

**POLÍTICA PÚBLICA Y PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA:  
UNA MIRADA DESDE EL ÁMBITO LOCAL**

Juan Arredondo  
Fernando Toro  
Francisco Olea

**Política Pública y Planificación Participativa: Una Mirada desde el Ámbito Local**

Juan Arredondo  
Fernando Toro  
Francisco Olea

División de Planificación Regional, MIDEPLAN  
Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, SERPLAC RMS

Primera edición, enero 2007

Registro de Propiedad Intelectual: 161.631  
I.S.B.N. 978-956-7463-88-6

Diagramación y Diseño  
César Escárate L.

Impresión:  
Gráfica LOM  
Concha y Toro 25  
[www.lom.cl](http://www.lom.cl)

Santiago - Chile

## PRESENTACIÓN

La edición de este libro corresponde a la culminación de las actividades que para el año 2006 ha realizado la División de Planificación Regional del Mideplan, a través de su Departamento de Identidad y Cultura, en relación al tema de la planificación participativa.

Desde el año 2004 que esta línea de trabajo ha sido incorporada a las actividades regulares de la División habiéndose realizado una serie de actividades que van desde la formulación de una propuesta metodológica para incorporarla a la elaboración de los Planes de Desarrollo Comunales, durante el año 2004, pasando por la aplicación de la propuesta en la Comuna de Hualpén, Región del BioBio, en el año 2005.

En el año 2006, el énfasis estuvo puesto en la capacitación de funcionarios municipales. Se capacitaron a 162 funcionarios pertenecientes a 79 municipios de las regiones Metropolitana de Santiago, Maule, Los Lagos y Magallanes. Además, en base a la experiencia de Hualpén, se elaboró un documento con la versión final de dicha propuesta, que es el que se publica en el presente volumen.

Las actividades antes señaladas no habrían sido posibles sin la colaboración directa de las Secretarías Regionales de Planificación de cada una de las regiones antes mencionadas. La convocatoria, el apoyo logístico y la organización de los eventos fue responsabilidad directa de las Serplac.

Esta asociación entre los niveles central y regional se dio de manera especialmente fluida y coordinada en el caso de la Región Metropolitana

de Santiago en un encuentro realizado en la sede del Instituto Latinoamericano de Planificación y Estudios Sociales –ILPES- con asistencia de funcionarios de 38 municipios de la región, habiéndose contado además con la presencia de concejales y alcaldes.

La presente publicación es un reflejo más del trabajo conjunto entre la División de Planificación Regional y la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación de la Región Metropolitana de Santiago, en torno a un tema central para las políticas públicas del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, como es la participación ciudadana, vista como elemento potenciador y facilitador de dichas políticas, tal como se expresa en la Agenda Pro-Participación Ciudadana que fue presentada públicamente por la Presidenta el 29 de septiembre del 2006.

Alvaro Marifil Hernández

Jefe de la División de Planificación Regional

Ministerio de Planificación-Mideplan-

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA: CLAVE DEL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL**

La participación ciudadana en nuestra sociedad se viene ejerciendo por las y los habitantes de esta región, con una fuerza creciente, y pareciera que es condición necesaria para una democracia estable y desarrollada. En este sentido resulta innegable que durante el Gobierno de la Presidenta Bachelet, se ha otorgado énfasis a las prácticas participativas.

Nuestra región ha sido impactada por transformaciones sociales, económicas, y en especial por el desarrollo de la infraestructura y conectividad, lo que ha significado un avance sustancial en el mejoramiento de la calidad de vida e integración de la población. Sin embargo, queda mucho por hacer en políticas públicas y en ello tendrán mucho que decir aquellos que se verán afectados o beneficiados por éstas, los ciudadanos.

En la medida en que los ciudadanos se involucren y comprometan en la construcción del futuro de su país, región y localidades, es posible generar sintonía entre las diversas necesidades y demandas de la sociedad y la permanente misión del gobierno y el estado de contribuir al bien común. He aquí el primer desafío que se nos plantea: cómo conjugar políticas públicas innovadoras, que ciertamente requieren de experticias técnicas, con una real participación ciudadana.

Es por eso que debemos ser claros, transparentes y precisos para explicitar hasta dónde, las y los participantes en esta experiencia, pueden incidir en el resultado, diseño o producto final, en especial en materia de integración territorial, diseño urbano y su aplicación a nivel local y regional.

Para contar con ciudadanos activos, partícipes y responsables se requiere dotarlos de la información necesaria, de las capacidades para la construcción y operacionalización de sus sueños y de la imagen-región que

desean. No obstante, no nos podemos confundir: información no es participación, es sólo el paso previo para generar debate y permitir que las y los Ciudadanos elaboraren propuestas, entendiendo la dificultad que implica su concepción, si no les otorgamos el tiempo requerido y el apoyo necesario. Aquí se nos plantea el segundo desafío, cual es nuestra habilidad para generar capacidades y condiciones para la participación ciudadana.

En tercer lugar debemos conjugar las propuestas, aspiraciones y sellos que se le desea otorgar a la gestión regional con los anhelos de ciudadanas y ciudadanos en el nivel local. Entonces nos debemos preguntar cómo somos capaces de integrar, entusiasmar y seducir con nuestros propios sueños a nivel local y los proyectos de región que tenemos en miras al Bicentenario desde nuestra Región

Porque nosotros queremos invitarlos a asumir un compromiso ciudadano con las tareas urgentes de nuestra región: con un moderno sistema de transporte público, con inversiones en servicios de calidad, con un completo dispositivo de Protección Social - que supone la participación activa de los municipios y de la Asociación Chilena de Municipalidades-, de salud pública, de apoyo al fomento productivo, un entorno y medio ambiente protegido, un compromiso con el mejoramiento de la distribución del ingreso, con condiciones laborales más justas y con una buena educación para nuestras y nuestros párvulos, niños y jóvenes.

Un cuarto desafío: Buen Gobierno y Desarrollo Territorial, un gobierno regional y local que incorpore la participación ciudadana activa de las personas en la toma de decisiones, a través de mecanismos diversos como las consultas ciudadanas, cuenta pública de la gestión gubernamental, discusión sobre la pertinencia de alianzas público-privadas en áreas estratégicas del territorio, plebiscitos vinculantes o presupuestos participativos los que contribuyen sustancialmente en esta dirección.

Quinto la recuperación de barrios, que lideraremos con la renovación de los 87 barrios y que esperamos sean entendidos como el paisaje diario,

el recorrido habitual, el soporte cotidiano de la vida de las familias. Esto sumado a las nuevas viviendas, hará que vivamos mejor en esta región.

Finalmente, se hace necesario asumir este nuevo ciclo regional y territorial como un espacio de oportunidades e integración social y territorial, a través de la “Agenda Santiago 10 “, cuyo acento es lograr una región verde, amable y segura, para lo cual además de esta mirada estratégica del desarrollo se requiere de la participación ciudadana.

Es a esto a lo que los invitamos

Myriam Pilowsky  
Seremi de Planificación y Coordinación  
Región Metropolitana de Santiago



**PLANIFICACIÓN A NIVEL LOCAL:  
PROPUESTA PARA ELABORAR PLANES DE DESARROLLO  
COMUNALES PARTICIPATIVOS**



Juan Arredondo B.  
Fernando Toro L.



# INDICE

<b>I.</b>	<b>ANTECEDENTES .....</b>	<b>13</b>
1.	Instructivo Presidencial.....	13
2.	Proyecto de Ley .....	14
3.	Canales de participación a nivel municipal.....	15
<b>II.</b>	<b>CONCEPTOS BÁSICOS .....</b>	<b>17</b>
1.	Planificación y Política Pública.....	17
1.1.	Ideas involucradas en el concepto de Planificación .....	18
1.2.	Características de la Planificación .....	18
1.3.	Etapas de la Planificación.....	19
1.4.	Planificación Situacional .....	21
2.	Participación Ciudadana.....	24
2.1	Principales Definiciones .....	24
2.2.	Niveles y Momentos de la Participación Ciudadana .....	26
2.3.	Argumentos para incorporar la participación ciudadana en la gestión pública .....	29
3.	Planificación Territorial y Desarrollo Sustantivo .....	31
<b>III.</b>	<b>REVISIÓN DE EXPERIENCIAS .....</b>	<b>37</b>
1.	Planes de Desarrollo Comunal de la Región de Coquimbo.....	37
2.	Proyecto Gestión Ambiental Regional (GAR) de La Araucanía ....	38
3.	Área de Desarrollo Indígena Atacama La Grande.....	40

4.	Mesas Territoriales de Talcahuano.....	41
5.	Formulación del Pladeco y Mesas Territoriales en Cerro Navia.....	42
IV.	PROPUESTA DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN .....	45
	Primera Fase: Preparación y Puesta en Marcha del proceso.....	46
	Segunda Fase: Diagnóstico de la situación actual, Problematización y Definición de Objetivos .....	52
	Tercera Fase: Definición de Lineamientos Estratégicos.....	58
	Cuarta Fase: Diseño de Políticas, Programas y Proyectos .....	61
	Quinta Fase: Presentación y Compromiso de Implementación.....	63

# I. ANTECEDENTES

## 1. Instructivo Presidencial.

El 7 de diciembre del año 2000, el Presidente de la República, Ricardo Lagos oficializó un instructivo presidencial de participación ciudadana, por medio del cual instruye a los organismos del estado a abrir espacios de participación en su gestión cotidiana, en su gestión programática y en instancias claves de la gestión de gobierno, como por ejemplo, el Programa de Mejoramiento de la Gestión, el Sistema Nacional de Inversiones, las Estrategias de Desarrollo Regional y los Planes de Desarrollo Comunal.

Siguiendo el mandato del instructivo presidencial, la División de Planificación Regional del Mideplan, a través de su Departamento de Identidad y Cultura ha incorporado el tema en su plan de actividades a partir del año 2004. En dicho año se sentaron las bases para trabajar el tema y se diseñó una propuesta metodológica para incorporar la participación ciudadana en la formulación de Planes de Desarrollo Comunal y Estrategias Regionales de Desarrollo. Desde junio del año 2005 a enero del 2006 se realizó una experiencia piloto en la comuna de Hualpén, región del Bio-Bio, sometiendo a prueba dicha propuesta.

Cabe señalar que, tanto la propuesta original, cuanto el desarrollo de la aplicación de la misma en la comuna de Hualpén, contó con el trabajo de asesoría técnica de la consultora Alcalá, la que fue contratada especialmente para ello.

## 2. Proyecto de Ley.

Paralelamente a lo anterior, el gobierno, a través de diversos ministerios, entre otros la Secretaría General de Gobierno y el Ministerio del Interior (Subsecretaría de Desarrollo Regional), ha realizado un conjunto de acciones, algunas en el contexto del Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil y otras, en el de la Mesa Gubernamental de Participación Ciudadana y Políticas Públicas, instancia intersectorial que trabajó intensamente en la elaboración de un proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Este proyecto fue sometido a conocimiento de las Organizaciones Sociales Comunitarias a través de la realización de más de 70 talleres comunales y 13 encuentros regionales donde se consultó la propuesta del gobierno a más de 6 mil representantes de organizaciones de cada comuna y región del país.

El Proyecto de Ley antes señalado, fue presentado al parlamento el 8 de junio del año 2004 y en su mensaje, el Presidente de la República lo fundamenta en dos elementos centrales: la libertad de asociación y el principio participativo. Sobre la libertad de asociación, se recalca que se “trata de un derecho que refleja una tendencia natural de las personas a reunirse en torno a un objetivo común y constituye un instrumento de participación ciudadana de innegable importancia en la preservación de un régimen democrático”. Se enfatiza que la libertad de asociación implica por una parte, que se pueden crear agrupaciones de todo tipo, con o sin personalidad jurídica y por otra parte, que nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación determinada. Respecto al principio participativo, se parte de la base de la existencia de una relación de cooperación entre el Estado y el individuo, lo que debe traducirse en una activa intervención de la sociedad civil en las decisiones públicas. El contenido normativo del proyecto de ley se estructura sobre la base de cinco títulos referidos a: derecho de asociación; a las asociaciones y organizaciones de interés público; a la consagración legal de un estatuto del voluntariado y a las modificaciones de algunos cuerpos legales.

### 3. Canales de participación a nivel municipal.

La Ley Orgánica de Municipios 19. 602 consagra los siguientes canales de participación a nivel local.

- La Ordenanza de Participación que pueda formular el gobierno local. Este instrumento plantea un “rayado de cancha” para formalizar ciertos espacios de participación básicos de la ciudadanía comunal.
- El Consejo Económico Social Comunal (Cesco). Organismo encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía local. Está constituido por el alcalde, que lo preside, y representantes de la comunidad organizada. Sus facultades son básicamente consultivas.
- Audiencias Públicas. Mecanismo por medio del cual el alcalde y el Concejo conocen acerca de los temas que estiman de interés comunal.
- Oficina de Partes y Reclamos. Para el tratamiento de inquietudes, sugerencias y reclamos de la comunidad. La ley señala que el plazo de respuesta no puede exceder de 30 días.
- Plebiscitos comunales y consultas no vinculantes. Tanto por iniciativa del alcalde o de éste con el Concejo o por iniciativa de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna y para tratar materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal.
- Cuenta Pública del alcalde.



## II. CONCEPTOS BÁSICOS

### 1. Planificación y Política Pública.

La Planificación es un conjunto de procedimientos que sirven para darle racionalidad y organización a la acción humana.

La Planificación se asocia a organizar, ordenar, coordinar, prever. La idea central es fijar cursos de acción con el propósito de alcanzar determinados objetivos.

La planificación es un instrumento, una herramienta práctica que tiene como objetivo final el desarrollo de la sociedad. Su utilidad principal es darle sentido, es orientar la acción en pos del desarrollo, es llevar a cabo acciones pensadas y calculadas que aseguren la efectividad de las acciones en la solución de los problemas u obstáculos al desarrollo.

La Planificación es lo contrario de la improvisación: en la compleja sociedad moderna la improvisación puede llevar al caos social.

¿Porqué Planificar?

Por lo general, es necesario planificar considerando que los recursos son escasos y las necesidades son múltiples. Esa relación desigual entre recursos y necesidades hace que sea indispensable definir, antes de actuar, el curso que se debe tomar para lograr la solución de los problemas.

Planificar entonces es reflexionar sobre la forma de resolver problemas a través de actividades organizadas de la manera más racional posible (acciones pensadas).

## 1.1. Ideas involucrados en el concepto de Planificación.

Tres ideas están estrechamente ligados a la concepción y práctica de la planificación: RACIONALIDAD; CONOCIMIENTO DE LA REALIDAD Y TOMA DE DECISIONES. En otras palabras, la planificación entrega un marco que proporciona un horizonte que orienta y determina un conjunto de acciones que:

- Supone un conocimiento profundo de la realidad sobre la que se va a actuar, expresada en un DIAGNOSTICO.
- Incide en el curso de ciertos acontecimientos con el fin de que cambie una “Situación Inicial” por otra llamada “Situación Objetivo” ( a la que se quiere llegar).
- Sienta las bases para una toma racional de decisiones entre varias alternativas posibles, con el fin de lograr los objetivos y metas propuestos.

## 1.2. Características de la Planificación

- a) Planificar es un proceso. Se trata de una actividad CONTINUA que no termina con la formulación y ejecución de una o más acciones, sino que implica un reajuste permanente entre objetivos y acciones o actividades. El cumplimiento de un objetivo implica una modificación de la realidad y por lo tanto, la formulación de otro nuevo y así sucesivamente. Se puede hablar de “ciclos” de planificación cumplidos, nunca de “planificación” cumplida. Se planifica siempre.
- b) La Planificación es una actividad eminentemente práctica. Se planifica para la acción y no para otra cosa, como por ejemplo, adquirir conocimientos. Esto significa que la planificación tiene un carácter instrumental, en el sentido que no tiene un fin en sí misma, no es buena ni mala y puede ser utilizada con diferentes intenciones y en diversas circunstancias.

- c) Está dirigida al logro de objetivos y metas concretos y bien definidos. Supone la existencia de una relación de causalidad entre lo calculado (planificado) lo decidido o realizado (ejecutado) y los resultados obtenidos.
- d) Es una forma de intervención de la realidad. Modifica y cambia la realidad sobre la que interviene.
- e) Es un instrumento interactivo, en el sentido que desarrolla sus planteamientos y propuestas a través de sucesivas aproximaciones, proponiendo, verificando y modificando las propuestas iniciales.
- f) La planificación es un proceso dinámico y constante porque no solo es anterior y anticipatorio de la acción, sino porque tiene sentido en la acción misma y persiste durante su desarrollo.

