

INFORME FINAL



Universidad Austral de Chile
Conocimiento y Naturaleza

Estudio para levantamiento de información comunal, respecto a la utilización e impacto de los Planes Comunales De Desarrollo, en la Gestión Municipal



Entidad mandante:

SUBDERE, Subsecretaría de Desarrollo Regional

Teatinos 92, Pisos 2 y 3

Santiago, Chile

Teléfono Mesa Central: (2) 2 636 36 00

Entidad ejecutora:

UACH, Universidad Austral de Chile

Independencia 631

Valdivia, Chile

Tel: 63 2 221277

Unidad responsable:

CER, Centro de Estudios Regionales y del Desarrollo Territorial
de la Universidad Austral de Chile

cer@uach.cl

Contenidos

PRESENTACIÓN	4
EQUIPO	6
METODOLOGÍA Técnicas	7
ESTADO DEL ARTE	14
RESULTADOS Revisión Documental Encuestas Entrevistas	19
CONCLUSIONES	60
PROPUESTAS	64
BUENAS PRÁCTICAS	76
BIBLIOGRAFÍA	83

Presentación

Nuestra universidad es una institución regional al servicio de la sociedad en su conjunto, laica y humanista, ideológicamente pluralista, respetuosa de la diversidad y comprometida con la sustentabilidad social y ambiental, y siempre hemos estado y estaremos disponibles para impulsar las iniciativas que el país necesite en materia de educación superior en el sur austral de Chile, sea en la Región de Los Ríos, Los Lagos o la Región de Aysén, porque esa ha sido y esa será nuestra historia y nuestra identidad.

El presente informe elaborado por la Universidad Austral de Chile, se nutre de la experticia del equipo conformado por profesionales e investigadores del Centro de Estudios Regionales y del Desarrollo Territorial, siendo la planificación territorial una de sus principales líneas de investigación. Por otro lado, en el estudio participaron profesionales que ofrecieron su experiencia práctica en la implementación de políticas públicas e instrumentos de planificación en municipalidades y gobiernos regionales, permitiendo tener un acercamiento empírico respecto del uso que las municipalidades le otorgan a los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) en la gestión cotidiana que les corresponde realizar.

Para cumplir con el objetivo sustantivo definido por la SUBDERE, es decir, “escudriñar” sobre el impacto y utilidad de los PLADECOS en la toma de decisiones estratégicas que se toman a escala territorial, se emplearon diversas técnicas de recogida de información para tener una visión amplia tanto de las autoridades locales, directivos, funcionarios y sociedad civil.

En este estudio se realizó una revisión documental con finalidad de conocer el estado del arte sobre la utilidad de PLADECOS en la gestión municipal, utilizando como unidad de análisis la literatura científica. Por otro lado, se aplicaron dos encuestas digitales, la primera dirigida a actores institucionales (profesionales municipales, actores políticos, funcionarios del gobierno regional) y la segunda a actores no institucionales (dirigentes sociales integrantes de COSOC y otros dirigentes contactados a través de bases de datos proporcionadas por los municipios). Con este instrumento se pudo medir variables que nos permitieron tener un primer acercamiento a la percepción de los actores involucrados en los procesos de planificación territorial. Posteriormente, se aplicaron entrevistas a informantes claves de los municipios con el objetivo de profundizar algunos aspectos identificados en las consultas digitales. Al finalizar, el trabajo de campo, se realizaron "focus group" para profundizar los aspectos identificados en las técnicas anteriores en la expectativa de nueva información que pudiera surgir producto del intercambio de ideas de los actores claves.

Este informe en una síntesis de los principales resultados encontrados en el estudio, los cuáles se estructuran en particular conforme a las técnicas de investigación y conclusiones generales. Junto con ello, se proponen un conjunto de medidas para enfrentar las brechas identificadas.

HANS RICHTER

Rector

Equipo

Coordinador del estudio

Egon Montecinos, Director del Centro de Estudios Regionales y del Desarrollo Territorial.

Asesores expertos

Patricio Contreras, Investigador del Centro de Estudios Regionales y del Desarrollo Territorial

Verónica Fuentes, Investigador del Centro de Estudios Regionales y del Desarrollo Territorial

Juan Salinas, Consultor Municipal

Apoyo técnico

Jorge Lorca, Profesional del Centro de Estudios Regionales y del Desarrollo Territorial

Valentina Gatica, Profesional del Centro de Estudios Regionales y del Desarrollo Territorial

Manuel Carrasco, Profesional del Centro de Estudios Regionales y del Desarrollo Territorial

Sebastián Gallardo, Consultor área comunicacional

METODOLOGÍA



Metodología

Diseño

El presente estudio es una investigación de enfoque mixto de tipo explicativo secuencial CUAN-CUAL (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2008) centrado en conocer antecedentes sobre los impactos y utilidad que tiene el Plan de Desarrollo Comunal en la toma de decisiones estratégicas que cada municipio. Para Chen (2006) la utilización de métodos mixtos permite obtener una “fotografía” más completa del fenómeno. En concreto, se emplearon cuatro técnicas para la recogida de información pudiendo complementar datos de orden cuantitativo y cualitativo sobre la materia.

