



Universidad de Chile

Facultad de Ciencias Sociales

Departamento de Sociología

---

# Los planes de desarrollo communal en tensión

La gobernanza y su implementación en escenarios  
locales de desarrollo

Memoria para optar al Título Profesional de Socióloga

Constanza Puy Valdés

Profesora guía: Gabriela Azócar de La Cruz

---

Santiago, Chile 2016

## Dedicatoria

A mi clan, por su cariño, paciencia y honestidad.

Gracias por acompañarme en todos estos años, por apoyarme en el día a día,

Por exigirme más y más, por guiarme.

Son mi ejemplo de trabajo, sinceridad y terruño.

Gracias a ustedes, por construir este nosotros.

## Contenido

Introducción .....	5
1. De la democratización a la gobernanza: el relevo del escenario local y rol del PLADECO como instrumento de gestión.....	7
1.1 Democratización en Chile.....	7
1.2 Desafíos a la democracia y la noción de gobernanza .....	8
1.3 Desarrollo local y gobernanza .....	12
1.4 Los municipios y el desarrollo local .....	15
1.5 El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) .....	16
1.6 Problema de investigación .....	20
2. Marco conceptual.....	23
2.1 Estado y políticas públicas .....	23
2.2 Gobernanza.....	31
2.2.1 Participación ciudadana.....	39
2.2.2 Territorio y configuración de lo local.....	42
2.2.3 Proyección .....	44
2.3 Desarrollo local.....	45
3. Diseño Metodológico.....	51
4. La gobernanza y el desarrollo comunal: los discursos en el instrumento de planificación del desarrollo local (PLADECO).....	56
4.1 Participación ciudadana .....	57
4.2 Territorio y configuración de lo local .....	66
4.3 Proyección de la intervención local .....	75
5. Experiencias de diseño e implementación de los PLADECO .....	79
5.1 Descripción de las experiencias de diseño e implementación de los PLADECO.....	81

5.3 Territorio y configuración de lo local .....	108
5.4 Proyección de la intervención local .....	129
6. Reflexiones finales .....	138
8. Anexos .....	152

## Introducción

En la actualidad, la intervención del espacio local se caracteriza por el fomento de la participación ciudadana, la eficiencia de las políticas sociales, y la articulación con otros niveles de gestión. Todas estas dimensiones se conjugan dentro de un contexto mayor en el que los procesos de descentralización y democratización se encuentran vinculados con nuevas dinámicas globales de gobernanza, y con procesos regionales de reestructuración económica y estatal.

En coherencia con estas nuevas orientaciones sobre cómo gobernar, los espacios locales se intervienen a partir de la noción de desarrollo local. Ésta integra dimensiones referidas a la construcción de comunidad, la calidad de vida de los habitantes, y la dinamización de los recursos locales. En este marco, el Municipio actúa como ente central encargado de direccionar este desarrollo y procurar su concreción, labor que ejecuta a partir de diversos instrumentos de planificación. Entre estos uno de especial importancia es el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), dado que su objetivo consiste en planificar el progreso de la comuna a partir de la definición de un horizonte general de mediano y largo plazo, a partir de una cartera de proyectos de intervención social.

Tras la exigencia legal de este instrumento hace más de una década (2002), existen pocos estudios que revisen su funcionamiento e impacto. Los que han trabajado la temática general del desarrollo local o el PLADECO en específico, han criticado y tensionado de manera directa su utilidad (Valdivieso, 2014). En efecto, se han observado problemas asociados a su diseño, la participación de los ciudadanos, y con ello, su implementación efectiva, con lo que se ha cuestionado su rol en el desarrollo local.

En función de ello, esta investigación se propuso revisar y evaluar este instrumento aportando con ello a la reflexión general sobre sus objetivos y su relación con el

desarrollo local. El análisis del PLADECO no solo consideró los elementos técnicos del mismo, sino que también dirigió la mirada hacia el contexto de emergencia del instrumento. Para ello se utilizó un enfoque que situó como centro del problema la relación entre las dimensiones de la gobernanza y los procesos de diseño e implementación de los PLADECO en escenarios locales de desarrollo. Para ello, se revisaron 19 Planes de Desarrollo Comunal, y se profundizó en su análisis mediante entrevistas a funcionarios municipales involucrados en los procesos de diseño e implementación de 6 casos de estudio. La producción de información y su análisis tuvieron el propósito de nutrir la discusión sobre este instrumento y tensionar su relación con conceptos tales como gobernanza, descentralización y desarrollo local.

## **1. De la democratización a la gobernanza: el relevo del escenario local y rol del PLADECOS como instrumento de gestión.**

Para esbozar la problemática central de la investigación, se presentará una revisión de los procesos de democratización en América Latina y Chile. Luego se señalarán los desafíos centrales que se generaron tras la puesta en funcionamiento de las nuevas democracias, para así explicar la emergencia de la noción de gobernanza en la región. Se abordará la relación entre gobernanza y desarrollo local, asumiendo este último como contexto clave de intervención. Se revisarán los instrumentos técnicos con que las instituciones locales trabajan el desarrollo local, para enfatizar la descripción de los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOS) y su relación con las dimensiones de la gobernanza. A partir de ello se plantean las tensiones que fundamentan el problema central de investigación.

### **1.1 Democratización en Chile**

Luego de los regímenes autoritarios (1970-1980), distintos países de América Latina debieron asumir desafíos comunes que versaban sobre la necesidad de construir gobiernos democráticos, recuperar la confianza de los ciudadanos, relegitimar las instituciones públicas y, con ello, superar la crisis política. En efecto, tal como destacan Mella y Berrios (2013), el enfoque tradicional de la noción de gobierno fue reforzado por la necesidad de evitar la regresión al autoritarismo y avanzar en las tareas de consolidación democrática. De esta manera, se trabajaron dimensiones como la pluralidad de la cultura política y la participación de diversos actores sociales.

En este marco, desde inicios de la década de 1990 Chile forja su propio proceso de transición democrática en que se implementaron importantes transformaciones en la administración pública. Luego del plebiscito de 1988, se desarrollaron las elecciones presidenciales que dieron como ganador a Patricio Aylwin, candidato de la Concertación de Partidos por la Democracia, cuyo programa de gobierno se suscribió

principalmente a la tarea fundamental de democratización del país. Este horizonte se basó en el reconocimiento de las limitaciones impuestas por el régimen autoritario, aceptando la gradualidad del cambio y consolidando el establecimiento de lo que se denominó como política de los consensos. En consecuencia, a tono con los procesos regionales, durante las décadas siguientes, Chile enfrentó la tarea democratizadora con reformas dirigidas a descongestionar y descentralizar el aparato administrativo, a la vez que a reposicionar al país en el mundo mediante el fomento de su desarrollo económico (Díaz C. F., 2009).

Pese a que las transiciones políticas se dirigieron a la tarea democratizadora con especial énfasis en la estabilidad de las instituciones y la legitimación de las mismas, estos enfoques de gobierno fueron cuestionados en su eficiencia y niveles de avance durante los años siguientes. En tal contexto es que surge una nueva agenda de desafíos para la democracia regional y se comienza a repensar la manera de gobernar desde la noción de gobernanza.

## **1.2 Desafíos a la democracia y la noción de gobernanza**

Los procesos de transición señalados en la región, plantearon la redefinición y ampliación de los derechos y la democratización, a partir de la reconstrucción y fortalecimiento de la ciudadanía, la institucionalidad y el control político. Desde estos desafíos se constituyó una nueva forma de gobierno que responde a la necesidad de una política plural y participativa. Se buscó transformar los mecanismos de decisión que en dictadura operaban bajo el modelo top down, hacia la convergencia de iniciativas sociales desde un modelo bottom-up. Esto implicó una redistribución de las responsabilidades asociadas a los procesos de intervención, a partir de lo cual se intentó integrar en la evaluación de la intervención estatal a distintos actores sociales y privados (Mella & Berrios, 2013). En el caso de Chile, esta forma de gobierno se abocó específicamente a contener las demandas sociales y fortalecer el aparato institucional. Cabe señalar que pese a la constante referencia a la participación de los actores sociales, y la consolidación de la democracia, la administración operó



desde un modelo de carácter centralizado, según el cual el diseño e implementación de políticas sociales se abordaron desde organismos públicos, lo que conllevó la congestión del aparato administrativo, problemas de eficiencia en la intervención social, y una pérdida de flexibilidad. Todo lo anterior en un escenario nacional marcado por cambios y agitación social.

Los antecedentes indican que la preocupación sobre cómo gobernar en democracia, se sitúa en un contexto regional donde la modernización productiva, los ajustes económicos y la democratización política, abren nuevos escenarios y produce un quiebre con los esquemas más tradicionales (Zumbado, 1994).

Por otra parte, el contexto mundial ofreció nuevas particularidades que tensionaron la forma de gobernar en las recientes democracias de la región. El proceso de globalización que caracterizó este periodo acarrió una desvalorización de la política, a raíz de que las decisiones públicas se tomaron en relación directa con grupos de intereses privados y de carácter transnacional, lo que desplazó el centro político a una escala mundial, desdibujando el rol y los alcances efectivos de los gobiernos nacionales. Además, problemas como la pobreza y la exclusión social se agudizaron, si bien es cierto que América Latina fue una de las regiones que más creció económicamente durante el siglo XX, también es reconocida como una de las zonas de mayor desigualdad de ingresos a nivel mundial. Esto instala en la gestión pública la preocupación por cómo palpar la riqueza producida en el desarrollo de la calidad de vida de los ciudadanos (Zumbado, 1994).

Así, se generó una desestabilización y convulsión social, que deslegitimó el proceso de democratización por su ineficiencia en estos temas, a la vez que desprestigió a las instituciones que abordaron dicha tarea. Además se expresó en un desinterés por la política y una baja participación ciudadana. Lo que tensionó la comunicación entre el gobierno y la sociedad dado el desborde generado por las movilizaciones y las constantes denuncias y reclamos de la población en los medios. Todo esto en su conjunto afectó el desarrollo de la política de los consensos. Es posible decir que la mundialización tensionó el mecanismo vigente de democracia en la región a través

de dos ámbitos centrales: la restricción de la capacidad interventora del Estado, puesto que este deja de ser central en la regulación social y la informalización de la política en función del desborde de las instituciones que conllevó el desarrollo de organizaciones ajenas a los mecanismos formales de participación ciudadana (Sarria, 2006).

A partir de los problemas locales, y las nuevas condiciones mundiales, las democracias de la región se vieron enfrentadas a nuevos desafíos a nivel de gobierno. Las tareas centrales versaron sobre la urgencia de incluir a la ciudadanía en los procesos políticos de toma de decisiones, generando mecanismos de intervención más amplios y descentralizados. Con ello se persiguió mejorar la eficiencia de la administración pública, resolver las problemáticas sociales prioritarias y enfrentar el nuevo contexto global. En consecuencia, durante la década de 1990 los científicos sociales y administradores públicos se abocaron a la tarea de repensar la manera de gobernar, contexto en el cual el concepto de gobernanza aparece como una salida a esta “crisis de la democracia” (Joao, 1998).

La noción de gobernanza muchas veces se entendió simplemente como “gobernar”, no obstante, en el contexto de crítica a la democracia y los desafíos impuestos por la globalización, este concepto adquirió otro cariz pasando a ser entendido como una “nueva” forma de gobernar. Efectivamente, la gobernanza se concibe como un gobierno más cooperativo, distinto del modelo jerárquico y centralizado, con escasa participación de los ciudadanos. Esta nueva concepción habla de instituciones estatales y no estatales, actores públicos y privados, que cooperan en la formulación e implementación de políticas sociales, desarrollando en conjunto la labor de intervención (Mayntz, 2001). Bajo este precepto la tarea de gobernar se redireccionó a una concepción más cooperativa, apelando al logro de mayor estabilidad y eficacia en del desarrollo de las políticas sociales. En tal contexto la gobernanza ha sido relacionada con eficacia, con la idea de buen gobierno, y con estabilidad político social (Joao, 1998).

Otro problema que subyace al tema de cómo gobernar en democracia, versa sobre la relación entre política y sociedad. Al desafío de la eficiencia en la gestión pública, subyace el problema de la legitimidad de la democracia. En efecto, la gobernanza se funda en dimensiones como la descentralización, la cooperación, el trabajo en red y la eficiencia (Mayntz, Nuevos desafíos de la teoría de governance, 1998), asumiendo los desafíos característicos de los tiempos en que emerge.

Tal como advierte Villanueva, la cooperación alude al reconocimiento de la mayor capacidad de decisión e influencia que tienen los actores no gubernamentales en los asuntos públicos así como en la definición de la orientación de las políticas públicas. Por otro lado da cuenta de nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con organizaciones privadas y sociales en la implementación de políticas sociales. Esto se articula con la tarea de fomentar la participación ciudadana, a partir del desarrollo de una ciudadanía activa e involucrada en el quehacer público, especialmente en el marco de la intervención de territorios locales. Junto con ello la eficiencia dice relación con la necesidad de relegitimar el quehacer público. Alude a un cambio en el énfasis de las políticas públicas centrado en el impacto y los resultados que éstas generan en la sociedad. La descentralización consiste en una reestructuración de la administración pública para que se ajuste a las nuevas necesidades de participación y legitimación. Esto implica por una parte la descongestión del aparato administrativo mediante la creación de estructuras intermedias y la delegación de responsabilidades a nivel de diseño e implementación de políticas sociales. Con la descentralización se persigue potenciar la eficiencia y efectividad de la intervención a partir de un nivel de trabajo mucho más acotado en el espacio local (Villanueva, 2006).

El territorio aparece como un espacio funcional para la gobernanza en tanto adquiere dos formas: la superposición de relaciones esenciales entre problemas, actores, bienes, y la organización de las relaciones entre distintos niveles de intervención. A nivel de territorio es posible cuestionar el impacto –de las políticas sociales, y esbozar nuevas alternativas de intervención (Calame, 2009).

Todas estas nuevas orientaciones sobre cómo gobernar, se materializaron en transformaciones administrativas del Estado, proceso conocido como modernización del mismo, y que bien puede comprenderse como adaptaciones “técnicas” de la gobernanza. En Chile los desafíos de eficiencia, participación y el establecimiento de consensos, fueron trabajados desde la conformación de una nueva relación entre Estado y sociedad, potenciando la capacidad de coordinar e imprimir coherencia en el accionar público. En este contexto se entiende que el rol del Estado es diseñar y fiscalizar la intervención pública más que a su ejecución directa. Esto implica una orientación hacia la comunidad y a la prestación de servicios sociales, lo que plantea la preocupación por los resultados como una tarea prioritaria (Tomassini, 1994).

Todos estos procesos de reorientación de la forma de gobernar, y las transformaciones a nivel de administración, implicaron el posicionamiento de lo local en el quehacer público, como medio en donde se articulan materialmente dichos elementos. De esta manera, conviene revisar la relación entre el desarrollo local y la gobernanza, para detallar así el contexto general en el que opera el PLADECO.

### **1.3 Desarrollo local y gobernanza**

El desarrollo local refiere al proceso de crear riqueza a través de la movilización de recursos humanos, financieros, de capitales físicos y naturales para generar bienes y servicios transables. Consiste en una estrategia al servicio de los individuos, la cual se efectúa desde las autoridades, el sector privado y la comunidad. Radica en la necesidad de generar bienestar social desde la identificación del perfil económico del territorio, el fomento de la participación e información de los ciudadanos, la creación de organismos de promoción del desarrollo, la administración efectiva de recursos propios, y el vínculo con otros niveles o instituciones (Castillo, 2006). Se vincula con el crecimiento personal de los ciudadanos, el desarrollo de lo colectivo, la creación y recreación cultural, el crecimiento económico, la concreción de la autonomía local, y el fortalecimiento de organizaciones locales (Ruiz, Modernización del Estado y desarrollo local, un estudio sobre el concejo municipal, 1999).

En efecto, el desarrollo local se sustenta sobre el desarrollo productivo del país, y la agilización de la administración pública. Dentro del contexto de democratización señalado, se configura como una tarea clave para abordar ámbitos fundamentales de la nueva gobernanza como el fortalecimiento de la ciudadanía y su participación, la eficiencia de la gestión, y el trabajo en red.

El desarrollo local provee un escenario acorde a las nuevas orientaciones metodológicas de la gestión pública: multi-sectorialidad, amplitud de proyectos, y articulación de lo público y privado (Galilea, 1987). Se revaloriza la multisectorialidad dado que se trabaja en función de necesidades más allá de un sector específico, lo que refuerza la integración comunal. Esta posibilita el trabajo efectivo de paquetes de proyectos y con ello su complementación, trabajando con un lenguaje de mayor concreción dada la cercanía con el territorio a intervenir.

En esta escala se pueden establecer con mayor factibilidad esquemas de concertación entre públicos y privados, dado que los problemas que predominan son de beneficio relativamente general (Galilea, 1987). En síntesis, se perfila como un escenario de intervención más eficaz que los ámbitos más globales o sectoriales en donde predominan conflictos de mayor envergadura.

Reposicionar el desarrollo local en relación con la gobernanza, conllevó una serie de transformaciones del aparato administrativo que se enmarcaron en el proceso de Modernización del Estado. Dentro de esto, uno de los cambios centrales es el de la descentralización.

En un sistema centralizado hay una tendencia a concentrar la autoridad de la toma de decisiones en un grupo reducido de roles, casi no hay delegación de labores puesto que toda actividad es definida y realizada por el administrador; de este modo, se mantiene una fuerte jerarquía en las estructuras administrativas, la cual es reforzada por una restricción de la delegación en la toma de decisiones (Restrepo

& Cárdenas, 2004). Al contrario, la descentralización implica *“un régimen de administración del Estado, en el cual se entrega la gestión de los intereses regionales o locales o de ciertas materias especiales a órganos independientes del poder central, dotados de personalidad jurídica de Derecho Público y de patrimonios propios”* (Pozo, 1990:5).

En Chile los procesos de descentralización administrativa no son exclusivos de la transición democrática, de hecho estos tienen data de 1950. Lo relevante son los avances en materia de descentralización política en los gobiernos regionales y los locales. Esto derivó en un mayor posicionamiento de funcionarios públicos ante la ciudadanía en su calidad de actores democráticos, a la vez que desconcentró las labores administrativas (Montecinos, Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile, 2005). En concreto se gestaron iniciativas para potenciar estos niveles de administración, como el “Acuerdo Político de Reforma Regional y Municipal de 1991” que permitió la creación de dos nuevas institucionalidades a partir de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades y la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

A nivel regional, se creó el Gobierno Regional (GORE), organización intermedia, descentralizada en sus funciones y territorialmente. Este se compone por un cuerpo ejecutivo a cargo del Intendente Regional, otro administrativo encargado de la asesoría técnica y una asamblea política: el Consejo Regional (CORE). Su misión es *“la administración superior de cada región, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella (...) para el ejercicio de sus funciones, los gobiernos regionales gozarán de personalidad jurídica de derecho público, tendrán patrimonio propio y estarán investidos de las atribuciones que esta ley les confiere”* (Arredondo, et al, 2013: 6). Para esto, el GORE dispone de instrumentos administrativos y financieros.

Otra escala dentro de la descentralización y que compete a esta investigación, es la local o comunal. Los Municipios *“son organizaciones autónomas que deben*

*satisfacer las necesidades socioeconómicas de su comunidad. Para ello se deben regir por un sistema democrático en el cual los alcaldes, enfocándose en la gestión, y los concejales, aprobando políticas, controlando dicha gestión y garantizando la participación ciudadana, deben asegurar que los recursos recibidos se inviertan en beneficio de los servicios y proyectos que garanticen el desarrollo socioeconómico”* (Bernstein & Inostroza, 2010:269). Para poder desempeñar estas labores, la municipalidad percibe ingresos a partir de lo dispuesto por Ley Orgánica Municipal, y la Ley de Rentas Municipales las que regulan los sistemas de financiamiento municipal tales como el pago de contribuciones, patentes comerciales, permisos de circulación, entre otros.

El proceso de descentralización en Chile, se acentúa producto de la labor democratizadora que tuvo un sentido restaurador de la política local (Mardones, 2006). En este marco, los municipios son las instituciones que asumen la tarea de fomentar el desarrollo local que, según lo que se plantea en esta investigación, se asocia directamente con las dimensiones generales de la gobernanza.

#### **1.4 Los municipios y el desarrollo local**

Las Municipalidades son organizaciones complejas cuyo quehacer se configura en cuatro grandes áreas de desarrollo: institucional, económica y financiera, urbana y ambiental, y social. La primera alude al marco legal que rige a los Municipios como organismos constitucionales, la generación de recursos humanos, la participación de la comunidad, la comunicación e imagen del gobierno local, así como sus formas de organización y estructura interna para alcanzar sus objetivos. El desarrollo económico y financiero refiere a la necesidad de generar un crecimiento armónico y sostenible dentro de la comuna, para garantizar una mejor calidad de vida entre los ciudadanos. El área urbana y ambiental persigue generar una gestión que asegure la “habitabilidad” de los vecinos de cada comuna, mejorando áreas comunes, procurando seguridad, regulación del tránsito vehicular, cableado eléctrico, agua potable y un ambiente libre de contaminación. Por último, el área de gestión social es

la más importante dentro del quehacer municipal, puesto que aquí se concentran las principales actividades, programas y servicios que se realizan para intervenir en el desarrollo local. En términos generales, lo social implica aspectos tales como salud, educación, trabajo, tercera edad, licencias de conducir, entre otros, a la vez que debe asegurar la superación de la pobreza, y un mejor comportamiento y convivencia social dentro de la comunidad (Bernstein & Inostroza, 2010).

Para promover el desarrollo comunal el Municipio cuenta con una serie de instrumentos que aportan a la planificación local, tales como como los Planes de Desarrollo Comunal, la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto municipal, y los Planes Reguladores (SUBDERE, 2006).

El Plan Regulador Comunal, es un conjunto de normas sobre las condiciones adecuadas de higiene y seguridad en los edificios, espacios urbanos, funcionalidad entre las zonas habitacionales de trabajo, equipamiento y esparcimiento (MINVU, s.f.). El Presupuesto Comunal, define la distribución de los recursos locales, dónde y cómo estos serán empleados. Estos pueden ser construidos de manera participativa con el objeto de empoderar a los ciudadanos en la definición de problemáticas prioritarias en sus barrios y generar alternativas de solución, apuntando con ello a la corresponsabilidad en el desarrollo de estos proyectos (SUBDERE, 2008). Los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO), son el instrumento rector del desarrollo en la comuna, que contempla acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural (SERPLAC, 2011). Este último instrumento es analizado en esta investigación, y sus características son detalladas a continuación.

### **1.5 El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)**

Según lo descrito en el “manual de elaboración de PLADECO” elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, éste es el principal instrumento de planificación y gestión municipal. Su objetivo consiste en contribuir a una



administración eficiente de la comuna mediante el desarrollo de programas, estudios y proyectos para el crecimiento económico y social de cada localidad (CEPAL y SUBDERE, 2009). Se plantea como una proyección del desarrollo comunal a largo plazo y debe ser construido en conjunto por los distintos actores involucrados con la misma: habitantes, dirigentes, representantes del municipio y expertos.

La elaboración de este instrumento está normada, y es requisito para el financiamiento de programas sociales desde el gobierno regional o central. La Ley N°18695 señala que corresponde a las municipalidades la elaboración, aprobación y modificación de los PLADECO, así como también su ejecución. Además se indica que tanto en su elaboración como en su implementación, el alcalde, así como el consejo, deben considerar la participación de la ciudadanía local (Gavilán, 2012).

La finalidad de los PLADECO es constituir una herramienta de gestión:

*“Estableciendo productos y procedimientos para visualizar los proyectos en el territorio, así como las posibles sinergias o amenazas que resultan entre ellos (...) se presenta como un instrumento que permite ver la integralidad y sintonía de los proyectos en el territorio”* (CEPAL y SUBDERE, 2009:7).

Es un instrumento dinámico que involucra tres ciclos: elaboración, negociación y gestión. La elaboración tiene el objetivo de instalar políticamente al instrumento como un proyecto común del municipio y la comunidad. Articula la propuesta municipal, la comunal y la toma de decisiones respecto a la definición de diagnósticos, prioridades, iniciativas a implementar, proyectos de intervención, entre otros. A este ciclo le sigue el de negociación, donde el Plan es presentado a nivel comunal. Esto coincide con los periodos de gobierno de los alcaldes, así su gestión se desempeña en función de estas directrices durante los cuatro años siguientes. En esta etapa se negocia el plan de desarrollo con el Gobierno Regional para asegurar su financiamiento. En el ciclo de gestión, se evalúa el proceso de elaboración en función de los principios

orientadores del instrumento, y a su vez, se diseñan en detalle los programas y proyectos a llevar a cabo (CEPAL y SUBDERE, 2009).

Los PLADECO se fundamentan en tres principios: legitimidad, transparencia y gobernanza (CEPAL y SUBDERE, 2009). El primero se funda en el respaldo de la comunidad, la cual es incluida en la construcción del instrumento mediante instancias de participación ciudadana. En coherencia con ello, la transparencia se basa en la entrega de información y difusión de los procesos y resultados a la comunidad. Finalmente, la gobernanza refiere a la finalidad del plan de desarrollo, como apoyo de la gestión municipal para fomentar el desarrollo local.

La potencialidad de los PLADECO radica en su metodología participativa. Esta apunta a legitimar la planificación mediante la inclusión y colaboración de distintos actores locales. Una característica esperada en este instrumento es su flexibilidad y capacidad de adaptación a las coyunturas locales, ambas desarrolladas a partir de la evaluación permanente y los recurrentes ajustes a su implementación.

En esta investigación se plantea que las directrices centrales de este instrumento son coherentes con las dimensiones trabajadas desde el concepto de gobernanza. Esto se observa en que el PLADECO aporta proyectando a la comuna y sus ciudadanos, en base a una metodología que se funda en la participación, el reconocimiento de un territorio común, y la planificación sobre proyectos a mediano y corto plazo.

Si bien es cierto que el PLADECO se entiende como el eje articulador del desarrollo en las comunas, en la práctica, no ha probado del todo su eficacia. La mayoría de los PLADECO son realizados por consultoras externas, a diferencia de los presupuestos participativos que responden a iniciativas de los ediles y son desarrollados desde los mismos municipios. Es por ello que los Planes de Desarrollo Comunal muchas veces son de origen exógeno, marcados por aspectos ajenos a la iniciativa de los actores locales. Esto se refuerza en la obligatoriedad de su aplicación

establecida en la ley orgánica de municipalidades, donde se advierte el no contar con el plan, puede ser argumento para la destitución del alcalde (Montecinos, 2006).

Otra de sus falencias es el déficit de participación ciudadana efectiva, dado que las decisiones tomadas no siempre recogen o canalizan el sentir de la comunidad (Gavilán, 2012). Si bien es cierto, que en sí misma la participación activa de la población incrementa la eficacia de la intervención local, su rol dentro de la planificación territorial no ha significado el despliegue de todas estas potencialidades. Esto se atribuye a deficiencias en la construcción de los instrumentos, a problemas comunales asociados a la identidad local, o bien, a comunidades con pocas organizaciones sociales e iniciativa. Es clave señalar que el tema de la participación se estructura desde la construcción de la identidad local y su articulación con los instrumentos de planificación, lo que la constituye como una dimensión de análisis particular en esta investigación.

Tal como se aprecia en las reflexiones de Valdivieso (2014), la utilidad del instrumento es la que se cuestiona en términos prácticos. A partir de su experiencia señala que la utilidad del instrumento es formal en tanto sirve para cumplir con la normativa, o solo para declarar buenas intenciones. En la misma línea, Jorquera (2012), denuncia que pese a la relevancia explicitada en la normativa municipal, en la práctica el instrumento es solo un indicativo de la gestión local, dado que no hay una obligatoriedad sobre la implementación de todo el plan en su totalidad. De esta manera, advierte que la dificultad deviene del hecho de que el instrumento implica pensar la comuna a largo plazo, situación que es conflictiva con la mirada cortoplacista que predomina en la administración comunal. Asimismo, la participación ciudadana se utiliza como factor de validación más que de construcción directa del instrumento, vale decir, tiende a ser más técnica, lo que acarrea también un desinterés los actores locales en este instrumento pues aparece ante ellos como algo esporádico y ajeno.

En términos generales, si bien se reconoce el potencial del instrumento como herramienta de investigación y planificación, se ha puesto en cuestión su impacto real en función de la utilidad concreta que tiene para el Municipio.

## 1.6 Problema de investigación

El Plan de Desarrollo Comunal es un instrumento que se posiciona como rector del desarrollo comunal, con el objeto de orientar los procesos de intervención a nivel local. Las dimensiones sobre las que se erige su construcción encarnan desafíos a la gestión pública a nivel general, y pueden ser agrupados en las siguientes dimensiones:

-Participación ciudadana: refiere a la inclusión actores sociales en la elaboración e implementación del instrumento. Esta labor, implica por una parte la construcción de una ciudadanía activa, a la vez que la identificación de éstos con un territorio común. Esto con el propósito de que se asegure su trabajo permanente más allá de los periodos de diseño del plan.

-Territorio y configuración de lo local: la construcción de lo local conjuga factores culturales, históricos, físicos, entre otros, de manera tal que es un producto. El reconocimiento de estos elementos aporta a la definición de la identidad local sobre la cual se sustenta la gestión e intervención pública dentro de la comuna. Asimismo, esta definición está acompañada por la articulación con otros niveles de gestión regional o nacional, que inciden en la administración local a través de programas sociales y financiamiento principalmente.

-Proyección de la intervención local: se trabaja centralmente a través de una cartera de proyectos de intervención a mediano y largo plazo. Con ello se pretende asegurar la eficiencia de la administración local mediante una orientación más concreta de la planificación. En particular esta dimensión se relaciona con la necesidad de legitimar la gestión pública desde su efectividad en la intervención social.

Es posible relacionar estos ámbitos con aquellas dimensiones que aborda la gobernanza en el contexto actual. En suma, la participación ciudadana se inserta en la necesidad de desarrollar la labor pública desde la cooperación de actores sociales; el territorio y la configuración de lo local implica el relevo de esta escala como escenario idóneo para planificar e intervenir con mayor concreción; finalmente la proyección apunta directamente a la eficiencia al atender las problemáticas sociales más sentidas por la población. Cabe destacar que la relación entre gobernanza y el PLADECO no es explícita ni directa, al revisar el concepto y el instrumento se identifican dimensiones de análisis que son coherentes entre sí. En consecuencia, el trabajo sobre la gobernanza apunta a identificar un marco conceptual desde el cual comprender el instrumento más allá de su aspecto técnico.

Las críticas planteadas a los PLADECO invitan a reflexionar sobre sus falencias y posibles mejoras. En este marco, se plantea la discusión sobre la relación entre el Plan de Desarrollo Comunal y las dimensiones de la *gobernanza*, entendiendo que en ella subyace una noción particular de gobierno local. Se persigue entonces dar cuenta de su pertinencia o adecuación efectiva a las demandas y desafíos impuestos a los Estados democráticos en la actualidad, considerando como contexto particular de análisis los procesos de desarrollo local implementados en nuestro país. Desde aquí, la pregunta de investigación se articula de la siguiente manera:

**¿De qué manera los Planes de Desarrollo Comunal implementan las dimensiones de la gobernanza en el marco de escenarios de desarrollo local?**

Con ello, el objetivo general de la presente investigación radica en comprender el PLADECO como un instrumento de gobernanza, tanto en su diseño como en su ejecución, dando cuenta de las estrategias utilizadas para la implementación efectiva de tales dimensiones. En consecuencia, los **objetivos específicos** que pretender abordar son:

- Describir experiencias de participación ciudadana tanto en los procesos de elaboración como en los de implementación de PLADECOS del Gran Santiago.
- Analizar cómo se configura la noción de lo “local” en los procesos de elaboración e implementación de PLADECOS del Gran Santiago.
- Dar cuenta de cómo se aborda la proyección de la intervención local en la elaboración e implementación de PLADECOS del Gran Santiago.

La importancia de trabajar temáticas ligadas al desarrollo local, la gobernanza y los instrumentos implicados en esta labor, reside en articular herramientas de reflexión y análisis sociológico sobre procesos y estrategias de intervención pública que se encuentran estrechamente vinculadas con el desarrollo actual de los procesos de reorientación de la gestión pública en nuestro país.

Efectivamente, la propuesta de análisis implica la articulación de elementos teóricos y prácticos en revisión del instrumento en cuestión. Si bien es cierto que se han desarrollado estudios o análisis en torno al PLADECOS y la gestión Municipal, estos tienden a focalizar el estudio en dimensiones específicas como la participación ciudadana, o bien trabajan sobre experiencias puntuales de implementación. Esta investigación aspira a aportar a la reflexión general a través de un enfoque más complejo que pone como foco de análisis a la gobernanza a la luz de experiencias prácticas de implementación de sus dimensiones, lo que posibilita nutrir la discusión sobre el alcance de este concepto.

En esta misma línea, el presente estudio persigue la evaluación de este instrumento el que, pese a años de implementación, no ha sido analizado desde una perspectiva como la aquí propuesta.

## 2. Marco conceptual

Como primer elemento se aborda la reflexión del Estado y las políticas públicas, apelando a caracterizar las distintas relaciones entre Estado y sociedad a partir de diversos procesos económicos, sociales y políticos. Dentro de estas configuraciones se ubica la noción de gobernanza, la cual se aborda desde su emergencia, perspectivas y dimensiones, a la vez que se caracterizan dimensiones como participación ciudadana, territorio y configuración de lo local, y proyección de la intervención. Finalmente se aborda el desarrollo local como aquel que constituye el contexto general de la problemática a observar.

### 2.1 Estado y políticas públicas

El análisis de la gobernanza en su configuración práctica dentro del desarrollo local, obliga al menos a estudiar la noción de Estado y de políticas públicas como dimensiones asociadas. El tratamiento de estos elementos, se realiza revisando enfoques de administración pública, dado el carácter de la investigación.

Como objeto de estudio, el Estado puede definirse como aquellas “*organizaciones administrativas con control territorial y monopolio de las armas y la ley, que cuentan con autonomía relativa para formular objetivos y trabajar en su logro*” (Valencia Agudelo, 2011:97). Esta definición da cuenta de dos elementos atingentes a este estudio: el rol administrativo del Estado por un lado, y su función ligada al logro de objetivos de intervención pública, por otro. El despliegue de estos factores se puede observar en la articulación entre Estado y sociedad, y dado el carácter dinámico del vínculo, su estudio precisa de una revisión histórica que permita entregar una contextualización del carácter de dicha relación.

Las transformaciones sociales plantean desafíos a nivel de producción de conocimiento, y los paradigmas predominantes se van tornando insuficientes para

dar cuenta de estos cambios. En este contexto, los científicos sociales generan nuevos enfoques que se traducen en un replanteamiento del rol del Estado en la sociedad. Para efectos de esta investigación, lo importante es caracterizar cómo se articula dicha relación, de manera que la revisión conceptual se centra en tres grandes paradigmas que abordan el vínculo entre el Estado y la sociedad: administración para el desarrollo, marxismo, y modelo gerencial. Estas perspectivas o enfoques se desarrollaron en la última mitad de siglo XX, y si bien tienden a tener su centro neurálgico en Estados Unidos, se despliegan y reafirman en América Latina.

A modo de antecedente, cabe describir el enfoque liberal que tuvo lugar en la década de 1920 en Estados Unidos. Desde este enfoque, se define al Estado principalmente en función de su rol ejecutor, entendido como el ente social encargado de aplicar planes o proyectos políticos. En esta visión, la esfera de lo político no implicaba directamente la ejecución, lo que planteaba al Estado como neutral en materia política, produciendo una dicotomía entre política y ejecución (Henríquez, 1995). Desde este enfoque el Estado se remitía a una función administrativa más limitada en materia social, dejando mayor espacio a la intervención privada y al desarrollo del mercado como propulsor de los avances económicos y sociales de cada país. Fue la crisis económica de la década de 1930 la que tensionó este modelo, acarreado consigo la necesidad de reconfigurar el rol del Estado. Esto implicó el paso de una postura más garante a una directamente interventora, lo que derivó en la creación de instituciones intermedias, la descentralización de la acción estatal con la mantención de una dirección central.

La maduración de estas medidas generó una re-conceptualización de la separación entre política y administración, que derivó en la noción de política pública en la década de 1950, luego de la Segunda Guerra Mundial. Su principal aporte a la administración pública, y con ello a la comprensión del Estado, fue poner al centro la toma de decisiones, tanto de las organizaciones públicas como privadas (Henríquez, 1995). Se amplió el foco inicial sobre la ejecución de proyectos al de la formulación de los mismos. Con ello, se hizo converger la política y la administración como parte del rol del Estado, complejizando su función interventora en la sociedad. Este avance



en la producción de conocimiento significó la implementación de un nuevo enfoque intervencionista, en donde el Estado se caracterizó por un mayor protagonismo, abarcando más funciones en materia de regulación de mercados y políticas sociales para paliar la crisis económica.

En este proceso de transformaciones a nivel de enfoques, Latinoamérica vivía un contexto particular marcado por la Revolución Cubana, lo que acarrió la preocupación de gobiernos de la región y de Estados Unidos por evitar un giro total hacia el socialismo. Esto se tradujo en la instalación de este nuevo paradigma bajo la noción de administración para el desarrollo, en el que se enfatizó la necesidad de modernizar la gestión pública, utilizando las tecnologías y conocimientos derivados de Norteamérica principalmente. Así, se configura el Estado desarrollista, que pese a fundamentarse en el vínculo entre política y administración, instala una salida más técnica al problema del subdesarrollo (Henríquez, 1995). Lo central en este proceso, era atender a la necesidad de generar mejoras económicas y sociales que permitiesen avanzar a la región. Aquí, el Estado se posicionó como un facilitador de dicha tarea.

Este enfoque fue impulsado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) creado en 1962, en conjunto con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), creado en 1972 con el propósito de *“promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública”* (CLAD, 2015). El ILPES promovió la reforma administrativa en América Latina apuntando a reconfigurar el rol del Estado en la línea de una mayor intervención para garantizar la solución a las problemáticas sociales de la época.