### 1.3. Etapas de la Planificación.

Es posible distinguir cinco fases o etapas principales en el proceso de planificación, las que se van formulando más o menos simultáneamente en un diseño operacional que nunca termina.

#### Etapa Analítica-Explicativa.

Este es el momento de la elaboración del Diagnóstico, que es algo más que un simple estudio. Es una investigación para la acción. No es solamente una descripción de la situación sino que también debe tener capacidad explicativa y de predicción. Implica reunir la información relevante para entender el comportamiento y funcionamiento de la sociedad. Para hacer un buen diagnóstico se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos o niveles de análisis:

- Hacer una descripción/ clasificación de la situación. Conocer la situación actual y sus principales características. Analizar cuál ha sido la trayectoria o evolución de la misma (análisis retrospectivo) y efec-

tuar una estimación de las tendencias futuras (pronóstico). Se trata de conocer lo más a fondo posible la Situación Inicial.

- Hacer una problematización de la situación. Se trata de hacer un esfuerzo de comprensión analítica-explicativa de la situación. Se deben establecer las causas y magnitudes de los problemas y necesidades y se deben priorizar de acuerdo a su importancia relativa. La situación inicial es ahora una Situación Problema.
- Hacer un análisis de contingencia de las diferentes fuerzas, factores y actores sociales que influyen en la situación y pueden actuar de manera favorable, neutra o desfavorable a las acciones que puedan implementarse para la solución de los problemas.
- Hacer una estimación de los recursos y medios disponibles al momento de realizarse el diagnóstico y la posibilidad real de obtenerlos a corto, mediano y largo plazo.

#### *Etapa Normativa.*

En esta fase se trata el “deber ser” de la planificación. Se hace referencia a lo que se quiere lograr, hasta donde se quiere llegar. Se expresa y explicita la Situación Objetivo y de ella se deriva la dirección que deberán tomar las acciones. El momento normativo es una especie de marco de referencia que orienta la acción.

#### *Etapa Estratégica.*

A partir de la situación inicial (esto es, del momento analítico/ explicativo) y teniendo en cuenta la situación objetivo (momento normativo), se debe definir el camino que unirá ambos momentos, esto es la Estrategia. Este camino supone un conjunto estructurado de acciones e implica tomar en cuenta a todos los actores y factores sociales presentes en la situación. Sabiendo a dónde se quiere llegar, lo fundamental es determinar la Dirección que deben tomar las acciones que conducen a la situación-objetivo.

*Etapas Táctico-Operacional.*

Es la fase de ejecución e implementación de lo planificado en las tres etapas anteriores que podemos considerar como preparatorias para la ejecución. Es la fase en la que se deben producir los hechos u operaciones que van provocando el cambio de la situación.

*Etapas de Evaluación.*

Todo ciclo de planificación debe incluir un momento para la evaluación. La idea es determinar lo más certeramente posible, el impacto de las acciones ejecutadas (relación acción-resultados), así como los problemas, debilidades, defectos y obstáculos encontrados (monitoreo y seguimiento continuo de las acciones). La evaluación constituye el piso o la base para reiniciar el ciclo de planificación, en términos que entrega antecedentes claves para un nuevo diagnóstico.

**1.4. Planificación Situacional.**

Si bien existen diversos modelos de planificación, tales como el Normativo o Tradicional, caracterizado por un rol central del Estado, y la planificación Corporativa, usada principalmente en el sector privado, se estima pertinente poner énfasis en la planificación Situacional, en el entendido que es este modelo el que responde más adecuadamente a las complejidades de la sociedad moderna, desde el punto de vista de la planificación de políticas públicas.

Conocida como Planificación Estratégica Situacional (PES), su principal ideólogo y exponente es Carlos Matus. (Carlos Matus. Política, Planificación y Gobierno, Fundación Altadir, Caracas, Venezuela, 1987).

Surge como una manera de captar a la creciente complejidad del mundo moderno y de la sociedad. La industrialización, la urbanización, la tecnificación de la actividad económica, la globalización, las relaciones indirectas e impersonales entre las personas, etc, hacen necesario que la

planificación, en cuanto instrumento concreto, deba adaptarse para poder captar y comprender mejor ese mundo y así ser una herramienta efectiva para ayudar a alcanzar el bienestar de la sociedad y de las personas que la componen.

La característica principal de este enfoque es el uso del concepto de **SITUACIÓN, QUE SE ENTIENDE COMO LA REALIDAD QUE SE EXPLICA A PARTIR DE LA INTERRELACION DIRECTA ENTRE EL PLANIFICADOR Y LO PLANIFICADO**. Bajo este esquema, la planificación consiste en llevar a cabo un cálculo situacional sistemático que relaciona el presente, con el pasado y el futuro y las diversas dimensiones de la sociedad y sus actores.

La Planificación Situacional supone que el sujeto que planifica (sea un individuo o una institución) está comprendido, está inmerso en el objeto planificado (la situación) que ambos **NO** son independientes. Más aún, se reconoce que el objeto planificado comprende a otros sujetos que también planifican, los que pueden elaborar explicaciones alternativas de la misma realidad dependiendo de la forma particular en que se insertan en ella.

Este modelo supera el postulado “debe ser” que emplea la planificación normativa y lo reemplaza por el “puede ser” o la “voluntad de ser”. Se parte de la base que la planificación que lleva a cabo un ente planificador se inserta en un medio en que puede entrar en conflicto con otros entes que también planifican. Es decir, se reconoce la posibilidad de que exista resistencia o competencia en el proceso planificador. En este contexto, al contrario de lo que sucedía en el modelo anterior, en una situación determinada pueden coexistir más de un plan, esto es, que pueden existir varios planes en competencia o en conflicto y que la planificación no es un monopolio del Estado.

### *Cálculos Básicos de la Planificación Estratégica Situacional.*

En la planificación situacional se distinguen tres tipos de cálculos básicos:

- **Cálculo Interactivo:** elimina la diferenciación jerárquica entre el ente o sujeto planificador y el objeto planificado. En este enfoque se parte de la base que lo que calcula una fuerza A toma en cuenta a otra fuerza B y viceversa.
- **Cálculo centrado en la Coyuntura:** se considera la planificación de corto plazo, ya no solamente la de mediano y largo plazo. Se supone que la planificación también debe servir para solucionar los problemas del presente.
- **Cálculo Situacional:** Aquí se plantean tres temas centrales: a) la comprensión de la totalidad, que consiste en la comprobación de que no basta solamente con hacer un cálculo económico, sino que existen otras dimensiones de la situación o realidad social. b) la explicación diversa de la realidad, que se refiere a que la realidad tiene una dimensión subjetiva, esto es, la REALIDAD NO SOLO ES LO QUE ES COMO VERDAD ABSOLUTA, SINO QUE EN DEFINITIVA ES LO QUE LOS INDIVIDUOS CREEN QUE ES. Esa percepción está ligada a la posición que cada uno tenga en la sociedad. El tema de la DIVERSIDAD DE INTERESES aquí juega un papel fundamental. c) Cálculo de fuerzas sociales. Consiste en definir qué grupos sociales son los que tienen mayor poder en un momento determinado y pueden oponerse o no a las diversas acciones que se llevarán a cabo.

Una forma concreta que puede adquirir el proceso de planificación son las Políticas Públicas, entendidas tradicionalmente como acciones de la autoridad pública investida de poder político y de legitimidad gubernamental. Bajo esta definición, el Estado tiene un papel central, casi excluyente. En términos más específicos, una política pública corresponde a todos los planes, programas y proyectos, así como leyes, prácticas administrativas, tecnología, institucionalidad y disponibilidad presupuestaria de las que se dispone durante un período determinado con el fin de lograr mejores condiciones de vida de la población.

Ahora bien, los adelantos tecnológicos en el campo de la información y las comunicaciones han ido cambiando el concepto de políticas públicas. Así, la reflexión sobre el sector público se centra cada día más en sus flujos de información. En ese contexto se puede decir que una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido previamente. (Eugenio Lahera: Introducción a las Políticas Públicas, Fondo de Cultura Económica, 2002).

Actualmente, el rol del Estado ya no es excluyente. Se considera que para que tengan éxito deben participar ampliamente el sector privado y la comunidad.

## **2. Participación Ciudadana.**

### **2.1. Principales definiciones.**

Uno de los elementos claves de la participación dice relación con la creación de confianzas entre los diversos actores sociales involucrados en determinada situación, especialmente entre la sociedad civil y el Estado, tal como lo plantea el proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. En ese sentido, cuando se le consulta a la gente sobre participación (Observatorio Social, Secretaría General de Gobierno, 2002 y 2004), hay algunos elementos que resaltan nítidamente respecto a la creación de dichas confianzas, como por ejemplo, que no puede haber desfase entre lo prometido y los resultados concretos de una acción de gobierno.

Revisando diversas definiciones, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia refiriéndose específicamente a la participación ciudadana en la gestión pública, sostiene que es “el proceso de intervención de la sociedad civil (individuos y grupos organizados) en las decisiones y acciones

que los afectan a ellos y su entorno, y por ciudadanía, la reivindicación de un sujeto de derechos y responsabilidades frente a un determinado poder; la participación ciudadana corresponde a la movilización de estos intereses de la Sociedad Civil en actividades públicas. Se refiere al rol del ciudadano en cuanto partícipe y en cuanto usuario de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de acciones públicas” (Ministerio Secretaría General de la Presidencia. “Participación Ciudadana en la gestión pública”. Marco Conceptual elaborado por Francisca Márquez (SUR Consultores); Andrea Sanhueza y Manuel de Ferrari (Participa) y los abogados del Ministerio, Rodrigo González y María Cecilia Cáceres).

La Fundación Ideas señala que participación ha quedado definida como “el ejercicio que involucra a las personas en la conformación de las instancias de poder y en las decisiones que en ellas se adoptan” (Abraham Magendzo “Formación ciudadana y objetivos fundamentales transversales”).

Otra definición ( Lorena Recabarren y Marcel Aubry “Participación social y ciudadana” Instituto Libertad, Vol XVI) señala que la participación ciudadana es “un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve”.

La División de Organizaciones Sociales (DOS) del Ministerio Secretaría General de Gobierno señala que participación ciudadana es “el proceso de intervención de la sociedad civil (individuos y grupos organizados) en las decisiones y acciones que los afectan. Entonces, la participación ciudadana está relacionada con cualquier acción que realiza la ciudadanía, organizada o no, en asuntos que la involucran”. En el contexto de este enfoque se sustenta el trabajo de la Mesa Gubernamental de Participación Ciudadana

y Políticas Públicas y se elabora el Manual de Participación Ciudadana en Proyectos de Infraestructura ( Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente y Territorio, MOP, 2004).

## **2.2 Niveles y Momentos de la Participación Ciudadana.**

La propuesta de Mideplan sobre la incorporación de la participación ciudadana en instrumentos de planificación territorial y particularmente de los Planes de Desarrollo Comunal (Pladeco), distingue claramente tipos de participación, alcances de la participación, niveles, momentos e instrumentos y aplicaciones metodológicas (en: Mideplan. División de Planificación Regional, Departamento de Identidad y Cultura. “Sistematización de la experiencia de validación de una estrategia de participación ciudadana para la formulación participativa de Planes de Desarrollo Comunal”. Enero 2006).

Respecto a los Niveles de participación ciudadana, ellos se definen en función de la relación de los ciudadanos con la estructura de decisiones de las políticas públicas. Puede ser representada como una escala ascendente de niveles que van desde una baja o nula ingerencia, hasta una influencia decisiva y permanente. Esto no significa que las formas más avanzadas deban ser prioritarias pues varios niveles son prerequisites de otros. Los niveles son los siguientes:

El nivel de la información puede ser entendido como el más básico y fundamental, pues corresponde a aquel donde los ciudadanos conocen o se informan sobre sus deberes y derechos. Pese a que tradicionalmente se entiende como un nivel pasivo de participación, es necesario reconocerle una dimensión activa, dada por la búsqueda que en ciertas circunstancias debe emprender el ciudadano para acceder a la información que requiere. Sin embargo, este proceso tiene implícito un límite, cual es la real disponibilidad de información pública de calidad, es decir, clara, pertinente, oportuna y precisa.

La consulta no vinculante corresponde a una forma de participación que se caracteriza por no implicar una relación directa con el proceso de toma de decisiones. Es decir, los resultados de la consulta no necesariamente tienen impacto en las decisiones, pues estas suelen radicar en un tercero y ser discrecionales o privativas del mismo.

La consulta vinculante es una forma más avanzada de participación, pues toma en cuenta la opinión o parecer de los ciudadanos en la construcción de las decisiones. Esto requiere de ciudadanos informados. Puede ser necesaria alguna normativa que obligue a la vinculación decisional de las respuestas entregadas por la ciudadanía en la consulta.

La co-gestión o co-ejecución se refiere a la implementación conjunta de las acciones, sin que necesariamente haya existido un proceso de decisión participativa. En este caso la limitación se encuentra en el hecho de que los ciudadanos pueden ser incorporados al proceso sin haber estado insertos en la decisión respecto de lo gestionado o de los distintos componentes del diseño.

El control ciudadano es una forma avanzada de participación ciudadana que alude a la posibilidad de fiscalizar la gestión pública. Es decir, en este nivel la ciudadanía puede participar en instancias de evaluación o auditoría de las distintas etapas o fases de un proyecto. Supone ciudadanos competentes y conocedores de la normativa que regula sus facultades, deberes, derechos y, en general, el funcionamiento de las instituciones.

La co-implicación o co-dirección corresponde a aquella que idealmente incorpora a todas las anteriores, pero que se traduce en la concertación de voluntades, formación de alianzas y participación en las decisiones, en conjunto con las instituciones que dan forma a una oferta de participación. Por su naturaleza, esta modalidad va más allá de la simple ejecución de proyectos, pues como se ha señalado, se debe traducir en la generación de confianzas mutuas entre la ciudadanía y las instituciones.

En cuanto a los Momentos de la participación, son aquellos instantes del proceso de intervención social admitidos por las políticas públicas como parte de su ciclo de vida. Para cada una de ellas se pueden incluir aplicaciones metodológicas participativas. Esos momentos son:

- **Difusión.** Se refiere a la forma en que se da a conocer la política pública a los potenciales destinatarios y a la interacción con ellos.
- **Diagnóstico.** Se refiere a la identificación de problemas, demandas, propuestas, prioridades y definiciones que se deben enfrentar y solucionar para asegurar el bienestar de una comunidad. Todo esto mediante la construcción o aplicación de técnicas y herramientas metodológicas específicas.
- **Diseño.** Se define como la elaboración de una respuesta a los problemas detectados, así como a sus contenidos, prioridades, etapas y actividades, a través del uso de técnicas, instrumentos o herramientas de planificación.
- **Ejecución.** Corresponde a la implementación de actividades concretas, mediante el desarrollo de una administración interna para el logro de las tareas contenidas en ellas. Estas actividades han sido pre establecidas o consideradas a través de acciones, técnicas, instrumentos o herramientas metodológicas adecuadas.
- **Evaluación.** Se refiere a las acciones que se llevan a cabo antes, durante o al finalizar una intervención, con el fin de medir, juzgar y/o corregir lo realizado. Para ello se despliegan estrategias metodológicas específicas y concretas.
- **Control Social.** Rendición de cuentas respecto de las decisiones tomadas, los recursos públicos utilizados y la calidad de lo realizado. El control social se materializa en torno a actividades grupales o individuales que permiten verificar las obligaciones contraídas.
- **Rediseño.** Alude a la forma en que la Política Pública es capaz de recoger juicios, evaluaciones, opiniones y sugerencias que sirvan de

retroalimentación para replantear actividades, metas, objetivos y/o finalidades.

Además la propuesta explicita instrumentos y aplicaciones metodológicas, en términos de mecanismos específicos que estimulen y faciliten el proceso participativo en distintos momentos de la planificación de la política pública. Su clasificación es la siguiente:

- De Información. Están destinados a informar a los destinatarios de las acciones que implican el desarrollo de las ofertas y procesos institucionales. Para ello se emplean herramientas de comunicación, divulgación y publicaciones.
- De Investigación. Su propósito es recoger datos de toda índole y forma para realizar la política y/o programa público. En este instrumento se consideran herramientas de estudio y recolección de datos.
- De Relación Directa. Son aquellas que implican una relación “cara a cara” entre los destinatarios y los funcionarios públicos. Se basan en herramientas presenciales de trabajo. Así, bajo esta categoría se cuentan encuentros, diálogos y capacitaciones.
- Institucionales. Corresponden a aquellos instrumentos que poseen un carácter más permanente. Los instrumentos institucionales agrupan a herramientas normativas, legales y de planificación.