El diseño muestral consiste en una selección no aleatoria de comunas de Chile, donde la Subsecretaría de Desarrollo Regional escogió 56 comunas contemplando como principal criterio consolidar una muestra que recoja la mayor diversidad del país, basado en la clasificación de comunas. Para estos efectos, se incluyó a las capitales regionales, varias de ellas corresponden a la tipología 1 (comunas metropolitanas con alto o medio nivel de desarrollo), además, se incluyen otras comunas de tipología 2, 3, 4 y 5, siendo esta última las comunas semiurbanas o rurales con bajo desarrollo). Se trabajó con las siguientes comunas, organizadas por región y se indica su respectiva tipología;

Región de Arica

Arica, T2

Putre, T5

Región de Tarapacá

Iquique, T2

Colchane, T5

Región de Antofagasta

Antofagasta, T1

María Elena, T4

Calama, T2

Región de Atacama

Copiapó, T2

Alto del Carmen, T5

Caldera, T3

Región de Coquimbo

La Serena, T2

Canela, T5

Río Hurtado, T5

Región de Valparaíso

Valparaíso, T1

Los Andes, T3

San Antonio, T2

Nogales, T4

Llay Llay, T4

Región Metropolitana

Santiago, T1

María Pinto, T5

Melipilla, T4

Curacaví, T4

Padre Hurtado, T2

Pirque, T2

Región de O'higgins

Rancagua, T1

Codegua, T4

Mostazal, T3

San Vicente, T4

Región de Maule

Talca, T1

Chanco, T5

Licantén, T5

Curicó, T2

Región de Ñuble

Chillán, T2

Ninhue, T5

Pemuco, T5

Región de Biobío

Concepción, T1

Tirúa, T5

Negrete, T5

Los Ángeles, T2

Región de la Araucanía

Temuco, T1

Angol, T3

Melipeuco, T5

Lumaco, T5

Región de Los Ríos

Valdivia, T2

Máfil, T4

La Unión, T4

Región de Los Lagos

Puerto Montt, T2

Curaco, T5

Río Negro, T4

Palena, T4

Región de Aysén

Coyhaique, T2

Río Ibáñez, T4

Puerto Cisnes, T4

Región de Magallanes

Punta Arenas, T2

Cabo de Hornos, T4

Torres del Paine, T5

En síntesis, la muestra de comunas incluye a 7 comunas del tipo 1, que corresponden a grandes comunas metropolitanas con un alto y/o medio desarrollo; 15 comunas del tipo 2, es decir, las comunas mayores con desarrollo medio; 4 comunas de tipo 3, que son aquellas comunas urbanas medianas con desarrollo medio; 13 comunas de tipo 4, que corresponden a las comunas semiurbanas y rurales con desarrollo medio, y finalmente; 16 comunas de tipo 5, es decir, las comunas semiurbanas y rurales con bajo desarrollo.

En cuanto a las técnicas, a continuación se describe los principales aspectos metodológicos de cada técnica utilizada para recopilar información durante la etapa de implementación

Revisión documental

La revisión se realizó en distintos motores de búsqueda académica, tales como Redalyc, Google Scholar y plataforma Web Of Science, donde se pudo identificar desde artículos científicos hasta tesis de pre y posgrado. Los criterios y palabras de búsqueda utilizadas, ya sea, en el título como en el resumen de los artículos, fueron “Pladeco” o “Plan de Desarrollo Comunal”, “Municipios” y “Chile”. De esta manera, se encontraron 15 documentos de utilidad, desde el año 2002 hasta el año 2020. Los documentos utilizados son los siguientes*:

1. Propuesta de mejora a la implementación y control del plan de desarrollo comunal (PLADECO), Instrumento de planificación de la Ilustre Municipalidad de Purranque.
2. La Territorialización de la participación ciudadana en el marco de la elaboración de planes de desarrollo comunales
3. El Plan de Desarrollo Comunal como una oportunidad para la participación ciudadana: Creación de Observatorio de Desarrollo Local Para la comuna de San Bernardo, Chile
4. ¿Participación ciudadana en Temuco? El caso de la Planificación de Desarrollo Comunal (2002-2012)
5. Análisis de indicadores de sustentabilidad para su aplicación en una ciudad intermedia de Chile: El caso de Chillán y su Plan de Desarrollo Comunal
6. Los incentivos de la descentralización en la gestión municipal chilena: gestión política sin participación democrática
7. Plan de desarrollo comunal: ¿El instrumento rector de la gestión municipal en Chile?
8. Análisis de la perspectiva de integración de la política nacional de desarrollo rural. Planes de Desarrollo Comunal en Chile
9. Modernización de la gestión pública, participación ciudadana y generación de capital social : lecciones y aprendizajes de la experiencia del plan de desarrollo comunal en Chile
10. Planes de Desarrollo Comunal: propuestas para mejorar su efectividad como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal
11. Instrumentos de Planificación de la Gestión Municipal Chilena
12. Uso de la Planificación Estratégica y Contexto Político: Hallazgos de un estudio de métodos mixtos sobre administradores municipales

*Estos documentos están debidamente referenciados en el último apartado de este informe

13. ¿Para qué sirve el PLADECO?
14. Plan de desarrollo comunal y gestión municipal. ¿Participación real o instrumento ilusorio?
15. Objetivos de los planes de desarrollo comunal (PLADECO) y ordenamiento territorial regional: servicios ecosistémicos y desarrollo de nuevas centralidades para la Región Metropolitana de Santiago.

Encuestas

Con esta técnica se levantó información sobre la percepción de la utilidad e impacto que tiene el PLADECO en las decisiones estratégicas que toman las municipalidades. En concreto, se implementaron dos consultas virtuales cuya muestra son las 56 comunas seleccionadas por la SUBDERE, en la que se incluye a comunas de las cinco categorías, desde aquellas rurales y con bajo nivel de desarrollo hasta grandes comunas metropolitanas con alto nivel de desarrollo. La primera consulta incluyó actores institucionales de nivel regional y comunal, en su aplicación fue posible contar con respuestas de autoridades, funcionarios directivos, profesionales y administrativos. La segunda consulta virtual, consideró líderes sociales de diferente tipo de organización, por nombrar algunas, juntas de vecinos, comités de vivienda, clubes deportivos, agrupaciones culturales, etc.