Posteriormente, la administración para el desarrollo entró en crisis en la década de 1970 a causa de que los avances económicos no lograron traducirse en mejoras en la calidad de vida de las personas (Henríquez, 1995). A partir de ello, asume mayor protagonismo la corriente marxista sobre la administración pública, aportando un planteamiento político del problema del Estado. Cabe precisar, que esta problemática había sido poco desarrollada desde este enfoque. No obstante, en un contexto social

de mayor algidez, y un viraje a la izquierda en el mundo académico europeo en los 60' y latinoamericano en los 70', se puso el acento sobre el tema del Estado y su administración:

*“Este nuevo interés tiene sus orígenes en muchas fuentes: el viraje hacia la izquierda de las universidades a fines de los años sesenta, que incluso llegó a afectar a los departamentos de administración pública; el crecimiento de las luchas alrededor del estado por la vivienda, la educación, el transporte, la salud, etcétera, luchas en las que la comprensión del funcionamiento del estado y sus implicaciones políticas ha llegado a ser un problema de la práctica política de muchos militantes; y el hecho que, como resultado de la expansión del estado, un gran número de socialistas son trabajadores del estado y, por consiguiente, el entendimiento de las implicaciones de las minucias de la organización estatal adquiere una importancia política inmediata”* (Holloway, 1982:11).

Entre los científicos sociales de Estados Unidos y Latinoamérica, se instalaron explicaciones económicas e históricas al surgimiento de las teorías sobre el Estado y su funcionamiento. Se indagó en los efectos que generaron en los trabajadores, y la sociedad en general. La tesis central consistió en relevar el carácter político de la administración pública desde una perspectiva de clase. En suma, *“se produce de modo sistemático un conocimiento alternativo en el campo administrativo, en otras palabras estamos en presencia de un nuevo paradigma de explicación del fenómeno administrativo, con un aporte muy significativo de autores de América Latina”* (Henríquez, 1995:117).

La dicotomía inicial entre política, entendida como decisiones, y la ejecución como proceso exclusivo de la administración, se vuelve a tensionar desde el marxismo. Ante ello, se postulan variadas tesis que se pueden sintetizar en la definición del Estado como aparato de dominación de la clase explotadora, que se vale de sus funciones administrativas e ideológicas para perpetuar su situación.

Específicamente los investigadores de la región, plantean al Estado como órgano director del conjunto de las esferas de la sociedad, y coordinador de la producción. Además, advierten que desarrolla una tarea de control y dominación para asegurar el imperio del capital sobre el trabajo, haciendo eco de la tesis central sobre la lucha de clases. En definitiva, en este enfoque la administración pública es comprendida como la acción del Estado en la sociedad, que abarca la ejecución y dirección. Con ello, se unifica en términos analíticos la política y la administración con la acción del Estado en la sociedad, por lo que la “*dicotomía política-administración es falsa como realidad y falsa como dicotomía*” (Guerrero, 1979:368).

En términos generales, el paradigma marxista figura como una explicación alternativa al problema del Estado y su despliegue en la sociedad. Aporta en la comprensión del fenómeno de la administración pública al posicionar una perspectiva de análisis que releva el carácter socio político del fenómeno, e indaga en la relación con el sistema de producción. Pese a estos avances a nivel teórico, en este enfoque no se profundiza el estudio del funcionamiento interno del Estado. En lo que refiere a experiencias de administración, se pueden señalar algunos gobiernos populares en América Latina, como el caso chileno de la Unidad Popular; pese a ello es complejo caracterizar reformas o transformaciones administrativas, puesto que este enfoque tendió a nutrir experiencias de lucha en la región que en algunos casos lograron constituirse como gobierno, enfrentando entonces otros desafíos respecto a su mantención en el poder.

En la década de los 80' se genera una crisis social y económica que da lugar al paradigma gerencial, que emerge principalmente en Norteamérica y se instala en América Latina en la década de los 90'. Las transformaciones económicas y sociales, como la mundialización, tensionan el rol del Estado. Aquí, nuevamente el desafío a nivel de la producción de conocimiento refiere a dar respuestas concretas a este contexto de cambios.

La noción de gerencia emerge en el sector privado, donde el énfasis está puesto en la eficiencia de la administración. Este paradigma tiene sus fundamentos en el

pensamiento económico neoclásico de la escuela austríaca, y rescata la idea de opción pública desarrollada en Estados Unidos. La gerencia pública se sostiene en pilares como la orientación al cliente, la privatización, el mercado y la competencia (Guerrero, 2003). El problema del financiamiento del órgano público se resuelve desde la concepción clientelar. En este sentido, los ciudadanos al estar cubiertos por los bienes tutelares de salud, educación, vivienda y trabajo, costean estos servicios con sus impuestos. En esta relación, asumen un papel activo al informarse de la eficiencia de la gestión a partir de sus aportes a la misma, exigiendo a la vez lo que les corresponde en materia de mejoras sociales. Por ello, las definiciones electorales pasan más por la satisfacción o insatisfacción con los servicios públicos que por la politización de las personas. La privatización y el mercado aluden al descongestionamiento del aparato estatal, a través de la adopción de herramientas del sector privado por parte del sector público, por ejemplo, la licitación de proyectos para poder agilizar la gestión de necesidades sociales.

En efecto, este enfoque refleja el crecimiento de los valores del mercado en el sector público, en donde el Estado se caracteriza por asumir un rol gerencial dentro del desarrollo económico y social. Se prioriza en la gestión la coordinación de actores tanto en el diseño como en la implementación de políticas públicas, con lo que se persigue una mayor eficiencia en la intervención social.

Dentro de este marco, durante la década de los 90' se llevaron a cabo una serie de reformas al Estado en América Latina. Estas se erigen en cuatro pilares transversales (Pereira, 2007). Uno de ellos es la reducción de su tamaño mediante la privatización, terciarización y publicitación (transferencia de servicios sociales y científicos hacia el sector público no estatal). Otro pilar consiste en la reducción de la interferencia del Estado mediante programas de desregulación que prioricen los mecanismos de control de mercado. Además del aumento de la efectividad de las decisiones de gobierno a través del ajuste fiscal, devolviendo la autonomía financiera al Estado. Finalmente, un cuarto pilar consiste en la creación de instituciones políticas que garanticen una mejor intermediación de intereses, y democratizen los gobiernos.

Las nociones iniciales de este paradigma, se fueron precisando con el curso de los años. Si bien es cierto que las bases conceptuales mantienen una visión económica del proceso de administración, se modifican aspectos ligados principalmente a la tarea de democratización. La noción clientelar es reemplazada por la de ciudadano, en pos de una mayor participación del mismo en un contexto de descrédito de la gestión pública. Asimismo, se incorpora las redes en políticas públicas, instalando la necesidad de cooperación entre organizaciones involucradas en distinta medida en problemáticas sociales u administrativas.

En suma, la reorientación de la administración “*comprende conceptos como publicización, que reemplazaría a privatización, ciudadano en lugar de cliente, funcionario en lugar de gerente y político en lugar de empresario*” (Guerrero, 2009:20). Estos cambios convergen en la noción de gobernanza, que si bien matiza la comprensión del Estado y su rol en la sociedad, se desarrolla en el marco de los pilares centrales de este paradigma. En Chile, el Estado se organiza dentro de este marco, definiéndose como liberal, occidental y democrático; asumiendo una visión económica de la administración y una formación política de gobierno democrático (Muñoz, 2014).

En concreto, el Estado en la actualidad se configura como un órgano administrativo enfocado en desarrollar una gestión eficiente que atienda satisfactoriamente problemáticas sociales, esto con apoyo de organismos privados y públicos aplicando la noción de trabajo colaborativo, integrando la participación de los ciudadanos, para construir de manera efectiva la democratización del gobierno. Su articulación con la sociedad se caracteriza por estar mediada por las dinámicas de mercado.

La intervención del Estado en la sociedad, se desarrolla desde las políticas públicas, las que al estar enmarcadas en esta relación “*debe expresar una visión de sociedad (totalidad e integralidad), así como un planteamiento del rol del Estado respecto a la sociedad*” (Podestá Arzubiaga, 2015:164). Más allá de las perspectivas en torno al tema, los expertos concuerdan en que consisten en actividades, cursos de acciones, proposiciones o transformaciones que aspiran a resolver los problemas sociales, esto

en coherencia con las definiciones del Estado. Refieren a disposiciones para atender realidades específicas que afectan a la sociedad, sean de índole política, económica, etc. (Maggiolo & Perozo Maggiolo, 2015). Las políticas públicas no son simplemente la planificación de una acción, o de decisiones que operan en el marco de causa-efecto, ya que encarnan un sentido que es otorgado por lo social. Por ello, es necesario plantear la relación entre el Estado y la sociedad, ya que *“en el proceso de una política, la sociedad no es solo el campo donde se origina el problema o la destinataria/beneficiaria de la misma; también es coautora de todo el proceso de una política”* (Guardamagna & Cueto, 2013:66).

En esta dinámica, el Estado es comprendido como un producto de la sociedad que se configura como ente administrativo, que para ejercer su función emplea a las políticas públicas como medio de intervención social. El objetivo de cualquier intervención estatal, y por ende, de cualquier política pública es alcanzar el bienestar. Esta noción ha sido ampliamente reflexionada por variadas teorías de la ética y la cultura que permiten distinguir a lo sumo tres posturas (Múnera, 2015). Un primer enfoque, entiende calidad de vida como la satisfacción de necesidades, lo que implica un modelo de intervención de tipo asistencialista, en donde se apela a la generación de una oferta de satisfactores para superar las carencias sociales. Una segunda acepción, define calidad de vida como agenciamiento de capacidades, que consiste principalmente en administrar todo tipo de recursos en función de determinados objetivos; se identifica también como enfoque promocional, puesto que se basa en la capacidad de los individuos para transformar sus situaciones. La última perspectiva, establece una comprensión de la calidad de vida como garantía de derechos, en donde se defiende un enfoque en el que lo económico se subordina a lo político, y por tanto, el deber del Estado consiste en garantizar las necesidades básicas que aseguren una condición de vida digna (agua, salud, empleo...).

Entre las características de la política pública se encuentra la estabilidad, que refiere a su mantención en el transcurso del tiempo. La adaptabilidad a los ajustes producidos por las dificultades o cambios en las circunstancias. La coordinación y coherencia tanto a nivel interno como externo, en la planificación y ejecución de una política, junto

con la vinculación con otras políticas sociales. La calidad y efectividad en la implementación, que aspira centralmente a la eficiencia de la gestión. Finalmente, la orientación al interés público al promover el bienestar social, reflejando altos resultados con una asignación escasas de recursos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

En definitiva, la reflexión sobre la reconfiguración del Estado, su vínculo con la sociedad, y la intervención mediante las políticas públicas, permite instalar una perspectiva histórica en la comprensión de estos fenómenos, puesto que a partir de estas relaciones se redefine el objeto de estudio. En este marco, la gobernanza figura como una nueva perspectiva sobre la problemática de cómo gobernar, en un contexto de mundialización, deslegitimación de la administración pública, y cuestionamiento sobre la cooperación en la gestión. Así, se plantea como una reflexión política en el marco de los nuevos desafíos que experimenta la gestión pública.

## **2.2 Gobernanza**

El concepto de gobernanza se origina en Europa, específicamente en Inglaterra en la década de 1980, y posteriormente se instala en el resto de los países europeos y latinoamericanos (Martínez Brochoud, 2010). Emerge en un contexto marcado por la mundialización y la “crisis de la democracia” generada ante la dificultad que presentan los Estados democráticos para resolver de manera efectiva la diversidad de demandas y problemáticas nacionales; y de asumir el creciente protagonismo de actores sociales en el debate público.

El aceleramiento de las transformaciones de la sociedad moderna a partir de la segunda mitad del siglo XX, repercutió en una mayor diferenciación interna de los ámbitos de acción estatal, y una creciente independencia de la política institucional. Entre estos cambios se pueden señalar la globalización, el aumento de la complejidad de la sociedad, las fallas de mercado y la crisis fiscal del Estado, entre otros. En este panorama de constante cambio, la fórmula Estado céntrico, altamente jerarquizado y unilateral, se torna insuficiente para dar respuestas a los retos

actuales, al igual que las salidas mediante la privatización, la desregulación y el mercado (Martínez, 2005). La tarea de gobernar se vuelve más difícil, lo que deriva en una pérdida de credibilidad y legitimidad de su accionar. Se tornó necesario repensar el rol del gobierno y la acción de gobernar. Con todo, la gobernanza surge como *“un concepto poscrisis, en tanto que la crisis y sus secuelas hicieron posible distinguir entre la acción del gobierno y la gobernación de la sociedad o dirección efectiva de la sociedad”* (Villanueva, 2006:80).

Un elemento clave en la aparición de este concepto, fue la necesidad de dar una respuesta a la problemática de cómo evitar que una sociedad se vaya a la deriva en un escenario de aumento de diversidad y diferenciación. Tal como señalan Peters y Pierre (2005), las aristas del problema consisten en el déficit fiscal de los Estados Europeos, el giro ideológico hacia el mercado y la globalización. Lo primero alude a la pérdida de las capacidades financieras del Estado durante las décadas de 1980 y 1990. Una de las fuentes de esta crisis financiera fue el aumento del gasto fiscal, que luego se reajustó según la inflación. Esto junto con la debilidad de los ingresos públicos, dado que la situación económica limitó la condición tributaria de dichos países. Con esto se dejó al descubierto la incapacidad del Estado de controlar e intervenir el mercado, lo que abre el escenario a otros actores para asumir más protagonismo en este ámbito. La globalización cambia el centro de poder a una escala mundial, desdibujando el campo de acción de los gobiernos y cediendo el protagonismo a los mercados.

Ante esto surge el desafío de adaptarse a este nuevo escenario y con ello, el concepto de gobernanza viene a reconfigurar la labor de gobierno. Instituciones internacionales recogen este desafío y comienzan a instalar la noción de gobernanza como una reconfiguración del rol del Estado dentro de la sociedad para hacer frente al nuevo contexto mundial. Precisamente el Banco Mundial, en 1992 desarrolla esta noción advirtiendo que la gobernanza refiere a la manera en que el poder se ejerce en el ámbito económico y social para asegurar el desarrollo de un país (Banco Mundial, 1992). A partir de la experiencia de esta organización se plantea que no basta con la correcta aplicación de políticas en materia de finanzas, ni con programas



que resuelvan malestares, puesto que las demoras en la intervención, su planteamiento aislado, y su ineficiencia derivan en un mal ejercicio de gobierno. Así, lo que se entiende como buen gobierno es aquel capaz de desarrollar una intervención social y económica que asegure la definición de reglas claras y reduzca la sensación de inseguridad derivada de los recientes cambios a nivel mundial. Estos planteamientos son reforzados posteriormente desde la OCDE la que, enfatizando la necesidad de cooperación entre distintos actores sociales, establece que la gobernanza consiste en el proceso mediante el cual los ciudadanos resuelven y enfrentan sus problemas colectivamente, empleando al gobierno como un instrumento dentro de esta labor (OCDE, 2000). Desde aquí se concluye que el Estado debe asumir un rol de gestor dentro de la sociedad, coordinando y clarificando las leyes económicas y sociales, a lo que se agrega la necesidad de que sean los mismos actores sociales quienes participen de su desarrollo.

Villanueva (2006) define el concepto recalcando su carácter descriptivo y normativo. Señala que la gobernanza sirve para describir los cambios acontecidos a finales del siglo XX respecto de la relación entre gobierno y sociedad. Señala además que dicha relación connota un ámbito normativo, en tanto regula los nuevos modos de gobernar consolidando un formato más horizontal o en red entre actores públicos y privados.

Esta situación es comprendida por algunos pensadores como un vaciamiento de poder, en tanto, la incorporación de actores extragubernamentales en la tarea directiva de la sociedad se asocia a la idea de gobierno indirecto (Villanueva, 2006). No obstante, la noción de coordinación y asociación de actores para dirigir la sociedad, no es contradictoria con una definición pública de la intervención social. Villanueva advierte que no se trata de vaciar al Estado, sino de adaptarlo a los desafíos y características del contexto global; así define gobernanza como:

*“El proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia – fundamentales y coyunturales – y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección. El concepto implica dos dimensiones fundamentales de la vida humana en sociedad: la intencionalidad social y la capacidad social de transformar los propósitos en realidades (...) la gobernanza contiene entonces una dimensión valorativa (teleológica) y una dimensión factual (causal, técnica)” (Villanueva, 2006:90).*

Para efectos de esta investigación la noción de gobernanza será considerada desde su doble carácter y su dimensión valórica y técnica. Justamente el ejercicio de analizar el instrumento PLADECO desde las dimensiones de la gobernanza, se aboca a comprender cómo se articula en la implementación los valores tras la reorientación del cómo gobernar y las condiciones materiales para sostenerlos.

Este concepto nace en la búsqueda de nuevas alternativas de dirección social, en un momento en que el desarrollo de esta labor se tornó ineficiente. Hay que considerar dos mecanismos que entran en escena y definen una impronta particular a la nueva gobernanza: el protagonismo de los mercados a escala global, y una mayor incidencia de las organizaciones sociales en la esfera pública. Ante ambos factores se acoge la necesidad de articular a todos los actores involucrados en el funcionamiento de la sociedad, asignando al Estado un rol de corte orientador. Aparece como “redes inter organizacionales auto organizadas” que se hacen cargo de una variedad de tareas públicas, y están integradas por actores privados, socio civiles e intergubernamentales (Rhodes, 2005). Desde esta realidad, el Estado redefine su accionar, procurando una mayor democratización de la administración pública, y una mayor eficacia a partir del trabajo en red.

En un primer momento en el análisis de la gobernanza, se enfatizó el uso de redes como mecanismo de coordinación entre los actores involucrados en los procesos de intervención pública. Se propiciaron reformas a nivel de Estado para cambiar la burocracia jerárquica hacia un mayor aprovechamiento de los mercados y las redes,

especialmente en la prestación de servicios públicos. La noción de “red” se utiliza para hacer referencia a la interacción entre actores, ya sean públicos o privados, en áreas de acción política concreta (Bonafont, 2004). Se basa en la variedad de relaciones entre Estado y Sociedad, planteando un modelo de trabajo colectivo.

Estas medidas generaron una serie de interpretaciones sobre la noción de gobernanza. Tal como se señaló, con la mundialización y el aumento de la actividad económica transnacional, se crearon instituciones políticas y económicas a nivel internacional, lo que contribuyó a una mayor complejidad del quehacer público. El Estado se fue “fragmentando” en la medida en que dependía cada vez más de otras organizaciones para garantizar sus objetivos e implementar las políticas sociales en cuestión. Ante esto, se plantea una crítica sobre el “vaciamiento del Estado”. Se aduce a que se ha socavado la capacidad del ejecutivo, haciéndolo dependiente de los organismos internacionales, la mercantilización y los actores privados (Rhodes, 2005).

Posterior a ello, se configura una segunda perspectiva que instala la idea de meta-gobernanza. Desde esta se señala que el Estado ha reafirmado su capacidad de gobernar combinando estructuras de gobierno y desarrollando instrumentos indirectos de control (Villanueva, 2006). La meta-gobernanza ha sido entendida como una forma de operar en la que el Estado dirige y regula al conjunto de organizaciones implicadas en el desarrollo social, en lugar de proporcionar directamente estos servicios a través de las burocracias estatales.

Finalmente, una tercera corriente de análisis trabaja la idea de gobernanza descentralizada (Villanueva, 2006), la que recalca la necesidad de adoptar un enfoque ascendente centrado en los actores sociales para configurar un nuevo modelo de gobierno. Este énfasis se funda en un contexto de cambios constantes, donde se aborda la urgencia de construir una forma de gobernar que sea flexible y logre canalizar estas transformaciones. Desde este enfoque es clave incluir a los sujetos implicados en estos procesos, para descentralizar la labor del Estado y asegurar su eficiencia.

Se puede consensuar que la gobernanza busca que los distintos actores involucrados en los procesos de toma de decisiones políticas sobre la sociedad, tengan las condiciones necesarias y suficientes para hacerlo. Ello implica el desarrollo de diversas características, como la participación, la transparencia, la eficacia y coherencia. La participación alude a la inclusión de actores públicos y privados en la labor de definición y regulación de políticas sociales (Martínez, 2005). La transparencia apunta a reforzar la legitimidad de la administración pública, fomentando la participación ciudadana activa e implementando mecanismos de rendición de cuentas para fortalecer la confianza en la gestión. El *accountability* implica la redefinición de procesos para transparentar la administración, donde esta se flexibiliza a través de la inclusión de más actores en este marco. La eficacia es entendida como la consecución del resultado esperado de la intervención en concordancia con los objetivos establecidos para esta. La coherencia, refiere a que los objetivos de una política no sean socavados o afectados por actividades de gobierno en ese mismo ámbito, apuntando a que las iniciativas se complementen según áreas de intervención.

Ante esta necesidad de redirigir el gobierno y su quehacer, el debate académico internacional sobre gobernanza adquiere fuerza y protagonismo en Latinoamérica. Esta discusión se instala y desarrolla por organismos internacionales tales como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y el Banco Interamericano de Desarrollo. Desde aquí se enfatiza la necesidad de fortalecer ámbitos asociados a la intervención como la transparencia, eficacia, el control social y la articulación de actores sociales (Zurbriggen, 2011). Con todo, las principales transformaciones ocurridas en la región apuntaron a desplegar procesos de descentralización y transferencia de tareas gubernamentales hacia niveles locales. El objetivo central era mejorar los servicios públicos locales, en términos de eficiencia, eficacia y apego a las comunidades, así como también desarrollar mecanismos para acercar las decisiones de gobierno a los ciudadanos. La gobernanza local figuró como un instrumento clave en la gestión para re direccionar la construcción de la democracia en América Latina (Zurbriggen, 2011).

La importancia de la escala local en la noción de gobernanza es trabajada con especial énfasis por Pierre Calame (2009) quien analiza el concepto desde su propuesta de “revolución de la gobernanza”, priorizando dimensiones como la participación, la concreción, y el territorio y configuración de lo local.

Como parte de esta discusión Calame (2009) plantea la necesidad de fortalecer la legitimidad del quehacer del gobierno. Señala que las bases de la legitimidad residen en responder a una necesidad sentida por la sociedad, acorde a valores y principios reconocidos y ejercidos con eficacia por los funcionarios respectivos, siempre al alero de las leyes. Con todo, el autor agrega a la definición de la gobernanza tres términos esenciales: la legitimidad, entendida como el ámbito de las representaciones; la legalidad, en el marco del derecho, y la eficacia, en el terreno de los hechos y del rendimiento.

Este mismo autor plantea una “revolución de la gobernanza” al poner al centro la noción de subsidiaridad activa, la cual recoge las dimensiones participación, la concreción y la territorialidad. De esta manera, señala que esta noción “*no solo maneja la relación entre niveles de gobernanza – que es simplemente una de las dimensiones de las relaciones – sino que también es central en la relación entre actores, fundamento del partenariado*” (Calame, 2009:142). Según Calame, la responsabilidad de la elaboración de respuestas concretas debe ceñirse al nivel más local posible, a la vez que toda acción empleada debe ser orientada por un número de principios rectores comunes, vale decir, no se trata de que lo local funcione en total libertad, sino que sea dirigido en coherencia con otros niveles de intervención. Cabe aclarar que desde la idea de la subsidiaridad activa, cada escala de gobernanza no consiste en aplicar reglas uniformemente, ni en actuar solos, sino que apela a encontrar soluciones para objetivos comunes, según principios definidos en forma colectiva. En suma, desde esta perspectiva el centro de gravedad es desplazado desde un desafío de elegir soluciones alternativas, a uno de elaboración conjunta de soluciones a problemas comunes, en colaboración entre los actores involucrados en el desarrollo de un territorio específico.

A partir de esta propuesta el autor destaca una dimensión clave en la nueva concepción de la gobernanza: la participación de los actores sociales. Este énfasis es coherente con la tarea democratizadora asignada a la gobernanza según lo señalado por Villanueva. Refuerza la necesidad de articular a todos los involucrados en la labor de reflexión e implementación de soluciones. Con ello se desprenden precisiones importantes, como el hecho de que la participación no opera como una consulta de tipo diagnóstico a los actores sociales, sino que apela a una articulación de los mismos en la elaboración de líneas de trabajo. Esto junto con el hecho de que debe considerar distintos sectores de un mismo territorio, desde privados, actores sociales, sus habitantes, u otros involucrados de manera directa o indirecta en este.

Desde esta perspectiva la descentralización de los procesos de toma de decisiones es considerada como un elemento clave dada la importancia que se le otorga a la diversidad y la concreción de la gestión social. En este contexto el territorio aparece como un espacio funcional para la gobernanza en tanto adquiere dos formas: la de superposición de relaciones esenciales entre problemas, actores, bienes, y la organización de las relaciones entre los niveles de gobernanza. En efecto, *“es a nivel del territorio que podemos cuestionar los modelos de desarrollo actuales y los sistemas mentales y conceptuales que los fundan. A nivel local es donde mejor podemos describir las patologías de esos modelos, interrogarnos sobre la realidad de las necesidades que se pretende satisfacer y esbozar alternativas”* (Calame, 2009:202). En suma, este figura como el punto de aplicación de principios rectores definidos a otra escala, el espacio de cooperación de distintos niveles de gobernanza, y el lugar concreto desde el cuál problematizar, evaluar y proyectar.

Por último, en miras de una relegitimación del quehacer público, resulta clave asegurar la eficacia de la gobernanza en su implementación. La articulación de los actores y de lo local opera en miras de facilitar un espacio de mayor concreción de aquellas iniciativas de intervención y cambio social, dada la cercanía y las responsabilidades compartidas entre los actores que participan de estos procesos. Con ello, otra dimensión de análisis de la gobernanza que resulta central, es la

proyección de la intervención, entendida como la capacidad de traducir diagnósticos en programas sociales o iniciativas concretas a implementar en el mediano plazo.

La gobernanza como enfoque se adscribe a la tarea de la eficiencia en la administración pública. Con ello, se incorporan nociones como las redes, la acción local y la proyección, con el propósito de articular de forma coherente las nuevas exigencias de la dinámica social, con la configuración del rol Estatal. Esto que se plantea a nivel de discusiones académicas en el ámbito de la gestión pública, se implementa dentro de la organización del aparato de gobierno, en donde se reposicionan los contextos locales de desarrollo como escenarios ideales para materializar estas transformaciones. En suma, para efectos de esta investigación la gobernanza es entendida como un replanteamiento de la relación entre el Estado y la sociedad mediante la configuración de una nueva forma de gobernar. Esta enfatiza el trabajo cooperativo entre actores privados y públicos, lo cual en el marco de una gestión volcada hacia los espacios locales adquiere un marcado énfasis en la participación ciudadana; incorporando entonces la necesidad de generar mecanismos de gestión local que impliquen una administración eficiente que proyecte una intervención concreta.

En ese sentido, para un conocimiento más completo de la gobernanza como tal, conviene indagar en tres dimensiones centrales que son las que permitirán analizar en el caso concreto de los PLADECO: participación ciudadana, territorialidad, y proyección.

### **2.2.1 Participación ciudadana**

La noción de participación ciudadana se instala en la reflexión sobre cómo gobernar a partir de la crisis de representatividad y el debilitamiento de las instituciones políticas tales como los parlamentos. El ciudadano común se distanció de los gobernantes, puesto que estos figuraron como unas grandes estructuras burocráticas centralizadas, cerradas a la iniciativa y opinión de las personas (Schlesinger, 2011). Este problema llevó a la reorientación de la administración pública en miras de una

relegitimación de los gobiernos y su gestión. Marco en el que la participación activa de los ciudadanos adquiere relevancia como medio para recobrar la confianza en las instituciones públicas. Aquí se deslinda que no basta solamente con el origen electivo o popular del gobierno para legitimarlo, sino que se torna necesario orientar su acción según el planteamiento ciudadano. Así, la participación se liga a la democratización como proceso de apertura de las estructuras e instituciones. El objetivo consiste en establecer una relación más directa y funcional entre gobernados y gobernantes (Ramos, 2009).

En general, tal como señala Ramos (2009): *“la participación ciudadana es la intervención de los ciudadanos en los asuntos que le son de su interés o en donde pueden decidir”* (pag 90). Con ello se instalan dos ejes centrales del concepto: el interés común, y la base organizativa de la participación ciudadana. Lo primero apunta a que la base de la intervención de una persona en un proyecto, consulta o situación, radica en que tiene un interés latente o manifiesto que lo identifica. Refiere a cómo el ciudadano actúa en el marco de los intereses públicos y se identifica con ellos. A su vez, participar alude a “tomar parte”, e implica la pertenencia a una organización o colectivo. Esto instala la necesidad de la organización para la participación como medio de movilización de los ciudadanos. En el caso de los PLADECO esto se puede observar en la identidad local que asumen los ciudadanos de una misma comuna, y la convocatoria específica que se realiza desde los municipios a las organizaciones de bases. En este mismo marco son clave los mecanismos de promoción de la participación ciudadana en la elaboración del instrumento.

En el caso del PLADECO el tipo de participación que se desarrolla se puede caracterizar como procedimental. Esta participación se define como:



*“La intervención de ciudadanos que no hacen parte de la estructura organizacional de la administración pública y participan voluntariamente en el proceso de adopción de decisiones sin que represente un interés subjetivo, por lo cual en este caso existe un ánimo de diálogo, de comunicación, de discusión y deliberación (...) es indispensable el suministro de la información relevante y pertinente a todos aquellos que quieran participar de dicho procedimiento” (Oñate, 2011:107)*

El órgano de administración que desarrolla este tipo de participación, el municipio en el caso del PLADECO, recoge las diversas posturas de los participantes para tener mejores condiciones en la toma de decisiones, recogiendo entonces el interés general de los ciudadanos, consituyendo una fuente de legitimación de su gestión (Oñate, 2011).

A esta caracterización sobre el tipo de participación ciudadana que se desarrolla cabe agregar los espacios, o etapas en la que se utiliza. Los procesos de formulación, deliberación, diálogo, control o evaluación precisan de instrumentos diversos, y según los objetivos transversales que persiguen en el marco de un proyecto, o de la gestión en general, se define si es necesaria o no la participación ciudadana, y con ello los alcances de la misma (Oñate, 2011).

Considerando estos elementos, la investigadora Rocío Annunziata (2009) indaga en distintas dimensiones de la participación ciudadana, dentro de las cuales se pueden recoger las que aplican de mejor manera a su caracterización dentro de los PLADECO. Una variable es el tipo de participantes convocados, que refiere a si son todos los ciudadanos de una localidad o sector, si son organizaciones/instituciones sociales, personas movilizadas, una muestra representativa, o bien ciudadanos organizados. Esto permite caracterizar el tipo de instancia de participación que se plantea y sus objetivos. Además, devela una posible priorización de ciertos actores en función del rol que asumen en su territorio. Por otra parte se ubica la intensidad de la participación, que alude al grado de influencia en la toma de decisiones. Permite

distinguir entre consultas, instancias informativas, deliberativas, de conciliación, de control ciudadano o de delegación, y la proyección de esos espacios en el tiempo.

En suma, la participación ciudadana ha implicado una producción teórica importante que se despliega desde la necesidad de democratizar la tarea de gobierno para relegitimarla. De esta manera su estudio permite comprender cómo se re estructura la administración para dar cabida a este proceso, a la vez de cómo interactúa en terminos prácticos con el contexto social que interviene. Justamente ambas dimensiones pueden ser observadas en el instrumento PLADECO a partir de su diseño y ejecución en el marco del desarrollo local.

### **2.2.2 Territorio y configuración de lo local**

El plano de lo local constituye un escenario idóneo para las tareas actuales de relegitimación del accionar de los gobiernos. Esto dado que los ciudadanos pueden vivenciar de manera más inmediata la democracia, al estar incluidos y tener la posibilidad de participar de los procesos de decisiones administrativas que los afectan, a través de la gestión del Municipio (Oñate, 2011).

El territorio puede definirse como:

*“Una fracción del espacio históricamente construido a través de las interrelaciones de los actores sociales, económicos e institucionales que actúan en este ámbito, apropiada a partir de relaciones de poder, sustentadas en motivaciones políticas, sociales, ambientales, económicas, culturales o religiosas, emanadas del Estado, de grupos sociales o corporativos, instituciones, o individuos” (Dallabrida, 2003:66).*

Se construye en las relaciones sociales, en las definiciones institucionales, en espacios geográficos concretos (Beltrán Mora, y otros, 2011). El territorio aparece como un producto que se caracteriza por la construcción de una identidad común, alojada en factores culturales, históricos, institucionales, etc. o en el conjunto de

todos ellos. Los PLADECO se sustentan en una identificación comunal configurada desde una perspectiva administrativa. Ello no implica necesariamente la conformación de una identidad territorial que fortalezca la eficiencia de la gestión, si bien puede constituir un presupuesto sobre el que se erige el instrumento, es en la implementación del mismo donde se puede observar la identidad concreta desde la que opera, y las consecuencias de ello.

Otro elemento es el rol de los gobiernos locales en el proceso de construcción y desarrollo del territorio:

*“El desarrollo de los territorios y la calidad de vida de las personas dependen de la proximidad de sus habitantes con el gobierno local, porque constituye un desafío colectivo la identificación, integración, coordinación de las grandes necesidades de la población, los chances deducidos del progreso y de la cohesión social y territorial, así como la responsabilidad ciudadana, en aras de encontrar la igualdad de la distribución del ingreso” (Oñate, 2011:99).*

Observar el rol del Municipio como ente que encarna la acción de gobierno en un escenario más acotado, es clave puesto que junto con influir en la construcción del territorio, encarna un rol director en este proceso. De aquí se deslinda la necesidad de indagar en la articulación con otros niveles de gestión, puesto que dentro de la estructura administrativa existen lineamientos que son definidos de manera central e inciden en la organización local, se conjugan así diversos espacios de administración que inciden en la configuración de lo local de manera directa e indirecta (Beltrán Mora, y otros, 2011).

En síntesis, la gobernanza en la escala local apunta a una estructura de trabajo en red mediante el incentivo de la participación ciudadana, la cooperación de instituciones/organizaciones, y la planificación y consecución de acciones destinadas al desarrollo local (Dallabrida, 2003). Para el despliegue de estos mecanismos y

objetivos es clave la construcción de una identidad territorial, en donde incide el municipio, y su articulación con otros niveles de gestión.

### 2.2.3 Proyección

Las transformaciones actuales sobre la administración pública y la manera de gobernar han otorgado vital importancia a la producción de técnicas que anticipen diversos escenarios futuros, partiendo de los diferentes intereses de grupos u organizaciones. Dentro de esta necesidad ha cobrado valor la noción de prospectiva, como método de análisis y planeación que consiste en *“la adaptación para el futuro desde los objetivos deseables y posibles, guiando las acciones del presente, la posibilidad del mañana a través del impulso del proceso de planeación y la toma decisiones”* (Rojas, 2013:115)

Un aspecto importante dentro de esta dimensión es la definición de escenarios futuros, labor que puede materializarse en imágenes objetivos, objetivos estratégicos, u otras técnicas. Lo clave es que refiere a un análisis actual de la realidad, desde donde se visualizan diversos escenarios, y se escoge uno según el cual se proyectan líneas de acción. En la gobernanza adquiere relevancia la concreción de objetivos como parte de la eficiencia de la gestión, de esta manera la definición de los mismos es un proceso no menor dentro de la orientación del gobierno; esto refiere a *“definir opciones, evaluarlas mediante su contraste con la misión y visión propias, y, a partir de ahí gestionar el cambio a través del diseño de líneas de acción estratégica (tecnológico-normativas) que permitan alcanzar, en la medida de lo posible, un futuro deseado. De ahí su naturaleza proactiva”* (Amorós & López, 2011:20).

Con ello se instala la necesidad de asumir un rol proactivo por parte del ente administrativo en la intervención social, lo cual se traduce en la planificación de la intervención. Esto tiene relación con la operacionalización de los objetivos propuestos, y con la posibilidad de concretar los mismos mediante la definición de

acciones concretas. En el caso de los PLADECOS, este aspecto es clave dado que como instrumento se propone orientar el desarrollo local y la intervención necesaria para promoverlo. Esto se advierte también desde la propuesta de gobierno, en un apartado denominado “cartera de proyectos”, en donde se detallan las actividades a realizar durante los años de vigencia del plan (SERPLAC, 2011).

En el nivel de la administración local, la dimensión de la proyección plantea la necesidad de la evaluación de la gestión. Esto como un eje en donde se reflexiona sobre los procesos de diseño e implementación al alero de la experiencia concreta, para volver sobre los mismos, redefinir, o bien, proyectar según los aprendizajes que ofrecen. Al igual que la planificación, en los planes de desarrollo local se sugiere desde el gobierno central la planificación del ejercicio de evaluación, lo que confirma la importancia de este elemento dentro de la labor de proyección del instrumento.

En suma, la proyección en el marco de la gobernanza apunta principalmente a la eficiencia de la gestión. En el caso de los escenarios locales de desarrollo adquiere matices más prácticos ligados a los procesos de definición de objetivos, planificación de la intervención y evaluación de la misma, sub-dimensiones contenidas en el planteamiento ideal del PLADECOS que pueden observarse en su diseño como en su implementación.

### **2.3 Desarrollo local**

Lo local como escenario más acotado para el ejercicio de gobierno adquiere mayor protagonismo en los procesos recientes de replanteamiento de la relación Estado y sociedad, a partir de la noción de gobernanza. Junto con definir las dimensiones centrales de esta, es preciso dar cuenta de lo que implica el desarrollo local puesto que es dentro de este escenario y su desenvolvimiento, en donde se plantea el instrumento PLADECOS.

El desarrollo local supone un proceso de dinamización de un territorio sostenible en el largo plazo, mediante la participación directa de los actores sociales involucrados en un mismo espacio. Desde aquí, se plantea que:

*“Debe considerar el equilibrio territorial, ecológico y social de los sistemas, considerando siempre, la participación de los actores sociales en la planificación y lineamientos de su propio desarrollo, generando compromiso, dinamización social y cooperación entre los distintos actores de una comunidad, en otras palabras, se trata de planificar el desarrollo local en base a las visiones de desarrollo que los actores sociales definen, considerando la realidad del contexto social, económico y ambiental del sistema territorial, promoviendo la participación de actores y la función articuladora interinstitucional”* (Gavilán, 2012:22).

La noción de desarrollo local surge a partir de tres fenómenos claves: las crisis económicas, la reestructuración de la economía y del Estado durante la década de los 90' (Pozo, 1990). Esto deriva en la necesidad de dinamizar la economía local aprovechando recursos propios, generando con ello posibilidades de empleo y de riquezas en esta escala. Además, los procesos de democratización nacional apelan a la construcción de instancias de mayor inclusión y participación, donde espacios más acotados destacan por tener un mayor potencial como comunidad. Así, el escenario local pasa a conjugar estos dos desafíos a nivel país, vinculándose con los procesos de modernización y descentralización de la gestión pública. Por otro lado permite abordar temáticas más generales sobre el desarrollo a nivel productivo, así como la función de la administración local, fenómeno que puede entenderse como la *“búsqueda de una nueva lógica de articulación y complementariedad entre todos los espacios socioeconómicos para enfrentar la lógica del desequilibrio y la dependencia engendrados por un desarrollo centralista”* (Barreiro, 1988:2).