### **2.3. Argumentos para incorporar la participación ciudadana en la gestión pública.**

Para justificar la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública se han dado una serie de argumento de diverso tipo.

Algunos señalan ( CEPAL, Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, 28º período de sesiones, México, D.F. 2000), que la sociedad moderna se caracteriza por dos fenómenos centrales que pueden ser vistos como paradójales entre sí. Por una parte, la globalización, que implica entre otras cosas, el

uso de un alto nivel de tecnología en las comunicaciones lo que implica que las distancias se han reducido al mínimo, llegando incluso a hablarse de “aldea global”. Y por otra parte, se experimenta un proceso creciente de fragmentación social y cultural, caracterizado por un deterioro de la cohesión social, por la sensación de pérdida de sentido de pertenencia, por la falta de identidad y ausencia de vínculos de solidaridad. Todo aquello hace que la sociedad civil no constituya en sí misma una unidad indivisible, sino que debe ser vista como un conjunto de partes que conforman un tejido diverso y complejo. Para poder captar en toda su dimensión dicha realidad, se hace indispensable contar con la participación de las personas ya que ello permitirá captar mejor los problemas y dificultades que obstaculizan el desarrollo, así como un mayor involucramiento en la definición de las posibles soluciones y en los planes, programas y proyectos concretos que se implementen para ello.

Otro argumento bastante utilizado para justificar la incorporación de la participación ciudadana es aquél que señala que se trata de un fin en sí mismo, en el sentido que se trata de un recurso para el desarrollo ya que a través de ella las personas pueden desplegar sus talentos y capacidades, así como realizarse existencialmente y desarrollar lazos de identidad y pertenencia (Fundación para la Superación de la Pobreza. Umbral 2006. Propuesta para una futura Política Social). Bajo esta perspectiva hay que cuidar la calidad y efectividad de la participación. Dicho de otra manera, no se trata tan solo de participar, sino que dicha participación debe implicar el “empoderamiento” de las personas y no ser meramente instrumental. De lo que se trata entonces, es que las personas sean capaces de ejercer una real influencia sobre las características y contenidos de las políticas públicas. Ahora bien, para que ello pueda darse debe haber un proceso básico de construcción de confianzas entre las partes, en términos de capital social, definido este como el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto. (CEPAL, Capital Social, Or-

ganizaciones de Base y El Estado: Recuperando los Eslabones perdidos de la sociabilidad. Documento de Referencia de la Conferencia “En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe”, 2001).

Un tercer argumento importante de tener en cuenta se relaciona con el tema del control social por parte de la ciudadanía. La participación como forma de control, tanto desde el punto de vista de la gestión, tanto como desde el punto de vista de la transparencia y probidad de la gestión pública es un elemento que no debe ser desechado a la hora de justificar la incorporación de la participación a las políticas públicas. El ciudadano en ese sentido, tiene derecho a exigir cumplimiento de plazos y acuerdos establecidos con el Estado, niveles de calidad, conocimiento del uso de los recursos públicos, especialmente los financieros.

Por último, las propuestas concretas para la incorporación de componentes de participación ciudadana en instrumentos específicos como por ejemplo el Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco), deben ser entendidas en el marco de la búsqueda de un desarrollo sustantivo a través de una planificación territorial que sea capaz de captar las particularidades endógenas de los territorios a intervenir.

### **3. Planificación Territorial y Desarrollo Sustantivo.**

La planificación territorial adquiere pleno sentido si se orienta a establecer caminos para el logro de un tipo de desarrollo que complemente las ventajas del modelo global y corrija sus desventajas a través del diseño de estrategias integradas para la realización humana plena.

Desde ese punto de vista, se hace necesario llamar “desarrollo sustantivo” al horizonte de este tipo de planificación, el cual se caracteriza por tender a la producción de una mejor calidad de vida mediante la actualización del sistema de necesidades humanas esenciales e incorporar al proceso de desarrollo los elementos endógenos propios del nivel territorial.

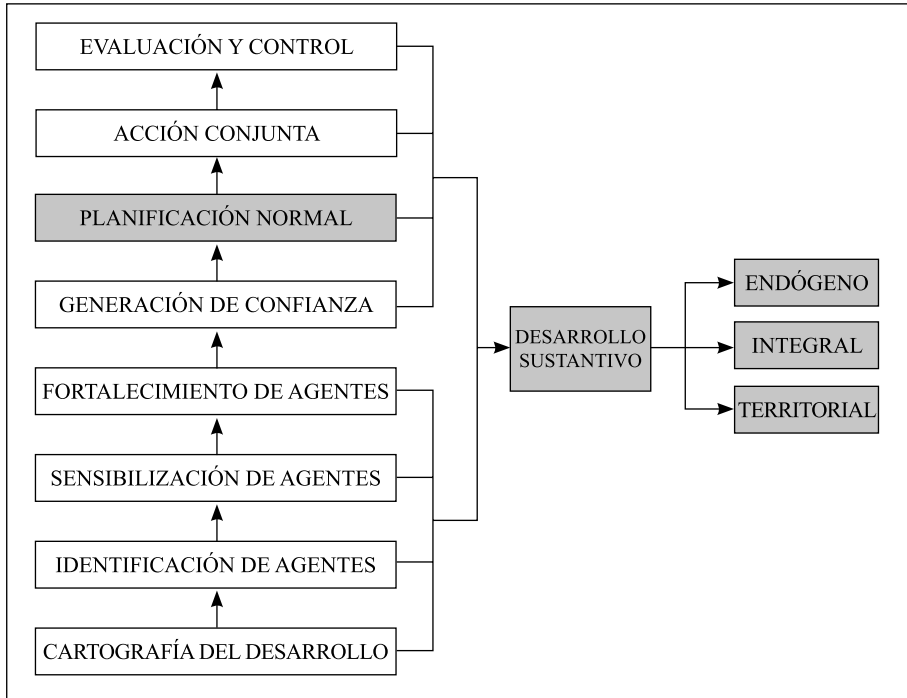
En este sentido, la calidad de vida surge del equilibrio básico de un conjunto de necesidades entendidas como sistema, el cual no reconoce jerarquías sino que interdependencia. Así, el desarrollo es el resultado de la integración sistémica de las necesidades y de la disponibilidad oportuna e integrada de un conjunto de satisfactores sinérgicos.

Por su parte, dicha situación humana de desarrollo se experimenta en el espacio propio de la vida cotidiana, siendo producida además por la confluencia de satisfactores sinérgicos disponibles en el territorio, con lo cual el desarrollo sustantivo, además de centrarse en las personas y sus necesidades, surge como resultado del potenciamiento de recursos y capacidades endógenas disponibles en las personas y su entorno inmediato.

El desarrollo sustantivo se constituye así como una estrategia de complemento y corrección del modelo global actualmente vigente, teniendo como base a los recursos endógenos y no sólo al crecimiento económico, y como centro a las personas, las comunidades y sus territorios, y no únicamente a las estructuras, la infraestructura o los sistemas.

El camino hacia el desarrollo sustantivo se ve como un proceso ascendente de convergencia entre agentes sociales e institucionales que posibilite, en una fase avanzada de su concreción, concebir visiones, estrategias y enfoques plasmados en instrumentos formales de planificación, pertinentes a distintos niveles territoriales (desde los espacios más locales o intra-comunales, hasta el más genérico y abstracto de la región).

Lo anterior implica entender que la planificación del desarrollo territorial ocupa un lugar preponderante en la construcción del desarrollo sustantivo, aunque inserto en un proceso social más amplio donde es necesario observar la vigencia o ausencia de condiciones previas que deben ser descubiertas, identificadas y -en algunos casos- promovidas para poder ser movilizadas. A continuación se expone una visión de las etapas asociadas al proceso general en el cual la planificación del desarrollo tiene un lugar específico y fundamental.



- Cartografía del desarrollo territorial. En primer lugar se deben reconocer las especificidades y niveles del desarrollo de los distintos territorios, con el fin de definir en cuáles de ellos será necesario actuar institucionalmente y de qué forma. Inicialmente un indicador como el Índice de Desarrollo Humano –IDH- puede permitir contar con una suerte de ranking de desarrollo para el nivel comunal. De seguro su aplicación ocultará territorios infra-comunales poco desarrollados en comunas con IDH medio o alto, pero permitirá identificar a las comunas que reúnen los territorios locales más rezagados, entregando una cobertura amplia de los espacios locales según su nivel de desarrollo y considerando dimensiones que van más allá de indicadores exclusivamente económicos.

- Análisis de agentes (sociales a institucionales). Una vez seleccionados los territorios en los cuales es prioritario apoyar o impulsar procesos tendientes al desarrollo sustantivo, se debe conocer la dinámica y nivel del capital social existente en los territorios donde se impulsarán los procesos tendientes al desarrollo. Esto implica establecer el nivel motivacional de los agentes sociales para participar en procesos de desarrollo, sus capacidades y el nivel asociativo existente. Del mismo modo, implica diagnosticar las capacidades y culturas institucionales de trabajo comunitario, con el fin de preparar estrategias de cualificación del accionar público en el proceso posterior. Por último, se debe tener una aproximación a las prácticas de relación de los agentes sociales e institucionales y el nivel de confianza pre-existente.
- Explicitación y/o posicionamiento del proceso de desarrollo programado. En tercer lugar es importante informar y convencer a los agentes sociales e institucionales de que es necesario llevar a cabo un proceso ordenado y participativo de planificación del desarrollo que conduzca al cambio de los aspectos indeseados de la situación actual. Aquí se trata de instalar entre los agentes del territorio la necesidad, importancia y sentido de producir desarrollo sustantivo. Esto significa que el interés por el cambio debe ser promovido y explicitado hasta convertirse en una suerte de “deseo ambiente” o “demanda colectiva”. Esta condición se produce de manera imbricada con la siguiente.
- Constitución y/o fortalecimiento de agentes sociales e institucionales. Como resultado del diagnóstico de actores y de la sensibilización de los mismos en torno a la idea del cambio de situación, los agentes identificados y sensibilizados deben ser habilitados, pues no siempre las condiciones para la participación y la alianza están dados a priori. Así los agentes sociales del territorio deben ser “empoderados” y los agentes institucionales “modernizados”. En ambos casos se tiene que

verificar primero una activación motivacional (el deseo de converger y actuar) y luego acciones de entrenamiento o capacitación.

- Generación de confianza y creación de espacios e instrumentos de convergencia. Habitualmente los agentes sociales e institucionales se relacionan poco y mal. Lo hacen desde posiciones desconectadas, sin sentido compartido o como si la posición institucional fuera superior a la ciudadana. Se constatan sentimientos de malestar en ambos lados de la ventanilla y escasos medios de canalización de los mismos. Por tanto, una condición esencial en este proceso es la instauración de vías de comunicación y encuentro que vayan generando confianza, la cual puede ser realizada de manera privilegiada en función de la proximidad física y la circulación de información multidireccional que aporta la escala local.
- Planificación del desarrollo sustantivo territorial. Motivados, entrenados y en actitud dialogante, los agentes pueden converger en un espacio de trabajo donde elaborar las visiones, objetivos, políticas, estrategias y planes de acción que requiere la materialización efectiva del desarrollo sustantivo. Se trata, en este caso, de coordinarse y colaborar para trazar el horizonte y los caminos de tal tipo de desarrollo. Es en este preciso punto donde debe darse el despliegue participativo de instrumentos específicos de planificación del desarrollo, como son los PLADECO y las ERD. Se supone, eso sí, que el proceso de planificación será en una espiral creciente, es decir, se realizará desde abajo hacia arriba, en distintos niveles territoriales y mediante la convergencia dialogante entre agentes sociales e institucionales.
- Actuación conjunta y coordinada para la construcción del desarrollo de acuerdo al Plan trazado. Una de las características del desarrollo sustantivo es que busca dar cuenta de las preocupaciones concretas y múltiples de los agentes sociales. Por tanto, el Plan concebido participativamente debe ser operante, vinculante y flexible, de tal manera

que la acción cotidiana de los diferentes agentes sociales e institucionales se enmarque en ella de modo continuo. En este sentido, se supone que el proceso previo de convergencia ha sido habilitante y ha generado instancias de participación y encuentro donde los agentes de desarrollo pueden implementar una suerte de vigilancia conjunta de la materialización del Plan. Como es necesario traspasar el carácter participativo de la planificación a la ejecución de las acciones, la vigilancia colectiva operará como “autovigilancia” de los agentes y como control social. Así, el plan ya formulado representa un real “manto cobertor” u orientador del accionar de todos los agentes, más que como un instrumento de supervisión de las acciones que se realicen.

- Evaluación, control y ajuste permanente de procesos. Sin embargo, la dinámica del desarrollo sustantivo exige que la planificación sea flexible, toda vez el propio avance en la construcción del desarrollo genera cambios en la sociedad local. Durante el curso de las acciones se requerirá hacer ajustes y en más de un punto será necesario conocer el avance de los esfuerzos en términos de resultados. Por lo tanto, durante la ejecución del Plan y para concluir el mismo dando paso a una nueva fase, se hace recomendable mantener la dinámica participativa que encarna la convergencia, esta vez materializada en prácticas e instrumentos de evaluación participativa y rediseño de procesos.

### III. REVISIÓN DE EXPERIENCIAS

Con el fin de tener antecedentes empíricos para la formulación de la propuesta de planificación participativa, es relevante revisar la experiencia de cinco intervenciones emblemáticas por la importancia de la participación en su desarrollo.

#### **1. Construcción participativa de Planes de Desarrollo Comunal en comunas de la IV Región de Coquimbo, en el marco del Programa Integrado de Gobernabilidad y Descentralización de la Región de Coquimbo, Más Región.**

- Destaca la realización del diagnóstico mediante una consulta a través de la aplicación de una cartilla que fue presentada al menos al 5% de la población comunal.
- Del mismo modo, se tomó nota del análisis de problemas comunales a través de talleres participativos, que consideraron una combinación de los niveles territoriales y los ámbitos temáticos principales del desarrollo de la comuna.
- El delineamiento de soluciones a los problemas comunales fue efectuado mediante talleres participativos integrados por profesionales y bajo la misma modalidad de combinar perspectivas territoriales y temáticas relevantes.
- Los resultados de las fases estratégicas de la planificación participativa fueron validados mediante una modalidad de convenciones ciu-

dadanas, que incluyeron a numerosos actores de los territorios y en algunos casos se consolidaron más allá de la planificación, como instancias de cogestión y control social de la implementación del Plan. En esta instancia destaca la formulación participativa de Planes de Acción en el marco de las convenciones, lo cual otorgó alta legitimidad a los planes.

- Por último, la formalización y aprobación de la versión final del PLADeco a través de nuevos talleres participativos y de las instancias de convención también destaca como un aspecto importante de este proceso.

## **2. Proyecto Gestión Ambiental Regional (GAR), IX Región de La Araucanía**

- La experiencia emerge como una forma de dar cuenta de una serie de conflictos ambientales y de ordenamiento territorial respecto los cuales la región y la comunidad de la zona se veía directamente afectada. El desarrollo de estas acciones fue posible a causa de un convenio de colaboración establecido entre la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ) y el Gobierno Regional de la Araucanía (GORE IX Región). La responsabilidad de materializar el proyecto recayó en la Secretaría Regional de Coordinación y Planificación (SERPLAC).
- El proyecto adopta una concepción novedosa desde el punto de vista del reconocimiento de las comunidades indígenas, pues busca emprender acciones de política pública que les hagan sentido y que a su vez incorporen la participación ciudadana, para que los agentes involucrados valoren de mejor forma el territorio y visualicen en él el impacto de sus propias actividades.
- La implementación de la experiencia es progresiva. Expresión de lo anterior es que durante el primer año de la intervención se da curso

a la construcción de una Oficina de Asuntos Indígenas, reuniones periódicas para recoger necesidades y demandas, y la confección de un mapa cartográfico del sector para hacer viable un mejor análisis del territorio.