Las encuestas virtuales, son una incipiente herramienta de investigación que se ajusta a las necesidades de esta investigación, por ejemplo, la inviabilidad de desarrollar una encuesta de tipo presencial en el contexto de pandemia. Este nuevo método de recolección es una alternativa metodológica a las clásicas encuestas presenciales o telefónicas, tiene sus propias posibilidades y limitaciones, tal como cualquier otra modalidad de encuesta (Rocco y Oliari, 2007). El tipo de muestreo fue no aleatorio por conglomerado utilizando correo electrónico y otros dispositivos de apoyo para aumentar la tasa de respuesta. Por conglomerado se refiere a grupos o cluster específicos, en este caso, actores institucionales y actores no institucionales. Las encuestas basadas en correo electrónico se consideran generalmente más económicas y rápidas que las encuestas tradicionales en papel y lápiz (Jansen, Corley y Jansen, 2007). El cuestionario se aplicó utilizando la plataforma “encuestas.com” que permite que los encuestados puedan responder sólo ingresando a un link.

Para conseguir las respuestas necesarias para realizar el análisis, se realizó una primera reunión de coordinación con cada municipalidad para que distribuyan el link entre sus funcionarios y la base de datos de dirigentes sociales. En algunos casos, compartieron las bases de datos con el equipo consultor.

Entrevistas

Con esta técnica se logró ahondar en los resultados que arrojó las encuestas virtuales. El enfoque de los métodos mixtos se sustenta en el pragmatismo utilizando aquellos métodos y técnicas que mejor nos permitirán resolver los problemas planteados (Echeverría, 2017) que es por un lado identificar en un amplio espectro y número de personas la utilidad e impacto que perciben del PLADECO, donde resultan más útiles las técnicas cuantitativas, para luego profundizar en el tema, donde se requerirá de técnicas cualitativas.

En relación a lo anterior, la técnica empleada fue la entrevista. Esta técnica representa uno de los recursos metodológicos de mayor relevancia para la recolección de información en este tipo de estudios, se establecerán las directrices temáticas, definir los sujetos a entrevistar y las modalidades de aplicación. Bajo este precepto, la intencionalidad principal en este tipo de técnica, es profundizar en la complejidad de cada actor relevante, complementando la comprensión de las perspectivas de los informantes respecto a sus percepciones, experiencias o situaciones. Según Chaverri (2017), las entrevistas permiten recuperar el testimonio de informantes clave, puntualiza sobre sus conocimientos del tema, les permite expresarse. Hay una diversidad importante de tipos de entrevista, según los temas, su dinámica de aplicación, o la definición de los informantes clave.

La entrevista es una conversación cara a cara, pero en este caso, producto de la pandemia se realizaron a través de la plataforma zoom. En las entrevistas participaron actores municipales, preferentemente, jefes de SECPLAN; Actores regionales, específicamente, jefes de DIPLADE; y, Actores no institucionales, para ser precisos, dirigentes sociales integrantes de COSOC. La siguiente tabla resume las entrevistas realizadas y analizadas:

ID	Rol	Sexo	Nivel territorial	Unidad técnica
E1	Profesional	Hombre	Regional	DIPLADE
E2	Profesional	Mujer	Comunal	SECPLAN
E3	Profesional	Hombre	Comunal	SECPLAN
E4	Profesional	Mujer	Regional	DIPLADE
E5	Profesional	Mujer	Comunal	SECPLAN
E6	Profesional	Hombre	Comunal	SECPLAN
E7	Profesional	Hombre	Regional	DIPLADE
E8	Profesional	Mujer	Comunal	Subdirección de Planificación y sustentabilidad
E9	Profesional	Hombre	Regional	Asociación Municipalidades de Atacama
D1	Dirigenta	Mujer	Comunal	COSOC Santiago
D2	Dirigenta	Mujer	Comunal	COSOC Valparaíso
D3	Dirigenta	Mujer	Comunal	COSOC San Francisco de Mostazal
D4	Dirigente	Hombre	Comunal	Dirigente político Arica

Focus Group

Este mecanismo participativo se implementó mediante jornadas en las que se convocó a actores claves que pudieran ofrecer nuevos antecedentes o reforzar aquellos hallazgos de la encuesta y entrevista. Estas instancias se centraron en recoger propuestas por parte de los actores, para resolver las brechas y problemáticas que fueron detectadas en la primera parte del trabajo de campo.

Se realizaron sesiones que reunieron por un lado, actores municipales y por otro a dirigentes sociales. Producto de la contingencia sanitaria, estas sesiones se realizaron vía zoom.

ESTADO DEL ARTE



SAMANTHA BLACK
sales director

EXPERIENCE

POSITION TITLE for company tld
Present
Short description of the position and the responsibilities you had in this position.

POSITION TITLE for company tld
2013 - 2011
Short description of the position and the responsibilities you had in this position.
Lorem ipsum dolor sit amet har dis onomu inusani qui spe volur new.

POSITION TITLE for company tld
2013 - 2013
Short description of the position and the responsibilities you had in this position.
Lorem ipsum dolor sit amet har dis onomu inusani qui spe volur new.

POSITION TITLE for company tld
2003 - 2010
Short description of the position and the responsibilities you had in this position.