El desarrollo local aborda ámbitos como los procesos de crecimiento a nivel individual y colectivo, de creación y recreación cultural, el crecimiento económico de

comunidades particulares, la concreción de la autonomía, la autogestión y el fortalecimiento de las organizaciones locales (Ruiz, Modernización del Estado y desarrollo local, un estudio sobre el concejo municipal, 1999). Si se analizan por separado las nociones de desarrollo y de localidad es posible ampliar la comprensión de fenómeno en cuestión. La noción de desarrollo, apela a elementos ligados a la calidad de vida de los habitantes de un mismo territorio, la construcción de lo colectivo, y el desarrollo económico como base. Esto último es central, puesto que más allá de las necesidades administrativas de lo local, existen procesos de crisis económicas que obligan a abrir el campo de la intervención en contextos más acotados. Esto conlleva a la reflexión sobre la potencialidad de dinamizar los recursos locales procurando el despliegue de una autonomía económica comunal, que provea de tales recursos a sus habitantes, sustente políticas sociales, a la vez que nutra el proceso de desarrollo a nivel nacional. Por su parte, la localidad implica la definición de un espacio y un territorio físico delimitado, junto a la identificación con el mismo. Alude a dinámicas sociales y culturales más complejas que van más allá de un espacio delimitado a nivel de intervención social.

La localidad es un proceso de construcción social que se funda en un tejido social sólido, y que se soporta en la identificación de una comunidad alojada en un espacio físico determinado. De esta manera, la conjugación de ambas nociones se funda en torno a una piedra angular: la identidad local, puesto que *“el dinamismo, la creatividad y la energía que nutren el desarrollo local provienen del sentimiento de pertenencia de los ciudadanos respecto de su localidad”* (Callicchio & Winchester, 2003:11). En consecuencia, la intervención a esta escala precisa de la construcción de una identidad común desde la cual motivar la participación ciudadana y aportar con ello al diseño e implementación de políticas sociales más efectivas, desde la base de un mayor conocimiento de los problemas reales que viven los habitantes de un espacio específico.

La cotidianidad, las prácticas habituales y las realidades comunes son elementos que construyen la cultura local. No obstante, es clave advertir que la organización de los habitantes de territorios comunales muchas veces se ve dificultada dada la

atomización del tejido social. Grupos organizados se enfrentan al problema de articulación con niveles más macros, lo que tiende a impedir un avance en materia de iniciativas sociales. Esto se atribuye a la falta de canales de vinculación, o bien, a la ineficiencia de los mismos.

Pese a ello, se reconocen potencialidades importantes del desarrollo local, puesto que la intervención de esta esfera propone márgenes de maniobra social mucho más amplios que en otras escalas de gestión. En efecto, las alianzas sociales y políticas que se establecen pueden sostenerse a largo plazo, y con efectivo protagonismo de los movimientos sociales, gatillando así transformaciones reales en el aparato administrativo. Este estaría recibiendo continuamente intervenciones de la fuerza social local, asentando así una forma de trabajo colaborativa alojada y dirigida hacia el espacio local (Galilea, 1987).

Conviene advertir ciertas dificultades que han presentado en el desarrollo local para ajustar perspectivas y perfilar desafíos. Tal como destaca Maza (2004), una de las limitaciones de la gestión municipal es la fuerte jerarquización de la burocracia. Si bien es cierto que el sistema ha generado instancias intermedias para descentralizar los canales administrativos, muchas iniciativas o políticas sociales son definidas a nivel central e implementadas en los espacios locales, relegando a los municipios a un rol más ejecutor que diseñador. No obstante, el resultado de la implementación sí favorece la autonomía local, puesto que las municipalidades pasan a funcionar como una interfaz entre los niveles de la administración, desarrollando modalidades eficientes de vinculación “hacia arriba” y “hacia abajo”. Se establece entonces el desafío de mejorar estos canales, más allá del de “dar mayor poder a los alcaldes” o “aumentar la intervención social” (Maza, 2004).

Otra salvedad refiere a la efectividad con la que se pone en práctica la inclusión de la ciudadanía en la definición de intervenciones sociales vinculadas al territorio. En efecto, en Chile no hay Consejos Locales en áreas de acción comunal (como los que existen en Brasil, Bolivia o Colombia); o los Consejos Económico Sociales Comunales. Las instancias de participación de dirigentes sociales, sólo tienen

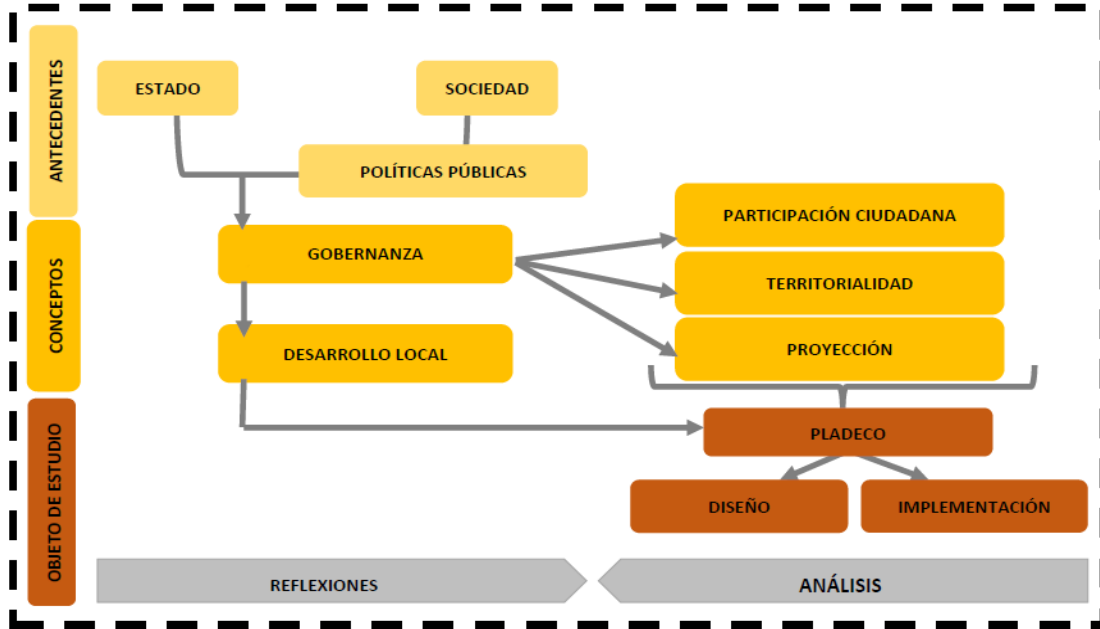


facultades consultivas y si bien se han desarrollado experiencias de presupuesto participativo, aún son incipientes (Maza, 2004). De esta manera, la dimensión de participación ciudadana parece ser aún un tema emergente en la gestión local, más allá de las intenciones de llevarla a cabo.

En torno a este debate, distintos autores plantean la dificultad del desarrollo local a nivel nacional por la falta de una tradición localista. Por otra parte, la dimensión económica se enfrenta a una estructura que opera a nivel país y tiende a limitar la maniobra local, restringiendo así la autonomía. Junto a ello, existen comunas con mayores recursos para intervenir o dinamizar, mientras que otras no poseen estos elementos básicos para potenciar su economía (Pozo, 1990).

Con todo, es necesario entender que hoy en día el desarrollo local se propone como un horizonte en construcción, en función del cual se desarrollan políticas sociales con enfoques de participación ciudadana, reestructurando la gestión pública para dar más facultades a los municipios y potenciar así el escenario local. No obstante sigue siendo un desafío. En consecuencia, la noción de desarrollo local apunta hacia la mejora de la calidad de vida, el proceso económico y la inclusión de los distintos actores de un mismo territorio. De ahí que lo central reside en la construcción del espacio local, a partir de la cotidianidad, las prácticas de sus habitantes, y la acción colectiva. En torno a esta labor, el Municipio aspira a insertarse de manera activa procurando una mayor eficiencia en su gestión, acercándose a los ciudadanos, y ocupando el rol de vínculo con niveles superiores de gestión. En definitiva, como horizonte general para hacer efectiva la descentralización y avanzar en las tareas de democratización. Para ello utiliza distintos instrumentos de planificación, como los Presupuestos participativos, o los Planes de desarrollo local, que dadas sus características ya descritas, son el objeto de estudio para indagar en la materialización de las dimensiones de la gobernanza en el marco de estos escenarios locales de desarrollo.

### Cuadro síntesis de marco conceptual



(Fuente: elaboración propia)

### 3. Diseño Metodológico

El diseño metodológico se articula en tres etapas. Una primera revisión documental de los PLADECOS, una segunda parte abocada al análisis documental de los casos seleccionados, y una tercera de corte cualitativo que implicó la realización de entrevistas y el posterior análisis de contenido. Además, cabe señalar, que el alcance del estudio es de tipo descriptivo, puesto que lo central consiste en definir las propiedades y características del PLADECO en relación a las dimensiones de la gobernanza, adquiriendo también un cariz evaluativo a partir de la reflexión sobre su rol efectivo en el desarrollo local.

La primera etapa consistió en la revisión general de los 19 PLADECOS vigentes en el Gran Santiago para el año 2014, caracterizándolos a partir de una matriz<sup>1</sup> con las siguientes variables: contenidos trabajados, descripción comunal, conceptos centrales del documento, objetivos o líneas estratégicas, metodología de trabajo, y notas sobre particularidades observadas. El propósito de este ejercicio fue configurar una visión general de los PLADECOS, desde la cual seleccionar aquellos casos relevantes en función de su especificidad.

A partir de esto, se definió una muestra inicial de 6 PLADECOS a estudiar<sup>2</sup>. Los casos seleccionados fueron La Pintana, Las Condes, Quinta Normal, Renca, Conchalí y La Florida. Su elección se debe a que los enfoques de construcción de estos instrumentos presentan particularidades que son relevantes dentro del análisis sobre cómo abordan las dimensiones de gobernanza. El plan de la Pintana se caracteriza por su desarrollo de la identidad local y su construcción en el marco del instrumento. El PLADECO de Las Condes posee un fuerte enfoque municipal en el planteamiento del desarrollo comunal. En el documento de Quinta Normal destaca la profundidad y detalle tanto en el diagnóstico comunal, como en la presentación de una cartera de proyectos y un plan de seguimiento. El instrumento de Renca se

<sup>1</sup> Ver anexos 1. Matriz de caracterización de PLADECOS vigentes al año 2014, del Gran Santiago

<sup>2</sup> Ver anexos 2. Selección de casos de estudio análisis documental

caracteriza por abordar las dimensiones de trabajo en función de las líneas estratégicas del desarrollo regional 2012-2021. En el caso de Conchalí, se caracteriza por carecer de un apartado de diagnóstico comunal, abordando una breve revisión del diseño del plan del periodo anterior, y porque a nivel de conceptos trabaja nociones como patrimonio e identidad comunal los que no se trabajan con profundidad en otros planes. Finalmente, el PLADECO de la Florida resulta interesante en cuanto a cómo reflexiona la construcción del instrumento, definiendo nociones generales para trabajar a nivel de diseño y de intervención como coherencia o inclusión; además de ser un documento muy sistemático en cuanto a la organización de sus apartados, y su posterior desarrollo.

En suma la muestra trabajada en la segunda etapa de investigación fue la siguiente:



(Fuente: elaboración propia)

En la segunda etapa el análisis de los PLADECOS seleccionados se enmarcó en el enfoque metodológico de tipo documental. Dada la necesidad de revisión del diseño de los instrumentos, es clave el estudio del material bibliográfico al cual “se puede acudir como fuente o referencia en cualquier momento o lugar, sin que se altere su naturaleza o sentido, para que aporte información o rinda cuentas de una realidad”

(Cazáres, 1999:16). La revisión documental depende de la información que se consulta, lo que refiere a todo material, de índole permanente, al que se pueda acudir como fuente. Este proceso, busca facilitar el acceso de los individuos a los distintos medios de información. Con todo, el análisis documental, responde a *“tres necesidades informativas de los usuarios, en primer lugar, conocer lo que otros pares científicos han hecho o están realizando en un campo específico; en segundo lugar, conocer segmentos específicos de información de algún documento en particular; y por último, conocer la totalidad de información relevante que exista sobre un tema específico”* (Morillo & Vera, 2007:58). De esta manera, esta estrategia posibilitó profundizar el primer paneo general, precisando las especificidades de cada caso, identificando puntos en común, y trazar una imagen general sobre cómo estos instrumentos emplean las dimensiones de gobernanza primordialmente en su diseño, aunque también en la proyección de su intervención.

Posteriormente, se trabajó una tercera etapa desde el enfoque cualitativo, con el objeto de analizar los discursos de los actores implicados en la construcción e implementación del PLADECO. En general, esta estrategia se orienta hacia *“la investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable”* (Taylor, 1986:20). De esta manera, posibilita una comprensión holística sobre lo que se estudia, puesto que los escenarios o grupos no son reducidos a variables, como en el caso de los estudios cuantitativos, sino que son entendidos como un todo (Canales, 2006). Desde estas potencialidades, el enfoque cualitativo permitió comprender las reflexiones y opiniones de los funcionarios municipales ligados al diseño e implementación de los PLADECO. El relato de la experiencia, y las posturas ante aquellas dificultades y potencialidades del instrumento, fueron abordadas desde una estrategia menos rígida que posibilitó profundizar la visión parcial de los documentos.

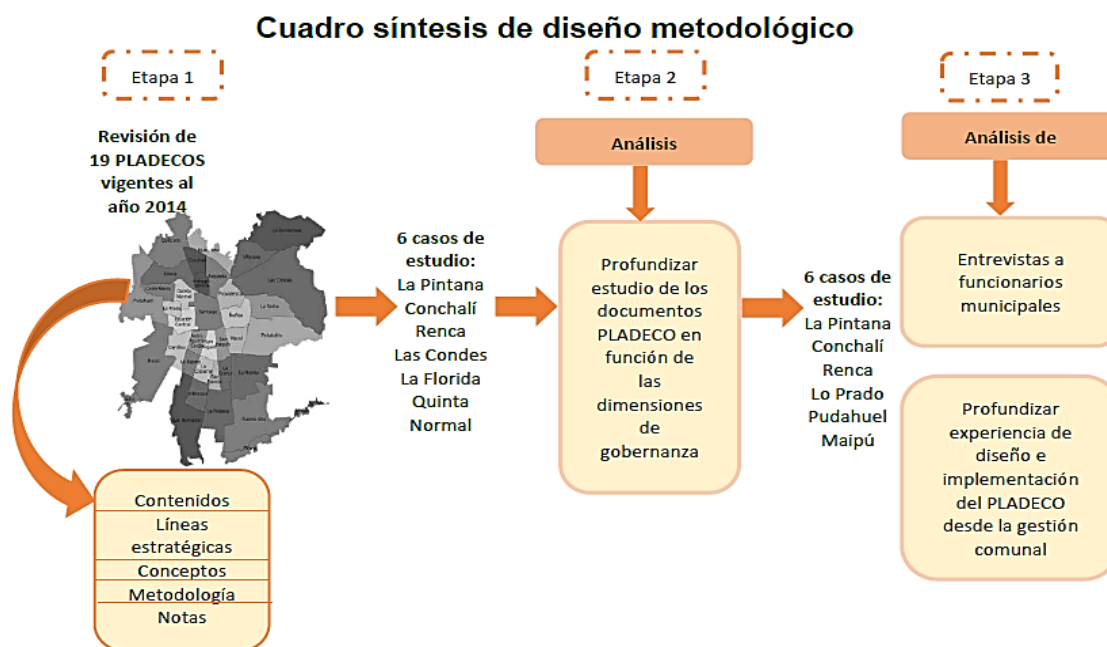
En esta etapa, la técnica de producción de información fue la entrevista<sup>3</sup>. En el ámbito de la investigación social, la entrevista es una técnica útil para producir información a nivel subjetivo, captando las experiencias de los sujetos en cuestión. Consiste en un diálogo orientado en el cual el investigador, que toma el papel de entrevistador, busca comprender en detalle la percepción o postura del entrevistado. Además, las entrevistas cualitativas son flexibles, dinámicas y abiertas (Taylor, 1986). Con ello, las 6 entrevistas realizadas consistieron en encuentros con funcionarios municipales, en donde el diálogo se organizó en torno a una pauta de temas a trabajar. Esta se focalizó básicamente en conocer la experiencia tras el instrumento y las opiniones ante él, junto con precisiones ligadas a las dimensiones de la gobernanza y aquellas particularidades identificadas en cada plan.

La unidad de análisis en esta etapa fueron los funcionarios municipales involucrados en los procesos de diseño e implementación de los instrumentos. La razón de ello radica en dos aspectos: su mayor conocimiento de esta experiencia, y en una visión más amplia sobre los procesos de gestión comunal. En cuanto a la muestra, inicialmente se proyectó abordar los casos estudiados en la estrategia documental. Pese a ello, a causa de complicaciones prácticas referidas principalmente a la disposición de los funcionarios, la muestra inicial fue modificada considerando finalmente los casos de: La Pintana, Conchalí, Renca, Maipú, Lo Prado y Pudahuel. Cabe señalar que la nueva selección fue realizada en coherencia con la primera. El instrumento de la comuna de Maipú fue seleccionado en función del parecido con el de la comuna de La Florida, tanto por el énfasis en la participación ciudadana, como por la composición del documento y su organización; además de características comunales similares en materia socioeconómica. En los casos de Las Condes y Quinta Normal, si bien se hizo un esfuerzo por seleccionar comunas e instrumentos similares, no se logró realizar entrevistas. Pese a ello, se tomaron en cuenta experiencias de licitaciones para enriquecer el análisis y cubrir una posible incidencia de esta variable, como en los planes de Pudahuel y Lo Prado.

<sup>3</sup> Ver en anexos 3. Pauta de entrevista a funcionarios municipales

Esta última etapa abarcó el análisis de contenido de las entrevistas, que al igual que el análisis documental se estructuró según las dimensiones de la gobernanza. Esta técnica de análisis es concebida como una interpretación del contenido del material estudiado. Se vale de la sistematización y explicación de los elementos recogidos, todo ello con el objetivo de generar deducciones lógicas que aporten a la comprensión del fenómeno en cuestión (Andreu, 2007). Así, el análisis de contenido se justifica desde la necesidad de conocer la experiencia de los funcionarios, junto con sus reflexiones en torno a ello. Apunta a la organización de todos estos elementos para poder caracterizar de manera más profunda la implementación de las dimensiones de la gobernanza en este proceso.

En suma, la estrategia metodológica se propone articular distintos niveles de análisis para dar construir un estudio más integral sobre los instrumentos. Efectivamente, la necesidad de trabajar las etapas de diseño e implementación del PLADECO obliga a estructurar la investigación en función de una dimensión documental y otra cualitativa ligada a la experiencia dentro de la gestión local.



(Fuente: elaboración propia)

#### 4. La gobernanza y el desarrollo comunal: los discursos en el instrumento de planificación del desarrollo local (PLADECOS)

El análisis documental de los PLADECOS de las comunas de La Pintana, Conchalí, Renca, Las Condes, Quinta Normal y La Florida, se trabajó desde las dimensiones de la gobernanza, las cuales fueron desglosadas en función del contexto de implementación:

Dimensión	Sub-dimensión
Participación ciudadana	Actores convocados (¿A quiénes se convoca a participar?)
	Alcances de la participación (¿A qué se les convoca a participar?)
	Proyección de la participación ciudadana (¿Cómo se proyecta la participación ciudadana?)
Territorio y configuración de lo local	Construcción de la identidad local
	Articulación con otros niveles de gestión
Proyección de la intervención	Planificación de proyectos
	Evaluación de la implementación

De esta manera, los distintos casos de estudio se revisaron profundizando las dimensiones de la gobernanza; relevando particularidades, puntos comunes y diferencias entre los instrumentos analizados. El ejercicio analítico apuntó a caracterizar tipos de gestión y PLADECOS, lo que se graficó en esquemas según cada dimensión, y su desarrollo.



## 4.1 Participación ciudadana

El tema de la participación es recurrente en los instrumentos revisados. No obstante su tratamiento ofrece matices interesantes en la comprensión de los actores comunales, su rol, y proyección dentro del desarrollo local.

### ¿A quiénes se convoca a participar?

Es transversal en los instrumentos la referencia explícita a la necesidad de contar con la participación de la ciudadanía, muchas veces estas intenciones son recalçadas en las introducciones, o en los principios del plan. No obstante, en el desarrollo del mismo es posible captar los matices tras el concepto del “ciudadano” convocado a participar. En esta dimensión se puede agrupar a lo menos tres tipos de nociones: al ciudadano entendido como todos los vecinos de la comuna, al ciudadano como aquel involucrado en algún tipo de organización, y una noción de ciudadano que incluye a los actores generales interventores en el desarrollo local, como empresarios, comerciantes, entre otros. Cabe agregar, que en varios instrumentos estos elementos se mezclan y no se desarrollan de forma mecánica, pero sí se observan ciertos énfasis en base a los cuales se construyen estos análisis.

En los instrumentos de comunas como La Florida, Conchalí, o Las Condes, se reitera la idea de convocar a “todos los vecinos de la comuna”. Sin embargo, existen matices en la justificación de estos llamados. En el primer caso, el horizonte del desarrollo local se aloja en la necesidad de “*construir más democracia*” (Municipalidad de la Florida, 2009:154). Aquí, la tarea de incluir a todos los vecinos resulta coherente con un contexto comunal marcado por la diversidad socioeconómica de sus habitantes. En Conchalí, la necesidad de construir una nueva identidad comunal ante la rápida urbanización y los avances en infraestructura. El desafío consiste en trabajar la participación dentro del horizonte de construir un arraigo transversal con el territorio, para asegurar la efectividad de la gestión. Por otra parte, en Las Condes se plantea la necesidad de considerar a los vecinos para

que se beneficien de los servicios municipales. Se recalca la buena gestión municipal, de manera que se convoca a los vecinos a hacer uso de la nueva infraestructura, participar de las actividades o iniciativas culturales, para que reciban lo que el gobierno local dispone.

En estos tres instrumentos la ciudadanía es entendida como todos los habitantes de la comuna, pero ello se justifica en objetivos o lógicas de gestión distintas, y no necesariamente tiene un correlato a nivel de construcción del instrumento o de proyección del mismo, puesto que en lo efectivo solo abordan el trabajo con organizaciones sociales:

*“Se ha querido realizar este plan teniendo como horizonte de sentido dos hechos de gran significado para nuestra identidad local. Por una parte, el Bicentenario de la independencia de Chile. Por otra, la propuesta de entregar a la comunidad un MUNICIPIO PARTICIPATIVO que invite a la ciudadanía a ser parte de un sueño que se construye desde la acción participativa y solidaria de todos los/as flordanos/as”*  
(Municipalidad de la Florida, 2009:56)

Por otra parte, existen instrumentos que de forma más explícita apelan a una ciudadanía directamente organizada. Si bien es cierto que declaran convocar a todos los vecinos, enfatizan la necesidad de trabajar con las organizaciones existentes en las comunas. Los instrumentos que mejor grafican esta situación son los de La Pintana y Renca. En el caso del primero, a conciencia de la gravedad de los problemas que enfrenta este territorio en particular, se advierte la existencia de un número importante de organizaciones sociales. La importancia que se le asigna al ciudadano organizado se fundamenta en este caso, en la comprensión de que las problemáticas comunales son transversales y afectan de manera homogénea a sus habitantes, de manera tal que la agrupación de estos opera en función de un mismo horizonte. En el caso de Renca, la participación, aborda la articulación de las organizaciones sociales existentes, la capacitación de dirigentes, y el mejoramiento de canales de comunicación con la institución comunal.

*“A partir de la década de los 90 se ha experimentado un importante aumento en la cantidad de organizaciones sociales, tanto de carácter territorial como funcional. (...) Finalmente, dado que la gente no ha perdido su espíritu de superación y tienden a organizarse, generando sentido de pertenencia hacia su comuna y su barrio, es posible avanzar con acciones que tiendan a fortalecer las organizaciones, pero como verdaderos espacios de participación donde encuentren respuestas todos los ciudadanos y sean una instancia que facilite la formación de nuevos líderes sociales”. (Municipalidad de La Pintana, 2012:100)*

Finalmente, se observa una convocatoria distinta y más amplia donde la noción de ciudadanía va más allá de los habitantes de la comuna, involucrando a sujetos organizados, y a los que no participan en agrupaciones de ningún tipo. Se incorporan también en la planificación y en el diagnóstico, a aquellos actores que intervienen en el territorio, involucrando a quienes desarrollan una actividad económica o una prestación de servicio en la comuna. Este tipo de conceptualización de la participación ciudadana se explicita de manera más clara y coherente en el instrumento del municipio de Quinta Normal. Ahí se convocó a empresarios, comerciantes, y otros actores involucrados en el desarrollo local. En concreto, metodológicamente se trabajó en función de grupos temáticos para diagnosticar y proyectar el desarrollo comunal, y dentro de estos grupos se abordaron actores variados que incluyeron a microempresarios, comerciantes, vecinos, y organizaciones, junto a autoridades y funcionarios municipales:

*“Es posible concluir por tanto que el logro de las imágenes objetivos del Plan de Desarrollo Comunal de Quinta Normal pasa por la necesaria asociación estratégica entre la Municipalidad y las demás instancias de gobierno provincial y regional, sus funcionarios y el conjunto de los*

*habitantes y actores relevantes de la comuna” (Municipalidad de Quinta Normal, 2012:22 tomo II)*

Lo interesante de problematizar a qué ciudadano se convoca a participar, es que se pone en cuestión qué sujetos se están considerando como interventores del desarrollo local. En consecuencia, ante la tarea transversal de democratizar la gestión local se plantean distintas perspectivas, puesto que si bien todos los instrumentos hacen mención a la necesidad de incorporar a todos los vecinos, son pocos los que lo trabajan otorgándole centralidad y mayor amplitud a esto. La mayoría tiende a proyectar un trabajo parcial sobre sujetos organizados, o bien, tiende a convocar a todos los vecinos sin necesariamente realizar un planteamiento claro sobre el cómo hacerlo en términos metodológicos o de planificación.

#### Actores convocados a participar en el diseño del PLADECO



(Fuente: elaboración propia)

#### ¿A qué se les convoca a participar?

Otra dimensión dentro de la participación ciudadana consiste en los alcances de la misma en el marco del diseño e implementación del instrumento. En esta materia se observan diferencias importantes tanto a nivel metodológico, como a nivel de planificación de proyectos. En este caso, asumiendo los matices, es posible visualizar tres tipos de alcances, uno de consulta, otro de cooperación más limitada, y uno que aspira a un rol activo en el desarrollo local.

En la primera situación, la ciudadanía es mencionada en la tapa de diagnóstico mediante consultas, encuestas, o encuentros temáticos. Esto con el objeto de caracterizar la situación comunal, identificar problemáticas, y en algunos casos, para rescatar expectativas de desarrollo. No obstante, la consulta no logra extenderse a un compromiso en la planificación de iniciativas, ni en la gestión de las mismas. De esta manera, opera más bien como una instancia de validación del instrumento. Esto se observa de manera clara en los PLADECO de comunas como Conchalí en donde se realizó un *“Taller con los vecinos y vecinas de la comuna, para conocer, recoger y plasmar sus ideas, aspiraciones e inquietudes sobre lo que pasa y, que eventualmente, podría ocurrir en Conchalí en los años venideros”* (Municipalidad de Conchalí, 2012:11)

En lo concreto, esta metodología de participación consideró 50 personas representantes de organizaciones como juntas vecinales, centros de madres, sindicatos, y vecinos en general. Este se realizó una sola vez, con una participación acotada. En los resultados se menciona que los mismos asistentes recalcaron la falta de participación de los vecinos en la dinámica.

En el plan de Las Condes, la ciudadanía es tratada como espectadora de la gestión municipal, dado que solo se la convoca a participar de las actividades culturales y deportivas ofrecidas por el municipio, y a hacer uso de los servicios de las distintas dependencias de la institución. Solo en el caso de la planificación de aspectos asociados a la seguridad ciudadana por barrios, aparece la necesidad de cooperación de los vecinos para crear alarmas comunitarias, pero pese a esta iniciativa, el rol general al que se le convoca se caracteriza por ser pasivo y acotado. Esto responde por lo demás a un instrumento planteado desde la centralidad del municipio como ente encargado de gestionar y ejecutar el desarrollo local, lo que en consecuencia tiende a limitar el potencial del accionar de la ciudadanía:

*“El Plan de Desarrollo Comunal constituye un elemento orientador para la comunidad respecto de las políticas adoptadas para satisfacer sus necesidades, de los problemas que enfrentan, como de las potencialidades y restricciones para el desarrollo. El Plan de Desarrollo Comunal es el instrumento de planificación que orienta al proceso de desarrollo, y es por ello que las acciones que contiene tienen como objetivo superior obtener el avance social, económico y cultural de todos los habitantes de la comuna de Las Condes”* (Municipalidad de Las Condes, 2012:6)

Existe un tercer tipo en donde a los actores locales se les convoca a cumplir un rol activo en el desarrollo local. La noción de “Asociación estratégica” trabajada de manera transversal en el instrumento de la comuna de Quinta Normal refleja dicha situación. Refiere a *“asistir los esfuerzos para el logro de cada imagen objetivo comunal representado en lo que la comunidad espera de la Municipalidad de Quinta Normal y, al mismo tiempo, lo que la Municipalidad espera de la comunidad para arribar de manera mancomunada a las imágenes consensuadas por el conjunto de los actores comunales”* (Municipalidad de Quinta Normal, 2012:8 tomo II). Esta noción se fundamenta en un diagnóstico inicial sobre la debilidad de la existencia de un municipio centralizado y vertical que constriñe la acción ciudadana. De ahí se propone trabajar una nueva comprensión de la gestión local, en donde la ciudadanía adquiere un rol de denuncia, fiscalización, y compromiso. Todo ello para aportar en conjunto con el municipio, al desarrollo comunal:

*“En general los liderazgos en la Municipalidad de Quinta Normal son fuertes, centralizados y verticales, no existen evidencias sobre el uso de canales horizontales que contribuyan a construir nuevas metodologías, técnicas de intervención en el territorio ni mejoras en la gestión y estructura organizacional municipal”* (Municipalidad de Quinta Normal, 2012:145 tomo I)

*“Requiere, por tanto, de un activo compromiso de todo el municipio en el fortalecimiento y empoderamiento de las organizaciones sociales, territoriales y funcionales, así como de aquellas representativas de grupos de opinión o intereses particulares” (Municipalidad de Quinta Normal, 2012:39 tomo II)*

En suma, la comprensión de los alcances de la participación ciudadana opera como eje ordenador de los roles que se asignan a distintos actores locales desde el municipio, entre los cuales se encuentran agentes económicos, organizaciones y vecinos en general. De esta manera, es posible entrever tipos de gestión comunal, en donde los habitantes o actores involucrados asumen un rol activo a nivel de diseño como de implementación, como en el caso de Quinta Normal, uno pasivo que se restringe a beneficiarse o participar de iniciativas municipales como en la comuna de las Condes, y uno de consulta, como en el caso de Conchalí, en donde los vecinos son considerados para la realización de encuestas o talleres para enriquecer insumos y plantear alternativas, pero no son directamente involucrados en la ejecución de las mismas.

### Alcances de la participación ciudadana en el diseño del PLADECO

Alcances de la participación		
Consulta	Cooperación	Activo
Encuestas, encuentros temáticos, plebiscitos	Consultas más coordinación de vecinos ante situaciones acotadas	Organización de vecinos y vínculo permanente con el municipio
Rol validador de la participación	Rol validador y de acción acotada	Rol fiscalizador y de compromiso
Ejemplos: Conchalí	Ejemplos: Las Condes	Ejemplos: Quinta Normal

(Fuente: elaboración propia)

### ¿Cómo se proyecta esta participación ciudadana?

Este ámbito en específico ofrece pocos elementos al análisis, puesto que la mayoría suelen trabajar sobre descripciones generales, o reiterar elementos anteriores; pese a ello cabe destacar algunos casos. La mayoría de los instrumentos, como el de la

Pintana o el de Renca, organizan la tarea de avanzar en materia de participación ciudadana a través de la capacitación de dirigentes sociales, o de la profesionalización de los mismos. Con ello se apunta a generar mejores canales de comunicación entre estas agrupaciones y el municipio:

**OBJETIVO GENERAL:**

Promover en forma permanente, la efectiva participación de la comunidad en las organizaciones sociales, proyectos y actividades comunales que vaya en beneficio de la comunidad.

**OBJETIVOS ESPECIFICOS**

- Entregar asesoría permanente a las organizaciones sociales para el cumplimiento de su rol, como asimismo a los dirigentes para el ejercicio de su labor.
- Entregar asesoría técnica a las organizaciones sociales y dirigentes vecinales, en materias de formulación de proyectos, resolución de conflictos y atención social.

(Municipalidad de Renca, 2014:39)

En otros casos, la participación ciudadana se aloja en áreas específicas del desarrollo local, como la cultura, el deporte o el medio ambiente. Esto bajo la idea de que en estas materias, la comunidad puede generar mayor organización. En el caso del instrumento de Conchalí, se recalca que la ciudadanía debe actuar como gestora en estos ámbitos, puesto que vivencian de manera directa los problemas que representan en sus barrios, y desde ahí es más eficiente que sean ellos mismos quienes denuncien y propongan soluciones:

Por último, en el caso del PLADECO de Quinta Normal, se plantea una propuesta de reorganización del municipio para procurar una gestión más participativa, a la vez que se trabaja a través de planes específicos que abordan directamente el tema de la participación ciudadana, sin que esta se aloje de manera transversal en áreas generales de desarrollo, como cultura o medio ambiente, sino que se trata como una línea particular a desarrollar:



*“En términos generales, se reconoce que la participación de la ciudadanía otorga validez y transparencia a las decisiones de los gobernantes y en particular, del Gobierno Local, la cooperación de la comunidad en la elaboración de planes y programas, le permite aportar y validar iniciativas; y en una fase posterior verificar el cumplimiento de lo acordado. En este contexto, velar por establecer relaciones armónicas entre las personas y su entorno, implica relevar las características ambientales y socio-culturales en el diseño de estrategias y planes de acción, considerando las necesidades de los vecinos de acuerdo a realidad local” (Municipalidad de Conchalí, 2012:55)*



(Municipalidad de Quinta Normal, 2012:66 tomo II)

## **Síntesis de análisis sobre participación ciudadana**

El rol del municipio y su centralidad en el desarrollo local definen el tipo de participación ciudadana a trabajar. Por otra parte, existen variables referidas al contexto local, en donde los desafíos propios imponen un cariz específico al tema de la participación, ya sea por la diversidad socioeconómica de los habitantes, las transformaciones urbanas, o los problemas de segregación. De esta manera, es recurrente que se planteen principios y objetivos en torno a la idea de democratizar, de generar comunidad o de fomentar la organización de la comunidad, acorde al planteamiento de la gobernanza. Justamente la participación ciudadana se erige sobre la identidad y la organización del territorio, de manera que los énfasis en los planes revisados son consecuentes con esto. No obstante, se observan debilidades a nivel práctico, lo cual no solo dice relación con dificultades al momento de proyectar planes o iniciativas concretas, sino que apela también a una dimensión más profunda sobre la comprensión de quienes efectivamente construyen ese desarrollo, o más bien, quiénes lo direccionan.

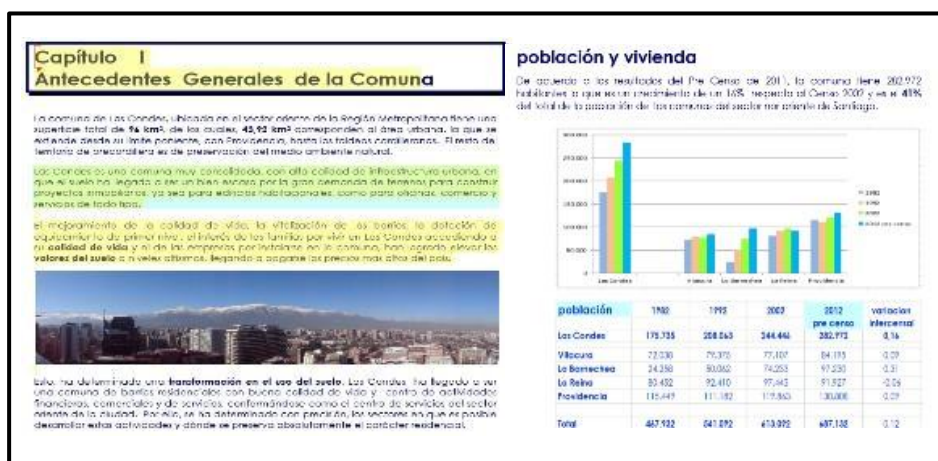
### **4.2 Territorio y configuración de lo local**

Por lo general, esta dimensión se aborda principalmente en los diagnósticos iniciales de cada documento. No obstante, también se proyecta en las dimensiones de intervención, puesto que ellas operan como síntesis de las problemáticas prioritarias definidas en la etapa anterior. Por último, figura la tarea de articulación con las otras instancias de gestión, dado que la gestión local se inserta en una estructura de administración más amplia, en donde decisiones a nivel central o regional inciden de distinta forma en estos territorios más acotados. De esta manera, para organizar mejor el análisis de este eje, se especificarán dos dimensiones: la construcción de la identidad local, y la articulación de esta con la gestión regional/nacional.

## Construcción de la identidad local

En la conformación de los instrumentos, la etapa de diagnóstico apela a sistematizar una imagen comunal, clarificar una identidad local, la cual luego es abordada como desafíos desde distintas dimensiones de trabajo. En esos tres niveles se observan importantes diferencias entre los PLADECO analizados.