- Con posterioridad, durante el segundo año, se efectúan diversas asambleas, jornadas de trabajo con la participación de agentes institucionales y de la comunidad, orientadas a la planificación participativa de los proyectos; talleres orientados al diseño de una estrategia de ordenamiento territorial para la zona; talleres para concordar y diseñar las metodologías de trabajo y capacitaciones destinadas a los agentes institucionales en materias relacionadas con la realidad socioeconómica y cultural de la comunidad indígena.
- En el tercer año se intenta establecer una vinculación entre los agentes relacionados directamente con la experiencia y otras organizaciones locales, para efectos de lograr alianzas que permitiesen potenciar el desarrollo de la experiencia. Además se efectúan talleres comunitarios y participativos en el marco del proceso de ordenamiento territorial, planes de trabajo para definir y focalizar el trabajo en diversas áreas de interés sociales y productivas, adjudicación de recursos a proyectos a través del FNDR, elaboración de un manual de participación ciudadana en conjunto con el MOP, coordinaciones entre SEREMI de Vivienda y el Plan Regional de Desarrollo Urbano y Territorial.
- A través de acciones como las antes enunciadas es que comienza a cristalizarse una visión de la participación como decisión, sin embargo, el proceso adquiere sentido en la medida que los agentes que se incorporan son empoderados para efectos de que puedan constituirse en agentes competentes para cumplir de manera adecuada su rol en el marco de las acciones de planificación contenidas en el proyecto.

### 3. Área de Desarrollo Indígena Atacama la Grande, II Región de Antofagasta.

- Esta experiencia ha sido promovida por MIDEPLAN en el marco de la Ley Indígena y de la Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. Esta comunidad está compuesta por trece comunidades indígenas y territorialmente su ubicación coincide con la comuna de San Pedro de Atacama.
- Una de las características centrales de este modelo de intervención se establece en la diferenciación existente entre un “modelo de gestión”, el cual permite ordenar el funcionamiento de la experiencia, y de un “plan maestro” que establece las orientaciones más estratégicas de la experiencia misma.
- El modelo de gestión define una estructura organizacional compuesta por un Consejo Directivo, tres comisiones (Social y Tierras, Productiva y Aguas), una Secretaría Ejecutiva a cargo de CONADI y una Unidad de Planificación y Evaluación, la cual reúne a los diferentes agentes involucrados para dar pie a procesos de toma de decisión.
- El plan maestro permite coordinar las acciones de planificación que se desprenden del modelo de gestión con los instrumentos de planificación municipal, principalmente el PLADECO.
- La articulación entre el modelo de gestión de Atacama La Grande con los instrumentos de planificación comunal se ha traducido en la generación de sinergias que han potenciado el desarrollo de la zona.
- La lógica de la participación ciudadana que se observa en la experiencia parte de recoger las demandas y opiniones de la comunidad con relación a diversos temas, para luego traducirlas en objetivos e instrumentos de planificación. Finalmente, cada uno de dichos elementos se aprueba o rechaza por las comisiones técnicas, el consejo directivo y representantes de la comunidad.

#### 4. Mesas Territoriales de Talcahuano, VIII Región del Bío Bío

- La experiencia se inserta en el Plan Integral de Superación de la Pobreza Urbana -PPU-el cual fue financiado con recursos públicos y de la Comunidad Europea. La intervención se focalizó en el sector “Los Cerros” de Talcahuano, puesto que cumplía con una serie de requisitos, dado su alto nivel de pobreza.
- Las Mesas incorporan un enfoque territorial de trabajo con un fuerte componente de participación por parte de la comunidad, el cual fue potenciado mediante el estímulo del Capital Social y las capacidades de autogestión.
- Las Mesas Territoriales se transforman en una instancia en la cual los diferentes agentes de la comunidad pueden confluír para analizar situaciones propias de la realidad local, expresar demandas, planificar acciones para solucionar problemas de la localidad, entre otras.
- Asimismo, las Mesas Territoriales se entrelazan en forma directa con el PLADECO de la comuna, puesto que las diferentes propuestas que afloran se encuentran al alero de las principales directrices trazadas en el instrumento de planificación en cuestión.
- En cuanto a su operatoria, la primera etapa de las Mesas, que involucra el enfoque territorial de trabajo antes señalado, permite levantar información básica -a modo de diagnóstico- para así caracterizar la realidad de la zona de intervención.
- En una segunda etapa se procede al despliegue de instancias de trabajo a nivel comunal junto con la conformación de Mesas de Decisión Comunal. En este momento es donde los agentes comunitarios se articulan bajo una modalidad concreta de trabajo que les permite encontrarse con agentes institucionales representantes del Municipio y otros servicios públicos. De esta forma se establecen compromisos de colaboración los que luego se discuten y afinan a través de instancias de trabajo conjunto.

- Una tercera etapa apunta al fortalecimiento de los territorios mediante la conformación de Mesas Territoriales. En las mencionadas mesas se convoca a miembros de la comunidad en representación de cada territorio, en conjunto con agentes institucionales y otros miembros vinculados con al ejecución del proyecto. Lo anterior se ve complementado con la realización de talleres de liderazgo y capacitaciones en un metodología de trabajo colaborativo. El proceso culmina con encuentros periódicos entre los diversos agentes hasta ahora mencionados y el establecimiento de las mesas territoriales como instancias permanentes de discusión.

## **5. Formulación del PLADECO y Mesas Territoriales en Cerro Navia, Región Metropolitana**

- La experiencia de formulación del PLADECO en Cerro Navia con incorporación activa de la comunidad nace en 1997. Las características centrales de las formas de participación que en ella se presentan apuntaron a considerar la opinión y juicio evaluativo de la comunidad en la etapa de ratificación de su anteproyecto. Lo anterior resultó de tal éxito que fue destacado por la SUBDERE como una buena práctica en materia de planificación.
- En la actualidad se han desplegado metodologías de participación que permiten al Municipio abordar dos aspectos centrales, los que dicen relación con la actualización del PLADECO y la formulación de acuerdos respecto del uso de los llamados presupuestos participativos.
- En lo que respecta a la actualización del PLADECO el proceso llevado a cabo permitiría identificar temas no tratados en diagnósticos previamente efectuados e incentivar la participación ciudadana a través de la validación de los productos arrojados por los mismos diagnósticos.

- Un elemento central es que la participación ciudadana para efectos de la actualización del PLADECO queda incorporada en la Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana. Con base en lo anterior, el proceso se inicia con la definición de territorios a nivel comunal, luego se trabaja sobre la base de una propuesta de imagen objetivo comunal, proceso que es emprendido en cada uno de los territorios establecidos a través de las mesas territoriales. El último bloque es el de aprobación del PLADECO, que consiste en el análisis del mismo por el Concejo Municipal y la posterior presentación del mismo a la comunidad.
- En cuanto a los Presupuestos Participativos las Mesas cobran otra función, pues en ella cae la responsabilidad de definir cuáles serán los proyectos que podrán ser financiados.
- Las fases del proceso que permiten concluir en la toma de decisión respecto del destino del financiamiento, se inician con la ejecución de Diálogos Ciudadanos en los que se informa a la comunidad respecto de diversas cuestiones de interés relacionadas con la gestión municipal. Luego, se eligen consejeros de acuerdo a áreas de intervención, lo que permite elaborar una propuesta presupuestaria. Esto finaliza con la presentación en un plenario de cada una de las propuestas, instancia en la que se define cuál será la propuesta a ser financiada.
- En la última fase se realizan reuniones mensuales entre los consejeros y representantes del Municipio para definir las características específicas de los proyectos ganadores.



## IV. PROPUESTA DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN

La propuesta del Mideplan es el resultado del trabajo conjunto entre el Departamento de Identidad y Cultura de la División de Planificación Regional y la Consultora Alcalá, la que trabajó en la elaboración de la propuesta original y en la formulación del Pladeco participativo de la comuna de Hualpén, Región del BioBio. Tomando como base a la experiencia recogida en esta comuna, en un proceso que se llevó a cabo entre los meses de junio del año 2005 y enero del año 2006, se efectuaron modificaciones específicas a la metodología original, resultando la propuesta que se presenta a continuación.

Durante el primer semestre del año 2005 el Ministerio de Planificación (Mideplan), se abocó a la tarea de elaborar una propuesta metodológica que permitiera abordar la incorporación de la participación ciudadana a los Planes de Desarrollo Comunal. La idea original consistió en dejar establecido un conjunto de procedimientos que pudieran ser aplicados en la mayoría de los municipios del país, obviamente previa adaptación a las realidades locales.

Bajo una lógica sistémica, es imprescindible tener siempre a la vista que la planificación funciona de mejor forma y cumple sus fines si es participativa. La estrategia de participación ciudadana para la formulación de Planes de Desarrollo Comunales que se presenta en este documento, es secuencial y requiere de la complementariedad de las partes.

Si bien se apuesta a que la inclusión de instancias de participación efectivas logrará contribuir a la profundización de la calidad de la demo-

cracia y al fortalecimiento de alianzas entre agentes públicos, privados y de la sociedad civil, es necesario tener presente que la estrategia que se propone es más bien indicativa, por lo que quedará en manos de un equipo competente en materia de planificación ajustarla a cada realidad.

La propuesta se hace para diferentes momentos o fases del proceso de planificación, las que pueden asimilarse a todas las comunas del país, independientemente de sus realidades particulares.

### **PRIMERA FASE: Preparación y Puesta en Marcha del proceso.**

En esta fase se distinguen tres instantes relevantes: constitución de los agentes; difusión y convocatoria y formulación de acuerdo marco.

#### **Propuesta de Participación.**

Constitución de los Agentes. Si no lo están previamente, en esta etapa se identifica a los agentes sociales e institucionales que constituirán el núcleo central y permanente del proceso de planificación. Además de lo anterior, se les entrena y capacita para que puedan actuar de manera competente en el mismo.

Si bien, en primera instancia la identificación de agentes debe ser una labor efectuada por el Municipio en su calidad de ente articulador del proceso, para que lo anterior sea posible la participación debe darse al menos en un nivel de información. Lo anterior posibilita el dar a conocer el proceso en cuestión y permitir la posterior constitución de los agentes.

Por otra parte, dicho nivel se encuentra en correspondencia con momentos de difusión, los cuales son necesarios para cumplir con lo antes expuesto.

Uno de los aspectos que cobra mayor importancia en un proceso de planificación que incorpore la participación ciudadana dice relación con

la constitución de los agentes. Esto quiere decir que de manera previa a cualquier acción es indispensable hacer converger a las diferentes partes involucradas para que se reconozcan mutuamente y así logren coordinarse a lo largo del proceso.

Para que esto se produzca, se propone la realización de un ciclo de conversación persuasiva con actores previamente identificados, en forma bilateral o en pequeños grupos y en terreno (domicilio, trabajo o lugares naturales de los agentes). Enseguida puede efectuarse una experiencia de encuentro para el conocimiento mutuo y la generación de confianza, planteado como un diálogo en torno a los problemas y necesidades de la comuna. Se trata de posicionar un consenso básico en torno a la necesidad y la posibilidad de actuar en conjunto. Una experiencia de este tipo que en otros casos ha dado buenos resultados es una jornada de trabajo fuera de la comuna, con componentes de diálogo y sociabilidad. Por cierto que las conversaciones bilaterales son con los agentes (sociales e institucionales) por separado, mientras que la jornada o el encuentro los reúne a todos.

Como complemento de lo antes planteado, corresponde llevar a cabo un proceso de capacitación y entrenamiento destinado a las partes. Dicho proceso deberá apuntar a brindar competencias en materias de comunicación efectiva, liderazgo, planificación participativa y trabajo comunitario directo, de tal forma que cada uno de los agentes involucrados en el proceso sea capaz de entender más adelante la relevancia y particularidad del PLA-DECO con componentes de participación ciudadana. Concretamente, estas actividades pueden tomar la forma de un curso corto en el cual participen primero separadamente y luego en conjunto los dirigentes y líderes de la comunidad, por una parte, y los cuadros técnicos de la Municipalidad, por otra.

En esta fase deben quedar claramente identificados y operativos los siguientes actores: Equipo Técnico Municipal, conformado por profesionales y funcionarios municipales dependiente de diversas reparticiones, enca-

bezado en lo posible, por la Secretaría Comunal de Planificación (Secplan). Cabe señalar que, eventualmente, este equipo técnico puede ser ampliado más allá del ámbito municipal, con la participación de otros organismos presentes en la comuna. La principal función de este equipo es elaborar propuestas y dar inicio a las acciones relativas a la formulación del Pladeco en cada etapa; Equipo Directivo, compuesto por jefes y directores de departamentos del municipio. La función más importante en este nivel es coordinar y supervisar las acciones para asegurar el cumplimiento del proceso; Equipo Político, integrado por el Alcalde y los Concejales, cuya función fundamental es sancionar los productos que se vayan produciendo y por último, Comité de Participación, instancia medular de la propuesta, compuesto por representantes de la sociedad civil. El énfasis principal de este Comité estará puesto en la validación de las propuestas que le sean presentadas, además de proponer modificaciones a las mismas. Un elemento clave para poder conformar el Comité de Participación dice relación con la elaboración de un mapa de asociatividad o capital social comunitario, que consiste en actualizar la información sobre las organizaciones sociales existentes en el territorio, conocer la densidad asociativa del mismo, obtener una tipología de los distintos tipos de interés público presentes en el territorio, así como identificar los liderazgos locales con los cuales se puede contar durante el proceso.

Difusión y Convocatoria. Esta instancia busca cumplir los siguientes objetivos: por un lado, informar a la comunidad y a los agentes institucionales acerca de lo que es el PLADECO, su utilidad e importancia y por otra parte, dar a conocer el PLADECO a nivel de los diferentes agentes institucionales y de la comunidad, para garantizar la participación ciudadana en las etapas que lo requerirán con mayor intensidad.

Por la naturaleza de esta etapa, la participación ciudadana debería darse a nivel de la información, puesto que se busca entregar elementos de base para que todos los agentes, independientemente del sector al que

correspondan, estén al tanto de las actividades relacionadas con el diseño del PLADECO.

En cuanto al momento de participación posible de reconocer en esta etapa, claramente corresponde al de difusión, ya que se intenta brindar elementos de soporte que permitan acercar el diseño de acciones a todos los agentes.

En esta fase corresponde desplegar instrumentos de información, los cuales pueden adoptar la siguiente forma.

A nivel institucional (Municipal), para facilitar la incorporación de los agentes al proceso, se quiere ejecutar acciones de las siguientes características:

La autoridad local deberá convocar a reuniones que involucre a estamentos políticos (miembros del concejo municipal) y técnicos (profesionales y personal de apoyo), para dar a conocer el inicio del proceso de elaboración del PLADECO. Asimismo, es conveniente que en las mismas se dé a conocer una programación lo más detallada posible del proceso. Al respecto es fundamental que con anterioridad se prepare suficiente material informativo, que colabore a esclarecer dudas o consultas.

La finalidad de esta actividad es doble, pues por un lado apunta a involucrar a cada uno de los agentes municipales, para así crear conciencia respecto de su importancia. Además, cada funcionario municipal debe estar suficientemente informado para responder consultas vinculadas con el proceso que eventualmente sean formulados por habitantes de la comuna. Por otro lado, en esta instancia corresponde dar pie a la conformación del equipo que se hará cargo del proceso de principio a fin. Respecto de esto último, es importante asegurar la participación de representantes de Secplan. Algunos instrumentos que no pueden faltar son: afiches, Blog, página Web, diario mural, medio impreso, etc.

Las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), cobran un rol importante en esta fase, ya que en la medida que se sensibilice a

la comunidad, puede darse la eventualidad de que aumente el número de consultas al respecto. Por lo anterior es que la OIRS debe estar preparada para responder en forma adecuada a quienes lo soliciten.

A nivel comunal por su parte, se trata de posicionar públicamente el proceso de planificación participativa, generando un efecto motivador en la comunidad y sus dirigentes. Se debe articular en torno a la realización de un evento público que considere lo siguiente: invitación amplia a las organizaciones sociales del territorio y a todos los agentes comunitarios y empresariales; presencia de las máximas autoridades comunales y regionales/ provinciales; amplia cobertura mediática.

En términos de participación se trata de un evento de información y sensibilización. Se informa sobre las características del proceso y su sentido y se sensibiliza para motivar la participación en las instancias que serán creadas. Se recomienda preparar un video o diaporama motivacional sobre la historia e identidad del territorio. Asimismo se recomienda dejar un tiempo importante para que representantes de la comunidad expresen sus sugerencias, testimonios o propuestas para el proceso de planificación que se inicia. Filmar este evento es recomendable en el marco del registro y sistematización del proceso.

Formulación de Acuerdo Marco. Tras la realización del evento antes descrito, corresponde formalizar la creación de una instancia ciudadana permanente de participación. Para ello se sugiere operar en base a criterios que combinen la representación y representatividad, apuntando la primera al carácter de líderes o dirigentes de los integrantes de dicha instancia, mientras que la segunda apunta a la inclusión de informantes claves o personas características de la comunidad, esto es, vecinos con información relevante sobre el territorio o reconocidos como referentes simbólicos por los demás.