ADDRESS
125 Name Street,
Town / City,
State / Country,
Postal / ZIP code

PHONE
0028 01234 5678

EMAIL
info@samablack.com

WEBSITE
www.mypage.com

HOBBIES
creating websites
swimming
photography
body building

SKYPE
skype: sambqak

EDUCATION

WEB ADVERT
2015
University of Lon

GRAPHIC DE
2016
London Art Co
Leader of the

HIGH SC
2008 - 2011
Short des
respons
Lorem l
inusan

PROFESSIONAL STATEMENT
Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Suspendisse suscipit efficitur lectus. Fusce laculis, leo nec vulputate efficitur, lorem interdum elit, ut vestibulum nisl metus, non mi.

REFERENCES

ELIOT BROWN
0028 01234 5678
eliot@mpage.com

ELIOT BROWN
0028 01234 5678
eliot@mpage.com

Estado del arte

Situación actual de los PLADECO considerados en el estudio

El presente estudio consideró en su muestra 56 comunas, siendo ellas de todas las regiones del país. Respecto de la tipología de estas comunas, en el apartado referido a la muestra, se pudo observar que entre estas 56 comunas están contempladas de las cinco tipologías Subdere, es decir, desde comunas pequeñas-rurales y con bajo desarrollo hasta comunas grandes-urbana con alto nivel de desarrollo. Para efectos de caracterización de la muestra, también se identificó la situación actual de sus respectivos Pladecos, así como el nivel de cumplimiento de los mismos.

Situación general

En primer lugar se analizó la situación general de los Pladecos, específicamente, sobre el estado de vigencia. Para ello, se clasificaron en tres categorías. La primera, fue la categoría "vigentes" que incluye a todas las comunas cuyos Pladecos inician, contempla o termina en año 2021. De un total de 56 comunas, 32 de ellas tiene su Plan de Desarrollo Comunal con vigencia 2021, es decir, un 57% de la muestra. Las comunas que se encuentran en dicha condición son las siguientes:

Comunas con PLADECO vigente			
Arica	La Serena	Chillán	Curaco
Chanco	Valparaíso	Ninhue	Río Negro
Iquique	Los Andes	Negrete	Palena
Colchane	San Antonio	Los Ángeles	Río Ibáñez
Antofagasta	María Pinto	Temuco	Puerto Cisnes
Calama	Rancagua	Angol	Punta Arenas
Alto del Carmen	Licantén	Lumaco	Cabo de Hornos
Caldera	Curicó	Puerto Montt	Torres del Paine

La segunda categoría fue "En proceso de actualización" que incluye a todas las comunas cuyos Pladecos se encuentran en proceso de licitación, formulación o en instancias previas a la ratificación del Concejo Comunal. De un total de 56 comunas, 9 de ellas tiene su Plan de Desarrollo Comunal en proceso de actualización al momento de cierre de levantamiento de información del presente estudio, es decir, un 16% de la muestra. Las comunas que se encuentran en dicha condición son las siguientes:

Comunas con PLADECO en proceso de actualización		
María Elena	Pirque	Putre
Copiapó	San Vicente	Concepción
Santiago	Talca	La Unión

Finalmente, se creó la categoría "No vigente" que incluye a todas las comunas cuyos Pladecos tienen como año máximo de implementación el 2020. Las comunas que se encuentren formulando bases de licitación o tienen contemplado presupuestar la actualización de sus respectivos Pladecos, también fueron incluidos en esta categoría, De un total de 56 comunas, 15 de ellas tiene su Plan de Desarrollo Comunal no vigente al momento de cierre de levantamiento de información del presente estudio, es decir, un 27% de la muestra. Las comunas que se encuentran en dicha condición son las siguientes:

Comunas con PLADECO no vigentes		
Canela	Curacaví	Tirúa
Río Hurtado	Padre Hurtado	Melipeuco
Nogales	Codegua	Valdivia
Llay Llay	Mostazal	Máfil
San Pedro	Pemuco	Coyhaique

Nivel de cumplimiento

Respecto del cumplimiento de las comunas sobre las diferentes iniciativas contempladas en sus respectivos Pladecos, se estableció como criterio el porcentaje de cumplimiento que informen los propios municipios, La complejidad para determinar el comportamiento de esta variable, tiene directa relación con la inexistencia o deficiencia en los mecanismos de monitoreo de sus instrumentos de planificación. Sin embargo, con la información disponible se recogieron algunos datos relevantes que se exponen a continuación.

En términos generales, existe información (porcentaje de cumplimiento) disponible de 11 comunas que actualmente están en el periodo de vigencia de sus Pladecos. El porcentaje de cada una de ellas no es comparable, dado que se encuentran en distintos periodos de ejecución y no existe información del cumplimiento anual. Así mismo, hay Pladecos que tienen duración más prolongada. Se resume dicha información en la siguiente tabla:

Comuna	Duración Pladeco	Año actual de ejecución	Porcentaje de cumplimiento
Arica	5 años	Año 4	30 ⁰ %
Iquique	5 años	Año 4	40 ⁰ %
Antofagasta	9 años	Año 8	25 ⁰ %
Calama	10 años	Año 3	25 ⁰ %
Alto del Carmen	4 años	Año 2	50 ⁰ %
Caldera	5 años	Año 4	50 ⁰ %
La Serena	5 años	Año 3	40 ⁰ %
Rancagua	5 años	Año 3	41,52 ⁰ %
Curicó	7 años	Año 5	18 ⁰ %
Chillán	6 años	Año 5	43 ⁰ %
Curaco	5 años	Año 1	4 ⁰ %

Adicionalmente, existe información de 3 comunas que informaron el nivel de cumplimiento de sus antiguos Pladecos. La comuna de María Elena informa que el cumplimiento de su Pladeco equivale a 30%, por otro lado, la comuna de Copiapó informó un 20% de cumplimiento. Finalmente, la comuna de Antofagasta informa un cumplimiento del 81% de su Pladeco anterior.