En instrumentos como el de Las Condes o el de Quinta Normal, la etapa de diagnóstico figura más bien como una caracterización de la comuna en cuestión. Aquí se describen aspectos tales como los niveles de educación, el desarrollo económico, urbano, cultural, entre otros. Esto se desarrolla aportando descripciones generales como en el primer caso, o bien, realizando una gran recopilación y producción de información como en el segundo, donde este trabajo incluso llega a cubrir todo un tomo del instrumento. Esta forma de abordar la caracterización comunal puede ser útil en tanto conforma un insumo importante para la gestión local. Cabe destacar que sí se presentan diagnósticos problematizados, aunque acotados por ejes de análisis. Por ejemplo, al abordar el área de educación se presenta una caracterización, y luego una breve problematización. No obstante, en el marco del diseño general del instrumento, no funciona directamente como un orientador, puesto que en la información presentada no se estructura por problemáticas. En suma, se describe no se problematiza.



(Municipalidad de Las Condes, 2012:8)

Por otra parte, existen instrumentos que desarrollan un diagnóstico en términos de problematización como el caso de Renca. Aquí, junto con la recopilación de datos sobre las áreas formales de trabajo, se agregan temáticas propias de la comuna que responden directamente a su situación de pobreza. Esto se destaca porque es uno de los pocos instrumentos que incorpora entre los insumos datos sobre embarazo adolescente, o violencia intrafamiliar:

**EMBARAZO ADOLESCENTE, REPRODUCTOR DE POBREZA**

**Antecedentes Generales**

Según las proyecciones poblacionales del Instituto Nacional de Estadísticas, en Chile al año 2012, la población adolescente (10-19 años) asciende a 2.716.838, lo que corresponde al 15,6% de la población total; de estos, el 52% corresponde a adolescentes de 15 a 19 años y el 48% a adolescentes de 10 a 14 años. Con respecto a la distribución por sexo, el 51% corresponde a hombres adolescentes y el 49% restante a mujeres.

(Municipalidad de Renca, 2014:9)

Otro instrumento que se destaca es el de la Pintana, puesto que estructura todo su diagnóstico en torno a la problemática de la pobreza y la segregación. En la introducción del PLADECO se señala el problema central que enfrenta la comuna respecto a la pobreza y la segregación, ante lo cual se explicita que la conciencia de este desafío mayor, opera como eje ordenador del desarrollo local. Ante ello, se trabaja desde un comienzo con un enfoque de resolución de este conflicto, el cual consiste en la diversificación del territorio a partir de la entrada de nueva oferta inmobiliaria que logra atraer habitantes de grupos socioeconómicos C3. De esta manera, todo el diagnóstico posterior consiste en un esfuerzo por comprender la situación actual y justificar esta posible salida al problema en cuestión:

*“La conclusión de que actualmente existen las condiciones para el desarrollo a corto plazo de conjuntos inmobiliarios de integración social (...) Cuestión decisiva para avanzar aceleradamente en lo que si bien desde hace años ha sido una idea, hoy es tal vez el principal objetivo socio territorial concreto: una comuna diversificada y compartida desde el punto de vista social, económico y espacial”*  
(Municipalidad de La Pintana, 2012:4)

El diagnóstico aborda la idea de la triple marginalidad para caracterizar el proceso de la Pintana, apuntando nuevamente a la necesidad de diversificar la comuna. Se destaca que el habitante es marginado en su situación individual, al estar excluido materialmente de las oportunidades y servicios de la sociedad. A su vez, existe una marginalidad comunal puesto que La Pintana en sí no se integra funcionalmente a la ciudad, a través de la prestación de servicios u otras necesidades, más bien sus habitantes deben salir de ella para poder acceder a estos. Finalmente, se advierte el tema de la estigmatización de la comuna y sus habitantes, dado la homogeneidad de la pobreza y la precariedad de la comuna, lo que viene a conjugar con los otros dos elementos: *“no obstante, en el caso de La Pintana la desintegración o la marginalidad es triple: por un lado, la del propio habitante; por otro, la de la comuna que tiene un rol marginal en el funcionamiento de la ciudad; y, por último, la estigmatización de la que es objeto”* (Municipalidad de La Pintana, 2012:47)

En el diagnóstico se advierte que el proceso de construcción de ciudad es el que repercute en la conformación de una comuna tan homogénea y segregada. Junto con ello, se aborda una línea más histórica, detallando procesos anteriores que desembocan en la actual conformación de la comuna. En consecuencia, lo local aparece como producto histórico del desarrollo urbano y social, a la vez que emerge desde los problemas centrales de la comuna y la urgencia de su resolución. Con ello, la articulación con la gestión regional no aparece en términos de planificación o proyección, sino que más bien se lo menciona en función de cómo iniciativas del Estado (como la operación sitio) marcaron la pauta en la historia de la comuna. Lo regional o central aparecen como intervención directa, no como elemento de gestión a incorporar en el propio desarrollo del gobierno local.

Por otra parte, se observa otra manera de configurar lo local en función de la necesidad de construir identidad comunal. Esta última variante adquiere dos matices según sus fundamentos. En el caso de La Florida, la declarada intención de conformar un Municipio participativo conlleva a la tarea de desarrollar, o bien, reafirmar la identidad comunal. Esto con el objeto de profundizar el sentimiento de

arraigo de los vecinos con su territorio, y así reforzar su participación o rol más activo en el desarrollo del mismo:

*“La idea es enfocar un desarrollo que preocupado de fortalecer la institucionalidad de los distintos programas públicos y privados garantes de la modernidad y crecimiento de la comuna - favorezca también el clima para un desarrollo humano que privilegie el sentimiento de colectividad, comunidad e identidad, así como la participación real de las personas, sus intereses y motivaciones” (Municipalidad de la Florida, 2009:7)*

Además, la tarea de generar un arraigo de la ciudadanía ante la comuna se plantea desde el diagnóstico del amplio crecimiento de la Florida, y de la mejora en los niveles de calidad de vida de sus habitantes. De ahí se destaca la necesidad de trabajar el desarrollo local desde una dimensión subjetiva: *“en esta perspectiva, el PLADECO (...) busca conciliar el nivel de vida de las personas que viven en la comuna, con criterios que digan relación con el modo de vida de estas. Se busca que estos modos de vida de la gente de La Florida, responda a una dimensión subjetiva del desarrollo” (Municipalidad de la Florida, 2009:7)*

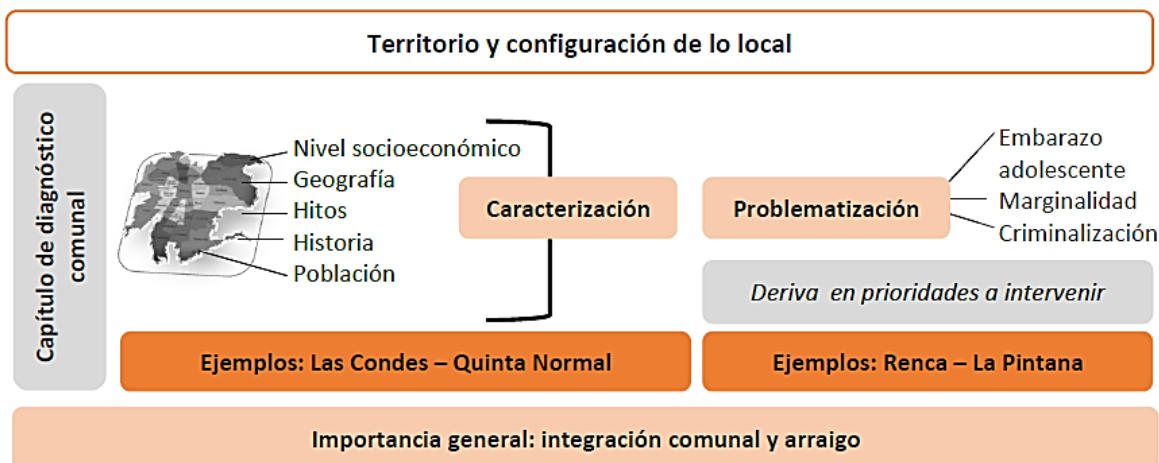
En este escenario la construcción de la identidad local aparece como tarea central en el PLADECO, a la cual se supedita la idea de mejorar la participación ciudadana y de desarrollar avances en las distintas dimensiones de trabajo (educación, salud, vivienda, seguridad, entre otros). Con ello se procura abordar la tarea del desarrollo local con foco en la dimensión subjetiva de reforzar la identidad con el territorio, a partir de la conciencia de la diversidad del mismo.

En la comuna de Conchalí, asumiendo un contexto de importantes transformaciones a nivel urbano, se plantea la necesidad de reconfigurar la identidad comunal. Efectivamente, esta comuna se ha urbanizado rápidamente, lo que ha conllevado a una diversidad de habitantes que plantea la necesidad de repensar la identidad local a partir de integración de esta realidad. Desde allí es que aparece como central la

participación de los vecinos, para poder crear un sentido de comunidad y de pertenencia que haga efectiva esta tarea. En este marco, se trabaja un enfoque específico que recoge la cotidianidad de la comuna, relevando así los barrios como unidad de intervención y planificación, y los espacios públicos como plazas y canchas. Se reconoce entonces que son estos espacios los que proveen de mejores condiciones el desarrollo de una vida comunitaria. Desde aquí, la planificación tiene un fuerte enfoque urbano, que apela a la mejora de la calidad de vida desde el mejoramiento de espacios físicos. De esta manera, el desarrollo urbano figura como soporte clave en la calidad de vida, y aporta por ende al desarrollo comunal.

Junto a ello, lo local rescata también la dimensión histórica a través del patrimonio arquitectónico. Es recurrente en el PLADECOC la mención a distintos edificios, construcciones, o barrios con un importante valor histórico, lo cual viene a marcar también la identidad comunal. De hecho, la centralidad de este elemento se evidencia en que figura como objetivo transversal entre los ejes estratégicos: *“Preservar el patrimonio arquitectónico y cultural de la comuna, rescatando nuestra Identidad, proyectándonos con Visión de futuro. Tenemos historia y desde allí nos proyectamos”* (Municipalidad de Conchalí, 2012:19)

### Cuadro síntesis de territorio y configuración de lo local en el PLADECOC



(Fuente: elaboración propia)

## Articulación con otros niveles de gestión

Esta dimensión apunta a la manera en que la planificación local se define y ejecuta en concordancia con instancias de gobierno regional o central, ya sea a nivel de financiamientos, proyectos o asistencias de otro tipo. Cabe destacar que la mayoría de los PLADECO omite la relación con la gestión regional o nacional, y su incidencia en lo local. En aquellos casos en que si se considera, solo se le menciona o describe. Dentro de los instrumentos revisados tan solo dos recogen efectivamente estas líneas, estos corresponde a las comunas Renca y Quinta Normal. La comuna de Las Condes señala proyectos o programas del sector oriente a partir de iniciativas que se sostienen en la propia comuna, como el proyecto de construir un tranvía para el sector oriente (Municipalidad de Las Condes, 2012), pero esto solo se describe y constituye un elemento aislado dentro de la dinámica general del instrumento.

Resulta interesante el caso del instrumento de la comuna de Renca, el que se diferencia de la estructura común que asume el PLADECO en la mayoría de las localidades, puesto que se ordena desde el reconocimiento de los lineamientos estratégicos de desarrollo de la Región Metropolitana para el periodo 2012-2021. Así, se identifican seis problemáticas claves las cuales se deben trabajar a nivel comunal para igualar el desarrollo de la región:

- SANTIAGO – REGIÓN INTEGRADA E INCLUSIVA
- SANTIAGO – REGIÓN EQUITATIVA Y DE OPORTUNIDADES
- SANTIAGO – REGIÓN SEGURA
- SANTIAGO – REGIÓN LIMPIA Y SUSTENTABLE
- SANTIAGO – REGIÓN INNOVADORA Y COMPETITIVA

(Municipalidad de Renca, 2014:1)

Esto es interesante en tanto las problemáticas locales y sus desafíos se organizan en función de las líneas generales de desarrollo a nivel regional, lo que debiese posibilitar una mayor coherencia en la gestión a partir de programas y proyectos de mayor alcance.



En función de cada línea estratégica regional, se definen los conceptos a trabajar y se desglosan a nivel de diagnóstico. Por ejemplo, dentro de la línea “Santiago más inclusivo e integrador”, se plantea la definición de ambos conceptos, y luego se trabaja a nivel de diagnóstico los elementos vinculados a cada noción, como la población discapacitada, los niveles de educación, acceso a servicios municipales, etc. Lo interesante es que cada elemento a diagnosticar se trabaja de manera comparativa con los datos regionales, siguiendo la lógica propuesta desde la Región Metropolitana de igualar las brechas de desarrollo para mejorar cada comuna.

La comuna de Quinta Normal también hace mención de la estrategia de desarrollo regional, con la salvedad de que la describe en el apartado de caracterización/diagnóstico, sin que ello signifique un reordenamiento de la posterior planificación, como en el caso de Renca.

#### 9.2 ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL SANTIAGO 2010

La Actualización de la Estrategia de Desarrollo Regional de la Región Metropolitana fue elaborada durante el año 2004 por la Intendencia Metropolitana de Santiago, el Gobierno Regional, la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación de Santiago y la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos y el Programa de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Esta Estrategia comprendía el período 2004-2010 y hasta la fecha no ha sido actualizada, pero dado que es la herramienta vigente se utilizará para el presente análisis.

La Visión Estratégica que se definió para la Región Metropolitana de Santiago hacia el año 2010 fue “*Región integrada social y espacialmente, con creciente calidad de vida, identidad y diversidad cultural y vocación internacional*”.

El diagnóstico que concluye con esta visión estratégica reconoce que Santiago iniciaba el siglo XXI con transformaciones significativas en su estructura urbana y social lo que -a su vez- produjo cambios importantes en muchos sectores de la región. En efecto, se señala que hubo barrios que en las últimas décadas se transformaron completamente, desapareciendo antiguas áreas industriales en algunos y creándose nuevas urbanizaciones en otros.

Pero junto con constatar estos cambios urbanos, también reconoce que las transformaciones que ha vivido la región exceden lo territorial y abarcan otros ámbitos, por ello, para la Actualización de la EDR que, en estricto rigor, constituye una carta de navegación que busca establecer la dirección que deberán tomar las iniciativas de la gestión pública, permitiendo priorizar inversiones y orientar las políticas sociales e inversiones privadas, se definieron tres Lineamientos Estratégicos: Calidad de Vida e Igualdad de Oportunidades, Identidad y Diversidad Cultural y Vocación Internacional.

Es importante destacar que estos lineamientos fueron el producto de un diagnóstico de la Región Metropolitana y el resultado de un amplio proceso de consulta que contempló reuniones con profesionales de instituciones públicas, entrevistas a representantes del sector privado, autoridades regionales y líderes de opinión, grupos de discusión y encuestas ciudadanas.

A su vez, estos Lineamientos Estratégicos se construyeron sobre la base de tres objetivos generales que fueron considerados prioritarios para la región en todas las instancias en donde se efectuó la consulta:

1. Mejorar las condiciones estructurales que inciden en la calidad de vida de hombres y mujeres de Santiago-Región.
2. Fortalecer el sentido de pertenencia de las ciudadanas y ciudadanos de la Región, mediante el fomento de la participación, asociatividad y coordinación entre personas e instituciones públicas y privadas, en un marco de respeto por la diversidad.
3. Fortalecer Santiago-Región como plataforma de servicios y comercios, poniendo en valor su vocación exportadora y la capacidad productiva de la pequeña y mediana empresa.

(Municipalidad de Quinta Normal, 2012:151 tomo I)

En términos generales, sobre este punto llama la atención la poca mención a otros niveles de gestión. Lo local se tiende a planificar dentro de sus propios márgenes, lo que conlleva a la reflexión sobre cómo se erige efectivamente como un espacio de despliegue de los principios de la nueva gobernanza, y no opera netamente como un espacio aislado en donde se intentan reproducir estas directrices.

### **Síntesis de análisis sobre territorio y configuración de lo local**

El plantear la problematización sobre cómo se articulan los principios de la nueva gobernanza con procesos de desarrollo en contextos locales, obliga a dar centralidad a cómo se constituye efectivamente este contexto, cómo se plantea el territorio y su crecimiento, puesto que desde allí las directrices generales de gobernanza se prueban en la práctica.

Resulta interesante la diversidad con la que se aborda esta dimensión. La identidad territorial a nivel de documentos se trabaja desde insumos de caracterización y problematizaciones, lo que podría implicar matices a nivel de planificación, ya que un análisis de problemas deriva en prioridades. A esto se agrega la articulación con niveles de gestión diferentes, lo que tiende a estar ausente en la mayoría de los documentos. Lo relevante a nivel general es la importancia atribuida al territorio y a la configuración de lo local como base para la gestión. Tanto el arraigo como el sentido de pertenencia de los habitantes, son comprendidos como factores claves que debiesen derivar en mejores condiciones para desarrollar la participación ciudadana, tal como se observó en los documentos.

Con ello, más allá de las diferencias en estos modos de comprender lo local, la reflexión que se abre es en qué medida la manera en que se construye o comprende este escenario permite orientar efectivamente la gestión sobre el mismo. Lo cual no se acota solamente al cómo dirigir el desarrollo, sino que también, al cómo trabajar concretamente la tarea de participación ciudadana o la de planificación.


### 4.3 Proyección de la intervención local

Este punto es el más débil dentro de los PLADECO revisados. La mayoría tiende a señalar metas u objetivos, o bien, continuidad de iniciativas vigentes, solo pocos instrumentos plantean en detalle nuevos proyectos. De esta manera, lo que interesa reflexionar en torno a esta dimensión es cómo se sintetiza el diagnóstico y se proyecta en una intervención concreta, y además, como ésta se sostiene y nutre en su implementación a partir de sistemas de evaluación.

Llama la atención el caso de la comuna de Las Condes, que más que planificar o proponer iniciativas nuevas, se centra en la evaluación de programas vigentes, y su proyección para los años de implementación del instrumento. Además, en concordancia con la centralidad del municipio, éstas iniciativas son mencionadas en función de instituciones o departamentos de la municipalidad, planteando así su rol central en la ejecución de las mismas. Si bien es cierto que se agregan nuevas iniciativas, lo más recurrente es continuar las vigentes:

### Tarjeta vecino de Las Condes

La Tarjeta "**Vecino de Las Condes**", fue implementada a contar de enero del año 2010, con el objetivo principal de facilitar al vecino la acreditación de la residencia en la comuna y posibilitar la atención en forma más expedita para el acceso a los beneficios municipales.



El desarrollo de esta iniciativa se ha caracterizado por ser muy exitosa debido al crecimiento sostenido que ha experimentado la demanda de los vecinos por obtener la tarjeta en los últimos tres años, esperando terminar el año 2013 con aproximadamente con 75.000 tarjetas entregadas:

Además de los beneficios municipales, a contar del año 2011 se comienza a establecer convenios con empresas para los poseedores de la tarjeta Vecino, alcanzando en la actualidad un total de 88 convenios, distribuidos en diversas áreas: principalmente en el sector de la salud, educación, cultura, entre otros.

Ahora bien, para los próximos cuatro años se proyectan las siguientes acciones:

- Implementación de un sistema computacional que permita a los vecinos renovar la Tarjeta Vecino a través de Internet
- Aumentar el número de convenios con empresas, que permita ampliar la oferta de servicios, según los requerimientos de los vecinos.

(Municipalidad de Las Condes, 2012:16)

En el caso de la Pintana, la planificación se aborda mediante el análisis FODA por cada dimensión de trabajo, desde lo que se despliegan líneas estratégicas donde se mencionan proyectos o iniciativas locales. En concreto, no existe una cartera de proyectos detallada, ni encargados. El mayor aporte en la proyección no data de elementos de concreción, sino de un enfoque de resolución del problema central de la localidad en cuestión: la pobreza. En este contexto el enfoque sobre la diversificación, puede constituir un horizonte de trabajo que clarifique la intervención, y que si bien no se detalla a priori, ofrece un camino más claro a seguir. Esto es interesante en tanto puede ofrecer una nueva forma de proyectar la intervención, una vía que no se fundamenta en el detalle o la concreción, sino que la orienta desde una buena construcción y comprensión del territorio en cuestión.

De manera parecida, en el caso de Renca, según cada eje estratégico regional se plantea un diagnóstico general enfocado en las cifras comunales en comparación con las regionales. Desde aquí se desglosan programas vigentes o por desarrollar, objetivos generales y propios del programa en cuestión, desde donde se señalan las metas y con ello actividades, coberturas.

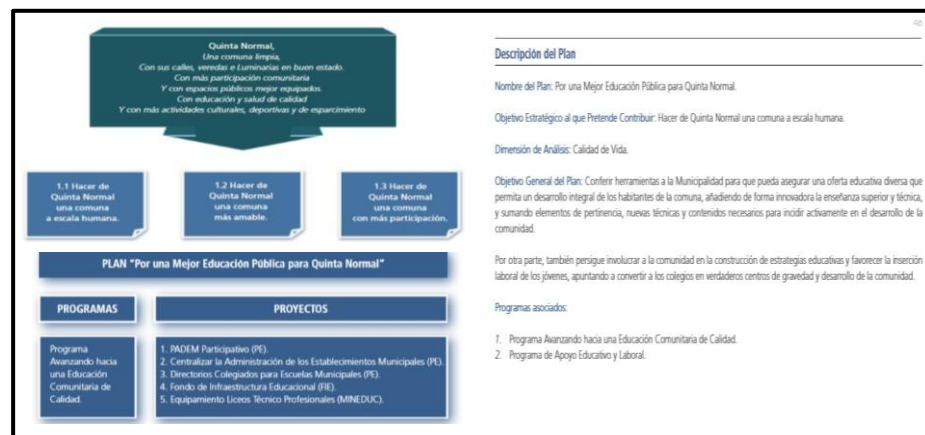
ÁREA DE DESARROLLO SOCIAL: SECTOR VIVIENDA	
<b>OBJETIVO GENERAL 1:</b> Propender a la construcción de viviendas orientadas a solucionar el déficit habitacional tanto para los sectores más vulnerables como para los sectores emergentes y medios, con una mejor calidad de las construcciones y de sus espacios públicos.	
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
1.1. Acordar y gestionar cambios de uso de suelo condicionados, con actores públicos y, cuando se requiera, también privados, que faciliten la construcción de viviendas para los distintos grupos socioeconómicos presentes en la comuna.	1.1.1. Desarrollar y validar nuevos mecanismos de ordenamiento territorial (ya planteado en el área territorial). 1.1.2. Elaboración de plan maestro de desarrollo territorial consensuado (política de suelo). 1.1.3. Actualización y validación de la propuesta de Plan Regulador Comunal. 1.1.4. Disponer de un instrumento organizativo que permita agilizar los procesos de gestión y factibilidad técnica de los grandes proyectos urbanos.
1.2. Facilitar la materialización de proyectos habitacionales en los terrenos que actualmente dicho uso de suelo está permitido, que apunten a resolver los problemas de déficit habitacional, con buenos estándares de equipamiento.	1.2.1. Mantener y profundizar la relación, el acompañamiento y la orientación de los allegados por parte de la municipalidad. 1.2.2. Definir los terrenos intersticiales que actualmente pueden ser usadas para construcción de viviendas dentro del territorio, teniendo en consideración los nuevos subsidios y procesos urbanos. 1.2.3. Facilitar el acceso a los programas formales existentes en el MINVU, tanto para las soluciones habitacionales localizadas en la comuna como en otros sectores de la ciudad. 1.2.4. Asegurar que los conjuntos habitacionales que se construyan, tengan estándares de equipamiento aceptables.
<b>OBJETIVO GENERAL:</b> Mejorar la calidad de vida del Adulto Mayor residente en la comuna de Renca, desde una perspectiva integradora, inclusiva y equitativa, sustentable en el tiempo	
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS:</b> - Fomentar e incentivar la participación activa de los adultos mayores. - Incentivar la autoestima y desarrollo personal del adulto mayor. - Estimular al adulto mayor a compartir o transferir su experiencia de vida - Brindar un espacio de participación social, cultural, deportiva y recreativa para el adulto mayor - Contribuir a mejorar las condiciones de salud del adulto - Administrar la Casa del Adulto Mayor y Centro diurno Cumbres Cerro de Renca - Promover el bienestar y calidad de vida de los adultos mayores de la comuna de Renca, pertenecientes al 20% más pobre de la población mediante su ingreso y atención a través del Centro diurno.	
<b>METAS:</b> <b>Del Programa:</b> Mantener catastro de adultos mayores del programa, y de clubes, que permita comparar participación con años anteriores. <b>De los objetivos</b> - Realizar una reunión de trabajo mensual con las Directivas de Clubes de Adulto Mayor en el período. - Realizar una Caminata con los Adultos Mayores de la comuna. - Celebrar Día del Adulto Mayor. - Realizar dos actividades recreativas, artísticas o culturales dentro o fuera de la comuna con Clubes de Adultos mayores. - Mantener 40 usuarios en el centro diurno. - Realizar a lo menos 8 talleres con adultos mayores - Realizar a lo menos 800 atenciones kinésicas - Realizar a lo menos 500 atenciones de podología.	
<b>ACTIVIDADES</b> - Identificación de la población objetivo y red de apoyo existente.	

(Municipalidad de La Pintana, 2012:76)

(Municipalidad de Renca, 2014:33)

Finalmente, el instrumento de la comuna de Quinta Normal es el más completo en esta dimensión. Por área de trabajo desarrolla un objetivo estratégico que aborda mediante el análisis de FODA. En cada una de ellas se incorpora un diagnóstico desde el municipio y los ciudadanos. Con ello se plantea un plan, un programa y un proyecto:

*“Los planes son un conjunto de definiciones gruesas que permiten vislumbrar el camino para el logro de los objetivos estratégicos. Están compuestos, por un conjunto de programas y proyectos que sumados viabilizan el logro de los mismos y la consecución en el largo plazo de la imagen objetivo comunal. Los programas son un conjunto de iniciativas y procedimientos que se articulan con la finalidad de lograr los objetivos estratégicos y expresan secuencias correlacionadas de proyectos y acciones que responden a objetivos de desarrollo preestablecidos. Los proyectos, por su parte, son el resultado de la sistematización de los elementos que permiten concurrir a la solución de un problema determinado” (Municipalidad de Quinta Normal, 2012:43 tomo II)*



Además en esta comuna se conforma un sistema de evaluación que incluye un ciclo de gestión durante la implementación del PLADECO. Este se organiza en una dimensión interna y externa, la primera refiere a la coherencia en la gestión, a las acciones operativas, y los objetivos del instrumento. Mientras que la segunda, apela al concejo municipal y al concejo de la sociedad civil, junto a los espacios organizados de la ciudadanía. Con ello, detalla responsabilidades y cargos para velar por una buena implementación del instrumento, junto con un cronograma para los concejos y el comité, además de indicadores de evaluación. Asimismo, plantea propuestas para la organización del municipio y la SUBDERE.

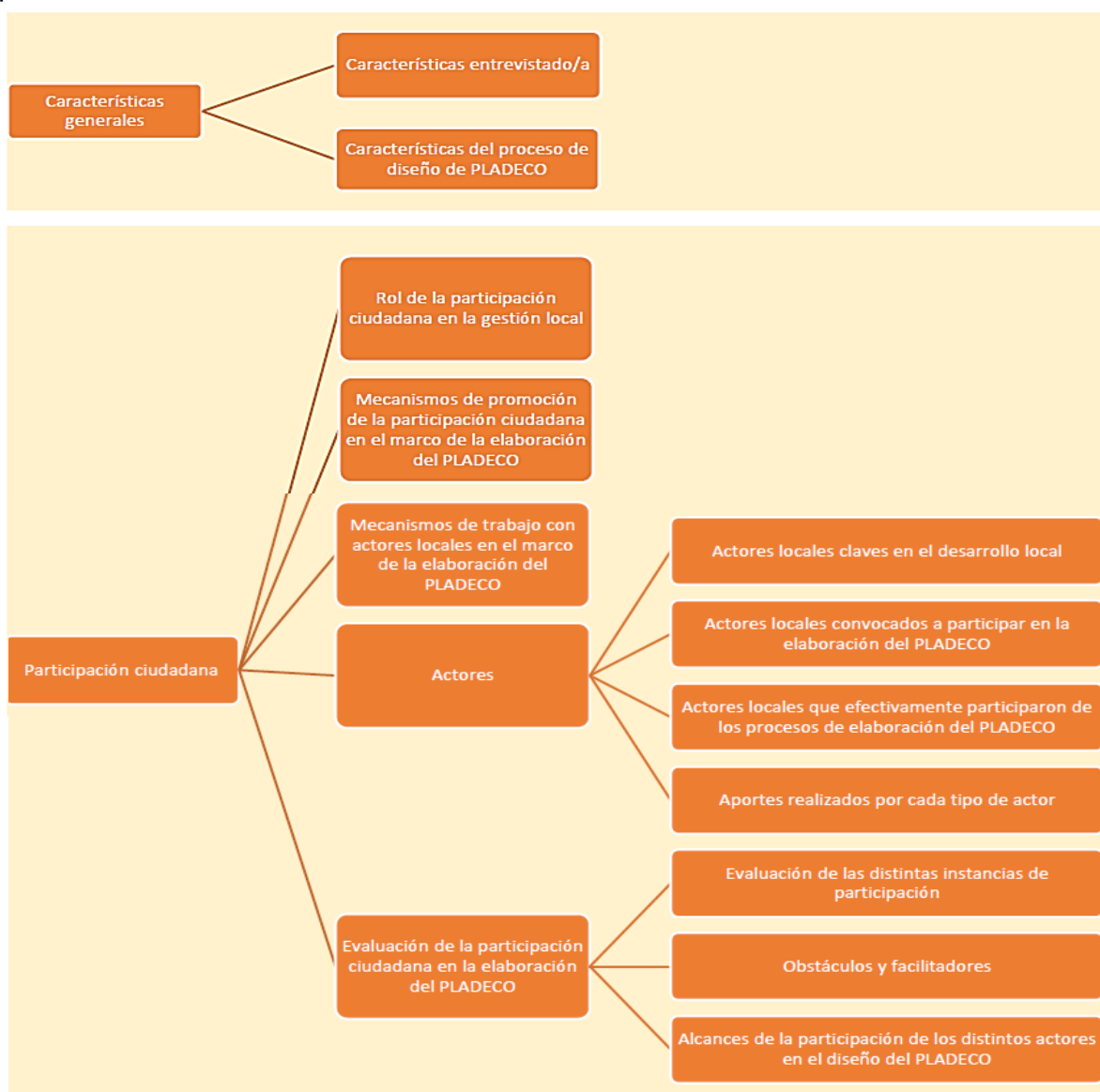
### **Síntesis de análisis sobre proyección de la intervención local**

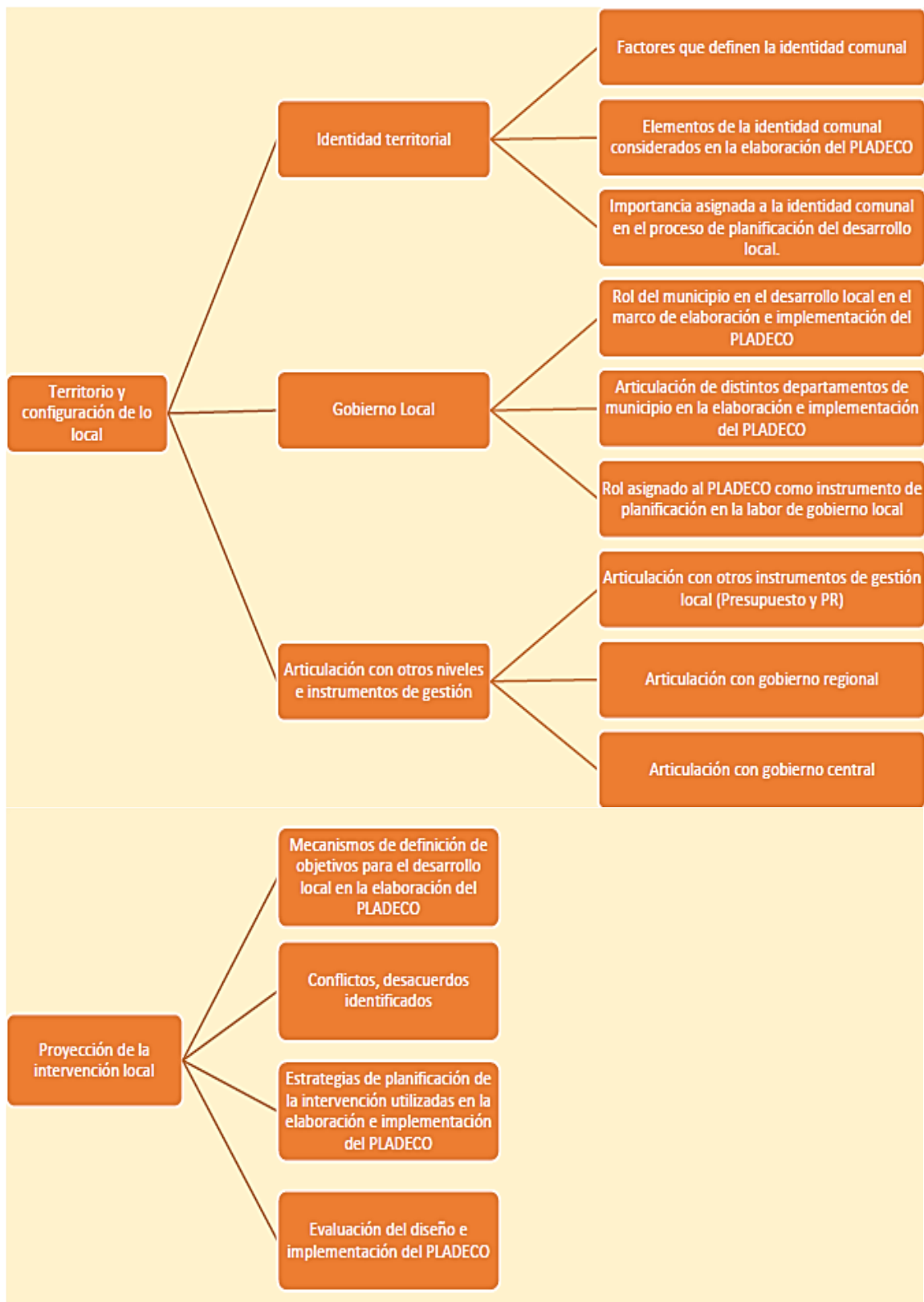
A partir de la revisión de los instrumentos es claro que la labor planificadora es la menos extendida entre estos, en la mayoría no existen cartera de proyectos, planes o iniciativas a corto plazo. Cabe plantear la reflexión en torno al ejercicio de proyección y su rol dentro de la gestión local, si efectivamente el detalle de proyectos asegura una mejor intervención comunal o no. Esto conlleva al análisis sobre el lugar del instrumento dentro del desarrollo local, puesto que si bien se plantea como orientador, entre las sugerencias del MIDEPLAN se advierte la necesidad de detallar la intervención dentro de la comuna, por lo cual cabe problematizar a la luz de la implementación esta dimensión y rol.

## 5. Experiencias de diseño e implementación de los PLADECOS

A continuación se presenta el análisis de contenido de las entrevistas realizadas a seis funcionarios municipales. Todos ellos pertenecen a la Secretaría de Planificación Comunal (SECPLAC), de las comunas de La Pintana, Conchalí, Renca, Maipú, Lo Prado y Pudahuel.

El análisis se organizó en función de las dimensiones de la gobernanza, y su desglose considerando el diseño e implementación del PLADECOS, tal como se plantea a continuación:







## 5.1 Descripción de las experiencias de diseño e implementación de los PLADECOS

Todos los funcionarios entrevistados pertenecen al departamento de la Secretaría de Planificación Comunal (SECPLAC), y se vincularon de manera directa con la actualización del PLADECOS vigente en la respectiva comuna. Cabe destacar que la mayoría lleva más de un periodo edilicio dentro de la municipalidad, lo que implica una mayor experiencia sobre el diseño e implementación del instrumento en cuestión, además de una mirada más amplia e integral en relación con el gobierno local y su desarrollo. De estos seis procesos, cuatro corresponden a diseños realizados directamente desde el municipio, como La Pintana, Conchalí, Renca y Maipú, y dos experiencias de licitaciones a consultoras especializadas en el tema, como fue el caso de Lo Prado y Pudahuel.

En los procesos de elaboración del Plan de Desarrollo Comunal la dinámica general se estructura en base a un componente técnico aportado desde el municipio o la consultora encargada de su desarrollo, según el caso, y otro participativo que involucra a los vecinos.

Dentro de los planes abordados desde los equipos municipales, llama la atención el proceso de la comuna de La Pintana, donde el primer PLADECOS elaborado fue rechazado en distintas oportunidades por el Concejo municipal, sin una justificación clara. Luego, ante la necesidad de su aprobación para poder postular a un fondo para infraestructura en área de deportes, se realiza una actualización que es aprobada inmediatamente:

*“Cuando hubo la necesidad porque se necesitaba una plata del BID, para terminar el gimnasio, uno de los requisitos era tener un PLADECOS actualizado (...) este segundo PLADECOS, lo aprobó el concejo, lo extraño o paradójico es que el primer PLADECOS el base no estaba aprobado por el concejo” (Entrevistado, La Pintana)*

El primer PLADECOS fue realizado desde la SECPLAC en conjunto con otras unidades municipales, y al no ser aprobado se dejó de lado dentro de la gestión local. Ante la urgencia impuesta por la necesidad de financiamiento, la actualización fue encargada nuevamente a la Secretaria de Planificación. El funcionario entrevistado fue el encargado de actualizar los datos y trazar objetivos estratégicos. Este segundo producto aprobado oficialmente por el Concejo, posee un fuerte componente a nivel de diagnóstico comunal, y tal como se señaló en el análisis documental previo, carece de un abordaje en materia de planificación y cartera de proyectos, situación que se explica al poner de manifiesto este contexto de elaboración.

En Conchalí, el instrumento siempre se ha elaborado desde el municipio, contando con el aporte de los distintos departamentos. En determinados periodos incluyó además la participación de técnicos del gobierno regional, específicamente de ministerios o instancias intermedias cuyos programas implicasen una acción directa sobre la comuna, como el caso del Servicio Nacional de la Mujer, del Adulto Mayor, y de Menores. Posee además un componente participativo que en el plan actual implicó una sola instancia que convocó a 50 personas, tal como se señaló en la revisión del documento. No obstante, en versiones anteriores e incluso en el diseño de la siguiente actualización, las dinámicas participativas fueron más extensivas abarcando a instituciones, barrios, trabajadores, y organizaciones de la comuna. En consecuencia, la entrevista permitió una visión más amplia sobre el proceso de diseño e implementación, e incluso sobre el rol dentro de la gestión local, ya que a partir de esta se observa como factores de tiempo, recursos y directrices políticas junto con la metodología de diseño del plan se adecua a cómo abordar el componente participativo.