En aquellas comunas donde esté constituido y funcione el Comité Económico y Social Comunitario (CESCO), puede ser la instancia ciudada-

na de participación. En otros casos el CESCO puede ser activado a partir de este proceso. Por último, no debe descartarse la creación de una instancia ad-hoc. (Comité de Participación). Cabe señalar, que no necesariamente esta instancia de representación ciudadana debe ser territorialmente centralizada ya que es recomendable que se reproduzca en territorios intracomunales, por ejemplo en la forma de mesas territoriales de trabajo.

Para lograr que la instancia ciudadana funcione adecuadamente deberá ser capacitada bajo las claves de funcionamiento de un grupo operativo o de tarea orientado a la generación de productos concretos sobre la base de protocolos de trabajo claramente definidos. Se necesita por lo tanto, que se organicen en torno a roles específicos: al menos un líder (puede ser más de uno y con carácter rotatorio o revocable) y un encargado de registro. Es indispensable además que cada grupo tenga un facilitador (miembro del equipo técnico municipal), que otorgue apoyo metodológico y un vínculo cotidiano con el municipio.

### **Recomendaciones Prácticas.**

- La generación de espacios de confianza mutua entre los agentes del proceso de planificación debe permitir identificar los aspectos más relevantes de la escena local. Por otro lado, los Agentes Municipales serán los protagonistas y líderes del proceso a implementar. Para esto es primordial que tanto ellos como la comunidad se reconozcan y establezcan desde el inicio, estrategias de trabajo conjuntas. Con esto se evitarán situaciones de descoordinación y demora basadas en prejuicios y valoraciones equívocas que afecten el desarrollo de la planificación.
- Garantizar un efectivo circuito de comunicación que alimente y acompañe la planificación es de gran importancia a la hora de asegurar el éxito de las acciones a llevar a cabo. En este sentido, es importante tener presente que la tecnología ofrece una serie de alternativas de

comunicación inmediata que facilitan el trabajo técnico. No obstante esto, dichas herramientas de nada sirven si no son acompañadas de una programación que garantice un adecuado trabajo.

- La confluencia de diversos actores en un tiempo limitado y con altas expectativas acerca del resultado a obtener, hace de vital importancia para el proceso, concordar y protocolizar las responsabilidades a asumir. Con esto, desde el inicio quedarán establecidas las funciones y compromisos que cada actor del proceso debe asumir.

### **SEGUNDA FASE: Diagnóstico de la Situación Actual, Problematización y Definición de Objetivos.**

Los Planes de Desarrollo Comunales deben incluir una etapa vinculada con el análisis de la situación actual de la comuna, lo que en otras palabras constituye un diagnóstico. Sobre la base del mencionado diagnóstico será posible efectuar una planificación en torno a las condiciones futuras que caracterizarán a la comuna, las que se concentrarán, por ejemplo, en ámbitos como: Desarrollo Económico; Desarrollo Social; Ordenamiento Territorial; Seguridad Ciudadana; Servicios Públicos; Medio Ambiente. Para cada uno de esos ámbitos u otros que puedan surgir en el transcurso del proceso de planificación, se definirán objetivos concretos a lograr en la implementación del PLADECO.

Con base en el diagnóstico efectuado será posible emprender un análisis de las perspectivas futuras que se esperan para los diversos ámbitos del desarrollo comunal. Asimismo corresponde establecer la definición de lo que se conoce como “Imagen Objetivo”, que es la forma en la que los habitantes del territorio desean ver a la comuna en el futuro. En otras palabras, se trata del conjunto de características que definirán la comuna en el futuro.

La fase de diagnóstico debe estar edificada sobre elementos o estudios técnicos, los cuales deben ser validados por instancias de participación de la comunidad, para lo que es indispensable incorporar herramientas de participación ciudadana. Esto permitirá asegurar que el norte de la planificación sea representativo de los anhelos de los habitantes de la comuna.

### **Propuesta de Participación.**

En esta etapa se pueden distinguir tres momentos claves: a) la formulación de la Imagen Objetivo y b) la realización de Diagnósticos Territoriales y c) la Problematización de la realidad y definición de objetivos.

Formulación de la Imagen Objetivo. La idea es que sea representativa del sentir de los habitantes de la comuna y se constituya en un punto de referencia para la formulación del PLADECO, de tal forma que cada una de las acciones que sean incluidas en éste, asuman la forma de directrices estratégicas para alcanzar dicha Imagen. En consecuencia, esta etapa es clave para el correcto devenir del proceso de planificación.

En esta etapa la participación ciudadana se sitúa en el nivel de consulta vinculante, que tome en cuenta en forma real la opinión de la ciudadanía para hacerla parte del proceso de planificación.

Por su parte, en esta instancia predominan momentos de diseño, ya que en la elaboración de la Imagen Objetivo se establecen prioridades y se elaboran definiciones que serán un eje ordenador que se oriente a alcanzar el bienestar de la comunidad.

Para esta etapa, corresponde la puesta en marcha de instrumentos y aplicaciones de “relación directa”, es decir, aquellos en que se establece un vínculo entre los representantes de la institucionalidad local y la comunidad.

Un instrumento clave consiste en la realización de un taller de diseño que permita construir participativamente la mencionada “Imagen Ob-

jetivo”. La dinámica del Taller se basará en una discusión ampliada con la moderación de un representante del municipio, en la cual se deje abierta la posibilidad a todos los convocados de emitir su opinión en torno a la que debiese ser la Imagen Objetivo para el desarrollo comunal. Adicionalmente se debe cautelar la presencia de encargados de efectuar el registro y posterior sistematización de la actividad. De preferencia, esta labor debiese quedar en manos de periodistas o de personal del departamento de comunicaciones de la Municipalidad. De esta forma, una vez finalizada, se podrán emprender las acciones de difusión a través de los medios locales de comunicación.

**Diagnósticos Territoriales.** Es importante distinguir problemas y necesidades a nivel de vecindarios o barrios con el fin de cautelar la representatividad de los diversos sectores presentes a escala comunal. Para ello se plantea la realización de talleres en los diferentes sectores o barrios característicos que componen la comuna.

Corresponde dividir la comuna en territorios internamente homogéneos desde un punto de vista identitario, económico, social y productivo. Probablemente, los instrumentos de planificación territorial pueden haber establecido divisiones al interior de la comuna, sin embargo, los mencionados territorios de planificación pueden no responder a criterios de identidad y homogeneidad como los que se requiere establecer. Un criterio que puede resultar pertinente es el de contrastar aquellos territorios que desde el punto de vista de la planificación municipal componen la comuna, versus aquellos que logran ser distinguidos por los representantes de la comunidad sobre la base de percepciones o apreciaciones que respondan a criterios de índole cualitativo.

Una vez distinguidos los territorios, se deberán realizar talleres con el fin de detectar problemas específicos para cada uno de ellos. La dinámica consiste en hacer una jararquización de los principales problemas de cada territorio para llegar finalmente a seleccionar los problemas más relevantes de la comuna como un todo.

Problematización de la realidad y definición de objetivos. Corresponde en esta fase detectar los problemas más relevantes de la comuna con el fin de abordar sus posibles soluciones en el contexto del Pladeco. Para esto se deberá recurrir a información secundaria disponible en el municipio o en otros servicios presentes en la comuna (censos, encuestas, estadísticas vitales, anuarios estadísticos, etc). A partir de esa información el Equipo Técnico Municipal formulará un primer “estado de situación” que deberá ser sometido a la consideración del equipo directivo y las instancias sectoriales presentes en el municipio, así como también a los canales de participación ya instaladas. Complementariamente a lo anterior, se hará un levantamiento de información primaria a través del uso de variados instrumentos, tales como por ejemplo:

- Etnografía Rápida (Rapid Assessment Process- RAP-). Consiste en una triangulación de entrevistas, cuestionarios y encuestas realizadas en un breve lapso. Esta técnica permite incorporar en el diagnóstico temas emergentes no considerados previamente que son relevantes para los entrevistados. El procedimiento consiste en hacer entrevistas a líderes o informantes calificados del territorio, paralelamente a lo cual se aplican cuestionarios y se aplican encuestas simples. La idea es indagar acerca de la percepción territorial de los habitantes y la posición que se tiene respecto de otros territorios comunales.
- Talleres Participativos con la Comunidad. Se propone trabajar a través de una representatividad muestral estructural (jóvenes, adultos, adultos mayores). Es necesario que cada asistente provenga de distintos lugares del territorio comunal conformando grupos de entre 8 y 12 participantes. Se recomienda usar mapas del territorio en blanco sobre el cual se trabaja colectivamente identificando los problemas que a juicio de los participantes son de mayor relevancia.
- Talleres Participativo Equipo Técnico. Una vez sistematizada la información procedente de los talleres de identificación de problemas,

la representación cartográfica originada en ellos será presentada a la instancia técnica del plan para que se coteje dicha información con los criterios técnicos con que se cuentan. Como resultado de este taller debería surgir un borrador de caracterización y problematización comunal.

- Taller de Validación de la realidad comunal. Se recomienda la realización de un taller deliberativo con participación de todas las instancias incluidas en el proceso, incluido los concejales. Es fundamental que los participantes reciban previamente los materiales y documentos que se revisarán en el taller para que lleguen informados de los contenidos del mismo. La dinámica de este encuentro consiste en: a) presentación sintética del borrador técnico de características y problemas principales de la comuna; b) luego se efectúa un ejercicio de validación de características, mediante un trabajo grupal rápido, consistente en grupos pequeños que señalan las características que son pertinentes o no para cada territorio; c) inmediatamente se realiza una dinámica de consenso entre grupos, donde se discute y toma acuerdo respecto de las divergencias; d) posteriormente se realiza un nuevo trabajo grupal rápido para la validación y priorización de problemas por territorio ordenándose los problemas desde el más importante al menos importante en cada uno de ellos. e) por último, en una plenaria se da forma a una imagen integrada de los problemas de la comuna y se definen en función de ellos, los objetivos del PLADeco.

### **Recomendaciones Prácticas.**

- El carácter gradual de la estrategia que implica avanzar desde la descripción de la comuna hasta la formulación de la imagen objetivo debe ser comprendido cabalmente por los actores del proceso, antes

de que éste se inicie. Lo contrario implica el riesgo de que versiones parciales o intermedias sean evaluadas erróneamente como finales.

- Es de la mayor importancia que el rol del diagnóstico en la planificación sea adecuadamente presentado. La caracterización debe ser de calidad pero funcional a la problematización y a la priorización de situaciones de cambio. Por ello corresponde dejar en claro la relevancia de los aspectos cualitativos de este producto, toda vez que lo realmente importante para la planificación son estos dos últimos procesos (problematización y priorización).
- Es recomendable que aspectos tales como el tamaño, segmentación y proyecciones de población, el equipamiento social y comunitario existente, la oferta de servicios sociales y la actividad económico-productiva de la comuna sean, en la medida que los datos disponibles lo permitan, representados en cartografías digitales, pues este lenguaje icónico apoyará los procesos de consulta y validación que se realicen con la comunidad.
- Un elemento gravitante de considerar, es que el diagnóstico es un insumo para la planificación, por lo cual se debe cautelar que esta etapa no ocupe la totalidad del tiempo destinado a la elaboración del PLADECO. Será responsabilidad del equipo conductor velar por que lo anterior quede suficientemente asegurado.
- Con el fin de validar la información levantada respecto de la comuna, se sugiere respetar la “arquitectura de participación” de las etapas del proceso. Vale decir, en primera instancia, los insumos deben ser dados a conocer al Comité de Participación, luego deben ser afinados con miembros del Equipo Técnico Municipal y, finalmente, sancionados por los agentes que conforman el Comité Político, respectivamente. Para cada uno de los casos antes mencionados se debe llevar a cabo una discusión en torno a los elementos que potencialmente estén quedando fuera de la caracterización de la comuna. Desde este

punto de vista, corresponderá evaluar la pertinencia de incorporar nuevos insumos que aporten a tal caracterización.

- Es recomendable que el producto de esta discusión sea formulado en dos dimensiones: como una caracterización de la situación actual del territorio, en términos de problemas y oportunidades y, como una imagen objetivo de la comuna a mediano plazo (5 – 10 años). Que la vigencia del PLADECO no sea mayor se explica por el dinamismo con que se desenvuelve el desarrollo comunal. De esta forma, la idea es que la labor planificadora que se materializa en la cartera de inversiones del Plan permanezca vigente y contribuya eficazmente al desarrollo. En consecuencia, efectuar un PLADECO de una vigencia mayor que la estipulada puede resultar equívoco al impedir recoger las nuevas transformaciones que naturalmente se darán en el territorio.

### **TERCERA FASE: Definición de Lineamientos Estratégicos.**

Con base al marco dado por el diagnóstico y en concordancia con los objetivos ya definidos, corresponde establecer los lineamientos estratégicos, lo cual implica resolver las interrogantes respecto de las acciones que deben ser desplegadas para alcanzar los objetivos propuestos.

#### **Propuesta de Participación.**

En primer término se debe hacer un esfuerzo de identificación de aspectos críticos lo más concreto posible en torno a diversas áreas del desarrollo comunal. Los Aspectos Críticos son aquellos elementos que pueden interferir en el desarrollo de la comuna.

En esta etapa corresponde desplegar, nuevamente, una participación al nivel de consulta vinculante. En lo que respecta a los momentos de participación, en esta fase se observan elementos de diagnóstico y de diseño.

Para esta etapa corresponde desplegar una serie de instancias o actividades, tales como:

- Definición de Ámbitos de Desarrollo Comunal. Con base en la planificación municipal, corresponde establecer las áreas de desarrollo de la comuna que servirán de eje a las actividades a ser ejecutadas en esta etapa. La definición de estos componentes deberá ser efectuada por el propio equipo técnico de la municipalidad.

Un aspecto importante a tener en consideración es que los ámbitos de desarrollo comunal a ser señalados en esta etapa deben ser aquellos que a juicio del equipo técnico del municipio son estratégicos o con mayores potencialidades. Una guía para definir estos ámbitos se debe desprender de los problemas señalados por la comunidad en los talleres territoriales.

Ejemplos de estos ámbitos de desarrollo comunal pueden ser: Salud, Educación, Fomento Productivo, Espacios Públicos, entre otros. Asimismo es importante que las correspondientes áreas de desarrollo a ser definidas respondan a los criterios de territorialización establecidos en la etapa precedente.

- Definición de actores a ser convocados. Luego, corresponde definir los actores que serán convocados a esta actividad. En este sentido, se propone la participación de profesionales de la comuna, del ámbito público, privado o de la sociedad civil. Eventualmente y de ser indispensable, se puede convocar a otros agentes, no obstante esta actividad más bien se asemeja a un panel de expertos.
- Realización de Talleres. Enseguida se efectúa el taller, para lo cual se propone realizar, al menos, las siguientes actividades:

- Entrega de Materiales y Exposición. En esta primera parte del taller se entrega un documento de síntesis con los principales resultados de los Talleres Territoriales. En dicho documento deben exponerse los problemas planteados por la comunidad a escala territorial. Luego corresponde efectuar una presentación respecto de las problemáticas levantadas por la comunidad en cada uno de los territorios de la comuna, la cual estará a cargo de un miembro del Municipio.
- Conformación de grupos de acuerdo a cada una de las áreas temáticas. Posteriormente se procede a establecer grupos de trabajo en conformidad con las áreas temáticas previamente establecidas, quienes analizan los problemas provenientes de los Talleres Territoriales clasificados en cada una de ellas. En este sentido se sugiere que cada grupo, a cargo de debatir los problemas asociados a un área específica, esté compuesto por profesionales pertinentes a dicha área.
- Discusión en cada grupo. Luego, cada grupo, moderado por un representante del Municipio, aborda los problemas correspondientes a cada una de las temáticas, esbozando posibles soluciones que pudiesen ser incorporadas bajo la forma de estrategias de acción en el PLADECO.

Por otra parte, el análisis de los problemas debe ser abordado desde el punto de vista de sus Potencialidades, Limitantes, Desafíos y Riesgos, lo cual implica lo siguiente:

- Potencialidades. Se debe analizar qué posibilidades reales tiene la comuna de solucionar el problema presentado.
- Limitantes. Es decir, cuáles son los obstáculos a nivel comunal que impedirían dar una solución al problema.
- Desafíos. Lo que implica resolver cuáles son las acciones que debiesen implementarse para dar solución a cada uno de los problemas.