RESULTADOS



Resultados

Revisión Documental: Estado del arte sobre la utilidad estratégica del PLADECO en la Gestión Municipal

El Plan de Desarrollo Comunal es el principal instrumento de planificación que poseen las municipalidades, el cual posibilita la orientación de la inversión, del desarrollo territorial y de las políticas y programas de inversión en el territorio comunal. Junto con el presupuesto municipal, el plan regulador comunal y el plan de seguridad pública, son los principales instrumentos de planificación que todo municipio debe tener para desarrollar su labor y orientar la inversión pública y privada en el territorio.

A continuación se presentan de los principales resultados y conclusiones que arroja la revisión de literatura sobre la utilidad del plan de desarrollo comunal o de la planificación local en las municipalidades en Chile, ordenado principalmente en tres dimensiones: Utilidad estratégica para la gestión municipal; Articulación con otros instrumentos de planificación, y; Participación ciudadana en su elaboración e implementación.

Utilidad estratégica del PLADECO en las decisiones municipales

En esta dimensión se puede destacar los trabajos de Orellana, Mena y Montes (2016) donde se cuestiona la idea de que el Plan de Desarrollo Comunal sea el “instrumento rector de la gestión comunal”, como plantea la legislación vigente. Estos autores analizaron una muestra de 58 documentos PLADECO pertenecientes a comunas que son parte de las nueve áreas metropolitanas de Chile, tanto consolidadas como en proceso. Analizaron la dimensión de participación ciudadana, planificación, accesibilidad a la información y accountability, sobre los cuales se efectúa la revisión de los documentos, complementado este análisis con entrevistas a actores clave del mundo municipal, lo que permite conocer de primera fuente las principales limitaciones al respecto.

Sostienen que dentro de nuestra institucionalidad, los Instrumentos de Planificación Territorial se presentan como la gran vía para planificar y gestionar el desarrollo urbano de las ciudades, sin embargo, su eficacia e incidencia es discutible. Lo ejemplifican con los datos de la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) la cual señala que actualmente “los instrumentos de planificación territorial tienen una cobertura sólo del 68% de las comunas, tardan seis años en tramitarse y tienen pocas facultades para conducir el desarrollo urbano”.

Una de las debilidades para un uso estratégico de los PLADECO es que dejan vacíos en la medida que no se hace un pronunciamiento explícito sobre el contenido y vinculación efectiva con la gestión municipal, ni tampoco refiere a qué tipo de participación ciudadana, ni sobre la estructura que debe tener el instrumento, entre otras carencias relevantes. Estas ambigüedades, a juicio de los autores, han generado que la elaboración de un PLADECO sea vista como una responsabilidad que un municipio debe cumplir, pero que no figuran como un verdadero insumo para la gestión comunal, menos desde una visión estratégica.

Continúan su argumento, planteando que uno de los principales obstaculizadores para avanzar en materia de planificación se debe a que existe una fuerte tensión entre la planificación y la contingencia, es decir, entre lo que puede ser planificado con una visión a largo plazo y los sucesos imprevistos que surgen en instituciones dinámicas como los municipios. En este sentido, sostienen los autores “los gobiernos locales deben saber aprovechar los recursos que inesperadamente ofrecen los privados o el gobierno central, a través de sus ministerios”. Por otro lado, la gestión municipal es dinámica también por una razón política. Algunos entrevistados señalaron que las autoridades políticas están más interesadas en llevar adelante iniciativas populares que les permitan ganar futuras elecciones, y en este sentido, la planificación a largo plazo coarta en alguna medida una flexibilidad que es valiosa para manejar la contingencia optimizando los réditos políticos.

Un gran facilitador para la planificación es la coordinación entre los proyectos municipales con los regionales o de mayor escala. En dicha línea se señaló que si hubiera una coordinación real de los gobiernos locales con los regionales, habría también una mayor coordinación en el desarrollo de las comunas vecinas dentro de la región, lo cual favorecería a la coordinación intercomunal, cuestión que en el contexto de ciudades metropolitanas es sumamente necesaria. Lo lamentable es que esta coordinación no se produce ni se ve reflejada en los pladecos.

De acuerdo con los autores, existen ciertas limitantes que dificultan que este proceso se masifique. Entre éstas aparece la falta de una cultura participativa de la ciudadanía y el hecho de que, dado que el PLADECO no es vinculante, no existen estímulos concretos que inciten a que la comunidad se involucre. Sin embargo, la participación ciudadana también se ve como una gran oportunidad para legitimar acciones políticas y en particular para gatillar un proceso social en el cual se forje un vínculo entre la comunidad y el municipio, y entre los mismos vecinos quienes aprovechan la instancia para conocerse y organizarse. Sin embargo, no son muchos los casos en los que el documento realiza una difusión periódica de los avances a la comunidad (27,5%) y que éste permita que la comunidad participe en el seguimiento (sólo un 25,8% lo hace), por lo tanto se puede decir que en general el documento se remite a informar sobre los proyectos que pretende realizar (los cuales no necesariamente se llevan a cabo) pero no hace una rendición de cuentas del estado de avance, y de este modo no se utiliza como un instrumento activo sometido a evaluación periódica como establece la ley.

Las razones que explican este resultado responden al hecho de que los municipios se encargan de asegurar el cumplimiento mínimo establecido por la ley (que es contar con un PLADECO vigente), pero rindiendo cuentas al fiscalizador oficial en términos generales, pero no en específico a la ciudadanía. Concluyen que uno de los principales factores que permiten que el PLADECO sirva como instrumento rector de la planificación y gestión municipal es la voluntad política de las autoridades de turno. Esto se debe principalmente a que en el marco de una normativa poco exigente, aquellos casos que buscan “hacer más que el mínimo” logran destacar. Esto se da especialmente cuando el alcalde lidera de buena forma este proceso.