La secretaria de Planificación de Renca realizó una actualización para el periodo 2014-2015 a partir del PLADECOS original del 2008 dado el problema de validez de datos del CENSO y CASEN recientes:

*“No hicimos un nuevo PLADECO, estamos trabajando en torno al del 2012 y la respuesta es que tenemos una CASEN del año 2011, la cual solamente ha sido validado el dato de pobreza para que lo usen las comunas, el resto de los datos son del 2009, y por otro lado tenemos otro dato fundamental que es el CENSO cuyos datos tampoco han sido validados” (Entrevistado, Renca)*

Este instrumento se caracterizó por estar orientado a la planificación, y estructurarse según los lineamientos regionales. Además, desarrolló el componente participativo a través de la sistematización de las cartas de los vecinos enviadas al municipio, y de la aprobación del plan por parte del COSOC (Consejo Organizaciones de la Sociedad Civil) como instancia de representación de los actores organizados a nivel comunal.

El municipio de Maipú, licitó el instrumento en una ocasión, posterior a ello durante los siguientes periodos edilicios se encargaron de elaborar el PLADECO desde la Secretaría de Planificación, empleando recursos propios para esta labor. Los profesionales municipales participaron aportando según su área en la etapa de diseño, movilizand o recursos y redes para potenciar los espacios de participación ciudadana. Aquí, adquiere especial importancia la consideración de los barrios en la estructura de administración y acción municipal, como una instancia que permite institucionalizar la participación de vecinos dentro del gobierno local a través de la conformación de “mesas barriales”.

En Lo Prado, el diseño e implementación del instrumento se desarrolló de manera acorde a los requerimientos de la gestión local, según relata el entrevistado. Esta se caracterizó por el énfasis en la participación ciudadana. Lo que se expresó en instancias comunales previas de participación, “cumbres ciudadanas”, y un proceso denominado “pre PLADECO”:

*“Fuimos generando desde el inicio vínculos con la comunidad para percibir cuáles son las iniciativas que ellos tienen, el último trimestre del 2011 iniciamos un proceso que se llamó el pre PLADECO, es decir, informaba a la comunidad que el 2012 venía el PLADECO, ya teníamos el proyecto aprobado o a punto de aprobarse, entonces la comunidad ya tenía claro que el 2012 iba a discutir cómo definía ejes de desarrollo para la comuna en los próximos cuatro, siete años” (Entrevistado, Lo Prado)*

Esta licitación se enmarcó en la necesidad de contar con un instrumento orientador de la gestión. No obstante, la elaboración del plan implicó un despliegue de recursos humanos y materiales que excedió al presupuesto municipal. Así, aprovechando los fondos regionales, se hizo un llamado a postulación con la cual se escogió a la consultora que finalmente se encargó de la elaboración del PLADECO.

De igual manera, el municipio de Pudahuel licitó su PLADECO precisando el requisito de una metodología de trabajo prospectiva. Posterior a la selección de las ofertas de las consultoras, se delegó a un equipo municipal para acompañar a la empresa en el diseño del instrumento, orientando su trabajo y aportando en la conformación de instancias de participación:

*"Se encargaron dos profesionales que habían que ahora no están, de la contraparte técnica, ellos escogieron a una serie de personas de acá de la municipalidad para primero ir orientando a los consultores, y luego se juntaron con los concejales y todo el asunto, la metodología lo exige... además la participación de la comunidad, pero fue muy baja, la gente no está interesada en esto, inclusive con almuerzo, desayuno"*  
(Entrevistado, Pudahuel)

Uno de los aspectos que marcó el proceso de diseño e implementación del PLADECOS en Pudahuel fue la dificultad de articular una estrategia de participación ciudadana efectiva. Lo cual se desarrolla desde la reflexión del funcionario entrevistado, y se puede vincular con el soporte que da la gestión local a esta dimensión.

Sobre el proceso de elaboración del PLADECOS, más allá de las especificidades propias de cada comuna y gestión, los entrevistados coinciden en la dificultad de construir estos instrumentos dado que implica la movilización de distintos funcionarios municipales, a la vez que importantes gastos monetarios en relación a la convocatoria, producción de información, entre otros:

*“Por el volumen que abarca la totalidad del PLADECOS, la totalidad del levantamiento, obviamente es muy difícil para una comuna con sus propios profesionales, sobre todo una comuna de recursos escasos, o una municipalidad con recursos escasos, obviamente es muy difícil”*  
(Entrevistado, Renca)

*“Nunca ha habido un presupuesto asignado a PLADECOS, más bien cada administración de SECPLAC define el programa de trabajo que va a requerir e incorporar esos requerimientos en su programa anual pero no con el nombre de programa o proyecto construcción de PLADECOS, porque fundamentalmente se ocupa recurso humano y más bien materiales”* (Entrevistada, Maipú)

Cada proceso de elaboración del PLADECOS adquiere determinados matices que obedecen a temas coyunturales de tiempo, voluntades políticas, recursos, y tipos de gestión. Junto con ello, los funcionarios entrevistados destacan el despliegue de recursos como un aspecto problemático, según la realidad económica de cada comuna o municipio.

En el análisis destacan ciertos contrastes entre instrumentos estudiados previamente como los de Renca, La Pintana, y Conchalí, y las experiencias de diseño e implementación relatadas por los entrevistados. Con todo esto, se puede graficar una caracterización general de los planes trabajados:



(Fuente: elaboración propia)

La licitación del PLADECO de Lo Prado destaca por un fuerte componente participativo, el cual según el entrevistado, responde a un tipo de gestión que releva esta dimensión. Otro instrumento licitado es el de Pudahuel, en donde la evaluación tanto del diseño como de la implementación es más crítica, pues el funcionario enfatiza la baja convocatoria y la poca utilidad del plan. En la comuna de Maipú también se advierte un componente participativo como en Lo Prado, este opera en una escala barrial como mecanismo para articular la administración local con la participación de los vecinos.

Por otra parte, se observan contrastes en el análisis documental previo con el relato de los entrevistados de los casos de Conchalí, Renca y La Pintana. En el primer caso, el alcance de la participación ciudadana se planteó de manera más limitada dentro del documento. No obstante, la experiencia de diseño e implementación da cuenta de una estrategia que releva el rol de los vecinos, organizaciones y otras instituciones comunales. Al contrario, en el plan Renca se señaló la importancia de la participación de los vecinos en la gestión, lo cual a nivel del proceso de elaboración del instrumento se tradujo en la sistematización de cartas de los vecinos al municipio, de manera que la participación ciudadana fue más parcial de lo esbozado. Finalmente en el análisis del plan de la Pintana, destacó el tipo de diagnóstico comunal por su énfasis en las problemáticas locales. Pese a ello, la experiencia del entrevistado advirtió que esto fue un ejercicio de sistematización más en abstracto, que no se tradujo en proyectos o líneas de intervención concretas.

## **5.2 Participación ciudadana**

El análisis de esta dimensión se desglosa en distintos aspectos que dan luces sobre el rol efectivo de la participación ciudadana dentro de la gestión local. Esto dado que el plan se conforma en coherencia con el tipo de gestión del municipio, y busca ser eficiente y acorde a las voluntades políticas que lo enmarcan. En este nivel se ubican también los mecanismos de promoción y de trabajo de la participación ciudadana, enfatizando la la identidad local y las necesidades que fundamentan un rol activo de la ciudadanía. Junto con la organización concreta de la misma mediante dinámicas de trabajo.

Otro elemento refiere directamente a los actores locales, en donde cabe matizar quienes son concebidos como claves dentro del desarrollo local, quienes son convocados, y quienes efectivamente participan, caracterizando con ello lo que aporta cada actor. Esto con el objeto de precisar los alcances reales de la participación y las lógicas y argumentos que fundamentan dicha realidad. Además

de aquellos aspectos más circunstanciales que afectan la materialización de esta dimensión en el ejercicio de gobierno local.

Finalmente, un quinto eje apunta a la evaluación de la participación ciudadana, la que se desglosa en la reflexión sobre las diversas instancias de participación, la mención sobre los obstáculos y facilitadores de las mismas, la proyección de estas dinámicas durante la implementación del PLADECO y los alcances efectivos en el diseño del instrumento.

**Tabla síntesis de sub dimensiones y características**

<b>Sub-dimensión</b>	<b>Características</b>
Rol de la participación ciudadana en la gestión local	Existencia o no, de una estrategia de participación ciudadana dentro de la gestión municipal, más allá de los procesos ligados al instrumento
Mecanismos de promoción de la participación ciudadana en el marco de la elaboración del	Estrategias de difusión de la participación ciudadana dentro del proceso de diseño del instrumento. Específicamente a cómo se convocó a los actores locales.
Mecanismos de trabajo con actores locales en el marco de la elaboración del PLADECO	Dinámicas desarrolladas en las instancias de participación ciudadana dentro de la elaboración del PLADECO
Actores locales	Actores locales concebidos como claves dentro del desarrollo local. Actores convocados a participar, y aquellos que efectivamente asistieron a las instancias. Aportes realizados por los actores locales, a nivel de tipo de insumos en el marco de elaboración del instrumento.
Evaluación de la participación ciudadana en la elaboración del PLADECO	Evaluación de las distintas instancias de participación precisando aquellos obstáculos y facilitadores observados en el proceso de elaboración. Alcances efectivos de la participación ciudadana en el diseño del instrumento.



## Rol de la participación ciudadana en la gestión local

Las reflexiones de los funcionarios municipales aportan a una comprensión más amplia sobre el rol que tiene la participación ciudadana en el ejercicio concreto de la gestión local. Esto es posible dado el papel asignado al instrumento como un mecanismo de orientación del gobierno comunal, en donde la dimensión de gobernanza referida a la participación es transversal en el municipio y sus herramientas de gestión.

La participación de los vecinos es entendida como una orientación de la administración, puesto que este rol activo se despliega centralmente desde la denuncia, la demanda o visibilización de necesidades. Mediante esto el municipio logra identificar las tareas a desarrollar a nivel local, priorizándolas en función de recursos, posibilidades y urgencia respectiva:

*“Las distintas necesidades que se levantan de la comuna, ya sea a través de los vecinos, o el equipo de planificación, o los que están en terreno, todas se transforman en un objetivo a cumplir, y todas de alguna otra manera representan esta carta de navegación que te hablábamos al principio (...) esa es la participación ciudadana concreta, con el complemento técnico y profesional que desde las distintas áreas de la municipalidad se levanta en terreno, y que de otra forma te podemos decir con total propiedad que ha sido una mezcla muy exitosa (...) siempre como base, en la perspectiva que tú estás analizando, cómo los vecinos han sido el imput más relevante”* (Entrevistado, Renca)

Tal como se advierte en el caso de Renca, los vecinos de la comuna pasan a ser concebidos como el aporte más importante dentro del planteamiento de la gestión local, tanto por su rol informativo como orientador, pues son ellos quienes vivencian el desarrollo local en todas sus áreas. Junto con perfilar el rol de la participación, se define lo que concierne a los profesionales municipales y la figura del alcalde, quienes entendiéndose como contraparte, son los encargados de atender estas

necesidades y plantear su quehacer en función de la intervención de los problemas que aquejan a los vecinos de la comuna. La orientación a la participación conlleva a la definición de una gestión encargada de administrar estas necesidades, asumiendo una función de sistematización, priorización e intervención de las mismas donde, según evalúan los funcionarios, se conjuga una fórmula de gestión efectiva en materia de desarrollo local.

Este papel orientador, implica también una función validadora, tanto de la gestión como del gobierno local:

*“El foco en el usuario es un tema que está no solamente presente en quienes tienen mesones de atención al público, se enfatiza en todas las áreas de desarrollo, incluso en inversiones, procuramos que por ejemplo, cuando se va a construir una infraestructura el municipio tiene una gerencia de participación, se haga un chequeo para ver si corresponde, si hay una validación por parte de los vecinos, por lo menos por parte de las organizaciones que van hacer uso, o de los vecinos que viven en cierto territorio, la validación ciudadana para proyecto de inversión” (Entrevistada, Maipú)*

La participación es concebida más allá de una figura de “atención a público”, y es incorporada de manera transversal en la gestión en las distintas áreas de desarrollo local. Esto se condice con una definición de la participación ciudadana como un ejercicio de validación de las decisiones del gobierno local.

Desde aquí es posible plantear que ambos matices de la participación ciudadana concuerdan con la necesidad de la gobernanza en relación a asegurar la efectividad y legitimidad de la gestión municipal. Según los entrevistados, el orientar el quehacer dentro de la comuna a partir de las necesidades de los vecinos, permitiría asegurar una intervención más eficiente, en tanto esta estrategia dialoga con una realidad concreta y sentida por quienes la vivencian. A su vez, consultar o recurrir a la opinión de quienes se verán afectados por una intervención en su barrio o sector asegura un

canal de difusión y validación, que legitima el quehacer municipal ante la mirada del ciudadano.

Los canales o estrategias de participación ciudadana son similares en las experiencias analizadas. Estas dan cuenta de la necesidad de recurrir a los vecinos a través de instancias en donde adquieren protagonismo aquellos actores organizados, o mediante la generación de espacios que por sus características de identidad y cercanía faciliten la participación:

*“Aquí no tenemos un WhatsApp comunal, ni aunque lo tuviéramos yo tendría que tener un mega servidor para poder ir respondiendo a todas las situaciones que están ocurriendo diariamente (...) la participación tiene que tener canales, nosotros podríamos convocar a todos, vengan vecinos y vecinas, que se hizo igual para que participen en los encuentros, pero un elemento fundamental tiene que ver con el rol que juegan los dirigentes, o sino tu cómo validas los centros comunitarios, las juntas vecinales, los club deportivos (...) Es un tema de modelo de gestión, o sea tu prioridad sigue siendo la comunidad, pero tú tienes un modelo para gestionar eso” (Entrevistado, Lo Prado)*

*“Participación ciudadana, para nosotros es un tema difícil de abordar, es un tema prioritario, sin las mesas barriales perdemos la sintonía de lo que la comunidad percibe y de cuáles son los énfasis necesarios de implementar” (Entrevistada, Maipú)*

Los tipos de gestión implementados en las comunas analizadas, trabajan el componente participativo a través de la estructura de canales de participación que se tornan permanentes. Aquí, es clave validar las organizaciones locales por su carácter representativo, su cercanía cotidiana con los vecinos, y la posibilidad de conocer a través de estos el sentir de la ciudadanía en general. Esta estructura de representación no descarta otras instancias masivas de participación, no obstante

ante las dificultades de conformar consultas o encuentros más amplios de manera constante, adquiere mayor injerencia dentro del modelo participativo.

Tal como se señaló, una administración más democrática exige a su vez la existencia de una ciudadanía activa que pueda corresponderla (Calame, 2009). La efectividad de este proceso no solo responde a la existencia de organizaciones, sino que también al cómo se estructura el tipo de gestión participativa concretamente, y el tipo de participación que proyecta.

La necesidad de una ciudadanía activa es concebida también por los entrevistados, quienes reafirman la importancia de su rol orientador y validador a través de la conformación de dinámicas o instancias que fortalezcan la organización local, y su papel en la gestión:

*“Queremos dirigentes empoderados, que tengan la capacidad de criticarnos, de emplazarnos desde el punto de vista de los problemas que ellos visualizan (...) lo peor que te puede ocurrir es que tu perdai el contacto con la comunidad, o di solamente la cajita de mercadería”*  
(Entrevistado, Lo Prado)

*“(nuestra) política de participación ciudadana, de promover la formación de organizaciones, el fortalecimiento de las mesas barriales, y fortalecer entonces por ejemplo, en el ámbito de otorgar mayores subvenciones a las organizaciones, y también de instalar lo que se han denominado los presupuestos participativos”* (Entrevistada, Maipú)

La tarea de fomento de la participación ciudadana implica la necesidad de aportar a las organizaciones locales, validarlas en su quehacer, y generar espacios en donde puedan converger.

Finalmente, más allá de la reflexión sobre el rol que asume la participación ciudadana en la gestión, se hallan las limitaciones reales al despliegue de la misma:

*“Instalar una instancia que se preocupe de la participación y de generar instrumentos, eso es lo que hoy día se llama, gerencia de participación, que ha sido difícil de articular porque efectivamente el tema de la participación para algunas direcciones más que un facilitador, en sí, es un elemento que hace más lenta la gestión (...) por ejemplo, las direcciones que tienen que pavimentar o construir áreas verdes, o desarrollar planes en otros ámbitos de mejoramiento vial, el ir a consultar a una comunidad, genera más tiempo de demora en los procesos de diseño” (Entrevistada, Maipú)*

La consulta a vecinos, la convocatoria a los mismos, o bien la creación de instancias de participación más masivas, demandan tiempo y recursos que tienden a dificultar los procesos de implementación de proyectos en la comuna. Esto tanto por el trabajo que estos requieren a nivel administrativo, como por los tiempos y demoras que conlleva su ejecución. Estos impedimentos plantean los alcances reales de un tipo de gestión participativa. Si bien es cierto que la mayoría de los entrevistados reconocen la importancia de esta dimensión, el protagonismo que deben asumir los actores organizados, y el fomento que debe hacer el municipio en torno a estos, la gestión se desarrolla con bajos niveles de participación. Esto se observa en la mayoría de los planes estudiados, dejando a la reflexión el tema de las condiciones reales para el desarrollo de un modelo participativo.

### **Mecanismos de promoción de la participación ciudadana en el marco de la elaboración del PLADECO**

Los mecanismos de difusión de las instancias de participación tienden a coincidir en los distintos procesos de elaboración de los planes. Se recurre a afiches o avisos para informar, y en algunos casos se extiende esta práctica a otros espacios de mayor impacto como diarios o boletas de cuentas:

*“También hemos hecho convocatoria a través del diario, por ejemplo el diario de mayor circulación acá, ahora menos porque la gente lee menos el diario, pero cuando la gente leía más el diario nosotros consideramos en más de una ocasión convocar a los vecinos a través del diario de la cuarta que era el más leído” (Entrevistada, Conchalí)*

*“Sí, llegó de todo porque a través de las boletas de Chilectra llegó un folleto invitando, pero después se dieron cuenta y ya no venían porque era fome” (Entrevistado, Pudahuel)*

Lo que se busca es una mayor masividad en el alcance de la convocatoria, lo que en algunos casos resultó, mientras que en otros no tuvo mayor impacto. Aquí se plantea la necesidad de captar el interés de los vecinos para poder convocarlos, por lo que más allá de la invitación formal incide el carácter de la instancia a la que se convoca, el para qué y el cómo:

*“Se desarrolló un proceso que fue confluyente, que fue el de conformación de barrios, que se realizó con participación ciudadana, incluso con una convocatoria superior a cada una de las cumbre, se logró hacer con cerca de novecientos dirigentes, siendo una de las instancias de mayor podríamos decir, actividad local que se reflejaron en las actualizaciones anuales de los PLADDECOS” (Maipú)*

*“¿Cómo los convocaron? Desconozco exactamente como fue, pero con invitaciones a la, a todos los organizados y los no organizados, fue una convocatoria amplia (...) Entiendo que hubo difusión, pero la gente no llegó, en varias oportunidades, también lo hicieron por sectores, toda la comuna, sector sur, sector norte” (Pudahuel)*

En la mayoría de los planes se observa la conformación de encuentros territoriales o sectoriales, donde la lógica consiste en trabajar en base a una identidad común inmediata, como el barrio, lugar de trabajo u organización, que congregue a los

vecinos de manera más directa. Esto es coherente con lo señalado entre las nociones de participación ciudadana, donde la base de la misma es la identidad de quienes participan.

### **Mecanismos de trabajo con actores locales en el marco de la elaboración del PLADECO**

Las instancias de participación se caracterizaron como encuentros entre actores locales y funcionarios municipales, o profesionales de consultoras, para discutir en torno al diseño del PLADECO. Tal como se señaló, dichos espacios se desarrollaron a nivel de sectores, como salud, educación, entre otros, o bien a nivel barrial. En general las dinámicas respondieron a la necesidad de escuchar la opinión de los asistentes:

*“Las reuniones se hacían con mucha gente y se armaban grupos de trabajo donde había gente de la municipalidad que iban guiando, y proponía (...) están subdivididos por sector, salud, sector educación etc., y cada uno de esos subsectores se iba y se implementaba ponte tú en un consultorio, se iba y se preguntaba por otras cosas además de su sector”* (Entrevistado, La Pintana)

*“Mesas sectoriales, se hace en los barrios, y ahí se convoca a los vecinos (...) las reuniones barriales podemos tener una mezcla de técnicos y de comunidad, obviamente dándole una prioridad a la comunidad”* (Entrevistada, Conchalí)

Estas instancias apuntaron a conocer la opinión de los vecinos sobre el área en cuestión, indagando en problemas y necesidades asociadas, junto con sus opiniones ante la gestión local del Municipio. El carácter específico de la discusión varía entre las comunas estudiadas. Según el modelo de participación y los tiempos de elaboración del plan, se apunta a determinados aspectos con mayor énfasis que otros. Por ejemplo, en el caso de Pudahuel las instancias de participación se

plantearon desde la necesidad de recoger la visión de los vecinos sobre cómo querían que fuese la comuna. De esta manera las problemáticas locales no fueron discutidas:

*“Cuando lo hicimos nosotros también necesitamos participación, en la primera oportunidad se hicieron tres jornadas simultáneas, le solicitamos a ellos que nos dieran una idea de lo que querían de la comuna, no de los problemas, se definieron lo que queríamos a futuro”*  
(Entrevistado, Pudahuel)

Este énfasis en la imagen objetivo dialoga también con la metodología de construcción del instrumento, que en el caso específico de la comuna de Pudahuel se perfiló como prospectiva, enfatizando la tarea de definición de objetivos a alcanzar en la gestión local. En esta línea, en el caso de la comuna de Lo Prado, las instancias de participación incluyeron incluso un plebiscito de la cartera de inversión trabajada en el PLADECO:

*“Antes del PLADECO, como te lo había mencionado, el año 2009 se hizo un congreso social comunal, se convocó a toda la comunidad, a las organizaciones sociales, que establecían nuevos modelos para participar, un mecanismo social que te permite a ti tener un termómetro de lo que está pasando (...) nosotros hicimos un plebiscito comunal, durante dos días convocamos a la comunidad para que votara respecto de las carteras de inversiones, lo validamos en una votación comunal, donde participaron más de once mil personas en la comuna, es decir, sobre el 12% de la población de la comuna, y ahí definimos nuestras 50 prioridades de inversión”* (Entrevistado, Lo Prado)

Aquí, la metodología de trabajo de la participación ciudadana fue la de Meta Plan: se incentiva la discusión e intercambio de opiniones a través de moderadores, en este caso funcionarios municipales y encargados de la consultora, que van intencionando reflexiones a través de preguntas. Al igual que en los otros casos de estudio se



realizaron encuentros territoriales. La diferencia radicó en que las instancias de participación se desarrollaron en la gestión local más allá del diseño del PLADECO. Tal como ejemplifica el entrevistado con la realización del congreso social comunal. Junto con el hecho de que se plebiscitó la cartera de proyectos buscando priorizar las necesidades a atender.

En efecto, los mecanismos de participación son similares en todos los casos estudiados. En particular, en la comuna de Lo Prado destacan aquellos espacios desarrollados fuera del PLADECO, como el congreso social, junto con instancias de plebiscito que refuerzan el componente participativo en el diseño del instrumento. Con ello, es posible señalar que estos esfuerzos responden a una estrategia de un tipo de gestión de carácter participativo. Esto es clave puesto que pese a ser un PLADECO licitado, el municipio a través de la SECPLAC intervino directamente en la organización del mismo, procurando la coherencia con la gestión participativa.

Otro tipo de mecanismo es el abordado por la comuna de Renca, en donde la participación ciudadana se trabajó a través de la recepción de cartas de los vecinos, su sistematización, priorización, y posterior atención:

*“Se tomó en cuenta todo lo que los vecinos de manera diaria solicitan al municipio, la vía de comunicación que mayormente funciona en esta comuna, es una carta, un escrito, que ingresan los distintos vecinos que tienen necesidades, motivo por el cual existe una sistematización de esas peticiones que nos permiten diseñar hacia dónde tenemos que ir” (Entrevistado, Renca)*

Esta dinámica en particular responde a una lógica de gestión en que la participación ciudadana se concibe principalmente desde el rol orientador de los actores locales, por lo que el propósito de la misma refiere a dar a conocer las necesidades más sentidas de los vecinos. Esto se abordó desde cartas de vecinos al municipio, y salidas a terreno de los profesionales municipales, cuya sistematización permitió conocer de mejor manera las problemáticas de la comuna.

Entre los distintos casos analizados se observan similitudes en los mecanismos de trabajo con los actores locales. Los espacios se caracterizaron como discusiones estructuradas por los profesionales a cargo, en las que se debatió sobre el desarrollo de la comuna, sus problemas, u objetivos, con determinados énfasis según cada caso. Pese a ello, cabe destacar una diferencia en el caso de Renca. Aquí las instancias de participación consistieron en la sistematización de cartas de vecinos, careciendo de encuentros concretos con actores locales, como en los otros casos. Para comprender cómo se organizan los mecanismos de trabajo es necesario considerar los factores que inciden en estos, tales como las voluntades políticas, los límites temporales y la disponibilidad de recursos. Todo esto deriva en diversos tratamientos de la participación ciudadana en el diseño del PLADECOS.

Si bien existe una orientación general sobre cómo trabajar el diseño de PLADECOS con una participación activa de la ciudadanía (CEPAL y SUBDERE, 2009), no existen directrices claras sobre las cuales plantear el diseño del plan desde una metodología participativa, tal como advierte la encargada del PLADECOS de la comuna de Maipú:

*“Nunca hubo un expreso mandato edilicio por construir PLADECOS derechamente participativos, se asumía que era un requisito legal, pero se dejaba, se dejó a la SECPLAC amplitud de libertad para poder desarrollar las metodologías y ocupar los recursos que fueran necesarios” (Entrevistada, Maipú)*

Aquí se observa una noción sobre la necesidad de elaborar PLADECOS participativos, atendiendo a las necesidades generales de democratización de la gestión. Al reflexionar sobre la materialización de esta dimensión en el diseño del instrumento, los entrevistados relatan sus experiencias en el diseño de los instrumentos, donde las principales diferencias obedecen a tipos de gestión. Con ello, la participación ciudadana se erige como una necesidad que no ha logrado constituirse en términos metodológicos de forma clara, de manera de poder orientar efectivamente el desarrollo de la gestión de estos instrumentos.

## Actores locales

La sub-dimensión de actores refiere a quiénes son los convocados a participar, de quiénes se habla cuando se plantea la necesidad de participación ciudadana en la gestión local. De esta manera, implica la comprensión de estos actores en el desarrollo comunal, y su inclusión en la elaboración del PLADECO.

Al referir a los actores concebidos como centrales dentro del desarrollo local, los entrevistados coinciden en que son todos los vecinos que habitan la comuna. Con ello se plantea la orientación de la gestión hacia la comunidad en general:

*“La comunidad, ellos son un actor primerizo digamos, porque la comuna está conformada por los vecinos, por los ciudadanos de la comuna, por la gente que vive, por la gente que trabajo, por lo tanto consideramos que debe ser no solo que vive sino que trabaja”*  
(Entrevistada, Conchalí)

Al situar esta idea dentro de la experiencia de elaboración del PLADECO, los funcionarios municipales enfatizan la relevancia de los actores organizados. Aquellos dirigentes ligados a espacios que agrupan a más vecinos en función un interés común:

*“Las organizaciones sociales, ahí están todos, mira, las organizaciones sociales, las funcionales y territoriales, instituciones que prestan servicio a la comunidad, como bomberos, rotarios, la cruz roja, los grupos de interés, que pueden ser de cultura, deportes o medio ambiente”* (Entrevistada, Conchalí)

Lo interesante en esta reflexión es la extensión de la noción de organización, la que incluye aquellas instituciones que prestan un servicio a la comunidad. Los actores claves son definidos en función de su rol dentro de la comuna. Aquellos que están

organizados son valorados a partir del aporte que realizan en la construcción del colectivo local. En esta línea, los dirigentes adquieren mayor protagonismo al constituirse como representantes de base:

*“Los actores fundamentalmente son los dirigentes y la comunidad en su conjunto (...) Porque los dirigentes son el canal de vínculo directo con la comunidad, ellos tienen el vínculo diario con la comunidad (...) si son representantes de la comunidad, es un poco irresponsable de nuestra parte citar a la comunidad y saltarnos a ellos, o sea, si alguien viniera a tu casa y si tú vives con tus papas o quien vivas, le pregunte al dueño de casa “no mira me reúno con Martina”, y el dueño de casa no tiene idea, él juega un rol, entonces por lo menos un saludo, tiene que ver con eso, tiene un deber con la representación” (Entrevistado, Lo Prado)*

Se asume que dentro del desarrollo local los dirigentes son quienes organizan el territorio desde una dinámica más cotidiana, por ende figuran como la puerta de entrada a la comunidad en extenso, lo cual se expresa en la imagen del “dueño de casa” como señala el entrevistado. En suma, los actores locales claves son aquellos que se organizan para intervenir en la comuna, y dentro de estos, quienes asumen el liderazgo se erigen como un canal de comunicación entre el municipio y el territorio en general.

Otro actor local señalado es el denominado “sector privado”, que se caracteriza por su aporte a nivel de financiamiento y de desarrollo económico:

*“¿Qué actores son considerados como gestores del desarrollo local?, pensando en lo que se trató de hacer con las metodologías de participación, bueno, los principales serían los empresarios, pero no vinieron” (Entrevistado, Pudahuel)*

*“Empresariado también, evidentemente Renca es una de las comunas que tiene sectores industriales más grande probablemente dentro de lo que es la Región Metropolitana, y ellos también tienen necesidades, evidentemente hay fines comerciales que ellos persiguen pero en la práctica están dentro de tú territorio, y ahí es donde tu compruebas que en la práctica puedes establecer alianzas público privadas que beneficien al territorio, es relevante esa alianza también”* (Entrevistado, Renca)

Sobre éstos llama la atención que se destaque su importancia por dinamizar económicamente el territorio, a la vez que se señala que su participación efectiva dentro de la gestión local es casi nula. De esta manera, se instala la necesidad de articular el quehacer municipal con la labor de los privados dentro de la comuna, pero más allá de constatar este deber, en términos concretos no se logra desarrollar en el marco de diseño del PLADECO.

En una primera reflexión los funcionarios municipales coinciden en que los actores del desarrollo local son todos quienes habitan el territorio. El soporte de ello radica en que son quienes la componen la comuna. Al precisar esta definición dentro del proceso de diseño del instrumento de planificación, se releva el rol de las organizaciones e instituciones que prestan servicios a la comunidad. En este sentido los actores claves en el desarrollo local son entendidos desde el aporte que realizan a la construcción del colectivo. Los actores privados son señalados por su intervención en materia económica, donde su participación queda limitada a este rubro, siendo nula su asistencia a las instancias convocadas desde el municipio. Aquí se desprende que en función del tipo de aporte que realizan a la comuna es el carácter de la participación que ostentan, y por ende, el rol que asumen dentro de la estructura del tipo de gestión. Las organizaciones, instituciones y dirigentes son claves en una dinámica de representación, mientras que los privados se desenvuelven en el ámbito económico limitando su intervención a esa área. Esta situación plantea además el problema del desarrollo local en términos sociales y económicos, ya que ambos elementos aparentemente no logran convergen dentro de la gestión, específicamente

dentro de la organización del instrumento de planificación, más bien se despliegan de manera aislada.

Sobre la convocatoria a las instancias de participación para aportar al diseño del PLADECOS los entrevistados reiteran que la invitación fue amplia. Se invitó a todos los vecinos, organizaciones, e instituciones, no existió un filtro o diferenciación:

*“Las juntas de vecinos, los directorios de las juntas de vecinos, como que al final, los que eran encargados de las multicanchas, y bueno los que quisieran participar, pero eran esos...”* (Entrevistado, La Pintana)

*“Las instituciones que prestan servicios, carabineros, rotarios, cruz roja, ellos tienen una opinión sobre la comuna, ellos realizan un trabajo en la comuna, también, los podemos reunir como instituciones que prestan servicios (...) para conocer su opinión”* (Entrevistada, Maipú)

En definitiva, el PLADECOS como instrumento orientador de la gestión local, desarrolla su componente participativo desde una visión amplia, en donde el aporte de cada actor es validado en tanto implica una comprensión sobre el desarrollo comunal.

En la experiencia de diseño del PLADECOS, los entrevistados relatan que quienes efectivamente participaron en las instancias planteadas desde el municipio fueron principalmente los dirigentes locales:

*“Un año de reuniones con la comunidad con distintas personas, con los Stake holder que era la gente que la llevaba en la comuna, eran los dirigentes sociales”* (Entrevistado, La Pintana)

*“Pero básicamente fueron más dirigentes Convocamos a los dirigentes y ellos convocaron a la comunidad, y apoyamos la convocatoria de los dirigentes a la comunidad para los encuentros territoriales”* (Entrevistado, Lo Prado)

Pese a la convocatoria ampliada a todos los vecinos, instituciones y organizaciones, son los dirigentes quienes mayoritariamente copan las instancias de participación. Tras esto se puede plantear que ellos como actores organizados, son quienes intervienen de manera más directa en el desarrollo comunitario, pensando por ejemplo en la diferencia con sectores privados que dinamizan el territorio en materia económica. Por otra parte, la baja asistencia de vecinos que no participan habitualmente en espacios de organización instala la reflexión sobre el interés o la utilidad que ellos visualizan respecto a estas instancias, específicamente con el instrumento. Los dirigentes como tal pueden concebir las consultas, mesas o reuniones como una extensión de su dinámica cotidiana de organización y vinculación con el municipio. No obstante, quienes no están insertos en esta lógica se mantienen ajenos al proceso de diseño de PLADECO, lo cual responde por una parte al sentido que este instrumento implica para ellos, y en un nivel más profundo, a la construcción de un sujeto más pasivo alejado de los procesos de gestión local.

Estos elementos permiten retomar la noción de participación ciudadana en la gobernanza. Aquí se instala una lectura del contexto social en que aparentemente emergen más organizaciones que se van empoderando y asumiendo mayor protagonismo dentro de la sociedad. Por otra parte, se plantea la necesidad de reorganizar la estructura de gobierno local, para adecuarla a estos cambios mediante instancias que dialoguen con estos actores. En definitiva, la práctica revela las dificultades concretas que enfrenta la materialización de este eje, poniendo en cuestión la viabilidad del mismo, y con ello una necesaria vuelta sobre las condiciones efectivas del contexto local donde se inserta.

Los aportes realizados por quienes efectivamente participaron en los procesos de diseño refieren principalmente a la manifestación de necesidades y expectativas:

*“Queremos tener una mejor salud”, entonces ah ya, vamos a hacer más consultorios y la cuestión (...) Los STAKEHOLDERS, ¿cachai?, eran los gallos que planteaban esas necesidades”*  
(Entrevistado, La Pintana)

*“(sobre los vecinos) Ellos han presentado sus inquietudes, sus anhelos, esperanzas, sus expectativas del desarrollo de la comuna”*  
(Entrevistada, Conchalí)

*“Vecinos que opinaron respecto de cómo evaluaban el desarrollo habido, o la gestión habida en ocho distintas áreas de desarrollo en la que se ha estructurado el PLADECO, y cómo han esperado que su barrio se viera, la foto deseada, al año 2018 que es el hito del bicentenario de la batalla de Maipú”* (Entrevistada, Maipú)

Si bien se destaca el aporte de los dirigentes en materia de insumos sobre las necesidades más sentidas por los vecinos, se advierte que los habitantes no organizados también instalan reflexiones sobre problemas, y proyecciones a nivel comunal. El aporte que realizan los asistentes, más allá del tipo actor, depende de la instancia y el carácter que esta asume. Se convoca por sector, barrio o actor según el plan, más el propósito de la reunión es el mismo: generar insumos sobre la visión de estas personas respecto al desarrollo local.

En suma, más que una diferencia en los aportes, lo que está a la base es el rol que se le asigna a la participación ciudadana en la gestión local. Esta se comprende desde la generación de insumos, de modo que toda instancia se construye en estos términos, y el tipo de aporte por actor pasa a un segundo plano pues dicha diferenciación entre quienes asisten, en la práctica no se plantea como tal.



## Evaluación de la participación ciudadana en la elaboración del PLADECO

La reflexión en torno al cómo evalúan los funcionarios municipales la participación ciudadana en el diseño del PLADECO consiste en un aporte a la comprensión de la materialización de esta dimensión de gobernanza. El análisis documental aportó una visión más formal sobre el diseño de cada plan estudiado, de manera que las entrevistas desde el relato de la experiencia complementan esta mirada.

Al evaluar la participación ciudadana en las diversas instancias levantadas dentro del proceso de diseño del PLADECO, los entrevistados coinciden en el problema de la baja asistencia:

*“Estos profesionales se encargaron de coordinar eso, pudieron cumplir la metodología pero con poca participación, por tanto hay muchos temas que no se tocan, el deporte estaba afuera porque no llegaron los deportistas, entonces no apareció (...) al final llegamos a un PLADECO que estaba definido antes, entonces adecúan un PLADECO a esos proyectos que están en campaña” (Entrevistado, Pudahuel)*

Como se observa en el relato del funcionario SECPLAC de Pudahuel, la dificultad de la baja participación radica en que afecta el diseño del instrumento, dado que al no llegar personas ligadas a un área de desarrollo específico, se desconocen necesidades o percepciones de ese ámbito. Lo interesante es que este obstáculo se supera sin mayores consecuencias, dado que la metodología de construcción de PLADECO opera desde una estructura predefinida sobre la cual se actualiza o bien, se acomoda la cartera de inversión. Esto conlleva a la reflexión respecto a la utilidad concreta de la participación ciudadana en el diseño del instrumento, a partir de una lógica mecánica en su diseño.

Al indagar en las razones de la baja asistencia, se argumenta que el instrumento y las instancias convocadas, no son percibidas como útiles para los vecinos en general:

*“A la gente no le interesa, no le soluciona ningún problema, si usted reúne un montón de vecinos cada uno tiene un tema en particular, ellos no ven el tema de participación para solucionar todo el problema de la comuna, no lo ven así, ellos quieren solucionar el problema de la vereda o del arbolito de la calle, se van a eso, y ese es su objetivo, no es otro, muy pocos lo ven del punto de vista grupal, entonces cuando lo ven así no llegan no más”* (Entrevistado, Pudahuel)

Un aspecto de la participación es el arraigo, la identidad, lo que instala a nivel de gobierno local la necesidad de trabajar esto de forma permanente, más allá de los espacios propios del proceso de diseño del PLADECO.