- **Riesgos.** Se debe analizar cuáles serían las consecuencias para la comuna en caso de no plantear una alternativa de solución para los problemas señalados.
- **Plenario.** Cada uno de los grupos de análisis expone en un plenario sus conclusiones para cada uno de los problemas de acuerdo a los cuatro criterios antes especificados. Dicha instancia servirá para debatir la totalidad de problemas propuestos y sus alternativas de solución en el marco de la planificación municipal.

En esta instancia se efectuará una sistematización de la etapa, con miras a generar un documento de trabajo que pueda contribuir a la elaboración de las etapas posteriores.

### **Recomendaciones Prácticas.**

- Para asegurar la fluidez y calidad de los productos a obtener en esta fase, se debe garantizar el trabajo conjunto de todos los actores que integran cada instancia (Comité de Participación, Comité Político, Equipo Técnico Municipal).
- La modalidad para recoger recomendaciones y ajustes a las propuestas es a través de talleres que tengan una orientación clara, metodologías pertinentes y resultados sistematizados oportunamente.

## **CUARTA FASE: Diseño de Políticas, Programas y Proyectos.**

Definidas las orientaciones generales dadas por los lineamientos establecidos en la fase anterior, es necesario proceder al diseño de acciones con un mayor nivel de concreción, como son los programas y proyectos, para así dar respuesta a los problemas o necesidades detectados con anterioridad. Dicho de otra manera, los programas y proyectos, permiten pasar del diagnóstico a la acción.

## **Propuesta de Participación.**

EN ESTA FASE SE DEBE DEFINIR UNA CARTERA de PROYECTOS CLARAMENTE DELIMITADOS SEGÚN AREAS TEMÁTICAS. Dicha cartera debe responder directamente a la problematización y priorización establecida en las fases anteriores del proceso. Los proyectos y /o programas deben ser presentados en fichas que incluya a lo menos, los siguientes aspectos:

Nombre: denominación específica con que se reconoce el proyecto. Incluso puede ser un nombre de fantasía.

Ubicación-localización: definición del territorio, barrio o vecindario donde se llevará a cabo el proyecto.

Monto aproximado: marco presupuestario que implica el proyecto.

Beneficiarios: población objetivo a la que beneficia.

Entidad responsable: organismo que tiene la responsabilidad directa en el proyecto.

Fuente de financiamiento: presupuesto municipal, FNDR, presupuesto sectorial, etc.

Breve descripción del proyecto/programa: síntesis del proyecto con definición de objetivos claros y precisos.

Esta etapa cumple con la finalidad de informar a la autoridad comunal respecto de los planteamientos efectuados por los agentes convocados a los Talleres de Análisis.

Desde el punto de vista de los niveles de participación, en esta etapa predominaría aquel que la entiende como información, pero desde “abajo hacia arriba”, en el sentido que a partir de los Talleres de Análisis se informa a la autoridad comunal. Es por lo anterior, y dada la complejidad asociada a este proceso, que en esta instancia debiese primar la participación al nivel de Control Ciudadano, a fin de asegurar que la autoridad municipal se interiorice de los resultados de los talleres y exprese su voluntad

de traducirlos en estrategias y orientaciones de acción a ser incluidas en el PLADECO.

### **Recomendaciones Prácticas.**

- Es importante reforzar la idea de complementar el trabajo del Comité de Participación con un apresto o capacitación con el objeto de ofrecer elementos acerca del modo en que operan las fuentes de financiamiento público y las distinciones asociadas a los conceptos de proyectos, programa y políticas.
- Un elemento central en esta fase dice relación con que las inversiones y proyectos propuestos deben cautelar el cumplimiento de los Lineamientos Estratégicos formulados en la etapa precedente. Así será posible velar por la coherencia interna del PLADECO y su real ajuste con las problemáticas presentes en el territorio.
- Otra recomendación apunta a que de manera conjunta con el trabajo de formulación de los proyectos se realice una jerarquización de los mismos, a nivel de cada una de las instancias de participación existentes. De esta forma será posible definir cuáles serán prioritarios implementar.

## **QUINTA FASE:**

### **Presentación y Compromiso de Implementación del Pladeco.**

De acuerdo con la naturaleza participativa que ha caracterizado el proceso de planificación, en esta fase se deberán encontrar los diferentes agentes que han intervenido, para que de manera conjunta establezcan hitos que marquen el término de la elaboración del Pladeco y el compromiso de implementación del mismo.

En términos generales, esta fase puede asumir diversas formas, por lo que corresponderá a cada municipio establecer los criterios que sean más

pertinentes a su propia realidad. No obstante, se recomienda que al menos se tome en consideración lo siguiente aspectos.

### **Propuesta de Participación.**

- Llevar a cabo actividades suficientemente promocionadas a través de medios de comunicación locales de manera que todo habitante pueda asistir a ellas. Para esto es necesario definir canales de comunicación de alto impacto y costos reducidos, tales como, diarios murales, folletos, radios locales, etc.
- Asegurar la participación de todas las instancias que han estado presente durante el proceso, con especial énfasis en las autoridades encabezadas por el Alcalde.
- Suscribir una “Carta de Compromiso” entre representantes de la comunidad y las autoridades del gobierno local para efecto de ejecutar efectivamente el Pladeco. Esto formaliza una alianza entre el municipio y la comunidad.
- Formalizar un mecanismo para monitorear participativamente el compromiso suscrito. Para ello se podrán emplear diversas estrategias, entre las cuales cabe considerar la conformación de mesas con representantes de cada territorio intracomunal, la reactivación del Cesco o la formalización del Comité de Participación. Otras instancias posibles son las cuentas públicas, los diálogos y convenciones ciudadanas.

### **Recomendaciones Prácticas.**

- Es importante definir con antelación las modalidades de comunicación que tendrá el proceso de planificación con la comunidad. De esta manera se asegura un constante flujo de información que dé cuenta del proceso y no solo informe de los resultados alcanzados al final.

- Para permitir que la ejecución del Plan cuente con instancias que monitoreen el seguimiento de los compromisos adquiridos, es recomendable que se definan canales permanentes de participación, cualquiera sean las formas que adquieran en la práctica, en función de cada realidad específica.
- Evitar un lapso muy amplio entre el momento de aprobación de la versión final del documento Pladeco y su lanzamiento y puesta en marcha. Lo ideal es que ese período no vaya más allá de un mes.



# INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL: LA IMPORTANCIA DE LOS PLANES DE DESARROLLO COMUNAL (PLADECOS) EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO



Francisco Olea L.



# ÍNDICE

Introducción .....	71
1. Políticas Públicas y Planificación .....	71
1.1. Políticas Públicas.....	72
1.2. Planificación.....	74
2. El Plan de Desarrollo Comunal.....	76
2.1. Claves del Plan Comunal .....	77
2.3. Principios que orientan la elaboración de los Planes de Desarrollo Comunal .....	79
2.4. Algunos temas y ámbitos del Plan de Desarrollo Comunal .....	81
2.5. Orientaciones prácticas del Plan de Desarrollo Comunal.....	82
3. Alcances y Proyecciones .....	84
3.1. Desde el Gobierno Regional .....	85
3.2. Desde la Estrategia de Desarrollo Regional (EDR) .....	87
3.3. Desde experiencias regionales: Los Planes Estratégicos Provinciales .....	89
3.4. Desde el Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU) .....	90
3.5. Desde la Planificación Urbana Comunal.....	92
3.6. Desde experiencias regionales: El Marco Orientador para el Ordenamiento Territorial (MOT).....	94
4. Algunas Proposiciones .....	96
Bibliografía.....	99



El presente texto tiene por finalidad entregar algunos lineamientos sobre la naturaleza y alcance de los Planes de Desarrollo Comunal (Pladecos) y su incidencia en la planificación y gestión local.

La fuente de la información son los documentos elaborados por el Ministerio de Planificación, el Gobierno Regional de Santiago, como asimismo el desarrollo de talleres Regionales de Capacitación implementados por SERPLAC RMS los años 2004, 2005 y 2006.

En la primera parte se describen brevemente la relevancia y uso social del concepto de políticas públicas y planificación, como eje articulador del diseño y gestión de los Planes de Desarrollo Local.

En la segunda parte, el foco de atención está en la naturaleza, criterios y elementos constitutivos que permiten conocer y analizar el sentido estratégico de los Planes de Desarrollo Local.

En la tercera y última parte del documento, se analizan la relación del Pladeco con otros instrumentos de gestión y ordenamiento territorial implementados en la Región Metropolitana de Santiago.

Finalmente, se presentan algunas ideas fuerza a modo de proposiciones.

## **1. Políticas Públicas y Planificación**

En un ejercicio simple en la Web a través del buscador Google, el concepto de políticas públicas aparece cerca de 18.600.000, mientras la re-

ferencia a la planificación aparece cerca de 14.800.000. Estos antecedentes nos señalan la amplitud literatura y referencias de dos temas de uso permanente en el debate regional sobre materias de gestión pública.

Es preciso señalar que el interés de este documento de trabajo, es aportar al debate sobre los instrumentos de planificación regional desde los Planes de Desarrollo Local (Pladecos), cuyo foco de atención es la noción y uso del concepto de políticas públicas y planificación, aspectos en los cuál existen diferencias o imprecisiones significativas de las que pueden desprenderse equívocos analíticos y dificultades operativas.

### 1.1. Políticas Públicas

Según referencias de estudios y ensayos, las políticas públicas son diferentes a otros instrumentos de usos habituales en el sector público, como las leyes, metas ministeriales, prácticas administrativas y las partidas o glosas presupuestarias. Se refieren entonces a conceptos y definiciones operativas distintas, cuyo uso indiscriminado puede prestarse para confusión. “Diremos que la política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objeto público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados”<sup>1</sup>.

Los aspectos básicos de las políticas públicas se asocian a los flujos de información, en relación a un objetivo público, desarrollados por el sector público y consistente en orientaciones precisas para la acción y gestión. En general las políticas públicas incorporan tanto a las políticas del gobierno

---

1 Lahera, Eugenio, “Introducción a las Políticas Pública”. FCE, 2002, p 16

como a las del propio estado. Estas son, en estricto rigor, políticas de más de un gobierno.

Por otra parte, es posible considerar como políticas de estado aquellas que involucran en su gestión a un repertorio más amplio de instituciones y actores, o al conjunto de los poderes estatales en su diseño o ejecución. Para algunos autores, “el mundo empresarial está demostrando una responsabilidad social mucho mayor de lo que la gente piensa, por otra parte se tienden a considerar a las ONGs como organizaciones neo-gubernamentales, en lugar de no-gubernamentales, porque en muchos casos están directamente o indirectamente subvencionadas por los gobiernos y, en último término representan una forma de descentralización política en lugar de una forma alternativa de democracia”<sup>2</sup>.

Algunos factores que repercuten y pueden determina la calidad de las políticas públicas se asocian a los siguientes elementos:

- Los cursos de acción y los flujos de información referidos a un propósito público, establecido democráticamente,
- Los actores y participantes de las políticas, y
- Las orientaciones, como asimismo los contenidos, instrumentos o mecanismos y las propias definiciones o modificaciones institucionales.

Una observación significativa a estos procesos, se refiere a que no todo lo que hace o desarrolla un gobierno es política pública, estas además, pueden ser utilizadas como “unidad de transacción del sector gubernamental para fines analíticos, políticos o de reforma del estado”<sup>3</sup>.

Las políticas públicas deben orientarse con un horizonte integrador, a través de instituciones que consideren simultánea y prioritariamente los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. La incorporación de

---

2      Castells, Manuel. “La Galaxia Internet: Reflexiones sobre Internet, Empresa y Sociedad”. Edit Arete, 2001 p 311

3      Lahera, Op Cit. p 24

estos umbrales en el diseño, financiamiento, provisión y regulación son aspectos básicos a definir.

Finalmente, la búsqueda de mayor integración, equidad territorial y de género, necesita que la sociedad desarrolle sistemas de protección y promoción de oportunidades de mejorar sustancialmente la calidad de vida de nuestros habitantes. Las Políticas Públicas, deben escuchar a la comunidad en todos los aspectos que consideren de mayor valor social, y que vía mecanismos institucionales todos los actores sean partícipes de los beneficios del desarrollo. Cuanto más transparente sean estas políticas, mayor dinamismo se conseguirá en los propios compromisos sociales, así como también en obtener los impactos y evaluaciones esperadas.

## 1.2. Planificación

En diversos enfoques, la planificación ha sido definida como el cálculo que preside la acción, y consensualmente sus rasgos fundamentales serían los siguientes:

- a. su principal atributo es cierta capacidad de anticipar las situaciones o momentos en las cuales quien planifica (toma de decisiones) se desenvuelve.
- b. prescribir y precisar qué aspectos de la situación será intervenido.
- c. ciertos resultados esperados de los cursos de acción definidos.

Por otra parte, podemos señalar que la planificación es un instrumento que permite a las comunidades/actores coordinar acciones en la dirección de una visión compartida. Sin embargo, la planificación se debe enfrentar con su aparente incompatibilidad con las tareas urgentes de quienes están involucrados en su proceso y con su asociación a conceptos como “rigidez”, “normativa”, “limitante”, etc.

Si la planificación es una suerte de cálculo, diremos que las herramientas aplicadas al cálculo deben dar cuenta de la complejidad de la situa-

ción, o dominio sobre el cual se pretende planificar, si no es así se procederá con vacíos de información que harán estéril todo aquello que se ejecute.

El sentido de la planificación, también se relaciona con alianzas y coordinaciones útiles y necesarias para enfrentar su aplicación. Hoy en día, se hace absolutamente necesaria la cooperación para la coordinación de esfuerzos y la construcción compartida de visiones de futuro por parte de los agentes del desarrollo, sean estos públicos o privados.

Es en esta instancia en donde la Planificación Estratégica adquiere el sentido de instrumento al servicio de la construcción de visiones, estrategias y líneas de acciones comunes tendientes a mejorar los servicios y la calidad de vida en cada una de las áreas de intervención, y sobre todo, posibilitar un contexto institucional que permita sostener el proceso en el tiempo.

En la última década, el desarrollo de políticas públicas considera los métodos y herramientas de la planificación estratégica, la planificación comunitaria y la planificación ambiental, lo anterior en los ámbitos siguientes:

- Considera las condiciones económicas, comunitarias y ambientales de manera equitativa en el diseño de proyectos de desarrollo y estrategias de servicios,
- Incorpora a los principales interesados, en especial a los usuarios de servicios, en el desarrollo de estrategias de servicios que satisfagan sus necesidades,
- Construye visiones de futuro y estrategias de acción que se pueden sostener dado que se centran en los problemas sistémicos de fondo, en lugar de tratar los síntomas y contingencias diarias, y
- Toman en consideración las tendencias y limitaciones a largo plazo.

Si consideramos los aspectos anteriores, un proceso de esta naturaleza facilita no sólo un proceso democrático, sino también un vínculo estrecho

entre los funcionarios de los servicios públicos, los empresarios y la comunidad, con las actividades de planificación consensuadas a desarrollar.

La planificación se ha configurado de manera heterodoxa, siendo la contribución de variadas escuelas o enfoques cuya única validez es la experiencia o base empírica de su desarrollo. Desde este punto de vista resulta vital conocer y examinar los aportes conceptuales y metodológicos de cada una de las escuelas para su utilización e implementación en un territorio o localidad.

Finalmente, el proceso de planificación requiere un conocimiento acabado de la teoría procedimental de la planificación en el sentido de escuelas, procesos, instrumentos e indicadores a utilizar. Si la planificación está fuera del proceso de la toma de decisiones, puede ser un ejercicio técnico interesante, pero irrelevante desde el punto de vista social y territorial.

## **2. El Plan de Desarrollo Comunal**

Nuestra sociedad avanza en una nueva fase de desarrollo. La velocidad y amplitud de estas transformaciones tiene un fuerte impacto en los territorios y comunas de nuestra región. Los objetivos y horizontes de nuestras 52 comunas están en permanente conversación y su “governabilidad” implica consensos entre los distintos actores involucrados: sociedad civil, estado, privados, municipios, universidades y trabajadores, entre otros.

Discernir los determinantes y factores claves para el desarrollo apropiado de nuestra región y comunas también debe considerar cierta “capacidad instalada” en nuestros territorios. En esta dirección ciertos instrumentos para la gestión local, son parte de esta caja de herramientas que disponemos. Su uso y aplicación dependen básicamente de un manejo lúcido e innovador, aspecto crucial que sobrepasa una lectura simple y se articula con un enfoque normativo que también puede ser parte de su fortaleza,

así entonces la institucionalidad de nuestros municipios hace referencia al Plan de Desarrollo Comunal.