En esta misma línea, Gonzalo Valdivieso (2014) se pregunta ¿para qué sirve el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)? Se pregunta para qué sirven y sostiene que la mayoría lo utiliza para cumplir con la ley, la cual establece que es necesario tener un PLADECO vigente”, o en la visión más mercantilista “para dar trabajo a las consultoras”. En palabras del autor, el año 2011 el Centro de Desarrollo Local, Educación e Interculturalidad UC (CEDEL) inició un trabajo de apoyo a la municipalidad de Villarrica para actualizar su Plan de Desarrollo Comunal, que había sido construido el 2005 por la misma universidad. Durante el trabajo se realizaron más de 25 talleres con distintos grupos de la población y se entrevistó a 40 personalidades destacadas de los ámbitos políticos, sociales y económicos de la comuna. El Plan se validó en una asamblea ciudadana desarrollada en el gimnasio de la universidad y se ajustó finalmente en dos reuniones con el concejo municipal, siendo aprobado por la unanimidad de los concejales.

Frente a la pregunta original, para qué sirve el PLADECO, sostiene que es necesario precisar que en las condiciones actuales sólo sirve para declarar buenas intenciones y cumplir con una legislación que sigue centrándose más en la formalidad (tener un Plan actualizado) que en el fondo, lo que sería seguir, aunque fuera en una forma parcial, avanzar en las propuestas, ejes, planes y programas propuestos en el instrumento.

En la misma línea, Montecinos (2008) sostiene que los impactos de la descentralización en la planificación democrática de los municipios chilenos no han sido los esperados, debido a que la descentralización no incentiva la planificación democrática y las decisiones estratégicas desde el nivel local. Al contrario ella se da, más bien, dependiendo del pragmatismo y la voluntad política de los alcaldes. Los resultados de la investigación realizada en la Región de Los Lagos, el año 2007, indican que los alcaldes le otorgan una muy baja valoración a la participación ciudadana y a la planificación del pladeco para tomar decisiones estratégicas. En contraposición le asignan un alto valor al “lobby político” y a las redes clientelares con actores políticos de los niveles regional y central de gobierno para tomar decisiones e incidir sobre recursos regionales o sectoriales.

De este modo, la planificación en el municipio se ha terminado por consolidar en un estilo de planificación normativo, cerrado y altamente elitista, promoviendo círculos de poder y de gestión concentrados en relaciones altamente clientelistas a escala local y regional. Por otra parte, se ha consolidado una democracia representativa “por elecciones”, donde no se permiten los espacios institucionales que promueven la apertura para incorporar a los ciudadanos a otro tipo de relación democrática. Con este diseño institucional, la desafección ciudadana por la cosa pública cada día se hace más latente, restándole autonomía y actividad a la sociedad civil en la construcción de una gestión pública proactiva y democrática en el nivel municipal.

Articulación del PLADECO con otros instrumentos de planificación territorial

En esta dimensión se pueden destacar el trabajo de Ubilla y Villegas (2017), en su artículo “Objetivos de los planes de desarrollo comunal (PLADECO) y ordenamiento territorial regional: servicios ecosistémicos y desarrollo de nuevas centralidades para la Región Metropolitana de Santiago”. En este trabajo, identifican y analizan los objetivos de los PLADECO para construir una imagen supralocal de las 52 comunas de la Región Metropolitana de Santiago. Esos objetivos los relacionan con los del ordenamiento territorial regional desarrollados por el Gobierno Regional, para así destacar la emergencia local en la planificación territorial, en particular con la provisión de servicios ecosistémicos y el desarrollo de nuevas centralidades para la Región Metropolitana de Santiago. La principal dificultad que encontraron es la vaguedad de los conceptos y términos utilizados por los diferentes PLADECO para definir sus objetivos, los cuales permitían diversas interpretaciones y escaso vínculo con los instrumentos de planificación regionales y sectoriales. En términos de los hallazgos, en primer lugar, no se evidencia un interés en la cooperación intermunicipal, lo que reduce la efectividad y eficiencia de los municipios a la hora de resolver problemáticas cuya complejidad y extensión territorial que escapen a las atribuciones de estos.

En consecuencia, las comunas marcan una tendencia a planificar según sus propias necesidades territoriales y se observa que las comunas del extremo norte de la RM, así como del centro y del sur buscan consolidarse como comunas emisoras, principalmente en respuesta a las actuales tendencias de suburbanización y de dispersión urbana en comunas como Lampa, Colina o Buin. En relación con el instrumento PLADECO cabe señalar que la gran mayoría de las comunas poseen un enfoque de intervención monoescalar, y suelen ignorar la realidad territorial que les envuelve. En términos concretos, no proponen intervenciones que apunten a la cooperación intercomunal para resolver problemáticas de escalas superiores a las atribuciones y capacidades de los municipios.

Por otro lado, Aguilar (2017) se refiere a los puntos críticos detectados en el pladecco, especialmente en lo referido a lograr una articulación entre los planes estratégicos y operativos de la institución. A partir de lo anterior, se logró dilucidar principalmente que existe un bajo cumplimiento de las acciones planificadas y que hay un desconocimiento en temas importantes del PLADECO por parte de los funcionarios.