Por otra parte, en la reflexión sobre los obstáculos y facilitadores del trabajo sobre la participación ciudadana, los entrevistados refieren exclusivamente a los primeros, lo cual se explica por una evaluación más negativa que destaca la baja asistencia de vecinos. Sobre este punto existen matices entre los distintos planes, uno de los obstáculos que se señala es la diferencia de visiones entre los participantes:

*“La gente que tiene una visión distinta, pero así como radicalmente distinta (...) También mucha gente conflictiva que de cierta forma no se aislaba pero se trataba de calmar”* (Entrevistado, La Pintana)

En el caso puntual de la comuna de La Pintana se advierten conflictos entre vecinos, a causa de diferencias de opiniones sobre la gestión del Alcalde. En las otras comunas estudiadas los entrevistados hablaron de la inexistencia de conflictos, dado que la gente tendía a coincidir en cuanto a sus visiones.

En La Pintana, se planteó como obstáculo el conflicto existente entre los vecinos y el Alcalde por el descontento con su gestión. Esto implicó que los actores locales que participaron en las reuniones para la elaboración del PLADECO, aprovecharan para

explicitar sus quejas y denuncias, situación que los respectivos encargados de estos espacios trataron de controlar:

*“Obstáculo del primero podría haber sido la gente que no estaba tan de acuerdo que estaba en desacuerdo con la gestión del alcalde (...) había gente que estaba en contra del alcalde, no le gustaba la gestión, entonces iban a la reunión a aportillar y aportillar, como que no podías avanzar, entonces ahí habían tipos encargados”* (Entrevistado, La Pintana)

Esta experiencia permite indagar en la relevancia que tiene la legitimidad del gobierno local y su incidencia en los procesos de diseño del PLADECOS. En La Pintana, los espacios planteados para la discusión sobre la proyección del desarrollo comunal pasaron a ser una instancia de desahogo de los vecinos; lo que por una parte obliga a poner énfasis en la legitimidad, a la vez que plantea la posibilidad de levantar otros canales que cumplan esta función. Ligado a la evaluación de la baja asistencia, se señala la importancia de legitimar el instrumento o las decisiones tomadas a partir del proceso de diseño del mismo:

*“La dificultad está en que pueden tener unos niveles de legitimación profundos, para eso necesitaríamos estructuras de participación barrial más consolidadas”* (Entrevistada, Maipú)

Al contar con baja participación, la validez de lo elaborado en el PLADECOS es cuestionada; esto posiciona la reflexión sobre cómo se materializa efectivamente una gestión o un proceso directamente participativo. Otra dificultad para sostener la participación vecinal es la escala comunal:

*“Un obstáculo todavía imperante es la escala que tiene Maipú, podríamos decir la dificultad de tener una instancia participativa realmente a fondo, realmente completa, exhaustiva, y profunda”* (Entrevistada, Maipú)

A nivel de análisis, lo clave radica en cómo materializar la noción de participación. Esto implica desarrollar una comprensión y construcción de los actores locales concebidos como claves en el desarrollo local. Junto con la generación de canales de representación constantes, que se trabajen más allá del PLADECO. Además de la construcción de mecanismos de abordaje de la participación que permitan profundizar y dar un mayor alcance a la acción de los vecinos.

Sobre los alcances de la participación de los distintos actores en el diseño e implementación del PLADECO, cabe señalar que los entrevistados coinciden en que la participación ciudadana se aboca a la generación de insumos sobre la percepción y proyección del desarrollo local. Estas instancias no se proyectan en la implementación de iniciativas diseñadas en el instrumento. A excepción de aquellos casos en que el tipo de gestión posee un carácter participativo como en Lo Prado.

### **5.3 Territorio y configuración de lo local**

En la labor de acercar a las personas a la acción de gobernar, lo local se reivindica como un escenario idóneo para desarrollar las tareas actuales de relegitimación, dado que los ciudadanos pueden vivenciar de manera más inmediata la democracia en este tipo de espacios (Oñate, 2011:99-100). Tal como se señaló anteriormente, el territorio puede definirse como *“una fracción del espacio históricamente construido a través de las interrelaciones de los actores sociales, económicos e institucionales que actúan en este ámbito”* (Dallabrida, 2003:66). En suma, es un producto que se fundamente en la construcción de una identidad común.

El desarrollo local otorga un rol importante al Municipio como ente que centraliza las funciones de gobierno, incidiendo en la construcción del territorio y en su dirección. Junto con comprender el rol efectivo de la Municipalidad, es necesario analizar su articulación con otros niveles de gestión. Esto dado que la estructura administrativa hace que se instalen ciertos lineamientos definidos desde gobierno central o regional, que convergen de manera directa o indirecta en el marco de lo local.

La gobernanza reivindica la escala local porque posibilita el desarrollo de una estructura de trabajo en red mediante la participación ciudadana, la cooperación de instituciones/organizaciones, y la planificación y consecución de acciones destinadas al desarrollo (Dallabrida, 2003:70). La base de todo ello radica en la identidad local sustentada en aquellos factores característicos que la definen a nivel comunal. Estos aspectos son considerados en el diseño del instrumento, que al plantearse dentro de la gestión local debe comprender al territorio en cuestión para poder proyectarlo e intervenirlo.

Otro factor refiere al gobierno local, que se sostiene bajo la figura del municipio y su rol en el desarrollo comunal. Junto con la vinculación con los distintos actores del territorio, se halla la articulación interna para el desarrollo del plan. Esto permite visualizar la importancia que este ostenta dentro de la gestión. Asimismo, cabe ubicar la función efectiva del PLADECO dentro de esta orgánica municipal.

Finalmente un tercer eje consiste en la articulación con otros niveles de gestión dentro del proceso de elaboración e implementación del instrumento, dado que al ser un ejercicio de sistematización y proyección se aloja en un marco de gestión más amplia que bien puede incidir en la propia. Esta articulación alude al gobierno central, el regional, y también a los otros instrumentos utilizados para el desarrollo de la gestión.

### **Identidad territorial**

La identidad territorial en términos de análisis es abordada desde el reconocimiento de aquellos aspectos característicos de la comuna, a considerar en el diseño del instrumento. Los factores que son señalados por los entrevistados apuntan principalmente a la composición socioeconómica de cada comuna, la ubicación, y variables de tipo urbano:

*“Si yo te pudiera decir cuál es la identidad de Conchalí, es una comuna residencial, es una comuna que está en el área norte de Santiago, es una comuna que ha estado asociada con sectores populares”*  
(Entrevistada, Conchalí)

Se relevan variables de caracterización general, pese a ello en algunos casos se destacan ciertos elementos que se perciben como específicos de la comuna. En el caso de La Pintana, un tema que se enfatiza a nivel de identidad es el problema de la estigmatización a causa de la situación de pobreza; aspecto que también se señala en el caso de Lo Prado pero no con tanto énfasis:

*“Porque si tiene una identidad que no es muy buena, se puede decir, el carácter de estigmatización de la comuna, como la comuna maligna y como que cruzai el límite de La Pintana y te cortan la cabeza”*  
(Entrevistado, La Pintana)

Aquí se advierte que existe una identidad propia que es negativa, y está marcada por lo que dentro del PLADECO se trabaja como marginalidad a nivel material y social. Ligado a esto se puntualiza en el problema de la “mala fama” que se hace a partir de los medios de comunicación, haciendo mención de reportajes que criminalizan la comuna por la inseguridad y violencia. Ante esto el municipio ha debido reclamar directamente a medios de prensa para evitar el reforzamiento de este estigma, según comentó el entrevistado. Otra variable tiene relación con la carencia de servicios generales, como trámites, solicitud de documentos, entre otros. Lo que obliga a los vecinos a salir a comunas aledañas para poder atender estas necesidades. En esta línea se señala también la falta de oferta inmobiliaria para personas de mejor situación económica. A causa de esto, junto con los otros aspectos mencionados, quienes escalan socialmente terminan yéndose de La Pintana, perpetuando la pobreza en la comuna. La identidad comunal se caracteriza desde estas variables, pero centralmente desde el reconocimiento de problemáticas de la comuna.

En Renca la identidad se aborda desde las características geográficas de la comuna, los límites espaciales que posee, tanto a nivel urbano como natural. Sus implicancias a nivel cultural, que como destacan los entrevistados, definen un carácter en el habitante de la comuna que se sustenta en la conservación de tradiciones y festividades olvidadas en otras zonas:

*"Es una comuna fuertemente, en el fondo, marcada por sus límites, que son dos límites naturales muy fuertes, el Cerro Renca, el Río Mapocho, las dos carreteras en ambos lados, por lo tanto esta situación obviamente define a la comuna y marca una identidad muy propia de los habitantes de Renca que de hecho conservan muchas, en su raigambre cultural, costumbres, que han sido dejadas de lado en otros lados de Santiago, como lo son la fiesta de Cuasimodo, cómo se celebra el diez y ocho de septiembre (...) Además cuenta con uno de los espectáculos de fuegos artificiales más renombrados en lo que es el país"* (Entrevistado, Renca)

Particularmente en esta comuna, los funcionarios no mencionaron variables generales como nivel socioeconómico de los habitantes, ni en las problemáticas locales. Aquí lo más clave en la definición de la identidad es su geografía, donde se aloja la construcción cultural específica de los vecinos mediante el rescate de costumbres y tradiciones.

De manera distinta, en el caso de Lo Prado en la identidad local se enfatiza la variable histórica, específicamente los orígenes de la comuna ligados a tomas de terrenos. :

*"Yo creo que la comuna tiene una identidad propia que está asociada fundamentalmente a su historia, la comuna tiene una historia que tiene que ver con tomas y con localización urbana de los 50 a los 60, y eso te daba una identidad de una comuna que tiene una fuerte convicción trabajadora, de empuje"* (Entrevistado, Lo Prado)

Esta dimensión devela el tipo de habitantes de la comuna que, más allá de su definición de clase trabajadora, alude a un factor subjetivo en la comprensión del territorio que tiene que ver con el arraigo y el sentido de pertenencia. Al igual que en otros casos, se mencionan variables ligadas a la composición socioeconómica, o situaciones específicas como la cantidad de inmigrantes que viven en Lo Prado.

En discrepancia con lo anterior, en el caso de la comuna de Pudahuel el funcionario municipal plantea que no existe una identidad específica:

*“No, somos parte de la ciudad de Santiago, y fuimos capturados urbanísticamente por ellos, éramos una comuna rural con una identidad que se dedicaba a los cultivos, etc... que todos se conocían a lo mejor, y pasaron los años, fuimos capturados por la ciudad, y no hay nada y somos parte de la ciudad (...) **¿Pero no considera que haya elementos propios de la comuna...?** No, dicen que el Aeropuerto, pero el Aeropuerto es de Chile, dicen que la ruta 68 pero tampoco es nuestra, o sea la infraestructura vial y aeroportaria no es nuestra, (...) **¿Y a nivel de problemáticas?** No, tenemos el mismo problema que todas las comunas, tenemos el problema ambiental de calidad del aire, que compartimos con todas las comunas del sector poniente, no tenemos digamos particularidades porque pertenecemos a la ciudad de Santiago” (Entrevistado, Pudahuel)*

Argumenta que lo local se desdibuja ante una identidad a nivel de ciudad que subsume aquellas particularidades de la comuna, como por ejemplo la existencia de terrenos de cultivos. Resulta interesante este aspecto en tanto tensiona los alcances de la gestión local. Al no perfilar particularidades a nivel comunal, las problemáticas a trabajar, las necesidades u objetivos son comunes a escala regional o de ciudad. De manera que es posible problematizar si el ejercicio de gestión local se desarrollará en forma mecánica y predefinida desde otros niveles de administración.



Por otra parte, dentro de los elementos que se consideran en el diseño del PLADECO está el sentido de pertenencia y aquellas características que lo refuerzan. Por ejemplo, en el caso de Lo Prado en la proyección de la intervención se advierte la necesidad de respeto, y reforzamiento, de la identidad local. En lo concreto esto se aborda desde la construcción de espacios que posibiliten el encuentro entre vecinos para fortalecer este aspecto:

*“Esa identidad tú la tienes, pero también tienes que dar cuenta de un nuevo estadio de desarrollo que se encuentra en la comuna, entonces esas condiciones identitarias te siguen dando, te la dan las personas y cómo se relacionan, por lo tanto tú tienes que crear una infraestructura que permita esos espacios, de ahí los espacios de encuentro, (...) que permita generar y mantener la identidad de la población, o sea la inversión debe ser una respuesta a eso y nosotros así quisimos plantearlo en lo que fue los términos del PLADECO” (Entrevistado, Lo Prado)*

La tónica general entre los casos de estudios es la caracterización de elementos de la identidad más que su consideración en el proceso de diseño de PLADECO:

*“¿Pero a nivel del PLADECO cómo se tomaron estos elementos, como lo de la estigmatización? No, se toma como una definición más que nada, se define en algún momento (...) Se trabaja como en definir algo porque en el hecho de cómo salir no sé” (Entrevistado, La Pintana)*

El instrumento PLADECO se propone como orientador de la gestión lo que implica por una parte señalar prioridades donde intervenir, a la vez que proyectos sobre los cuales trabajar. En esta lógica la identidad comunal opera como un ejercicio de sistematización y precisión sobre los factores principales a intervenir.

En efecto, en algunos casos se considera la identidad para poder precisar la situación comunal, como ejercicio de sistematización, pero no como un proceso de problematización que oriente la intervención:

*“Los diagnósticos no tienen el sentido, digamos, estricto que uno conoce, no es así, solo caracterizamos”* (Entrevistado, Pudahuel)

Como advierte el entrevistado, no se problematiza en base a estos elementos de la identidad, más bien se los caracteriza, lo cual deriva en una comprensión mecanicista de la planificación puesto que se sitúa desde generalidades más que desde problemáticas a abordar.

Según los entrevistados, la identidad comunal dentro de la elaboración del PLADECO se relaciona con el trabajo de planificación, específicamente con la identificación de aquellas prioridades a trabajar e incluso con la orientación sobre dimensiones a profundizar en cuanto a la producción de información, para comprender de mejor manera el territorio. Esto se advierte en el caso de Conchalí:

*“Nosotros en este PLADECO que está terminando planteamos hacer un estudio de cuál es la población estratificada, y eso tiene que ver, digamos, que estamos asociados a una comuna popular, (...) obviamente, lo que tú planificas está asociada con las poblaciones que tiene la comuna, sin duda así lo es* (Entrevistada, Conchalí)

Cabe agregar que muchas necesidades se reconocen a partir de la definición de la identidad, y el análisis o caracterización de la comuna. Pese a ello se advierte desde la entrevistada que por motivos de tiempos o recursos no siempre pueden ser atendidas a tiempo, aunque esto no resta importancia a la utilidad que provee para la orientación de la gestión.

Según algunos entrevistados la identidad local cumple un rol dentro de la elaboración del instrumento que tiene que ver con la definición de una línea de base sobre la cual planificar el desarrollo de la comuna:

*“La identidad de la comuna es la base sobre la cual tú estás trabajando, lo que tú haces es tomar la particularidad y desarrollas tu planificación sabiendo cómo eres, y dentro de ello tienes el cuidado en teoría de no pasar a llevar, no romperla, a nadie se le ocurriría echar abajo el cerro (...) tú asumes que tienes un río, y que de otra manera existen proyectos que en el tiempo te puedan beneficiar, pero en términos prácticos tu no vas contra nada de tu identidad, tratas de mantener y respaldarla con todos los elementos que estás planificando”*  
(Entrevistado, Renca)

La especificidad de la comuna define los márgenes de acción en materia de intervención local; además resulta interesante el planteamiento sobre el aprovechamiento de recursos desde programas a nivel regional o central a partir de factores o potencialidades propias.

En definitiva, los entrevistados tienden a reconocer la identidad comunal y su rol dentro del instrumento como base para el desarrollo de la planificación. Ahora, los alcances efectivos de estas percepciones se tensionan al alero del relato de las experiencias de cada caso, en donde el factor recursos y tiempos desdibuja el aprovechamiento concreto de esta dimensión.

## **Gobierno local**

Dentro de la gestión local, el rol protagónico lo asume el Municipio como ente administrativo que direcciona el desarrollo comunal y se vincula con actores del territorio, a la vez que con encargados de otros niveles. Las precisiones en su funcionamiento dependen de cómo se estructure el tipo de gestión y de las limitantes que dificultan su trabajo.

El Municipio adquiere un rol clave en el desarrollo local en tanto se configura como órgano que aborda la gestión en la comuna de manera centralizada. El cómo se despliega esta función general asume los matices según cada caso y tipo de gestión. En la comuna de Renca, tal como se destacó, el tipo de participación que se genera por lo menos a partir del PLADECO estudiado, es más pasiva. Aquí, la municipalidad asume un protagonismo mayor, en que la producción de conocimiento a nivel de caracterización comunal, la planificación e intervención, es abordada centralmente desde los profesionales municipales:

*“El municipio cuenta con una serie de profesionales, que evidentemente a estas alturas conocen de diversas estrategias de planificación, que conocen el territorio, y que muchos de ellos también conocen lo que se puede ir necesitando en la comuna”* (Entrevistado, Renca)

Si bien es cierto que dicha función es la tónica general entre los casos estudiados, en Lo Prado, cuyo proceso se caracterizó por el desarrollo de un modelo de participación ciudadana, se trabaja desde la noción de que el municipio es un facilitador para las necesidades locales, planteando sus soluciones, esto en concordancia con la importancia asignada a cada actor local y los mecanismos de articulación de los mismos:

*“El municipio era un facilitador de lo que la comunidad está planteando”* (Entrevistado, Lo Prado)

En general los entrevistados coinciden en que existen buenas intenciones por parte del órgano gestor en relación al desarrollo local. No obstante dadas las limitantes de recursos, tiempos y voluntades políticas, el tratamiento concreto de las problemáticas se obstaculiza reduciendo significativamente la gestión local. La experiencia de La Pintana grafica de buena manera esta situación:

*“Yo creo que se trata de hacer lo más que se puede respecto de mejorarle la calidad de vida a las personas, mejorar los espacios, las áreas verdes, las calles, los pavimentos, los lugares de esparcimiento, todo lo que se puede, incluso las mismas casas, todo se hace en pos de las personas”* (Entrevistado, La Pintana)

Allí, la concreción de proyectos locales depende principalmente de la existencia de recursos propios. Ante la carencia de estos, y dado que son problemáticas de carácter más urgente, se interviene desde otros organismos, lo que decanta en una situación de sobre intervención en la comuna:

*“Como La Pintana es una comuna pobre, de cierta forma, como que igual hay harta intervención, hay hartas ganas de intervenir acá”* (Entrevistado, La Pintana)

*“Va todo limitado por los recursos (...) no disponemos así de tanta plata pa’, o de recursos para invertir en la comuna, otras sí, y otras mucho menos que nosotros que tienen que estar solicitando fondos externos, que orientan toda su gestión interna hacia la obtención de recursos”* (Entrevistado, Pudahuel)

Las comunas de menos recursos atraviesan la misma situación, debiendo orientar la gestión hacia la obtención de financiamiento externo, lo que deriva en una dependencia financiera. Sobre esto mismo, se instala otra dificultad de carácter político que apunta a las voluntades de cada alcalde y sus cargos de confianza, como factor determinante en el curso de la gestión:

*“Tenemos en nuestra estructura tres personas de confianza (...) ellos están con el sobre azul en el escritorio del alcalde, son de confianza, entonces hay mucha cuestión política de por medio no quieren hacer algunas cosas porque no se las exigen”* (Entrevistado, Pudahuel)

En suma, el rol del municipio como órgano de gestión, que administra la intervención para abordar el desarrollo local. El nivel de jerarquía depende del tipo de participación con que opera, lo que si bien no genera grandes diferencias, precisa matices en la comprensión y abordaje de la gestión. Por otra parte, aquello que reduce el rol del Municipio a un campo de acción más mecánico y de menor margen, es el factor de recursos económicos y voluntades políticas.

Por otra parte, el diseño e implementación del PLADECO se trabaja principalmente desde la Secretaria de Planificación comunal (SECPLAC), y según la experiencia relatada por los funcionarios municipales, este trabajo se desarrolla de manera conjunta con otros departamentos:

*“La SECPLAC tiene la obligación de que el PLADECO se actualice, hacerle seguimiento, es de la SECPLAC, pero la SECPLAC lo hace en conjunto con el resto del municipio, no lo hace sola (...) Participan los técnicos de las distintas direcciones, participan dependiendo de los lineamientos estratégicos” (Entrevistada, Conchalí)*

Esta articulación obedece a la necesidad de plasmar los avances realizados en cada área de desarrollo local en el instrumento, a la vez que ordenar el trabajo y la intervención a partir de la definición de objetivos comunes:

*“En el desarrollo del PLADECO naturalmente hay una participación activa de todas las unidades del municipio, de modo de que quede plasmado lo que cada dirección va realizando, evidentemente dentro de los aspectos principales con que cuenta nuestro PLADECO son líneas de desarrollo urbano y social, motivo por el cual es importante que estas reflejen lo que las distintas unidades de la municipalidad realizan, y en términos concretos nuestro instrumento si cuenta con ello” (Entrevistado, Renca)*

Si bien la mayoría de los entrevistados relata la misma experiencia de trabajo interno en el proceso de desarrollo del instrumento, en el caso de Pudahuel se plantea una visión más crítica:

***“¿Y trabajaron en conjunto con las otras unidades municipales? Poco, muy poco ¿Cómo por esto mismo? Sí, es que todas las unidades tienen trabajo específico, y el tema del PLADECO nos toca a nosotros, hay muy poca participación de las otras unidades, participaban cuando los obligaban casi”*** (Entrevistado, Pudahuel)

En este caso la participación de otros departamentos es muy baja, lo que concentra el trabajo en la secretaría de planificación. Además se advierte que su involucramiento no es por iniciativa propia o por la comprensión de la importancia del instrumento como ejercicio colectivo del municipio, sino que más bien pasa a verse como una obligación. Esta experiencia, permite tensionar la efectiva utilidad del PLADECO en la gestión local en función de la centralidad y trabajo que demanda a nivel de los distintos departamentos del equipo municipal.

Por otra parte, el rol asignado al instrumento en la gestión es caracterizado como un orientador de la intervención local en el largo plazo. Al alero de esto se ubica el caso de La Pintana, en donde se plantea como una labor en abstracto que permite declarar buenas intenciones pero nada más:

*“Yo al PLADECO lo encuentro súper poético, en serio, son como buenas intenciones (...) son como ideas de cómo se quiere que sea la comuna en un tiempo más planificación a largo plazo (...) de qué es lo que se quiere para la comuna en ese tiempo (...) Por ejemplo queremos que la comuna no se llene de habitantes sin una cantidad de equipamiento, ese puede ser un objetivo del PLADECO, pero no te dice cómo”* (Entrevistado, La Pintana)

Esta reflexión cobra sentido en un contexto comunal marcado por las limitaciones a la gestión, producto de definiciones políticas y económicas, tal como se advirtió anteriormente. En contraposición, a partir de la experiencia de Conchalí, la entrevistada critica esta visión de que el instrumento no es útil dado que no se traduce en una intervención inmediata, haciendo énfasis en la comprensión del PLADECO como una herramienta flexible:

*“El PLADECO es una herramienta de gestión, de planificación que usan los municipios (...) Sirve para mirar a la comuna, sirve digamos para proyectar la comuna, y a lo mejor tu planteas algo hoy día, y a lo mejor hoy día queda ahí, y a lo mejor no toma toda la fuerza que debe tomar, pero a lo mejor en el transcurso, o en otro PLADECO, porque tiene que ver con el momento, con la oportunidad, con que se conjuguen una serie de situaciones (...) el PLADECO tiene una continuidad, no es que un año se hizo una cosa y cuatro años después se hizo algo distinto, el PLADECO tiene continuidad, nosotros lo vemos como un ejercicio de continuidad”* (Entrevistada, Conchalí)

Con ello se instala la noción de continuidad en el proceso de diseño e implementación del plan. La clarificación de problemáticas y su posterior intervención son procesos más extensos que no necesariamente se acoplan a los periodos de vigencia del instrumento. Desde aquí se deslinda una necesidad de trabajar la gestión de manera más flexible. Comprendiendo que el rol fundamental de esta herramienta apela a visibilizar necesidades, las cuales según el contexto se irán abordando, sin que ello reste utilidad al mismo. Esta noción de orientación y de flexibilidad es compartida en otros casos como Renca y Lo Prado.

Cuestionando los alcances efectivos de este instrumento como orientador, en la comuna de Maipú se advierte su poco uso dentro del municipio. La entrevistada advierte que los distintos departamentos del gobierno local, no utilizan el



instrumento para planificar u orientar su quehacer en el desarrollo de la comuna. Con esto, el instrumento no figura como una herramienta de gestión constante:

*“Nuestro PLADECO no es un instrumento de uso permanente, ni utilizado por todas las direcciones municipales en la misma magnitud y frecuencia, no es una herramienta de gestión constante”*  
(Entrevistada, Maipú)

Esta visión dialoga más con la señalada desde la experiencia de La Pintana, donde el instrumento cobra sentido como un ejercicio de organización, de definición de objetivos a largo plazo, y desde ahí como un orientador de la gestión, pero siempre en lo general.

Además, los entrevistados argumentan que el rol efectivo del instrumento se relaciona con la importancia que le asignen los alcaldes. Aquí se reitera nuevamente la influencia de las voluntades políticas en la gestión local:

*“Tiene que ver también con la capacidad que el propio alcalde le da al instrumento, la importancia que nosotros le damos como equipo”*  
(Entrevistado, Lo Prado)

*“Ninguna **¿En términos prácticos ninguno?** No, no, porque si el alcalde no lo toma en cuenta, si el aparato político no lo toma en cuenta no tiene sentido el PLADECO, técnicamente lo tenemos que desarrollar, pero la única, la única instancia que aparece es cuando el concejo pide que el PLADECO, o sea el presupuesto tenga concordancia con el PLADECO, entonces uno lo trata de conectar, esa es la única digamos, pero durante el año nadie sabe acá si existe o no existe”* (Entrevistado, Pudahuel)

En el caso de Pudahuel, se enfatiza más la crítica sobre la voluntad política del alcalde específicamente. El entrevistado agrega también que el instrumento solo

sirve para poder postular a fondos, puesto que entre los requisitos aparece la necesidad de contar con PLADECO aprobado. Ante ello, el entrevistado plantea la idea de trabajar este instrumento pero estructurado por año. Un plan anual que trace objetivos e intervenciones, de manera que preste mayor utilidad al desarrollo de la gestión, al organizarse desde una perspectiva más concreta y específica.

En síntesis, las opiniones de los entrevistados sobre el rol del PLADECO dentro de la gestión local concuerdan en que figura como un instrumento de orientación a partir de la definición de prioridades y objetivos a trabajar. Sobre los alcances concretos se manifiestan diferencias, puesto que desde algunas experiencias se releva la noción de una gestión flexible, lo que plantea una función más acotada al plan y más ligada a una realidad dentro del margen de acción efectivo de cada municipio. Otras perspectivas advierten que su uso concreto es casi nulo, que su importancia se fundamenta en una normativa y en la voluntad política del alcalde.

### **Articulación con otros niveles de gestión e instrumentos en el proceso de diseño e implementación del PLADECO**

El territorio local definido como escenario de intervención más idóneo para el desarrollo de la gobernanza y sus principios (Calame, 2009), se aloja en una estructura de gestión pública que implica una relación directa con el gobierno regional y central, junto con la articulación con otras herramientas de trabajo del municipio. De esta manera resulta necesario indagar en cómo se desenvuelven estas relaciones en la práctica del gobierno local, para comprender todos los factores que convergen en la construcción y administración del territorio.

Sobre la articulación con otros instrumentos de gestión local (Presupuesto y Plan Regulador) en el proceso de diseño e implementación del PLADECO, existen diferentes opiniones según la experiencia de cada comuna. Una línea argumentativa señala que el diseño e implementación del Plan de Desarrollo Comunal dialoga

y se coordina con los otros instrumentos de gestión. Dado que el proceso de la administración local implica el trabajo con todas estas herramientas:

*“Van de la mano, no son instrumentos que sean aislados, tú no puedes trabajar un PLADECO, si no vas de la mano del Plan Regulador, y no puedes planificar tu PLADECO si no vas de la mano de tu presupuesto municipal anual, por otro lado tu no trabajas tu presupuesto municipal anual sin considerar lo que tu PLADECO tiene establecido, y en términos de la planificación urbana, el Plan Regulador ha servido de base para poder trabajar tu PLADECO, para tener claridad sobre la orientación general del instrumento, están súper encadenados, no mueves uno sin que afecte, están todos en una línea cooperativa”*  
(Entrevistado, Renca)

Esta valoración es compartida en el municipio de Renca, Lo Prado y de Conchalí. Aquí el hecho de que las herramientas de gestión se soporten en un mismo escenario local ya sea en su rol de diseño como en el de intervención, implica que se conjuguen entre sí, aportando una visión más integral al ejercicio de la administración comunal. Ahora bien, esta fundamentación se erige sobre una visión donde el PLADECO asume un rol efectivo en el municipio, vale decir, se configura como una herramienta útil en la gestión, razón por la cual logra dialogar con el presupuesto y el plan regulador. En contraposición, casos en que se cuestiona el rol real de este plan, se discute también su articulación con estos otros instrumentos de gestión, como en Maipú:

*“(Refiriendo al plan regulador) Actualmente cual es la interacción, solamente, con motivo de la actualización del PLADECO una vez al año, se le pide asesoría que ajuste su componente de ordenamiento territorial (...) El presupuesto no requeriría que hubiera un PLADECO vigente”* (Entrevistada, Maipú)

En la práctica estos instrumentos de gestión no se miran ni vinculan, solo lo hacen a causa de formalidades legales para postulación de fondos, dado que se exige contar con el PLADECOS actualizado para poder acceder a financiamiento público, o que los proyectos trazados en el presupuesto sean coherentes con las líneas estratégicas del plan, pero no por una necesidad concreta. Además, junto con señalar esto, se destaca que tanto el plan regulador como el presupuesto pueden existir sin PLADECOS, lo que cuestiona el carácter de dicho instrumento, y tensiona su utilidad de manera más clara:

*“A mí como que me difiere el PLADECOS y el Plan Regulador, y los dos son instrumentos de planificación, entonces uno es como más potente, el Plan Regulador es potentísimo, y el otro es como más poético (...) No es como el Plan Regulador, que es como “esto se va a hacer así” eso es el Plan Regulador” (Entrevistado, La Pintana)*

Esto último se liga con un planteamiento anterior en que el mismo entrevistado advierte que el PLADECOS no define cómo se harán las cosas, dada su generalidad y las limitaciones económicas a nivel comunal. Con ello se deja entre ver que el Presupuesto y el Plan Regulador, sí se plantean desde necesidades más concretas en materia de gestión, aportando a tareas específicas que permite visualizarlos como herramientas útiles. Las razones de ello se vinculan también con el nivel de generalidad que puede tener el plan:

*“Técnicamente lo tratamos de vincular para que nos critiquen el trabajo, entonces uno coloca el eje y lo que determina ese eje para ser antecedentes, pero como te digo es tan general que lo que tú digas en el presupuesto va a estar en el PLADECOS” (Entrevistado, Pudahuel)*

En definitiva, dentro de la gestión local, el Plan Regulador y el Presupuesto, son instrumentos cuya utilidad práctica aparece de manera más clara. Trabajan sobre un área de desarrollo local más acotada, mientras que el Plan de Desarrollo Comunal

abarca dimensiones más abstractas, lo que dificulta su bajada concreta a nivel de intervención, lo que desdibuja su real utilidad.

En relación a la articulación con gobierno regional en el proceso de diseño e implementación del PLADECO, es posible señalar que en todos los casos la articulación con el gobierno regional se desarrolla en términos de financiamiento. La gestión local se tiende a organizar en miras de la postulación a fondos regionales para proveer de recursos los proyectos locales:

*“Harta plata también se pide a nivel regional, entonces también estoy supeditado a siempre estar como postulando al Fondo de Desarrollo Regional” (Entrevistado, La Pintana)*

*“Nosotros detectamos una necesidad y eso se transforma en un proyecto, o una idea de proyecto, y si a nosotros nos pasa, con mucha frecuencia, que grandes proyectos nosotros no tenemos el dinero que se requiere para implementarlo, entonces buscamos ahí el trabajar en conjunto con el gobierno regional postulando a los distintos fondos, o el gobierno central” (Entrevistada, Conchalí)*

Esta situación permite instalar nuevamente la discusión sobre el real margen de acción de los municipios dentro de su territorio. En la mayoría de los casos se argumenta que esta relación solo se da en la práctica cuando se abren proyectos desde el gobierno regional. Si bien existen prioridades definidas según el contexto local, estas iniciativas a nivel de región constituyen un aporte, dado que más allá de la especificidad existen necesidades transversales. Dentro de estas experiencias, destaca el caso del PLADECO de Renca, que se estructura en función de las líneas de desarrollo definidas a nivel regional:

*“El gobierno regional pagó una consultoría para elaborar las estrategias regionales de desarrollo, la cual iba a dar las prioridades para la región, y en el fondo en qué se iban a focalizar las inversiones desde el gobierno regional, que es una fuente para nosotros muy importante de financiamiento, nosotros tomamos esas estrategias regionales de desarrollo y las adaptamos a la realidad local en términos de programa (...) quisimos alinearnos con la estrategia regional de desarrollo”*  
(Entrevistado, Renca)

En lo concreto esta lógica de trabajo se basa en la misma necesidad identificada en los otros municipios, vale decir, es por tema de financiamiento. El acoplar las líneas estratégicas locales con las regionales favorece la postulación a fondos, pues se alinea a las prioridades de la cartera de inversiones regional. Se reconoce la realidad local y se la aborda de manera coherente en la elaboración del plan. Esta situación no aparece como problemática, tal como relatan los funcionarios SECPLAC, ellos deben realizar una adecuación conforme a la especificidad comunal, y efectivamente hay dimensiones que no logran ser atendidas en determinado periodo, pero que esto es aislado en tanto las necesidades son casi las mismas a nivel regional.

Esto último instala la consideración sobre la estructura de la gestión pública. El municipio a nivel administrativo, figura como una instancia de gobierno más acotada, por lo que su labor está permeada por aquellas directrices o definiciones sostenidas desde niveles más centrales:

*“Te vas a encontrar con que hay un tema más bien estructural, la estructura de decisiones de lo público, a mí me ha tocado presenciar, estar presente en reuniones donde han ido los propios alcaldes, no solamente los directores de la SECPLAC, y determinado alcalde expone en la mesa la necesidad de que el gobierno regional atienda a las prioridades de su propio PLADECO, en vez de pedirle o de ofrecerle financiamiento para prioridades que son en realidad, regionales”*  
(Entrevistada, Maipú)

Existen diferencias entre los funcionarios, puesto que si bien todos coinciden en una articulación en base al financiamiento desde el nivel regional, otras experiencias tensionan los alcances de dicha situación, que termina por limitar el desarrollo de la gestión local.

Al igual que en el punto anterior, la articulación con el gobierno central apunta básicamente a la obtención de financiamiento. El municipio orienta su gestión según proyectos desarrollados a nivel central, para conseguir recursos con los que abordar la intervención en la comuna:

*“El tema de la vinculación con el gobierno central en lo que es el PLADECO, es a través de alguna fuente de financiamiento de proyecto FND o FRD”* (Entrevistado, Pudahuel)

Se vuelve a reiterar el tema de las voluntades políticas, en el proceso de financiamiento desde el gobierno central. Esto tiene que ver principalmente con la definición de prioridades a nivel país, lo que deriva en la conformación de programas nuevos, o bien, la evaluación de la continuidad de los ya vigentes<sup>4</sup>. Lo que impacta a nivel local, si se considera la dependencia de recursos, y que parte de la gestión se organiza desde estos programas nacionales.

Por otra parte, en la comuna de Conchalí llama la atención que la articulación con el gobierno central se trabaje en el proceso de elaboración del PLADECO a través de reunión con técnicos. Esto porque en la mayoría de los casos analizados el vínculo se desarrolla solo en términos de financiamiento:

*“Vamos a involucrar no solo a los técnicos locales, sino a los técnicos del nivel central y regional, eso va a pasar en este PLADECO, y ha pasado en PLADECO anteriores”* (Entrevistada, Conchalí)

<sup>4</sup> En el caso de la comuna de la Pintana se destacó que durante el gobierno de Sebastián Piñera no se dio continuidad al Programa Quiero Mi Barrio, lo que afectó a la comuna que contaba con una alta intervención desde esta iniciativa.

Esta situación resulta interesante, en tanto opera en un esfuerzo similar al de Renca por dar coherencia a las prioridades a abordar dentro de la gestión en sus distintos niveles, con la precisión de que aquí la vinculación se trabaja en forma más directa mediante mesas de trabajo.

Finalmente, la misma reflexión sobre la limitación de la acción local se instala a propósito de la dependencia con el gobierno central, y su influencia en la gestión comunal:

*“Si llega el gobierno central y te dice “oye tengo que hacer una población aquí porque ustedes tienen un terreno pelao”, va y la hace ¿cachai?, entonces dónde te queda tu planificación” (Entrevistado, La Pintana)*

En suma, desde el relato de las experiencias, es posible reflexionar sobre el proceso de construcción de lo local en términos de administración. Si bien se reconoce su identidad y necesidad de desarrollo, las limitaciones en la acción municipal producto de recursos o de la influencia de otros niveles de gobierno, restringen lo local solo a un campo de administración más acotado. Por otra parte, es clave el rol del municipio en este proceso de configuración de lo local, dado que según el modelo de trabajo utilizado, incide en una mayor o menor participación ciudadana. Finalmente, al ubicar este escenario en el contexto general de la administración pública, se puede tensionar los alcances de la gobernanza en una escala local, dado que al plantear una intervención comunal no basta solo con acotar la gestión, sino que implica más dimensiones como la identidad, que son transversales e incluso superan lo meramente administrativo, tal como se revisó en el marco conceptual.



## **5.4 Proyección de la intervención local**

El PLADECO como instrumento se propone orientar el desarrollo local y la intervención necesaria para promoverlo. Adquiere relevancia esta dimensión, que es considerada en la propuesta de gobierno sobre como construir el plan. Ahí se sugiere que el instrumento cuente con un apartado denominado “cartera de proyectos”, en el cual se detallen las actividades a realizar durante los años de vigencia del plan (SERPLAC, 2011).