En una democracia representativa, el interés público está dado en sus instituciones, sus procedimientos y los actores involucrados. Así entonces, la Ley de Municipalidades en su artículo 6° señala que, se contará a lo menos con los siguientes instrumentos para la gestión municipal:

- a. El plan comunal de desarrollo y sus programas
- b. El plan regulador comunal
- c. El presupuesto municipal anual.

Mas adelante la ley postula, entre otros aspectos, que el Plan de Desarrollo Comunal es el instrumento rector del desarrollo en la comuna, y contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural.

En materia de temporalidad, señala que su vigencia mínima será de cuatro años, sin que necesariamente deba coincidir con el período de desempeño de las autoridades municipales electas por la ciudadanía. También se señala que su ejecución deberá someterse a una evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que sean necesarias.

Se postula además que, en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Comunal, el Concejo Comunal deberán considerar la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que ejecuten acciones en el territorio.

## **2.1. Claves del Plan Comunal**

La experiencia de los municipios de la Región Metropolitana de Santiago ha sido diversa, pero sus principales características retratan un proceso de análisis y diagnóstico de la realidad comunal para la toma de decisiones. Este proceso ha generado etapas de trabajo, cuya principal fase es la elaboración técnica a través de dialogo y negociación con los actores

involucrados, también se identifican algunas demandas locales específicas, y análisis de la oferta sectorial gubernamental (Fondos FNDR y sectoriales). El fin de este proceso culmina con la elaboración e impresión de un documento de trabajo, cuya sanción final es acordada por los Concejos Municipales respectivos.

2.1.1. Algunos aspectos observados en la elaboración de los Pladecos en la RMS, señalan que este instrumento es percibido como apoyo a la toma de decisiones municipal, y básicamente se expresa en los siguientes ámbitos:

- La planificación local es esencialmente un proceso que contribuye a definir una imagen objetivo de la comuna y el territorio a partir del diagnóstico desarrollado;
- Permite socializar y conocer las expectativas de desarrollo y calidad de vida de los habitantes de estas localidades a través de lineamientos estratégicos;
- Se constituye -en algunas ocasiones- en una herramienta para la gestión de programas y acciones público-privadas, con incidencia local;
- Puede contribuir a la coherencia de planes de inversión anual o plurianual en las comunas; y
- Permite o abre las posibilidades de una relación y link programático con otros instrumentos de planificación local como son los Planes Reguladores Comunales (PRC).

2.2. Según el Ministerio de Planificación, el desarrollo comunal debe ser percibido como un proceso que se materializa con la interacción de múltiples actores y agentes del desarrollo local y territorial, por ende, una diversidad de intereses y enfoques. Estos aspectos permiten identificar y caracterizar las principales tensiones sociales y dinámicas territoriales, para el diseño y formulación de lineamientos, acciones y programas para el desarrollo social, productivo y territorial.

El Pladeco permitiría entre otros aspectos:

- Anticipar escenarios futuros en distintos ámbitos: institucionales, sociales y territoriales, admitiendo la posibilidad de efectuar ajustes periódicos a la gestión local.
- Contribuye al debate comunal sobre el tipo de desarrollo deseado por los habitantes desde el territorio, sustentado en la participación ciudadana.
- Es una “guía para la acción”, es decir, un instrumento orientador de planes y programa.
- Se orienta a vincular acciones cotidianas con propósitos estratégicos de mediano y largo plazo.
- Contribuye al diseño y ejecución de presupuestos anuales coherentes y fundados.

### **2.3. Principios que orientan la elaboración de los Planes de Desarrollo Comunal**

Algunos principios que orientan la elaboración de los Planes de Desarrollo Comunal -según Mideplan- serían los siguientes:

- a. **Participativo:** La calidad de vida de nuestros habitantes depende de la capacidad de apropiarse del futuro, por ende, una sociedad fortalecida necesita conocer las expectativas de bienestar individual y el tipo de vínculo social que se establece entre los distintos actores sociales. Por lo tanto, el tejido social, los lazos de confianza y cooperación son ejes de una ciudadanía activa. Así entonces el desarrollo social no se logra con la sola ejecución de obras de infraestructura e iniciativas sectoriales destinadas al progreso material, si éstas no están en sintonía con las percepciones, aspiraciones, e intereses de la comunidad, aspectos que un Plan de Desarrollo debe considerar al momento de su diseño y sanción.

- b. Coherente: El papel de las conversaciones en la formulación de horizontes compartidos en las comunas requiere cierta sintonía fina entre las acciones a implementar, los instrumentos y recursos disponibles para su ejecución. A la vez, una cierta articulación con el marco presupuestario, los propios Planes Reguladores Comunales, como así mismo, con planes sectoriales e inversión pública efectiva, y otros instrumentos de planificación regional (Estrategia Regional de Desarrollo EDR, Plan Regional de Desarrollo Urbano PRDU, por ejemplo).
- c. Flexible: Como todo instrumento de gestión, el Pladeco y sus atributos están dados por las condiciones y lineamientos que señalan, su horizonte temporal, como asimismo por la capacidad de adaptarse con fluidez a los cambios del entorno que repercuten en el espacio local.
- d. Estratégicos: Una mirada de futuro consensuada estratégicamente requiere de una imagen objetivo a alcanzar en un territorio y en un tiempo determinado. Los lineamientos serán además producto del escenario de análisis como asimismo de las oportunidades y amenazas que cada localidad o territorio enfrenta al momento del diagnóstico.
- e. Operativo: Cabe subrayar que un Pladeco debe contribuir a la toma de decisiones y guiar un conjunto de acciones públicas. Este carácter requiere entre otros aspectos:
  - Un programa anual o plurianual de inversiones,
  - Definir y priorizar tanto la demanda comunal para inversiones, como asimismo priorizar la demanda hacia la región y sectores (salud, educación, vivienda, entre otros)
  - Territorializar la demanda y oferta público-privado en las comunas
  - Precisar metas e indicadores para su monitoreo, seguimiento y evaluación.

## 2.4. Algunos temas y ámbitos del Plan de Desarrollo Comunal

El aprendizaje territorial y social parece estar ligado muchas veces a la calidad de las instituciones públicas y su gestión sobre los territorios y comunas. La relación entre ciudadanía y confianza institucional estará presente al momento de evaluar el impacto de la gestión pública y su incidencia en la cotidianeidad de nuestros habitantes.

Por lo anterior, el vínculo social existente entre las instituciones y la demanda de los habitantes, debe estar mediada por los propios sueños, aspiraciones y capital social que existe en los territorios y comunas de nuestra región. Es decir, los intereses ciudadanos deben orientar el diseño y priorización de un Plan de Desarrollo.

La propia Ley Municipal, en convergencia con los actores sociales, señala que desde su territorio, los municipios podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la administración del Estado, funciones relacionadas con los siguientes ámbitos de interés ciudadano:

- a. La educación y la cultura,
- b. La salud pública y la protección del medio ambiente,
- c. La asistencia social y jurídica,
- d. La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo,
- e. El turismo, el deporte y la recreación,
- f. La urbanización y la vialidad urbana y rural,
- g. La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias,
- h. El transporte y tránsito públicos,
- i. La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes,

- j. El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación,
- k. La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y
- l. El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

## **2.5. Orientaciones prácticas del Plan de Desarrollo Comunal**

En este documento se plantea que no existen recetas únicas para el diseño y planificación de la gestión territorial, en particular un formato único para el diseño del Plan de Desarrollo Comunal. Se inclina más bien por orientar las políticas públicas y los instrumentos regionales y comunales que pueden contribuir a facilitar las alternativas de solución que cada comuna necesita, esto a través de la articulación de los ámbitos técnicos y áreas específicas de cada uno de ellos.

La descentralización y modernización de los gobiernos regionales y los municipales en base a políticas específicas es complementario a otro tipo de cambios necesarios para modernizar y agilizar la gestión pública, esferas como el e-government, la gestión territorial, fortalecimiento de los recursos humanos, gerencia pública, transparencia, entre otros. Por otra parte, la naturaleza de los cambios institucionales necesita en algunos casos más que el tiempo de un gobierno regional o local para ser implementados. Lo observado en este último período en las comunas de la RMS, adquiere una dinámica singular, según características territoriales, muchas veces asociadas a políticas específicas y con ritmos y velocidades propias.

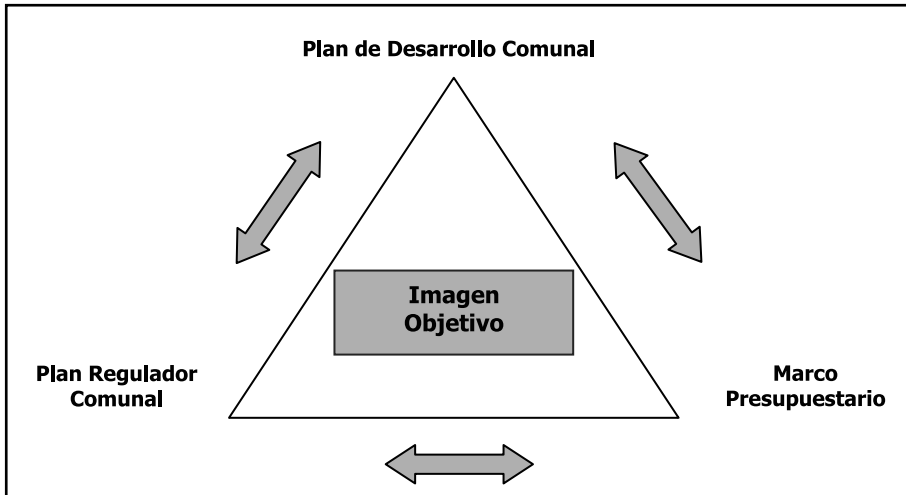
Por lo anterior, definir un “mundo común”, un Plan de Desarrollo Comunal, es siempre un proceso de construcción social, en donde la renovación de estos horizontes requiere ciertos conceptos, aprendizajes, conocimientos y lenguajes compatibles y viables. Es menester, tener en la retina social e institucional que fortalecer una sociedad y territorio, es un

reconocimiento a su historia, memoria y creatividad, a la vez, que fortalece sus lazos de identidad y pertenencia.

En general, la experiencia en la elaboración y validación de este instrumento de gestión municipal, es diversa y en muchas ocasiones no existen evaluaciones ni sistematizaciones de estos procesos. Sin embargo, podemos postular algunas orientaciones y elementos para la estructura de un Plan de Desarrollo Comunal:

- a. Análisis y diagnóstico de las problemáticas sociales, económicas, culturales e institucionales de cada localidad y territorio.
- b. Análisis y diagnóstico las principales dinámicas territoriales y urbanas observadas en la comuna.
- c. Imagen Objetivo, consensuada por la comunidad.
- d. Lineamientos estratégicos y articulación con otros instrumentos de la gestión local y territorial.
- e. Políticas, planes y programas e ejecutar en cada localidad y territorio.
- f. Plan de inversiones a ejecutar a partir del marco presupuestario definido (anual-plurianual).
- g. Definición de ciertos indicadores y metas claras y precisas.
- h. Seguimiento, monitoreo y evaluación del proceso.

## Esquema de Análisis:



### 3. Alcances y Proyecciones

Las transformaciones que experimentan nuestros territorios y localidades -aceleradas y muchas veces sigilosas- a veces hacen más tenue y flexible la gestión de los instrumentos de planificación, como asimismo el rol y quehacer de la institucionalidad pública.

Las dinámicas urbanas y el desarrollo de la gestión local, en muchas ocasiones generan externalidades negativas e impactos profundos en la calidad de vida de nuestra población. Por lo anterior, la trayectoria de las regiones y las localidades son la base para la definición de estrategias de desarrollo, que las personas deben apropiarse si quieren ser dueñas de su futuro.

Así entonces, los cambios implican riesgos y oportunidades para la equidad y el desarrollo de los territorios y comunas. Una manera de abordar los instrumentos de gestión local es conocer también su relación con otros instrumentos e institucionalidad pública existente. La escala regional/local adquiere sentido y coherencia desde la coordinación, lo que significa buscar articulación con los instrumentos de gestión regionales y experiencias en materia de planificación para disminuir las brechas que también en ciertas áreas metropolitanas e intra-comunales se han observado en nuestra región.

A continuación algunos bosquejos en esta materia:

### **3.1. Desde el Gobierno Regional**

Los gobiernos regionales por definición inciden en la dinámica pública en cada uno de nuestros municipios. Así las propias acciones institucionales impulsadas y modificadas por la intervención deliberada de nuestro gobierno regional tienen una gran relevancia, no solo en el ámbito de inversión pública, sino también en materias de ordenamiento territorial.

Por ejemplo, el artículo 16 de la Ley de Gobierno Regionales señala que, serán funciones generales del gobierno regional<sup>4</sup>: Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Para efectos de asegurar la congruencia entre las políticas y planes nacionales y regionales, el Ministerio de Planificación y Cooperación asistirá técnicamente a cada gobierno regional en la elaboración de los correspondientes instrumentos, emitiendo, a solicitud del gobierno regional, los informes pertinentes.

Señala además, la facultad de resolver la inversión de los recursos que a la región corresponda en la distribución del Fondo Nacional de De-

---

4 Fija texto refundido de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional

sarrollo Regional y de aquéllos que procedan de acuerdo al artículo 73 de esta ley, en conformidad con la normativa aplicable. También el asesorar a las municipalidades, cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo.

Por otra parte el artículo 17, de la citada ley, señala que serán funciones del gobierno regional en materia de ordenamiento territorial:

- a. Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes;
- b. Participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región;
- c. Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia;
- d. Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social;
- e. También la Ley señala funciones en materias que permitan contribuir a la formulación de las políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y de capacitación laboral, como también de promover la investigación científica y tecnológica, y fomentar el turismo; y
- f. En materia de desarrollo social y cultural, el gobierno regional, señala entre otros ámbitos que se deben establecer prioridades regionales

para la erradicación de la pobreza, haciéndolas compatibles con las políticas nacionales sobre la materia; distribuir entre las municipalidades de la región los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por éstas, en virtud de las atribuciones que les otorgue la ley; también el desarrollo de estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región, y el fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, incluidos los monumentos nacionales, y velar por la protección y el desarrollo de las etnias originarias.

Lo anterior señala claramente, que una gestión pública de calidad necesita iluminar algunos instrumentos de gestión y operacionalizar su acción en los territorios. Sin lugar a dudas, la luces de algunos problemas oscurecen otras esferas, pero el proceso de descentralización y modernización del estado ha incorporado esta problemática. Esta responsabilidad depende de temas que pueden ser abordados con otros instrumentos de gestión regional.

### **3.2. Desde la Estrategia de Desarrollo Regional (EDR)**

La Estrategia de Desarrollo Regional (EDR) es un instrumento de carácter indicativo, político y técnico, que apoya la planificación y orienta la gestión de las políticas públicas a través de las autoridades de la Región y otros actores del ámbito público y privado.

Está formulada sobre la base de diagnósticos cualitativos y cuantitativos compartidos por diversos sectores de relevancia en la Región: autoridades ministeriales, servicios regionales y municipales, empresarios, universidades y organismos de planificación y estudios territoriales, sectores estudiantiles, profesionales y expertos en las materias de interés regional.

Puede ser una útil herramienta para coordinar e integrar la acción de los organismos públicos y privados, en función de una imagen y visión

común de integración social, equidad territorial y de género, que aporte al desarrollo económico, la integración internacional, en un mundo global y competitivo.

Un instrumento como la EDR, constituye en estricto rigor, una carta de navegación que establece la dirección que deberán tomar las iniciativas de gestión pública, permitiendo priorizar inversiones y orientar las políticas sociales e inversiones privadas.

La Estrategia se basa en una Visión Estratégica. Ésta constituye su propósito mayor y su horizonte en el período en el que permanecerá vigente. Los ejes temáticos de la EDR constituyen la operacionalización de la visión estratégica, y deben ser conceptualizados. Estos pueden recoger las expectativas de los habitantes de nuestra región, proponiendo una mirada integradora e intersectorial, que reestructure las formas monolíticas de interpretar y resolver los complejos desafíos regionales.

Como instrumento de planificación, la Estrategia de Desarrollo Regional, constituye un conjunto de decisiones adoptadas por parte de la unidad que planifica. Bajo este enfoque, una EDR puede ser evaluada y valorada por la capacidad de presidir la acción a partir de sus prescripciones.

Finalmente, conocer, entender y analizar con precisión los problemas regionales y territoriales exige un adecuado procesamiento de tales problemas, sus principales factores y variables intervinientes. Las limitaciones bosquejadas, señalan que si bien es cierto, es posible que se mantengan importantes dosis de incertidumbre en nuestra región (dada la naturaleza cuasi estructurada de muchos de los problemas territoriales), los supuestos y escenarios futuros, contribuyen e enfrentan y aminoran los efectos y externalidades negativas propias de una región en desarrollo.