Posterior al análisis se detectaron algunos puntos críticos del propio instrumento, que causan el mal funcionamiento. Este estudio desarrolló una propuesta de mejora a la implementación y control del instrumento, especificando acciones a realizar en cuanto a la información que debieran tener los funcionarios con respecto al PLADECOS, señalando los beneficios que tendrían si llegasen a ejecutarlas. Además, se propuso un sistema donde un equipo de personas se preocupe del cumplimiento de las actividades encomendadas a cada Dirección, considerando los diferentes factores del proceso.

Autores como Orellana, Moreno, Irizarri y Mollenhauer (2020) exploraron la relación del PLADECOS con la reciente Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) de Chile. Para tal efecto, revisa, clasifica y analiza especialmente los contenidos de cada Plan de Desarrollo Comunal (PLADECOS) de un total de 30 comunas rurales en el país. Los resultados aportan importante evidencia sobre la escasa proximidad que tienen los PLADECOS vigentes de las comunas rurales con los contenidos de la PNDR (política que integra elementos de la nueva ruralidad y/o desarrollo rural territorial), especialmente desde el punto de vista de su vinculación con otros instrumentos de planificación normativos e indicativos, políticas sectoriales y de su articulación con actores institucionales.

La baja articulación de los PLADECOS con políticas sectoriales e instrumentos de planificación regional y nacional, así como la poca precisión sobre el rol de los diferentes actores institucionales, debilita la condición de este instrumento para lograr los propósitos de la PNDR. No obstante, dado que en la ruralidad el marco normativo-regulatorio es más frágil para proteger los cambios de uso de suelo y existe una menor autonomía de recursos presupuestarios de los municipios, los PLADECOS de comunas rurales requieren sintonizar más con los desafíos que plantea la PNDR. Las capacidades técnicas municipales, las condiciones de rezago económico, el aislamiento estructural, y la componente indígena son diferenciadores clave para la implementación de políticas e instrumentos pertinentes, sensibles a la diversidad territorial rural del país. En síntesis, los resultados de este trabajo aportan a determinar los vacíos y las brechas que actualmente sostienen los PLADECOS para constituirse en el instrumento rector del desarrollo local en comunas rurales.

Por otro lado, Santana (2012) enfatiza la importancia de integrar el PLADECO con otros instrumentos de planificación sectorial regional o incluso locales. De esta forma los Planes de Desarrollo Local (PLADECOS), deben estar en concordancia con los Planes reguladores Comunales y a su vez el presupuesto municipal debe ser la expresión de lo que plantea tanto el PLADECO como el Plan Regulador, ya que de esta forma dichos instrumentos contribuirán a una gestión local más eficiente, oportuna y de mayor impacto territorial. De la misma forma estos instrumentos locales deben estar en sintonía con la escala regional, en particular, con la Estrategia de Desarrollo Regional. Sin embargo, la experiencia muestra que al PLADECO no se le da toda la importancia que tiene para la gestión municipal, la principal explicación de esto se encuentra en el propio funcionamiento del aparato público. Desde un punto de vista político, el PLADECO aún incide débilmente en la captación de recursos regionales y sectoriales, apareciendo más rentable la comunicación directa con las autoridades pertinentes para lograr la aprobación de recursos, que la existencia de un Plan técnica y socialmente consensuado.

Continúan señalando que son evidentes las dificultades de inserción del PLADECO en una estructura de planificación comunal. Lo anterior se manifiesta en frecuentes descoordinaciones, tanto al interior de la administración municipal como en su relación con las políticas y programas del Gobierno Central y Gobiernos Regionales, que reflejan la escasa consideración que se otorga al PLADECO, por ejemplo, al momento de elaborar el presupuesto anual municipal.

Participación Ciudadana en el PLADECO

Esparza (2010) propone la territorialización de la participación ciudadana como una estrategia de fortalecimiento de la participación ciudadana en el marco de la elaboración de planes de desarrollo comunales, dado que evidencia una gran debilidad en esa dimensión de los PLADECO. Señala que el principal instrumento con el que cuentan los gobiernos locales para generar políticas de desarrollo y bienestar social, es el Plan de Desarrollo Comunal, sin embargo generalmente en la elaboración de éstos, no se utilizan metodologías de trabajo para generar una participación efectiva y eficiente de todos los ciudadanos, sobre todo los que residen de manera dispersa en el territorio. Por tales motivo, resalta la necesidad de establecer criterios básicos para definir unidades territoriales para la participación ciudadana efectiva, tanto en comunas urbanas como rurales, a través del análisis de las metodologías existentes y de la experiencia llevada a cabo en la elaboración de planes de desarrollo comunal.

Jorquera y Pineda (2014) sugieren que en general el proceso de elaboración de un pladeco no presenta un fuerte componente de participación ciudadana. Más bien, la ciudadanía es utilizada como un actor legitimador del instrumento de planificación. Lo anterior produce que el proceso de elaboración del PLADECOS se dé, más bien, a un nivel técnico, obviándose la visión ciudadana. La consecuencia directa es el alejamiento del ciudadano del proceso de elaboración e implementación posterior del instrumento de planificación del desarrollo. Tampoco existe presión por parte de los actores sociales locales para hacer cumplir el PLADECOS. Probablemente por no considerarlo fruto de un trabajo consensuado de los actores locales o producto del desconocimiento del instrumento en sí; o, más importante aún, por la inexistencia de instancias de control social del PLADECOS. La consecuencia es la indiferencia por un instrumento que no consideran propio.