Finalmente, en el nivel de la administración local, la dimensión de la proyección en la gobernanza plantea la necesidad de evaluación. Esto como un aspecto más donde se reflexiona sobre los procesos de diseño e implementación de proyectos al alero de la experiencia concreta de lo ejecutado anteriormente.

La proyección persigue la eficiencia de la gestión, y en el marco del diseño e implementación del PLADECO implica la definición de objetivos para el desarrollo local, la identificación de conflictos o dificultades en dicho proceso, junto la configuración de mecanismos de planificación, y la evaluación de los mismos. En términos de análisis, cabe destacar que esta dimensión es la más compleja dado que en la mayoría de los documentos estudiados está ausente. De manera que las entrevistas permiten dar cuenta de los alcances efectivos del ejercicio de planificación dentro del PLADECO.

### **Mecanismos de definición de objetivos para el desarrollo local en la elaboración del PLADECO**

En cuanto a los mecanismos empleados para poder trazar los objetivos para el desarrollo local, la mayoría de los entrevistados relevan el rol de los profesionales municipales en este proceso, y cómo ellos, desde su experticia priorizan y sistematizan aquellas necesidades reconocidas a partir de las instancias de participación:

*“Se definió en la selección que se puede haber hecho de los comentarios o ejercicios que se hicieron con la gente de la comuna, entonces fue democrático, porque además había harto funcionario municipal, y profesional, que trabajaba y toda la cuestión, también se podía ver como que se dirigía para que se sacara algo en limpio,”*  
(Entrevistado, La Pintana)

El rol de los profesionales es clave puesto que son ellos quienes finalmente elaboran los objetivos, conjugando las necesidades de los vecinos y las posibilidades del municipio. Si bien es cierto que este mecanismo es transversal dentro de los planes estudiados, en algunos casos la participación ciudadana adquiere mayor relevancia en este proceso. Esto se condice con un tipo de gestión que incorpora de manera más sistemática este factor, como en el caso de Conchalí:

*“Se han definido por esta misma, concurso digamos, de participación de actores, de las distintas unidades, de los técnicos y la comunidad; se conjugan estos elementos, y además la visión que tiene al respecto la autoridad política”* (Entrevistada, Conchalí)

Aquí los objetivos se perfilan desde una convergencia entre los actores locales, que en extenso involucran también a los funcionarios municipales y la autoridad política en la figura del alcalde. Estas percepciones se ponderan de manera equilibrada, con el propósito de perfilar objetivos que efectivamente sean validados por los habitantes de la comuna, de manera de asegurar una intervención efectiva:

*“Las comunas priorizan el proyecto, entonces no, ahí nosotros tomamos otro tipo de iniciativa, nuestra iniciativa fue decir éstas son las prioridades comunales definan ustedes cuáles son en el marco de estas prioridades ya definidas, las prioritarias, y esas son las cinco, eso sí, porque si no serían 10 o 100 poh”* (Entrevistado, Lo Prado)

En Lo Prado, el entrevistado refiere a la gestión de otras comunas para graficar la razón que justifica su metodología de definición de prioridades. Específicamente menciona el caso de la comuna de Santiago donde un proyecto importante fue el cambio de nombre al cerro Santa Lucía por Huelén. Sobre ello el funcionario municipal advierte que aquí se priorizó el proyecto más que las necesidades, o el sentido que puede hacer entre las personas. De ahí la importancia atribuida a la participación de los vecinos en la definición de prioridades, como estrategia de legitimación de la gestión y eficiencia de la misma. Por ello, en este caso las prioridades definidas en las instancias de participación fueron acotadas posteriormente por los profesionales, y luego plebiscitadas a nivel comunal para validarlas.

El caso de Renca, donde la participación se trabajó mediante la sistematización de las cartas enviadas de los vecinos al municipio, y donde las prioridades locales se acoplaron a las regionales, la definición de objetivos implicó una conjugación de ambos niveles:

*“Las prioridades en el fondo están definidas de la siguiente manera, primero están las grandes líneas que es el Plan Regional, el Plan Regional nos da las grandes líneas que es el estudio, la consultoría que pagó el gobierno regional, y estas al ser descendidas hasta el nivel local se definen y se complementan con el insumo de las solicitudes de los vecinos” (Entrevistado, Renca)*

Se produjo un diálogo entre la estrategia regional y local, donde los funcionarios municipales fueron quienes definieron las prioridades comunales, en consideración de las solicitudes de los vecinos. En suma, el mecanismo general considera la labor desarrollada dentro del municipio, en diálogo con otros niveles de gestión, y con distintos matices en la relevancia atribuida a la participación ciudadana, según el caso.

## Conflictos, desacuerdos identificados en la definición de prioridades comunales

Sobre esta dimensión se destaca la inexistencia de conflictos o desacuerdos, los entrevistados concuerdan en que los objetivos perfilados son asumidos por todos los actores locales, puesto que se alojan en una comprensión del territorio. Además, estos objetivos se caracterizan por ser propuestas amplias y generales:

*“Por lo menos lo que ha sido el proceso no ha habido un conflicto, choque de intereses entre lo que la comunidad quiere y, o sea, puede que haya habido en otras instancias, pero no necesariamente en el PLADECO, generalmente son visiones complementarias”*  
(Entrevistada, Conchalí)

Esta situación es consecuente con un diseño general del instrumento, que más allá de las especificidades según el tipo de gestión, opera en un nivel de generalidad que deriva en algunos casos en una administración más mecánica sobre el territorio. Así, los posibles conflictos se desdibujan en un proceso en el que incluso por la estructura de la gestión pública, el municipio actúa acoplado y dando coherencia a las estrategias trazadas desde otros niveles, lo que configura un escenario casi ausente de conflictos.

Resulta útil señalar que en algunos casos se generaron diferencias de opiniones, pero específicamente en las instancias de participación ciudadana. No obstante, cuando ocurrían estas situaciones, la discusión permitía consensuar los objetivos a desarrollar a nivel comunal. Estas situaciones se produjeron por la imposición de las necesidades individuales antes que las colectivas, más que por diferencias con los objetivos comunales:

*“Cuando llegábamos efectivamente a los cierres de esa situación, se caía de maduro cuáles eran esas prioridades, porque no falta ponte tú vecinos que dicen “mi prioridad es la pavimentación de la vereda de frente de mi casa”, claro si tu teni un problema frente a tu casa que teni un pavimento en mal estado tu prioridad va a ser esa, pero esa no puede superar la prioridad colectiva de tu sector, es legítimo igual, pero la prioridad colectiva es la tenencia de áreas verdes, de tener más plazas, lugares de ejercicio para los niños, etc...”* (Entrevistado, Lo Prado)

Pese a no ser un conflicto latente en la metodología de diseño de objetivos comunales, cabe destacar esta situación puesto que releva el problema de articulación entre lo individual y lo colectivo, dentro de lo local.

### **Estrategias de planificación de la intervención utilizadas en la elaboración e implementación del PLADECO**

Este ámbito permite visualizar la planificación como el área más débil dentro del diseño e implementación del PLADECO. Tanto en el análisis documental, como en el relato de los entrevistados se plantea que la mayoría de los instrumentos solo alcanzan a esbozar objetivos de desarrollo local, en algunos casos a organizar los proyectos vigentes en función de estas directrices. En el caso de la comuna de La Pintana concretamente, esta es la tónica:

*“A él le encargaron (estudiante en práctica) la misión de ir objetivo por objetivo buscando en qué se traducía en un proyecto, (...) y ahí él se encargó de buscar todos los proyectos a qué sector pertenecía, y entonces si cumplía con el plan de desarrollo comunal (...) de atrás pa’ adelante, entonces se hizo este proyecto, a qué objetivo correspondería, a qué parte del PLADECO”* (Entrevistado, La Pintana)

Tal como se destacó en el análisis documental, el caso del PLADECO de La Pintana se trabaja como un ejercicio de sistematización, donde se definen objetivos y áreas de desarrollo estratégico pero no se plantean proyectos concretos. Esto en un contexto de gestión comunal, que enfrenta una mayor dependencia de otras estructuras de gobierno, dada la carencia de recursos económicos. Esto dificulta la construcción de una cartera de inversión concreta, por lo que se trabaja organizando los proyectos ya existentes.

Otros argumentos esbozados en el relato de los entrevistados aluden a la flexibilidad de la gestión a causa de los tiempos y recursos disponibles. La dependencia de financiamiento, las coyunturas comunales, o nacionales, entre otros, van influyendo en la planificación local, lo que obliga a pensar el proceso de gestión como flexible. Específicamente en el caso de Conchalí se enfatiza la necesidad de comprender la gestión como un quehacer flexible dado el contexto sobre el que interviene, situación que se grafica con el problema de los colectores de aguas lluvias:

*“Un ejemplo, nosotros teníamos mucho sectores que se inundaban (...) sin duda para nosotros era una gran prioridad (...) venía el temporal, nos teníamos que preocupar con sacos de arenas, con motobombas, unas cosas que eran como, como arreglos o soluciones de parche (...) pero construir un colector de aguas lluvia es mucha plata, entonces hubieron desarrollos de la ciudad que nos permitieron ir construyendo colectores de aguas lluvia, por ejemplo, cuando se construyó el anillo Vespuccio ahí tuvimos plata del gobierno central para los colectores, (...) entonces a veces las prioridades si tú no tienes los recursos, si no tienes independencia desde esa perspectiva, tu puedes tener muy clara la necesidad pero no estás en condiciones de satisfacer esa necesidad (...) lo que pasa es que el PLADECO tiene que ser una herramienta flexible” (Entrevistada, Conchalí)*

En el fondo la estrategia de planificación general consiste en instalar objetivos o áreas específicas a trabajar, más que proyectos, puesto que la intervención en sí es flexible

y obedece a diversos factores que desdibujan la posibilidad de trazar y aplicar todo lo definido en el instrumento en tiempos ideales.

### Evaluación del diseño/implementación del PLADECO

En la evaluación general sobre el instrumento, se vuelve a insistir en su aporte como carta de navegación, como un orientador de la gestión. Asimismo, entre lo comentado por los funcionarios se cuestiona su real utilidad en la gestión:

*“Siendo bien honestos, los PLADECOS si no existieran tampoco sería gran tema y siendo muy honestos con nosotros mismos, si no hubiese un ministerio que está pidiendo que fundamentes tu programa en tu PLADECO, si no hubiera un gobierno regional que lo estuviera pidiendo (...) las cosas se definen de una manera mucho más práctica, en función de marcos presupuestarios disponibles, oportunidades de postular, a veces pasa que yo tengo un diseño de un proyecto que no me resultó en postulaciones hechas previamente, pero ahora lo tengo armado y me avisan del gobierno regional que hay la oportunidad de unos fondos que todavía no se ocupan, voy y lo postulo, aunque hubiese estado sexto en la cartera de prioridades del PLADECO respectivo”*  
(Entrevistada, Maipú)

Al problematizar la necesidad del PLADECO se pone en evidencia el proceso de gestión en sí, es decir, cómo se despliega la administración del territorio y los márgenes efectivos de la misma. La gobernanza como tal prioriza la efectividad, la proyección, y este instrumento como planificador del desarrollo local se inserta en la misma lógica. De manera que es posible reflexionar sobre cómo se planifica, y si el ejercicio de definición de objetivos es más útil que el de definición de proyectos.

Cabe agregar el caso específico de las licitaciones, donde la evaluación del proceso de diseño e implementación del PLADECO considera un factor extra que tiene que

ver con la consultora con la cual se trabajó, y la falta de conocimientos sobre el sector público y su funcionamiento:

*“Ellos eran muy buenos probablemente académicos, pero no tienen equipos que hayan vivido experiencias de desarrollo local, y eso fue una debilidad de la consultora que tuvimos que apoyar (...) yo creo que faltan profesionales en este tipo de ámbitos (...) las complejidades mayores tenía que ver con el diseño metodológico propuesto por la consultora”* (Entrevistado, Lo Prado)

Entre las dificultades de trabajar con una consultora se señala la poca experiencia de los profesionales en el sector público. En esta línea se agrega que si bien ellos tienen experticia en relación al tema de planificación, no logran hacer la bajada al ámbito de acción concreto, el cual conlleva particularidades que no siempre son asumidas desde la consultora. Un ejemplo señalado en Lo Prado fue la propuesta metodológica de la consultora de hacer una cartografía participativa, ante lo cual funcionarios municipales advirtieron que en esa instancia asistirían personas de distintas edades, y que si llegaban adultos mayores a ellos se les iba a dificultar trabajar sobre un mapa por su legibilidad. En consecuencia, la metodología debía calibrarse según los grupos etarios a los que se dirigiese, aspecto que no había sido ponderado desde la empresa a cargo.

Algunos funcionarios municipales plantean posibles cambios que vendrían a fortalecer la función de este instrumento dentro de la gestión local. Aquí se aprecian dos perspectivas relacionadas principalmente a su duración:

*“Existe ya un conocimiento de todos los problemas y que se están abordando anualmente, el PLADECO es muy, muy amplio, por tanto todo cabe, todos los PLADECO son iguales tienen cuatro ejes, o cinco, social, territorial, gestión interna, y económico (...) yo creo que no deberían aplicarlo, debería ser un plan anual”* (Entrevistado, Pudahuel)



*“Como un tema estructural, lo ideal sería que los PLADECOS tuviesen una extensión de unos seis a ocho años, y que pudiesen ser heredados por una administración municipal sin hacer modificaciones sustanciales (...) entendemos que hay como una contradicción necesaria entre el PLADECO, que debiera ser un instrumento más corporativo, y los programas de gobierno de cada alcalde, que legítimamente son para el periodo al que puede responder, no más allá de eso, y entonces no siempre coincide” (Entrevistada, Maipú)*

En el caso de Pudahuel, en coherencia con los planteamientos anteriores se argumenta que sería más efectivo trabajar el PLADECO de forma anual, como el plan de acción o el presupuesto, dado que se vincularía a un quehacer más específico, superando con ello las dificultades ligadas a su generalidad y abstracción. En contraposición, la funcionaria de Maipú señala que sería mejor extender su duración, pensando justamente en la noción de flexibilidad de la gestión dado que los tiempos de intervención no siempre son tan acotados.

Este ámbito plantea que uno de los factores que resta utilidad al instrumento es su duración, no obstante considerando la experiencia de implementación cabe problematizar los reales alcances de este factor.

## 6. Reflexiones finales

El primer paneo de los instrumentos vigentes en el Gran Santiago el año 2014, destacó por la variedad de características de los Planes de Desarrollo Comunal. Algunos eran muy extensos abarcando incluso dos tomos, mientras que otros se caracterizaron por su brevedad. Asimismo, se observaron diferencias en los énfasis de cada apartado, a nivel de diagnóstico, proyección, etc. Al profundizar este primer acercamiento con el análisis documental, y las posteriores conversaciones con funcionarios municipales, se constató esta diversidad y se evidenció el desconocimiento general sobre el instrumento, puesto que en varias comunas consultadas se ignoraba la existencia de este.

Desde estas primeras claridades se fue precisando el análisis, abordando las dimensiones de la gobernanza y su implementación en el diseño y ejecución del instrumento. En líneas generales, se observó que la participación ciudadana es el eje más trabajado. Esta se observa en términos de consulta y validación de la gestión, lo que adquiere matices según los tipos de gobierno local en los que se despliega. La dimensión de territorio y configuración de lo local se planteó desde las limitaciones, cuestionando los alcances reales de este nivel de gestión dentro de la estructura general de administración pública. Finalmente la proyección de la intervención local es la menos trabajada, perfilando la utilidad del instrumento como una guía, más que un ejercicio de planificación en sí.

En la gobernanza la participación ciudadana aparece como un intento de democratizar la gestión, instalando la necesidad de cooperación de actores involucrados en un mismo sector o territorio. A la base de esta dimensión se ubica la existencia de organizaciones, la de una identidad común que congregue y sustente la acción de los vecinos, y mecanismos que definan los alcances de la participación. Al retomar el objetivo inicial de describir las experiencias de participación ciudadana en los procesos de diseño e implementación de PLADECOS en el Gran Santiago, es posible señalar que se logró caracterizar esta dimensión en los casos estudiados.

Dentro de la gestión local la participación ciudadana figura en términos de consulta. Los vecinos son convocados a discutir sobre el desarrollo de su comuna, cómo quieren que esta sea, qué problemas vivencian, qué proyectos priorizan, etc. Según el tipo de gestión local varía el grado de participación ciudadana, y su frecuencia.

En aquellos municipios con un mayor componente participativo, estas instancias exceden los procesos ligados a la elaboración del PLADECO y se plantean en otros proyectos locales, como medio para fomentar la participación de forma más constante. Por el contrario, en otros casos donde ya sea por factores coyunturales de tiempo o recursos, estos espacios de consulta fueron aún más parciales restringiéndose a la sistematización de denuncias vecinales. Con ello, un elemento clave es que la dimensión de participación ciudadana efectivamente es transversal en los instrumentos analizados, no obstante la profundidad con la que se trabaja implica diferentes tipos de gestión y da cuenta de distintos grados de importancia atribuidos por cada gobierno local.

En los instrumentos analizados las instancias de participación se estructuraron como discusiones guiadas por funcionarios municipales o profesionales de la consultora a cargo, junto con los actores locales convocados. Estos encuentros se desarrollaron a nivel de barrio o sector apelando a una identidad inmediata que captase el interés de los involucrados. Pese a ello, la baja participación fue recurrente en los casos de estudio. Si bien se intentó apelar a un sentido común de pertenencia, este no resultó ser suficiente. Otro factor reconocido en los análisis es el de la percepción de la utilidad de estas instancias, puesto que los vecinos no visualizan la necesidad de asistir dado que perciben que estas no conllevan a la implementación de iniciativas de desarrollo, por lo menos no en el corto plazo. Por otro lado el carácter de las discusiones fue más bien general, lo que deriva en la percepción de que se reitera lo mismo de años anteriores. Quienes efectivamente asistieron a los espacios de participación ciudadana dentro del diseño del instrumento, fueron en su mayoría actores organizados. Esto es coherente con uno de los pilares de la dimensión, donde la organización de base posibilita un rol más activo por parte de los vecinos, y

constituye un mejor canal de representación sobre el cual articular el ejercicio del gobierno local.

Dentro de los planteamientos de la gobernanza, esta dimensión se releva con el objetivo de democratizar la gestión pública, apuntando a una estructura de cooperación entre los actores involucrados para legitimar el quehacer del gobierno local. Pese a ello, desde los resultados de la investigación, es posible plantear que la participación se desarrolla como medio de consulta ciudadana con el propósito de validar las decisiones del Municipio en materia de desarrollo comunal. Estos alcances de la participación advierten una limitada cooperación de actores locales dentro de la gestión. Los vecinos son convocados para conocer su opinión, al igual que actores como instituciones locales o sectores privados. Se puede concluir que el ejercicio de gobierno local se aborda centralmente desde el municipio, y los otros actores locales son considerados en términos de validación de este quehacer. Con ello, se limita la figura inicial promovida desde la gobernanza, pues más que cooperación o democratización de la gestión, la participación ciudadana se estructura en términos de legitimar un gobierno local, cuyas definiciones se alojan centralmente en el municipio, relegando a los actores locales a un rol de consulta.

La dimensión de territorio y configuración de lo local es relevada desde la gobernanza como un escenario idóneo para abordar la eficiencia y democratización de la gestión pública. Pese a ello, al indagar en este eje, observamos que lo local figura más como la delimitación de un espacio de administración, que un territorio donde el dinamismo y la integración de actores permita asegurar la eficiencia.

En los instrumentos analizados se observó un reconocimiento de la identidad local. Esta se abordó desde variables geográficas, socioeconómicas, urbanas, e históricas. En varios casos se destacaron los límites comunales y la particularidad que imprimían al carácter de los habitantes. En otros, se hizo hincapié en la composición socioeconómica de los habitantes, en la homogeneidad o heterogeneidad de esta a nivel local, y las consecuencias de ello, como la discriminación. Asimismo, las variables urbanas como el patrimonio, la presencia de autopistas, o conectividad,

fueron recalculadas en la caracterización de cada comuna. El origen y la historia de cada territorio, fue otro factor señalado como soporte de la identidad. Todos estos aspectos son asumidos dentro de los instrumentos, como variables a fomentar en el diseño e implementación de proyectos a nivel local. Junto a ello, las problemáticas comunales también fueron señaladas como parte de lo propio de cada caso. El énfasis entre las variables generales, o las problemáticas fue distinto en cada instrumento estudiado, derivando en diagnósticos de caracterización de estos factores, o en problematizaciones de la realidad local. Si bien esta fue la constante entre los casos analizados, destacó la reflexión sobre la inexistencia de una particularidad comunal en el PLADECO de Pudahuel, esto ante una identidad a nivel de ciudad que homogeneiza los distintos territorios y problemáticas. Esta perspectiva, pese a ser aislada, resultó coherente con los alcances prácticos de la configuración de lo local. Esto refleja como las definiciones de problemas específicos no necesariamente se resuelven a nivel de implementación, dado que en varios casos la falta de recursos propios obliga a orientar la gestión según los programas o iniciativas desarrollados a nivel de gobierno regional o central.

La articulación con estos otros niveles de gestión grafica justamente esta realidad. Entre los casos estudiados los alcances de este vínculo referían solamente a obtención de financiamiento desde los Fondos de Desarrollo Regional, o Nacional. A excepción de un caso en donde la relación con instituciones a nivel central se planteó como una asesoría técnica en el marco del diseño del instrumento.

En general, esta dimensión tanto a nivel de identidad local, gobierno local, y articulación con otros niveles de gestión fue desarrollada en términos de limitaciones. Es recurrente la dificultad de abordar la gestión local de manera más autónoma ante la dependencia estructural de financiamiento. Asimismo se mencionan las voluntades políticas en cuanto a la priorización de problemáticas, o tratamiento de la participación ciudadana. Con todo esto, la configuración del escenario local como lugar idóneo para el desarrollo de dimensiones ligadas a la gobernanza, se desdibuja ante un problema estructural, básicamente de recursos, que limita el margen de acción de los gobiernos locales. De esta manera, más que un territorio donde relevar

la identidad y su fomento, trabajar sobre estas particularidades, articular a todos los actores, como se plantea desde la gobernanza (Calame, 2009); aparece como una escala de gestión más acotada que opera básicamente en función de las directrices generales de la administración pública, con poco margen de autonomía.

En coherencia con ello, el rol del instrumento se caracteriza como orientador de la gestión. Ante estas limitaciones se recalca la necesidad de una gestión flexible, de comprender esta herramienta como una guía del gobierno local, como un ejercicio de continuidad, que no necesariamente se traducirá en un quehacer a nivel de implementación de iniciativas. Esta comprensión se inserta en la dependencia estructural de lo local, tanto administrativa como financieramente. El PLADECOS tiende a aparecer como inútil a causa de ello, no obstante considerando esta realidad es posible comprender los alcances que posee como instrumento de gestión.

En relación a ello, la dimensión de proyección de la intervención local, desde lo analizado en la estrategia documental como en las entrevistas, es la menos desarrollada a nivel del instrumento. En algunos casos los planes cuentan con carteras de proyectos, en otros solo se esbozan objetivos o líneas estratégicas a trabajar durante el periodo de vigencia del plan. Pese a ello, el relato de las experiencias de los funcionarios municipales da cuenta de los alcances reales de estas proyecciones. En la mayoría de los casos, los proyectos ya vigentes durante la elaboración del plan son acoplados según el área de desarrollo definida en el instrumento. Esto con objeto de dar coherencia a la gestión a la vez que cumplir con los requisitos legales para postular a fondos a nivel regional. En otros instrumentos se hizo un esfuerzo por implementar los proyectos definidos en el PLADECOS, no obstante, las limitantes de recursos y voluntades acaban por cambiar los tiempos previstos inicialmente en el plan.

En el contexto actual a nivel de región, la tarea de reorientar la gestión pública se sitúa centralmente desde la eficiencia. Esta noción tiene que ver con la implementación de proyectos, y con la planificación de los mismos, básicamente cumplir con lo propuesto. A nivel del PLADECOS, esta dimensión adquiere especial

importancia, dado que al plantearse como instrumento planificador de la comuna, su utilidad se centra en proyectar el desarrollo mediante iniciativas específicas. De ahí que la falta de instrumentos con cartera de proyectos, o la percepción de estos como definición de objetivos generales más que iniciativas a implementar, resulte inicialmente como contradictorio. No obstante, considerando la manera en la que se implementa la participación ciudadana, o el cómo se configura lo local dentro de la gestión pública, esta situación es previsible. El abordaje de estas dimensiones se conjuga con la definición del instrumento como orientador de la gestión local, no del todo planificador. El PLADECOS opera como una línea base desde la cual trazar horizontes, identificar problemas, y organizar la implementación de proyectos, vale decir, como un ejercicio de sistematización que incorpora de manera parcial, según el caso, componentes participativos.

Entre las posibles modificaciones al instrumento cabe señalar su duración, aspectos metodológicos tanto a nivel de documento, como en la forma de abordar la participación de los actores locales, y la necesidad de simplificar su estructura para reducir la cantidad de trabajo que demanda elaborar el plan. No obstante, estos cambios no resolverían del todo la problemática de la utilidad del instrumento. Si bien es cierto que en varios casos se advierte su potencial, en la mayoría se reitera que su uso es limitado dentro de la gestión local. Por ello, más allá de las especificidades de esta herramienta, sus debilidades o potencialidades, se ubica la necesidad de reflexionar sobre la administración que lo emplea, específicamente sobre la gobernanza y las dimensiones que implementa. Esto constituye finalmente el centro de esta investigación, que desde el estudio de los casos expuestos, la comparación de distintos materiales de análisis, y la vinculación con la noción de gobernanza, permitió observar de manera más amplia la problemática de los PLADECOS y la gestión local.

En la evaluación sobre el diseño e implementación de los PLADECOS se relevan factores como los límites de recursos, y condiciones propias del contexto local y su gestión. Junto con la influencia de las voluntades políticas en la definición de prioridades comunales o iniciativas sociales. La articulación de la participación

ciudadana como ejercicio de consulta, y la comprensión más parcial del territorio en función de un espacio más acotado de administración. Todo ello acaba por develar que en la implementación, las dimensiones de la gobernanza se configuran como declaraciones abstractas o escenarios ideales que no logran materializarse más que manera parcial.

La gobernanza en el contexto nacional termina por figurar como un intento limitado por legitimar la gestión pública en una situación de desprestigio, y problemas de eficiencia que se extrapola incluso a nivel regional. Al estudiar su implementación desde el PLADECO en escenarios locales de desarrollo, se observa de manera clara que existen limitantes estructurales que hacen de la gobernanza una declaración de principios que no logra sostenerse del todo en su desarrollo material. Planteando entonces la participación y cooperación de la gestión, como un ejercicio de consulta para validar la misma. Con ello se limita la definición del territorio a una comprensión parcial de este, como escenario acotado de gobierno. Trabajando la proyección de la intervención local desde generalidades, cuyo abordaje conjuga limitaciones de recursos y de voluntades políticas.

En suma, las condiciones para una implementación más profunda y efectiva de las dimensiones de la gobernanza no han sido generadas a nivel nacional, en consecuencia el PLADECO acaba por ser un instrumento que congestiona la gestión local y que no prueba su utilidad dentro del Municipio. Nuevamente la dimensión valórica no es coherente con la técnica, y ello conjuga en un escenario de sin sentido para este instrumento.



## 7. Bibliografía

- Almarza, M. (2010). *Memoria, consenso y política en el CONO SUR. El retorno de lo político como vía para la recuperación de la democracia*. Obtenido de [http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/fi-almarza\\_m/html/index-frames.html](http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/fi-almarza_m/html/index-frames.html)
- Amorós, E. B., & López, M. G. (2011). prospectiva y cultura de la innovación. *Ekonomiaz N.º 76, 1er cuatrimestre 2011*, 18-37.
- Andreu, J. (2007). Análisis de Contenido. Una Revisión Actualizada. *Cuadernos Metodológicos N°40 Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid*, 1-34.
- Annunziata, R. (2009). La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos. 5º *Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de investigadores Gino Germani* (págs. 1-22). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Arredondo,
- Inostroza, & y Waissbluth, C. J. (junio de 2013). *Gobiernos regionales: el eslabón perdido de la descentralización*. Obtenido de serie sistemas públicos: [http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/files\\_mf/seriesistemaspublicosnum8.pdf](http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/files_mf/seriesistemaspublicosnum8.pdf)
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *La política de las políticas públicas, progreso económico y social en América Latina*. Mexico: Editorial Planeta Mexicana.
- Banco Mundial. (1992). *Governance and Development*. Washington: World Bank.
- Barreiro, F. (1988). Los agentes del desarrollo. Una reflexión sobre el desarrollo local y sus protagonistas . *Cuadernos del CLAEH, N° 45-46. Santiago*. Beltrán
- Mora, L., Bohórquez Montoya, J., Pardo Rodríguez, L., Ramírez Hernández, L., Rendón Acevedo, J., & Sanabria Landazábal, N. (2011). Territorio y desarrollo: Bases conceptuales para la gobernanza local. *Equidad & Desarrollo, 0(16), ISSN 1692-7311*, 9-51.
- Bernstein, F., & Inostroza, y. J. (2010). *Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión*. Obtenido de sistemas públicos: [http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/files\\_mf/1273071183Paper-Arquitectura-Municipal.pdf](http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/files_mf/1273071183Paper-Arquitectura-Municipal.pdf)

Bonafont, L. C. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid, España: CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) en coedición con Siglo XXI de España Editores S.A.

Calame, P. (2009). *Hacia una revolución de la gobernanza*. LOM.

Callicchio & Winchester, E. &. (2003). *Territorio local y desarrollo*. Santiago: SUR.

Canales, M. (2006). *Metodologías de la Investigación Social. Introducción a los Oficios*. Santiago: LOM.

Castillo, P. (Marzo de 2006). *El desarrollo local en la gestión municipal*. Obtenido de Ciencias Sociales online, revista electrónica: [www.uvm.cl/csonline](http://www.uvm.cl/csonline)

Cazáres, L. &. (1999). *Técnicas actuales de investigación documental*. México: Editorial Trillas.

CEPAL y SUBDERE. (2009). *Manual de elaboración del Plan de Desarrollo Comunal*. Santiago: MAVAL.

CLAD. (12 de octubre de 2015). *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. Obtenido de CLAD: <http://old.clad.org/portal>

Cordero, E. (2012). *La administración del Estado en Chile y el concepto de autonomía*. Universidad Católica de Valparaíso.

Dallabrida, V. R. (2003). Gobernanza y planificación territorial: para la institucionalización de una práctica de concentración público - privada. *DAAPGE, ISSN-e 1851-3727, N° 4*, 61-94.

Díaz, C. (2010). Tensiones y proyecciones en la modernización de la gestión pública: discusión desde una perspectiva histórico-cultural. *Psicoperspectivas, individuo y sociedad*, 7-28.

Díaz, C. F. (2009). *Democracia concertacionista: génesis de un discurso político y la resignificación-despolitización del uso del Espacio Público en el Chile postdictatorial, 1990-2000*. Santiago: Universidad de Chile.

Galilea, S. (1987). La planificación local: nuevas orientaciones metodológicas. *EURE*, 65-81.

Garretón, M. A. (1997). Revisando las transiciones democráticas en América Latina. *Nueva Sociedad Nro. 148*, 20-29.

Gavilán, C. R. (2012). *La participación ciudadana en la planificación territorial en el contexto de la elaboración de una PLADECO en la comuna de Paine, Región Metropolitana, Chile*. Santiago: Facultad de Ciencias Agronómicas, Universidad de Chile.

Guardamagna, M., & Cueto, W. J. (2013). Políticas de Estado en democracia: La relación Estado/Sociedad como ámbito de construcción de la política. *Si Somos Americanos [online]*. vol.13, n.2 . ISSN 0719-0948, pp. 59-80.

Guerrero, O. (1979). *La Administración Pública del Estado Capitalista*. México: Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública.

Guerrero, O. (2003). Nueva gerencia pública ¿Gobierno sin política? *Revista Venezolana de Gerencia, julio-septiembre, 2003/vol. 8, número 023; ISSN: 1317-9403, 379-395*.

Guerrero, O. (2007). *Principios de la administración pública*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Guerrero, O. (2009). El fin de la nueva gerencia pública. *Revista chilena de administración pública*, 6-22.

Henríquez, H. O. (1995). Crisis y salidas de la teoría de la administración pública . *Fronesis Vol2. ISSN 1315-6268, 97-131*.

Holloway, J. (1982). *Fundamentos Teóricas para una Critica Marxista de la Administración Pública*. México: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Joao, O. P. (1998). Gobernabilidad: aproximaciones al concepto y perspectivas. IV Seminario Internacional de gobernabilidad en América Latina.

Jorquera, Á. (12 de diciembre de 2012). Los planes de desarrollo comunal se llenan de polvo en Chile. Santiago, Chile. Obtenido de El quinto poder: <http://www.elquintopoder.cl/ciudad/los-planes-de-desarrollo-comunal-se-llenan-de-polvo-en-chile/>

Larraín, S. O. (2010). *Introducción a la planificación territorial*. Santiago: CAPITE Ltda.

Maggiolo, I., & Perozo Maggiolo, J. (13 de septiembre de 2015). *Scielo*. Obtenido de Políticas públicas: proceso de concertación Estado-Sociedad; Revista

Venezolana de Gerencia [online]. 2007, vol.12, n.39 pp. 373-392 ISSN 1315-9984: [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-99842007000300004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842007000300004&lng=es&nrm=iso)

Mardones, R. (2006). Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política / Volumen 26 / Nº 1*, 3-24.

Martínez Brochoud, M. F. (2010). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión política, Univerisdad Autónoma de Bucaramanga, Colombia. ISSN 0124-0781, Año 12, Nº. 23, 2010*, 96-107.

Martínez, A. C. (2005). La gobernanza hoy: introducción. En A. C. Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 11-31). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Mayntz, R. (1998). Nuevos desafíos de la teoría de governance. *Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50*.

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21, Caracas*.

Maza, G. E. (2004). Innovaciones ciudadanas y políticas públicas locales en Chile. *PERSONA Y SOCIEDAD, VOL XVIII N 2*, 263-284.

Mella, M., & Berrios, y. C. (2013). Gobernabilidad, democratización y conflictividad social en Chile: escenarios posibles para un nuevo equilibrio. *Revista Latinoamericana*, 429-458.

MINVU. (s.f.). *Instrumentos de Planificación Territorial*. Obtenido de Ministerio de Vivienda y Urbanismo: [http://www.minvu.cl/opensite\\_20070427120550.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20070427120550.aspx)

Montecinos, E. (2005). Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia v.10 n.31*.

Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE*, 77-88.

Montecinos, E. (2006). Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal. *Ciencia Política*, 191-208.

Morillo & Vera, J. P. (junio de 2007). *La complejidad del análisis documental*. Obtenido de Scientific Electronic Library Online:

[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=s1851-17402007000100004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=s1851-17402007000100004&script=sci_arttext)

Múnera, J. R. (2015). Políticas públicas sociales: reflexiones desde las teorías y la historia del bienestar social. *Analecta Política*, ISSN-e 2390-0067, ISSN 2027-7458, Vol. 5, Nº. 9, 391-405.

Municipalidad de Conchalí. (2012). PLADECO. Santiago.

Municipalidad de la Florida. (2009). PLADECO. Santiago.

Municipalidad de La Pintana. (2012). PLADECO. Santiago.

Municipalidad de Las Condes. (2012). PLADECO. Santiago.

Municipalidad de Quinta Normal. (2012). PLADECO. Santiago.

Municipalidad de Renca. (2014). PLADECO. Santiago.

Muñoz, M. A. (2014). Democracia representativa y participación ciudadana en Chile: perspectivas para una gestión pública participativa. Santiago, Chile: Facultad de derecho, Universidad de Chile.

OCDE (Organización para la cooperación y el desarrollo económico). (2000). *The reform of metropolitan governance*. Washington: Policy Brief.

Oñate, R. A. (2011). Delimitación conceptual de la participación ciudadana administrativa. En R. A. Oñate, & M. L. Villarreal, *Retos de la democracia y de la participación ciudadana* (págs. 85-115). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Pereira, L. C. (2007). La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control. En C. H. Acuña, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (págs. 259-294).

Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Peters, G. B., & Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En A. C. Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 37-57). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Podestá Arzubíaga, J. (13 de septiembre de 2015). *Scielo*. Obtenido de Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional. Última década, 9(15), 163-175.:

[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-22362001000200007&](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362001000200007&)

Pozo, H. (1990). *Descentralización, democracia y desarrollo local FLACSO Chile*. Santiago: FLACSO.

Ramírez, H. A. (junio de 2008). *Ejes de la modernización del Estado en Chile*. Obtenido de Política pública: [www.politicapublica.cl](http://www.politicapublica.cl)

Ramos, M. Á. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos, vol 12, núm 25; Universidad Autónoma de México*, 85-102. Restrepo, D.,

& Cárdenas, & R. (2004). Crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales: una mirada desde Colombia. *Cuadernos del Cendes v.21 n.57* .

Rhodes, R. A. (2005). LA nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En A. C. Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 99-123). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Rodhes, R. (1 de septiembre de 2010). *Las tres oleadas de la gobernanza*. Obtenido de Instituto de gobernanza y dirección pública: <http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=627&idissue=56&newlang=spanish>

Rojas, A. K. (2013). Prospectiva: estrategia de capital social. *TEACS, AÑO 5, NUMERO 11, ENERO - JUNIO 2013 - ISSN Nº 1856-9773*, 113-126.

Ruiz, F. J. (1999). *Modernización del Estado y desarrollo local, un estudio sobre el concejo municipal*. Santiago: Universidad de Chile, Escuela de sociología (FACSO).

Ruiz, F. J. (1999). *Modernización del Estado y desarrollo local, un estudio sobre el concejo municipal*. Santiago : Universidad de Chile, FACSO.

Sarria, L. C. (2006). Neoliberalismo y gobernanza democrática en América Latina. *Papel Político Bogotá, Vol 11 No. 1*, 475-487.

Schlesinger, C. P. (2011). Reflexiones sobre el carácter participativo de nuestra democracia. En R. A. Oñate, & M. L. Villarreal, *Retos de la democracia y de la participación ciudadana* (págs. 55-81). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

SERPLAC. (2011). *Los planes de desarrollo comunal (PLADECOS), Región Metropolitana de Santiago*. Santiago: Ministerio de Planificación Social, Gobierno de Chile.

Siavelis, P. M. (2009). Enclaves de la transición y democracia chilena. *Revista de ciencia política / Volumen 29/ N° 1*, 3-21.