### 3.3. Desde experiencias regionales: Los Planes Estratégicos Provinciales

El plan estratégico provincial, proceso inédito en la RMS, desarrollado durante el año 2003<sup>5</sup>, fue concebido como una política pública de carácter estratégico, esto es, conjuntos jerarquizados de líneas de acción pública, privada y comunitaria, determinados en democracia y con participación, para que logren contar con un apoyo político sostenido.

Así entonces, un Plan Estratégico Provincial (PEP) debiera contener los elementos suficientes para constituirse en un instrumento útil para la gestión político-administrativa y de coordinación técnica de Gobernadores e Intendentes Regionales. La base de esta definición es una determinada concepción espacial/territorial del desarrollo, que orienta las acciones públicas y privadas de manera de poder abordar los temas centrales de un territorio: desarrollo de las actividades productivas, extrema pobreza, desarrollo social y protección del medio ambiente.

El sustento conceptual fue entendido en el marco de la descentralización y modernización del Estado. El proceso de descentralización del Estado ha mostrado logros y avances. No obstante ello, la situación particular de las provincias en dicho proceso ha merecido preocupación particular, ya que a pesar de su larga data en el país, no han tenido el mismo nivel de posicionamiento y fortalecimiento de los niveles comunales y regionales.

Su fundamento fue redimensionar el rol de las Provincias, en particular el de las Gobernaciones en el contexto del Gobierno y la Administración Interior y, fundamentalmente, diseñar e implementar un plan de acción en conjunto con los actores de la Provincia que articule los programas de inversión y financiamiento en torno a “Proyectos Provincia”.

Cabe señalar que la iniciativa de generar Planes Estratégicos Provinciales – inédita por lo demás en nuestro país – es fruto del análisis desarrollado en la Secretaría de Planificación y Coordinación de la Región Metro-

---

5 Experiencia regional implementada en las Provincias Cordillera, Maipo, Talagante, Chacabuco y Melipilla

politana para la aplicación y actualización de la Estrategia de Desarrollo Regional (EDR).

### 3.4. Desde el Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU)

En las últimas décadas, el impacto de las políticas de desarrollo urbano se asocia a obras o ambiciosos planes urbanos, el logro ha sido medido recurrentemente por indicadores cuantitativos, sin embargo, a medida que la calidad de vida, infraestructura y conectividad de nuestras ciudades mejora, los niveles de insatisfacción y conflictividad de los ciudadanos frente a problemas urbanos específicos tienden a aumentar<sup>6</sup>.

El debate en materia de construcción de mejores ciudades y localidades no está exclusivamente en la oferta centralizada de políticas o proyectos urbanos, sino que debe ser acompañado de una descentralización efectiva de la acción y gestión urbana, así como la propia institucionalización de los planes y proyectos. Así entonces, la institucionalidad urbana puede también ver mejorada su aplicación si consideramos la propia demanda comunitaria referida a los estándares deseados, como también en el mismo diseño de los planes a ejecutar y su repercusión en nuestras comunas.

Uno de los instrumento madre de este proceso, es el Plan Regional de Desarrollo Urbano, instrumento técnico legal definido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones<sup>7</sup>. Sus objetivos y metas son incorporados en la planificación urbana en todos sus niveles. Se postula que, el proceso de planificación urbana orientará y regulará el desarrollo de los centros urbanos a través de los instrumentos de planificación de nivel regional, intercomunal y comunal.

---

6 Ver Bresciani, Luis “Del conflicto a la oportunidad: participación ciudadana en el desarrollo urbano”. En FOCO, EXPANSIVA

7 La planificación urbana, para los efectos de esta ley, se define como el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico.

Estos instrumentos constituyen un sistema en el cual las disposiciones del instrumento de mayor nivel, propias de su ámbito de acción, tienen primacía y son obligatorias para los de menor nivel. Se establece además que las disposiciones del PRDU-RMS deberán incorporarse en los Planes Reguladores Metropolitanos Intercomunales y Comunales.

Los instrumentos ordenados según su ámbito de acción, son los siguientes:

- Plan Regional de Desarrollo Urbano.
- Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano
- Plan Regulador Comunal con sus planos seccionales que lo detallen.
- Plan Seccional.
- Límite Urbano.

Por otra parte, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, establece que la Planificación Urbana Regional orientará el desarrollo de los centros urbanos de las regiones a través de un Plan Regional de Desarrollo Urbano que estará conformado por los siguientes documentos:

- Memoria Explicativa,
- Lineamientos de Desarrollo Urbano Regional, y
- Planos.

Los Lineamientos de Desarrollo Urbano Regional se referirán, entre otras materias, a:

- i. Estructuración del sistema de centros poblados, su conectividad y sus relaciones espaciales y funcionales.
- ii. Definición de los asentamientos que pueden requerir tratamiento prioritario.
- iii. Dotación de vías de comunicación terrestres, especialmente los caminos nacionales y las vías expresas, las vías ferroviarias, los puertos, aéreos, marítimos, terrestres y pasos fronterizos.

- iv. Dotación y requerimientos de infraestructura sanitaria, energética, de telecomunicaciones, de equipamiento y de actividades productivas.
- v. Definición de prioridades de formulación de los Instrumentos de Planificación Territorial necesarios para la implementación del Plan Regional de Desarrollo Urbano.
- vi. Metas estimadas de crecimiento de los centros poblados.

El PRDU puede mejorar su articulación territorial representando la demanda comunitaria, si consideramos a lo menos los siguientes planteamientos:

- Coordinación y coherencia con otros instrumentos regionales y locales, en el caso específico los Planes de Desarrollo Comunal,
- La propia inclusión temprana de la comunidad,
- La creación de consensos urbanos básicos desde la experiencia y visiones locales, esto aspectos contribuyen a un política más eficiente, y que genere comprensión y acuerdo para enfrentar el crecimiento y desarrollo de nuestras ciudades.

### **3.5. Desde la Planificación Urbana Comunal**

Sin lugar a dudas la calida de vida de la población parte desde su propia localidad y hábitat inmediato. El proceso de modernización de nuestra región ha generado externalidades positivas y negativas en la mediada que nuestra ciudad crece y se desarrolla aceleradamente, y que repercuten en la vida cotidiana y estilos de vida de los habitantes.

Los daños medio ambientales, la forma urbana y la conectividad, producto del creciente proceso de urbanización han sido fuertemente cuestionados por las comunas. La comunidad se ha opuesto a iniciativas desarrolladas localmente en casos como: la localización de proyectos de viviendas sociales, planes reguladores que proponen aumentar la densidad, creación

y trazados de nuevas autopistas urbanas y daños directos al medio ambiente, entre otros conflictos vividos en la RMS. Muchas veces, estas tensiones han tenido como eje, el uso y condiciones de ocupación del suelo señalado por la planificación urbana comunal<sup>8</sup> que se realiza por medio del Plan Regulador Comunal.

El Plan Regulador es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento.

Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.

El Plan Regulador Comunal esta compuesto básicamente por:

- i. Una Memoria explicativa, que contendrá los antecedentes socio-económicos; los relativos a crecimiento demográfico, desarrollo industrial y demás antecedentes técnicos que sirvieron de base a las proposiciones, y los objetivos, metas y prioridades de las obras básicas proyectadas;
- ii. Un estudio de factibilidad para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado, en relación con el crecimiento urbano proyectado, estudio que requerirá consulta previa al Servicio Sanitario correspondiente de la Región;
- iii. Una Ordenanza Local que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes, y

---

8 Se entenderá por Planificación Urbana Comunal aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social.

- iv. Los planos, que expresan gráficamente las disposiciones sobre uso de suelo, zonificación, equipamiento, relaciones viales, límite urbano, áreas prioritarias de desarrollo urbano, etc.

Para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, estos documentos constituyen un solo cuerpo legal.

Sin embargo actualmente, los PRC requieren identificar y mejorar significativamente el proceso de inclusión y participación de los habitantes de cada comuna. La creación de acuerdos y consensos urbanos, la participación para fortalecer el capital social, proteger, mejorar la calidad de vida de nuestras comunas, requieren su articulación con los instrumentos señalados anteriormente, y en lo específico con los Planes de Desarrollo Comunal y la ejecución presupuestaria señalada en la propia institucionalidad comunal.

### **3.6. Desde experiencias regionales: El Marco Orientador para el Ordenamiento Territorial (MOT)**

Se pueden descubrir y conversar las reales proyecciones de los instrumentos públicos, y su factibilidad para un desarrollo humano sustentable para nuestros habitantes, sin embargo, la experiencia es también significativa al momento de conocer programas exitosos e innovadores en esta área.

La formulación del Marco orientador para el Ordenamiento territorial (MOT) comunal de la RMS, fue desarrollado como experiencia en el año 2003<sup>9</sup> con el apoyo del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ. Este fue caracterizado como un acuerdo para la formulación de directrices y criterios cuyo propósito es orientar directa o indirectamente las iniciativas y acciones relevantes planificadas por los actores públicos y privados.

---

9 Experiencia local en las comuna de San Jose de Maipo y El Monte

EL MOT es definido como una estrategia, que se constituye en una imagen objetivo del ordenamiento territorial, cuyo énfasis es el desarrollo armónico y racional de los recursos que dispone el territorio, cuyos ejes están en el desarrollo sustentable, tanto en la esfera social, económica y ambiental.

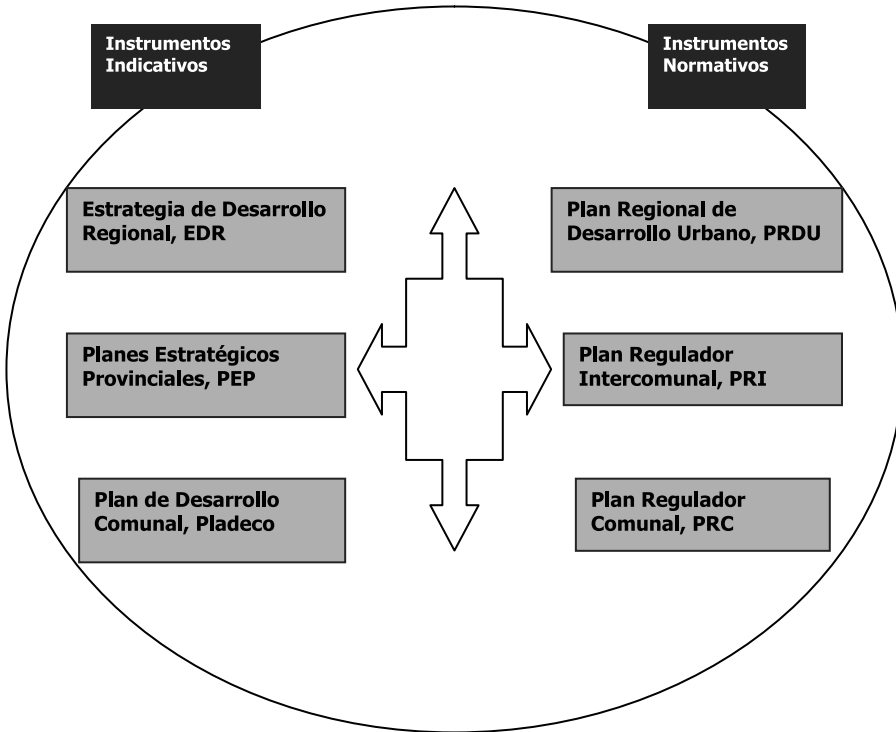
La implementación de este instrumento comunal es un ejercicio de construcción colectiva, consensuado por la comunidad. La implementación práctica se debe considerar como flexible, de carácter indicativo, participativo, y complementario con los actuales instrumentos de planificación.

Sus objetivos son:

- Visión de largo plazo y lineamientos estratégicos
- Orientaciones para el desarrollo territorial
- Agenda para el desarrollo territorial

El MOT, es concebido para articular adecuadamente los dos instrumentos de planificación formales disponibles a nivel comunal: el Plan de Desarrollo comunal (Pladeco) y el Plan Regulador Comunal (PRC).

## Esquema 2:



## 4. Algunas Proposiciones

- a. Según recientes informes de SERPLAC RMS, gran parte de los programas y políticas públicas de la Región Metropolitana de Santiago incorpora hoy en día el componente territorial, aspecto vital para la definición y gestión de los Planes de Desarrollo Local.
- b. En los últimos años, a medida que se evidencian nuevas dinámicas sociales y tensiones territoriales, la segregación, nueva pobreza, el crecimiento de la ciudad, el discurso de académicos y de los responsables del diseño y ejecución de las políticas sociales comenzó a reflejar

una preocupación por los problemas sociales acrecentados producto de cierto déficit en la toma de decisiones, debido a la ausencia de planificación y consenso con la comunidad sobre el tipo de desarrollo regional y los propios alcances en cada una de nuestras localidades.

- c. Los Planes de Desarrollo Comunal, como instrumento definido en la Ley Orgánica Municipal, en sintonía con los Planes Reguladores pueden contribuir a una gestión local más coherente, integrada y de mayor impacto territorial, en lo esencial debiera ser una herramienta de planificación para la acción.
- d. La inversión pública anual o plurianual de los planes y programas, y su marco presupuestario, deben ser claramente priorizada o jerarquizada por los municipios respectivos.
- e. El diseño, elaboración y ejecución de los Planes de Desarrollo Comunal requieren -sea cual sea la conceptualización de planificación y los enfoques y metodológicos- de conocimientos empíricos cualitativos y cuantitativos del ámbito territorial en el cual se implementará, aspecto clave que permite un mayor impacto social y territorial.
- f. Como todo instrumento para la gestión local, éste debe identificar y definir aspectos básicos como la imagen objetivo consensuada por la comunidad, un diagnóstico panorámico de la realidad local a enfrentar, y la operacionalización de sus definiciones básicas (metas e indicadores claros y precisos).
- g. La convergencia entre las “capacidades locales instaladas” y el capital social, nutre la creatividad y gestión local. Un desafío en esta dirección es la construcción y fortalecimiento de la confianza social. Indagar en los recursos asociativos y redes locales, que permitan potenciar, activar y dinamizar el compromiso local con el desarrollo territorial y local.
- h. La revalorización o el cuestionamiento de la planificación alcanza todas las esferas públicas: gobiernos, municipios, empresas privadas,

entre otros. Cada institución pública o privada da un uso social o técnico a la planificación y el ordenamiento territorial en función de sus propósitos, enfatizando algunas concepciones teóricas y metodológicas, utilizando algunos instrumentos y descartando otros, lo que significa poner en práctica aplicaciones muy heterogéneas. Sin embargo, la revalorización de la planificación y de las políticas públicas, enfatizan la concepción estratégica y el territorio tanto en el diseño como en la propia gestión. El necesario carácter participativo de ambas esferas y la necesidad de asegurar la anticipación del futuro, la coordinación de las acciones y la evaluación de resultados, es un requisito ampliamente consensuado por lo actores.

- i. Finalmente, las distintas experiencias regionales sobre gestión regional y local desde los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, en particular desde los Planes de Desarrollo Comunal, requieren la utilización -independientemente de la metodología empleada- de la noción de políticas públicas y una concepción espacial/territorial. Así entonces, las políticas públicas son un factor común, que incide y orienta la gestión local y las decisiones del Gobierno Regional, y de los impactos territoriales en los 52 municipios de la Región Metropolitana de Santiago.

## BIBLIOGRAFÍA

- BRESCIANI, LUIS** 2.006 “Del conflicto a la oportunidad: participación ciudadana en el desarrollo urbano”, en FOCO. Expansiva
- CASTELLS, Manuel** 2.001 “La Galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y Sociedad” Madrid, Editorial Arete
- CHILE. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)** 1979, Política Nacional de Desarrollo Urbano, Santiago
- CHILE, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)** 2003, “Metodología para la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal”
- CHILE, Proyecto OTAS** 2003, “Bases para el Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable de la Región Metropolitana de Santiago”
- LAHERA, Eugenio** 2002, “Introducción a las Políticas Públicas”. Santiago, Fondo de Cultura Económica
- OLEA, Francisco** 2004, “Pobreza Urbana y Políticas Públicas en el Área Metropolitana de Santiago”, Colección Ciudad y Territorio, SERPLAC Santiago

### ENLACES ELECTRONICOS

[www.serplacsantiago.cl](http://www.serplacsantiago.cl)  
[www.gobiernosantiago.cl](http://www.gobiernosantiago.cl)  
[www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)  
[www.minvu.cl](http://www.minvu.cl)  
[www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