SUBDERE. (2006). *Manual de Gestión Municipal*. Obtenido de Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

SUBDERE. (2008). *Presupuestos participativos municipales*. Obtenido de Territorio Chile: <http://www.territoriochile.cl/1516/article-76507.html>

Taylor, S. B. (1986). *Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación*. Buenos Aires: Paidós.

Tomassini, L. (1994). Relaciones entre el Estado y la sociedad civil. En L. Tomassini, *¿Qué espera la sociedad del gobierno?* (págs. 279 - 303). Santiago: Centro de análisis de políticas públicas, Universidad de Chile.

Valdivieso, G. (julio de 2014). *Revista planeo uc*. Obtenido de ¿Para qué sirve el PLADECOS?: <http://revistaplano.uc.cl/plano-hoy/columnas/lugares/para-que-sirve-el-pladeco/>

Valencia Agudelo, G. D. (2011). CONTRIBUCIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AL ESTUDIO DEL ESTADO. *Semest. Econ. (online) Vol.14, n30 ISSN0120-6346*, pp87-103.

Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: EFE .

Waissbluth, M., & Arredondo., y. C. (Abril de 2011). *Descentralización en Chile: una trayectoria posible*. Obtenido de Centro de sistemas públicos: [http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/files\\_mf/1304020600ART\\_DESCENTRALIZACION\\_abril15.pdf](http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/files_mf/1304020600ART_DESCENTRALIZACION_abril15.pdf)

Zumbado, F. (1994). La gobernabilidad y la Modernización del Estado democrática. En L. Tomassini, *¿Qué espera la sociedad del gobierno?* (págs. 19-27). Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza desde América Latina. *Perf. latinoam. vol.19 no.38 México*.

## 8. Anexos

### 8.1 Matriz de caracterización de PLADECOS vigentes al año 2014, del Gran Santiago

En total, los PLADECOS vigentes en el Gran Santiago son 19, cabe señalar que de este total, dos son presentados como “Programas de gobierno local”, aunque desarrollan los mismos elementos y en los sitios web oficiales de los respectivos municipios aparecen como Planes de Desarrollo Comunal, razón por la cual fueron considerados para la investigación.

Para la descripción, se hace mención de los contenidos generales, las principales características comunales abordadas, los conceptos centrales que fueron utilizados tanto a nivel del instrumento como de la planificación, las dimensiones de trabajo, la metodología, y algunas notas sobre detalles específicos.



PLADECO	Contenidos	Características comunales	Conceptos centrales	Dimensiones estratégicas	Metodología	Notas
<b>Cerrillos 2011-2015</b>	<p>Descripción de la comuna</p> <p>Descripción de dimensiones</p> <p>Imagen objetivo de la comuna</p> <p>Objetivos estratégicos</p> <p>Marco Lógico</p>	<p>La comuna se caracteriza por un aumento del comercio y de los servicios como Mall, Supermercados y otras tiendas menores.</p> <p>La existencia de población joven, conlleva a la construcción de espacios públicos de encuentro caracterizados por la recreación.</p> <p>Ha disminuido la población, tendencia que continuará.</p> <p>Respecto de la actividad económica, la comuna se caracteriza por una composición industrial.</p>	<p>Conceptos a nivel de dimensiones:</p> <p>Sustentabilidad</p> <p>Comunidad</p> <p>Modernización</p> <p>Participación</p>	<p>Educación,</p> <p>Salud,</p> <p>Desarrollo productivo,</p> <p>Medio ambiente,</p> <p>Urbanismo</p>	<p>Se realizaron talleres con actores relevantes del sector para diagnosticar las distintas dimensiones.</p> <p>Además se hicieron reuniones con la DIDECO, u otras instituciones comprometidas según las dimensiones. Esto fue complementado con la recopilación de información desde el municipio.</p> <p>Para analizar esta información y organizarla en el instrumento, se creó un mapa estratégico, basado en nociones de transformación, actores, proveedores, clientes, interventores y dueño.</p> <p>Luego, con la definición de objetivos estratégicos, se construyó el marco lógico para organizar la intervención.</p>	<p>Se centró en el tema del diagnóstico comunal, la parte de planificación y productos es breve en relación a los otros apartados. Está organizado en cuadros y matrices.</p>
<b>Cerro Navia 2011-2015</b>	<p>Metodología general del PLADECO</p> <p>Objetivos generales y específicos</p> <p>Bases del PLADECO</p>	<p>Pese a que el crecimiento poblacional es negativo, es una de las comunas con mayor densidad.</p> <p>Además el grueso de la población</p>	<p>Conceptos a nivel de dimensiones:</p> <p>Calidad de Vida</p> <p>Modernización</p> <p>Participación</p>	<p>Área de Desarrollo Social,</p> <p>Educación y Salud, Medio Ambiente,</p> <p>Desarrollo Urbano,</p>	<p>Se toma la metodología central para los PLADECO, con las consideraciones de la SUBDERE.</p>	<p>Se especifican los lineamientos generales del instrumento, poniendo</p>

	<p>Metodología de trabajo Diagnóstico Estrategia de desarrollo comunal Marco conceptual Visión de futuro Misión institucional Cartera de inversión e iniciativas Seguimiento</p>	<p>varía entre los 20 a 50 años, vale decir, posee una composición demográfica adulta. El nivel de ingreso promedio por hogares es de \$400.000, en donde los jefes de hogar alcanzan un nivel de escolaridad de 8 años en promedio. Es una comuna urbanizada de forma amplia, que posee un sector en expansión con mala accesibilidad, no obstante, la comuna en su conjunto tiene buenas vías de conexión en función de la autopista de Américo Vespucio.</p>		<p>Seguridad Humana y Prevención Civil, Desarrollo Económico y Trabajo, Desarrollo Deportivo, Cultura y Recreación</p>	<p>Además, se recalcan lineamientos específicos como: -Convocatoria a todos los actores sociales organizados -Procesos de información e inducción de los actores técnicos, políticos y sociales -Aplicación de técnicas activo-participativas de tipo cualitativas -Investigación de campo para recolectar información cuantitativa -Consideración permanente en torno a los énfasis estratégicos del instrumento requeridos por el Municipio Paralelo a ello, se configuró un equipo organizativo: -Equipo gestor: consultora y equipo técnico del municipio -Grupos de trabajo por áreas: miembros representantes de cada dirección municipal, más representantes sociales. Transversal a ello se realizaron reuniones informativas para difundir el trabajo en el PLADECO</p>	<p>énfasis en el aspecto metodológico. Es parejo el trabajo a nivel de diagnóstico con el de planificación. En la cartera de inversiones se especifican los objetivos estratégicos desglosados en iniciativas concretas, las cuales se caracterizan en proyectos o programas, prioridad, temporalidad y encargado. Junto a ello se plantea un seguimiento se organiza con indicadores y encargados para evaluar.</p>
--	--	---	--	--	--	--

<p><b>Conchalí</b> <b>2012-2015</b></p>	<p>Introducción Visión Misión Lineamientos estratégicos -Desarrollo urbano -Modernidad con visión de futuro -Desarrollo humano y convivencia</p>	<p>Comuna altamente urbanizada, con avances en infraestructura y en el trabajo social- comunitario. El principal desafío radica en avanzar en los estándares de calidad de vida para posicionar la comuna a nivel regional como espacio habitacional.</p>	<p>Conceptos a nivel de dimensiones: Identidad comunal Participación Sustentabilidad Patrimonio</p>	<p>Desarrollo urbano, Modernidad con visión de futuro, Desarrollo humano y convivencia</p>	<p>Reuniones efectuadas con los equipos de Trabajo de las distintas direcciones municipales, de los empresarios del sector industrial y de la Coresam para compartir visiones y acciones. Se suman al insumo interno de gestión, las fortalezas, oportunidades, debilidades y oportunidades visualizadas para la comuna de Conchalí y sus habitantes, formuladas por los vecinos y vecinas en el Taller Participativo. Complementando lo anterior, se analiza y visualizan las ideas y acciones expresadas en los dos últimos PLADECOs, a saber, los períodos 2004- 2007 y 2008– 2011.</p>	<p>PLADECO más breve, abocado a la planificación . Retoma los instrumentos anteriores y desde ahí plantea los lineamientos estratégicos los cuales son abordados concretame nte desde objetivos y metas específicas. Carece de un diagnóstico general, se aboca a la planificación , la cual se desarrolla desde objetivos puntuales dentro de las áreas a intervenir, y se plantean iniciativas, con metas y tiempos.</p>
---	--	---	---	--	--	--

<p><b>La Florida</b> <b>2009-2016</b></p>	<p>Metodología del PLADECO Diagnóstico Comunal Escenarios de desarrollo y visión estratégica Áreas de desarrollo Reflexiones</p>	<p>Comuna con bajos índices de pobreza y analfabetismo, la matrícula en colegios municipales ha bajado. Tiene una composición socio económica variada. Pose un nivel medio de victimización. Comuna de origen rural que se constituye como ciudad dormitorio, con alta urbanización, pese a mantener sectores más rurales.</p>	<p>Conceptos a nivel PLADECO: Enfoque participativo, prospectivo, de género, intergeneracional Paralelo a ello se definen principios orientadores en torno a las dimensiones, entre los que se haya la gobernabilidad, sustentabilidad y sociabilidad. Y en la definición de la visión se recurrer constantemente a la noción de integración</p>	<p>Medio Ambiente, Ordenamiento territorial, Gestión comunitaria, Salud, Educación, Desarrollo económico local, Desarrollo deportivo y recreacional, Gestión cultural, Seguridad Pública, Fortalecimiento institucional</p>	<p>Etapas de construcción del instrumento: Etapa I: Revisión de antecedentes y definición de metodología: Se conformó un equipo multidisciplinario<sup>6</sup> de profesionales de la Secretaría Comunal de Planificación (SECLAC), Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), Dirección de Desarrollo Social (DIDESO) y la Dirección de Comunicaciones. En esta instancia, revisaron el trabajo implementado en el PLADECO anterior. · Etapa II: Definición de áreas de desarrollo comunal. · Etapa III: Trabajo territorial, se define al barrio como la unidad central de trabajo · Etapa IV: Visión comunal de las áreas de desarrollo. · Etapa V: Elaboración documento final.</p>	<p>Plantea conceptos transversales en la construcción del instrumento, a diferencia de otros PLADECO. Posee un diagnóstico complejo que trabaja distintos niveles comunales. Aquí, además del PLADECO se presentan planes barriales. Define etapas de trabajo, conceptos y aspectos del PLADECO. Por cada área de desarrollo se plantean objetivos, visiones específicas, las cuales se desglosan en lineamientos estratégicos, planes de acción y</p>
---	--	--	--	---	--	--

						<p>productos específicos.</p> <p>En el apartado de reflexiones se recomienda difundir el instrumento para propiciar su apropiación por parte de los ciudadanos, además de asumir que es dinámico</p>
<p><b>La Pintana 2012-2016</b></p>	<p>Diagnóstico general de la comuna</p> <p>Factibilidad de la diversificación socioeconómica de la comuna</p> <p>Actualización del PLADECO</p> <p>Visión, misión, objetivo</p> <p>Área de desarrollo social:</p> <p>-Vivienda</p>	<p>Comuna que se constituye en base a un crecimiento regional segregado.</p> <p>Comuna de bajos recursos, homogénea en composición social baja, con pequeños grupos emergentes C3 y D a los cuales se están dirigiendo obras inmobiliarias.</p> <p>Originalmente era más rural, y se urbanizó con</p>	<p>Conceptos a nivel de dimensiones:</p> <p>Integración</p> <p>Conceptos a nivel de diagnóstico o problemáticas centrales:</p> <p>Pobreza, marginación, diversificación del uso de suelo</p>	<p>Desarrollo territorial, social, vivienda, Protección, cultural, económico, y Desarrollo social Comunitario</p>	<p>Análisis de PLADECO anteriores y de información secundaria para la formulación del diagnóstico comunal.</p> <p>FODA para la evaluación de las áreas de intervención.</p>	<p>PLADECO que incorpora al diagnóstico comunal un análisis teórico de los procesos históricos que atravesó La Pintana en su conformación urbana. Además,</p>

	<p>-Protección social</p> <p>-Cultura</p> <p>-Economía</p> <p>-Comunidad</p>	<p>viviendas sociales, razón por la que concentra pobreza urbana.</p> <p>La estructura urbana es disgregada, con mala conectividad</p>				<p>plantea como capítulo aparte el problema de la diversificación socioeconómica.</p> <p>Se plantean objetivos por áreas, y se desglosan en lineamientos de intervención, aunque no se especifican encargados, ni seguimientos, ni actividades concretas.</p> <p>Tampoco es específica en detalle la metodología, pero si se menciona la participación de actores comunales.</p> <p>Se mencionan aciertos de PLADECOS anteriores, pero no se especifican más allá.</p>
--	--	--	--	--	--	--

<p><b>Las Condes</b> <b>2014-2017</b></p>	<p>Antecedentes comunales Objetivos y políticas generales Funciones municipales, y funciones por áreas</p>	<p>Comuna consolidada, con alta demanda inmobiliaria, en términos urbanos se configura como residencial, y adquiere relevancia en el ámbito de la prestación de servicios. Tiene altos niveles de calidad de vida, infraestructura, y sus habitantes pertenecen a estratos altos.</p>	<p>Conceptos a nivel de dimensiones: Calidad de vida Sustentabilidad Patrimonio Tecnología Bienestar de la comunidad</p>	<p>Educación y cultura, Salud y medio ambiente, Higiene ambiental, Asistencia social y jurídica, Capacitación, promoción de empleo, y fomento productivo Turismo, deporte y recreación, Urbanización y viabilidad urbana, Construcción de viviendas sociales, Tránsito y transporte público Prevención de riesgos y seguridad Igualdad de género</p>	<p>No se especifica la metodología de construcción del instrumento.</p>	<p>Tiene apartados específicos sobre la municipalidad, su misión, y roles dentro de las áreas de desarrollo. No detalla actividades específicas a trabajar, más bien señala iniciativas anteriores y su continuidad, o plantea algunas nuevas, sin definir presupuestos, encargados o más detalles. Asimismo, el trabajo sobre áreas se plantea desde el rol del municipio, con antecedentes e iniciativas a desarrollar.</p>
---	--	---	--	--	---	---

<p><b>Lo Barnechea</b> <b>2009 – 2015</b></p>	<p>Antecedentes generales Estrategia Metodología Diagnóstico Participación ciudadana Control de gestión Participantes municipales Cartera de inversión</p>	<p>Comuna de composición socioeconómica heterogénea, lo que plantea la necesidad de focalizar el accionar del municipio. Tiene una población económicamente activa. Alto nivel en calidad de viviendas</p>	<p>Conceptos a nivel de las dimensiones: Sustentabilidad Turismo, Residencial, Calidad de vida, Integración ciudadana, geográfica, social, y territorial.</p>	<p>Social, Territorial Medio ambiental Salud, Educación Vivienda, Seguridad, Deportes, Cultura, Presupuesto</p>	<p>FODA sobre las áreas de desarrollo de la gestión municipal (10 áreas sectoriales y otras 10 territoriales) trabajadas con actores municipales y comunales. Junto a la aplicación de un cuestionario a los vecinos Más un taller informativo con la municipalidad y actores sociales</p>	<p>No específica acciones concretas, más allá de los lineamientos estratégicos y los objetivos por áreas. Hay un aparatado de cartera de inversiones, pero no aparece en el archivo. Plantea un seguimiento, pero es general.</p>
<p><b>Lo Prado</b> <b>2012-2016</b></p>	<p>Diagnóstico Comunal Actualización PLADECO Lineamientos estratégicos Fichas de proyectos Brechas de déficit Conclusiones</p>	<p>En términos demográficos presenta una tendencia de crecimiento de la población adulto mayor. Existen organizaciones sociales las cuáles han tendido a participar más en las instancias municipales. En términos socioeconómicos, existen niveles de pobreza superiores a los metropolitanos, y la composición es en mayoría C3, D y E.</p>	<p>Conceptos a nivel de dimensiones: Integración (de servicios) Participación Condiciones de vida</p>	<p>Seguridad, Ciudadana, Medio Ambiente Educación, Infraestructura, Cultura, Deporte Salud Organizaciones Empleabilidad</p>	<p>Encuentros vecinales de carácter barrial, y Focus group por sectores (adulto mayor, etnias...) Además de la Recopilación de información mediante el trabajo con encargados municipales y la coordinación permanente con éstos</p>	<p><b>SIPnova consultores</b> * Detalla el PLADECO anterior, para luego actualizar el diagnóstico. Desarrolla la especificidad de actividades para cada área de trabajo, señalando presupuesto y entidad a cargo. Se incluye a los actores</p>



		En términos de vivienda existe un déficit de la misma, en tanto la situación de allegados es del 20%.				en la etapa de diagnóstico, como en la de propuesta de ejes estratégicos, se les presentó a los grupos la cartera de inversión. No hay una matriz con objetivos y actividades, sino misiones, y en otro apartado fichas
<b>Nuñoa 2009-2015</b>	Metodología Diagnóstico Difusión Elementos estratégicos Principios Factores críticos Programas y proyectos	Durante los últimos años se ha incrementado en forma notable el desarrollo inmobiliario de la comuna, constituyéndose en el principal factor de cambio o transformación comunal, tanto desde el punto de vista espacial como del cambio de destino en el uso de los inmuebles. Es una comuna compuesta por una población mayoritariamente adulta, caracterizada por niveles de	Pilares de la gestión municipal: Consistencia - Eficiencia - Transparencia - Participación - Calidad. - Persistencia total. Conceptos a nivel de PLADECO: - Instrumento dinámico y participativo; - Coherente; - Flexible; - Estratégico; - Operativo.	Seguridad Medio ambiente Urbano Superación de pobreza Educación Salud Cultura Deportes Municipio	Consistió en un proceso de consultas y análisis con todas las direcciones de la estructura municipal y la discusión en comités técnicos, que terminaron en la presentación de las propuestas de líneas de acción, programas y proyectos de cada área, al alcalde. La SECPLA fue la encargada de la formulación metodológica del Plan y de la dirección del proceso descrito, al que también se sumaron grupos de trabajo que se formaron a lo largo	Trabaja un diagnóstico amplio, que cubre distintas dimensiones y se basa en la producción de información propia. Junto a ello, plantea misiones, y objetivos estratégicos, los cuales son concretizados en el apartado de programas y proyectos.

		educación universitaria superior, de estrato medio alto y alto.			de este proceso, los que fueron integrados también por varios profesionales y técnicos de las diferentes direcciones municipales.	Posee un trabajo de enfoque a nivel PLADECO y a nivel de la gestión municipal.
<b>Pudahuel 2011-2015</b>	Diagnóstico Antecedentes de PLADECO anterior PLADECO actual Objetivos Ejes estratégicos Matriz PLADECO	El crecimiento demográfico es estable, y tiende a predominar el grupo económicamente activo (sobre 15 años). Económicamente, la población en su mayoría pertenece al grupo C3, C2 Y D. Cerca del 70% de los habitantes de Pudahuel recurren a comunas aledañas para satisfacer sus necesidades.	Conceptos a nivel de dimensiones: Integración Bienestar social	Urbano/ Social, Económico productivo, Gestión Municipal	Se trabajó en dos frentes: recopilación de antecedentes cuantitativos que configuran la "ficha comunal" (como lo son los datos, cifras, el marco legal, investigaciones y análisis anteriores, etc.); y la recaudación de información a partir de las opiniones personales de los diferentes actores que participan directa o indirectamente del quehacer comunal	Tiene un capítulo de análisis del PLADECO anterior. Posee una matriz PLADECO Detalla proyectos financiados con fondos externos que se realizarán durante el periodo de vigencia del PLADECO para complementar la

						comprensión del mismo, y contextualizar su implementación. No desarrolla fichas de actividades, programas o proyectos.
<b>Puente Alto 2011-2020</b>	Antecedentes Principios orientadores Conceptos Diagnóstico comunal Lineamientos estratégicos Conclusiones	La mayoría de la población pertenece al sector activo. En materia urbana, una de las principales líneas de trabajo ha sido la eliminación de los sitios eriazos, a partir de nuevas áreas verdes. En lo productivo, ha habido un aumento de patentes a nivel local, la mayoría comerciales y de ferias libres. En términos económicos, la composición de quintiles es mayoritariamente del primer, segundo y tercer quintil.	Conceptos a nivel de PLADECO: -Participativo -Coherente -Flexible -Operativo -Estratégico -Sustentable  Conceptos a nivel de dimensiones: Bienestar social Calidad de vida Patrimonio	Económico, territorial, Desarrollo social, Desarrollo comunitario, Gestión interna	Recopilación de datos, revisión y evaluación del instrumento anterior, y menciona el uso de metodologías de participación ciudadana	Especifica el proceso general de construcción del PLADECO, sus etapas y vínculos con el anterior. Detalla principios y conceptos del PLADECO, junto con valores corporativos. Posee una matriz de lineamientos estratégicos que plantean objetivos y metas, pero no desglosa iniciativas más concretas.

<p><b>Quinta Normal</b> <b>2012-2016</b></p>	<p>Presentación del PLADECO: etapas, construcción, metodología Antecedentes comunales Dimensiones de intervención Cartera de inversiones</p>	<p>La mayoría de la población es del grupo entre 30 a 44 años, población activa. La cantidad de viviendas ha disminuido en los últimos años, esto en base a una tendencia de envejecimiento de la población, más una migración de los jóvenes, junto a la inversión inmobiliaria privada de carácter residencial. El desarrollo económico viene dado desde el comercio y los servicios, en menor medida por la industria manufacturera No metálica y metálica. La caracterización socioeconómica recalca un aumento de ingresos promedios a nivel comunal en el último periodo, y bajos niveles de pobreza</p>	<p>Conceptos a nivel de dimensiones: Calidad de vida, modernización, y participación (asociación estratégica)</p>	<p>Calidad de Vida, Desarrollo territorial y medio ambiente, Ámbito institucional, Base productiva</p>	<p>Jornadas de participación con actores locales, con los cuales se acordó la asociación estratégica. Trabajo de recopilación de información, junto con la producción de datos propios. Trabajo conjunto con la municipalidad.</p>	<p><b>PAC Consultores*</b> Dos tomos, uno de antecedentes, y otro del PLADECO Especifica conceptos, proyectos y programas a ejecutar. Especifica lineamientos metropolitanos para el desarrollo, los cuales contrastan y condice con los locales. Trabaja dimensiones más amplias. Posee un capítulo específico de seguimiento y evaluación, con cronograma y detalle de plazos. No posee una matriz que sistematice la información, sino que en el apartado de las fichas</p>
--	--	--	---	--	--	--

						desarrolla objetivos y metas generales.
<b>San Ramón 2011-2015</b>	Ejes de estudio, misiones, objetivos y escenarios esperados. Plan de ejecución y seguimiento del PLADECO Cartera de proyectos	<b>No Tiene en el PLADECO</b>	Conceptos a nivel de dimensiones: Democracia Identidad cultural Participación Desarrollo integral Calidad de vida	Eje institucional, territorial, social, infraestructura y equipamiento	No se explicita la metodología utilizada, pero se desprende que se realizaron encuentros con ciudadanos y actores municipales.	USACH- Facultad de administración y economía. Detalla estrategias y proyectos específicos a abordar por área Tiene marco lógico, fichas y plan de seguimiento. Carece de diagnóstico comunal

<p><b>Vitacura</b> 2009 - 2015</p>	<p>Metodología Líneas estratégicas y áreas por línea, metas y especificaciones</p>	<p>Comuna de carácter residencial constituido por la clase alta y media alta de Santiago. La unidad barrial es central en la formación comunal, caracterizada por el comercio y las áreas verdes. Es comuna dormitorio de los centros de servicio y negocios. El principal problema es de tipo vial y de transporte, debido al alto flujo de vehículos y la congestión que genera.</p>	<p>Conceptos a nivel PLADECO: Enfoque integral y multidimensional. Flexible Transparente Gestión de calidad  Conceptos a nivel de dimensiones: Desarrollo integral Calidad de Vida Excelencia</p>	<p>Gestión económica territorial, Gestión social-comunitaria, Gestión interna</p>	<p>Al ser una actualización se mantienen lineamientos estratégicos y se retoma el diagnóstico comunal anterior. Se actualizó la información cuantitativa disponible, sobre la base del Censo y material del municipio, se analizó el estado del arte del municipio mediante la conformación de un grupo de trabajo con directores de las distintas áreas municipales para revisar el cumplimiento de las áreas. Además, se realizó un análisis territorial en conjunto con las juntas de vecinos de la comuna.</p>	<p>No posee un apartado de diagnóstico de la comuna, sino que una síntesis de caracterización muy general en relación a otros PLADECO. En los anexos se incorpora la revisión del PLADECO anterior. No posee matrices ni cuadros de sistematización, sino que capítulos por lineamientos estratégicos y metas a alcanzar.</p>
<p><b>Renca</b> 2014-2015</p>	<p>Diagnóstico comunal Estrategia regional de desarrollo Áreas de intervención: objetivos, diagnósticos y fichas de actividades</p>	<p>A nivel de infraestructura comunal, se ha avanzado mediante programas participativos, y financiamiento público. Sobre pobreza, se ha avanzado en la superación de la misma mediante la focalización de programas sociales (comuna de bajos recursos y alta cobertura de ficha</p>	<p>Conceptos a nivel de dimensiones: Integración Inclusión</p>	<p>Meta sobre integración e inclusión, meta de equidad y oportunidad social, Seguridad, sustentabilidad, innovación</p>	<p>No explicita la metodología</p>	<p>Incorpora análisis de la estrategia de desarrollo nacional para abordarla desde un enfoque local. Especifica fichas de actividades y programas a ejecutar por área.</p>

		CAS cerca del 80%). En educación, han aumentado establecimientos municipales y subvencionados, disminuyendo la matrícula en los primeros.				No posee una matriz central de sistematización de la información producida, esto genera desorden, más bien plantea líneas regionales, y desde ahí ubica las locales para plantear programas y proyectos específicos.
<b>Quilicura 2010-2014</b>	Explicación del PLADECO Metodología Desarrollo comunal Evaluación de PLADECO anterior Estrategias de desarrollo Diagnóstico sectorial y objetivos estratégicos	Comuna residencial con una amplia mayoría de propietarios, en términos etarios, la mayoría de la población son adultos entre 25 y 45 años, junto con niños y jóvenes.	Conceptos a nivel PLADECO: flexibilidad, dinamismo, proyectivo. *Especifica enfoque social: sistémico  Conceptos a nivel dimensiones: Integración Bienestar Sustentable Participativo Empoderada  Principios institucionales: Transparencia Participación Ciudadanía Institucionalidad	Desarrollo social y comunitario, Seguridad ciudadana, tráfico de drogas y consumo, desarrollo económico, medio ambiente, modernización de la estructura institucional, organización e intervención territorial, calidad de vida saludable en la población, educación de calidad, y desarrollo institucional	La metodología se despliega en cuatro etapas, la primera implica una reflexión sobre las fortalezas y debilidades de la comuna, la segunda, un planteamiento estratégico para abordar lo anterior, lo tercero consiste en la consulta ciudadana mediante el diálogo participativo involucrando territorios físicos y simbólicos, con lo cual se constituye el instrumento en su totalidad y luego se articula en el tiempo con un seguimiento y evaluación.  Marcos lógicos por área	Plantea la articulación entre instrumentos de planificación local dentro de la gestión. Desarrolla con especificidad la metodología utilizada Detalla en un capítulo lo que implica el desarrollo comunal a nivel conceptual. Diagnóstico breve, abordado en

						<p>áreas a intervenir. Por cada área, se plantean diagnósticos y actividades mediante un marco lógico. No especifica fichas ni seguimiento. Considera PLADECO anterior.</p>
<p><b>San Bernardo 2010-2014</b></p>	<p>Presentación del PLADECO: etapas, construcción, metodología Antecedentes comunales Dimensiones de intervención</p>	<p>La comuna de San Bernardo posee una tasa alta de crecimiento, contraria al país, con una población predominantemente joven. En términos económicos, se caracteriza por una actividad ligada al sector terciario, siguiendo la lógica regional. En cuanto al territorio, este presenta un sector urbano en expansión, que contrasta con un amplio sector rural en declinación.</p>	<p>Conceptos a nivel de dimensiones: Participación (asociación estratégica) Calidad de vida Modernización Integración</p>	<p>Calidad de Vida, Desarrollo territorial y medio ambiente, Ámbito institucional, Base productiva</p>	<p>Jornadas de participación con actores locales, con los cuales se acordó la asociación estratégica. Trabajo de recopilación de información, junto con la producción de datos propios. Trabajo conjunto con la municipalidad.</p>	<p>PAC consultores. Especifica conceptos, proyectos y programas a ejecutar. Especifica lineamientos metropolitanos para el desarrollo, los cuales contrastan y condice con los locales. Trabaja dimensiones más amplias Posee un capítulo específico de seguimiento y evaluación con cronograma</p>



						y detalle de plazos Los lineamientos estratégicos se definen de manera previa por áreas de intervención según su peso en el desarrollo local
<b>Maipú 2013-2016</b>	No posee índice	Comuna con un fuerte crecimiento poblacional, caracterizado por una composición etaria mayoritariamente adulta. En términos productivos, se caracteriza por un amplio sector de micro emprendimiento en el área de comercio y servicios. Los niveles de pobreza son bajos, y la comuna se caracteriza por tener una composición socioeconómica variada, principalmente clase media.	Equidad social y territorial Participación ciudadana Modernización y calidad Liderazgo regional	Territorial-ambiental, productivo, socio-cultural, y modernización institucional	No detalla la metodología de construcción del PLADECO, pero se desprende la utilización de mecanismos de participación ciudadana y vínculo municipal.	PLADECO presentado en documentos apartes. Posee un amplio diagnóstico comunal que incorpora las reflexiones de cumbres ciudadanas del año 2012 según área. Posee fichas de proyectos sociales. Carece de seguimiento. Por dimensión establece objetivos estratégicos y políticas de acción.

<b>Independencia</b> <b>2012-2016</b>	No posee índice	Carece de diagnóstico comunal	Conceptos a nivel de dimensiones: Modernización Calidad de vida Identidad	Modernización de la gestión municipal, Calidad de vida e identidad comunal Cultura, inclusión y participación, Sustentabilidad, Protección social y oportunidades	"Diálogos por nuestra independencia", metodología participativa en toda la comuna que trabajo con unidades vecinales y sectores.	PLADECO breve, carece de una estructura inicial, de diagnóstico comunal, y de marco lógico. Desarrolla elementos descriptivos de la comuna dentro de cada dimensión a intervenir, pero no constituye un diagnóstico en sí, en términos de sistematización. Explicita la metodología. No plantea una metodología de seguimiento.
--	-----------------	-------------------------------	--	--	--	--

(Fuente: elaboración propia)

## 8.2 Selección de casos para análisis documental

A partir de la revisión de los PLADECO vigente se seleccionaron 6 instrumentos en función de sus particularidades, con el objeto de enriquecer el análisis a partir de la diversidad de composición y enfoques en los mismos. En efecto, se trató de cubrir esta variedad desde la selección de instrumentos con amplio desarrollo, otros con ausencia de ejes de trabajo como diagnósticos, fichas, o seguimiento, pero más allá de aspectos formales en la conformación de los mismos, lo central radicó en captar enfoques de trabajo distintos para analizar así la manera precisa en que abordan los principios de la gobernanzas en sus escenarios locales. Junto a ello, se trató de considerar comunas de distintas características, para controlar en mayor medida la posible incidencia de esta variable en la construcción de los instrumentos.

En consecuencia, los PLADECO seleccionados son los siguientes:

**-Conchalí:** lo interesante de este instrumento es que carece de un apartado de diagnóstico comunal, revisa el Plan anterior para retomar ciertos elementos, utiliza la metodología FODA para planificar la intervención, y a nivel de conceptos trabaja nociones como patrimonio e identidad comunal, que casi no se mencionan en otros planes.

**-La Florida:** aquí se desarrollan conceptos tanto a nivel del instrumento como a nivel de la planificación, planteando principios y valores orientadores. Además, se detalla la metodología de construcción del instrumento, incorporando los planes barriales. Las dimensiones que trabaja las desglosa en objetivos y líneas de intervención, logrando un nivel mayor de concreción pese a no poseer fichas de proyectos ni plan de seguimiento de los mismos. Es interesante en cuanto a cómo reflexiona en torno a la construcción del instrumento y su aplicación, además de ser sistemático.

**-La Pintana:** a diferencia de otros diagnósticos, este se estructura en torno a las problemáticas sociales de la comuna, abordando incluso reflexiones teóricas sobre el problema de la pobreza, y planteando conceptos específicos alojados en la realidad comunal. Carece de una planificación más concreta en cuanto a la intervención posterior, y no detalla del todo la metodología de construcción del instrumento. Es interesante en función de cómo aborda la identidad local y su construcción en el marco del plan de desarrollo.

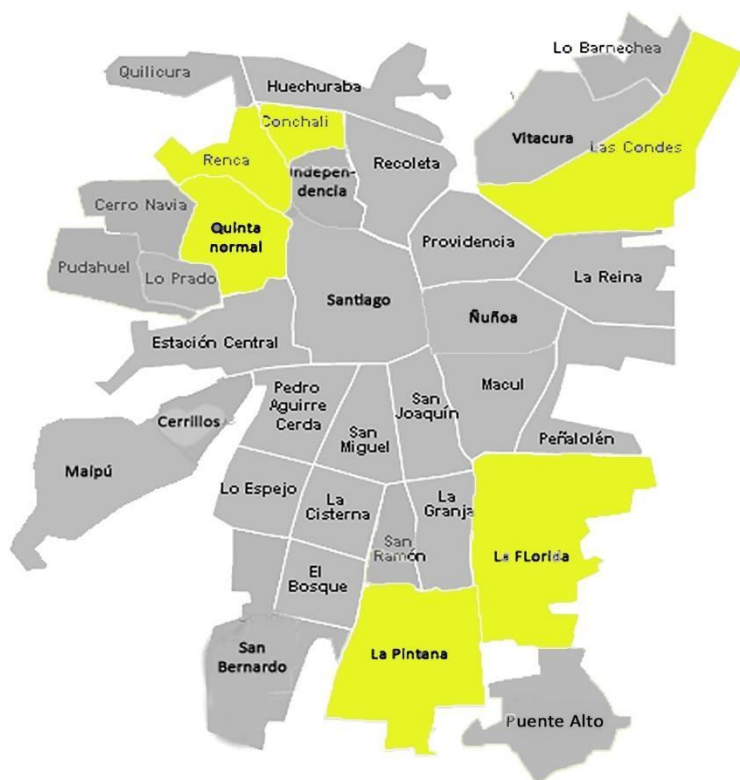
**-Las Condes:** a nivel conceptual plantea el tema del patrimonio, y también el de la tecnología, elementos que casi no aparecen en otras comunas. Posee una gran cantidad de dimensiones de trabajo, las cuales son abordadas específicamente desde el rol del municipio, y se desglosan en iniciativas anteriores las que se trabajan desde su posible continuidad, junto con otras nuevas que son mencionadas en términos generales. Este instrumento es interesante en tanto posee un fuerte enfoque municipal en el planteamiento del desarrollo comunal.

**-Quinta Normal:** es uno de los Planes más extensos, contiene dos tomos, es realizado por PAC Consultores, quien también desarrolló el PLADECO de San Bernardo. Lo interesante es la profundidad del diagnóstico comunal, la consideración de lineamientos metropolitanos, la presentación de una cartera de proyectos y un plan de seguimiento. Junto con el instrumento de Lo Prado y San Bernardo, es el único que desarrolla casi todas las áreas recomendadas por el MIDEPLAN, de ahí su selección.

**-Renca:** posee una estructura distinta a la de los otros instrumentos en tanto se ordena desde objetivos ligados directamente con las problemáticas regionales, desde ellos plantea los diagnósticos, y luego propuestas de intervención concretas. Es interesante en tanto las dimensiones son construidas desde las líneas estratégicas del desarrollo regional 2012-2021, como “integración e inclusión”, “seguridad”, “equidad y oportunidades sociales”, las cuales son propuestas para direccionar el desarrollo local y así nivelar los avances comunales.

En suma, las comunas seleccionadas dentro de Santiago son las siguientes:

### Mapa de casos seleccionados



(Fuente; elaboración propia)

### 8.3 Pauta de entrevista a funcionarios municipales

Tabla de pauta de entrevista a funcionarios municipales

Dimensión	Sub-dimensión	Pregunta
Caracterización general	Rol del instrumento de la gestión del desarrollo local	¿Qué rol cumple el PLADECO en la gestión del desarrollo local?
	Experiencia general de diseño del instrumento	Me puede relatar brevemente como fue el trabajo que realizaron para el diseño del PLADECO en la comuna... Con quiénes trabajaron, cuánto se demoraron que actividades realizaron.
Participación ciudadana	Actores considerados como gestores de desarrollo local	¿Qué actores fueron considerados como gestores del desarrollo local?
	Caracterización de instancias de participación ciudadana	¿De qué manera se incluyó a los actores locales en los procesos de diseño e implementación del instrumento?
Territorio	Estrategia de definición de prioridades comunales	¿De qué manera se definieron las prioridades para el desarrollo de la comuna?
	Rol de la etapa de diagnóstico dentro del diseño del instrumento	¿Qué rol ocupó el diagnóstico comunal dentro del diseño del instrumento?
	Articulación con otros niveles e instrumentos de gestión	¿Cómo se articularon las decisiones adoptadas en el diseño e implementación del instrumento, con otros niveles e instrumentos de gestión? (gobierno central, regional, plan regulador y presupuesto comunal)
	Elementos de la identidad comunal utilizados en la planificación dentro del PLADECO	¿Cuáles son los factores que definen la identidad comunal y cómo se abordaron en el diseño del instrumento?
Proyección de la intervención	Mecanismos de definición de proyectos de intervención en la comuna	El PLADECO implica planificar una serie de actividades para el desarrollo de la comuna, ¿Cómo se idearon estas actividades?
	Encargados de la ejecución de la cartera de proyectos definida en el PLADECO	¿Quiénes son los encargados de la ejecución de la cartera de proyectos definida en el PLADECO?

Evaluación	Obstáculos observados en el diseño e implementación del PLADECO	¿Qué obstáculos se observaron tanto en el diseño como en la implementación del PLADECO?
	Evaluación general del diseño e implementación del instrumento dentro de la gestión comunal	¿Cómo evalúa el proceso general de diseño e implementación del instrumento dentro de la gestión local?

(Fuente: elaboración propia)