En la misma línea Godoy y Padilla (2015) sostienen que la participación ciudadana a nivel local, observada y estudiada en la comuna de Temuco al interior del PLADECOS respondió a la lógica de la racionalidad instrumental, vista como un medio para alcanzar ciertos fines, en particular mayor eficiencia y eficacia municipal en cuanto a gestión y al gasto del presupuesto municipal. Estas lógicas no han cambiado en a lo largo de los tres casos estudiados. Se ha mejorado la cobertura del PLADECOS, con la finalidad de validar sus resultados. Sin embargo, no existen instancias de resolución sino más bien de consulta, donde no se monitorea si pudiese acontecer algún tipo impacto resolutorio de la participación ciudadana. La participación ciudadana esta mediada por las voluntades políticas. Es la Municipalidad quien define el tipo de participación ciudadana a implementar. Incluso cuando el Municipio desea negociar con el Gobierno Regional para agenciar fondos y presupuesto (reparto de poder de ejecución de proyectos), no es necesario invocar lo plasmado en la participación ciudadana, la ejecución de proyectos puede eximir esta dimensión (Montecinos, 2008).

Por otro lado Loyola y Rivas (2010) analizando la dimensión ambiental del pladeco de Chillán llegan a similares conclusiones. Destacan que el plan de desarrollo comunal de Chillán tiene algunos problemas de aplicación de criterios e indicadores, además de falta de participación ciudadana y concluyen que dicho plan es un buen documento, pero que deben acompañarse aspectos ambientales, ciudadanos además de voluntad política para lograr su verdadera implementación, máxime si se reconoce la condición de función pública de la ordenación del territorio.

Valenzuela (2018) analiza el rol e inclusión ciudadana que el Plan de Desarrollo comunal (PLADECO) provoca al interior de los territorios. Se recurre a la revisión de experiencias locales, que han dado cuenta de la ineficiencia de dicho instrumento por la baja responsabilidad, inclusión de procesos vinculantes de participación, transparencia, control de cuentas públicas, articulación con instrumentos de ordenamiento territorial a escala multinivel (Nacional, Regional y Comunal) y participación activa de las comunidades implicadas. En este estudio se reconoce la necesidad de contar con nuevas unidades de administración local que se responsabilicen y lideren la construcción del PLADECO, la consideración de nuevos criterios para la elección de consultoras y la constatación/construcción de nuevos mecanismos de participación ciudadana (tanto “convencionales” como “no convencionales”) que permitan hacer vinculante la incidencia la sociedad civil en la gestión pública municipal, tanto en la elaboración como en la implementación del PLADECO. De esta forma, tanto el fortalecimiento del liderazgo de la máxima autoridad comunal, así como la creación de unidades de estudios locales que tomen las riendas de la construcción y coordinación con los diversos departamentos municipales y servicios locales, son de importante consideración para la consecución de un PLADECO que realmente de cuenta de la realidad existente en la comuna y en donde la comunidad implicada tenga una real participación directa y vinculante.

La participación se ha vuelto ilusoria precisamente porque quienes dirigen los procesos de elaboración del PLADECO carecen de conocimientos y experiencia en su elaboración, los resultados de las prácticas comunitarias (mesas de trabajo, reuniones, cabildos, diálogos, etc), se traducen solo en un espacio de ejecución, en donde se registra cada opinión, se ingresa, más no se precisan los avances, retrocesos, limitaciones, criterios de realidad, etc a la hora de incluirlos o no en el documento oficial. En una dirección similar, Ruz, Maldonado, Orellana, y Vicuña (2014) identifican algunos hallazgos importantes y sostienen que los municipios no cuentan con información disponible para la ciudadanía respecto del avance del plan, solo algunos incorporan participación ciudadana en su elaboración y solo la mitad de ellos posee un PLADECO que defina metas estratégicas para el municipio. Si bien la información revela como aspecto favorable la existencia de diagnósticos comunales y directrices estratégicas, la materialización de los objetivos a través de planes con mayor detalle y metas a cumplir a nivel comunal o por territorio son aspectos claramente deficitarios en los componentes de los PLADECO analizados. En efecto, un 46,3% contiene metas cuantificadas a cumplir, y sólo un 26,3% contempla metas cuantificadas por territorios de la comuna. En contraste, el panorama general (74,9%) es más bien la elaboración solo declarativa de los planes.

Un punto crítico detectado es el casi nulo involucramiento, consulta o aporte proveniente de los niveles regional o central en la elaboración de los PLADECO, particularmente en lo referente a los agentes que representan las estructuras de políticas sectoriales. En contextos de alta dependencia local respecto de las instancias centrales y regionales en la definición de políticas, transferencia de recursos y toma de decisiones, la ausencia de articulación entre niveles y la planificación encapsulada a nivel local resulta un aspecto crítico a subsanar. En las cifras obtenidas, los porcentajes “ninguna o baja” participación de las áreas sectoriales de nivel regional o central superan el 80%.

Estos autores, y como una forma de subsanar estas deficiencias detectadas plantean una propuesta de política pública orientada al mejoramiento de la efectividad de los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) desde la participación ciudadana hasta la incorporación de aspectos técnicos en su elaboración y conducción. Esta propuesta consiste o se basa, en siete componentes a implementar: (1) estándares para la elaboración del PLADECO; (2) material y herramientas teórico-metodológicas para el desarrollo de los PLADECO, considerando la heterogeneidad de municipios y comunas; (3) constitución de una red que articule agentes de nivel central, regional y municipal para el fortalecimiento del PLADECO; (4) sistema de rendición de cuentas públicas del desarrollo municipal; (5) programa de capacitación de gestores PLADECO, (6) certificación de consultores para proveer asistencia técnica en la elaboración y desarrollo del Pladeco; y (7) modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Esta propuesta de política pública para mejorar la efectividad del Plan de Desarrollo Comunal como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas, se sustenta en el diseño de mecanismos concretos que modifiquen el estado actual de uso del PLADECO, y contribuyan a transformar este instrumento en una herramienta efectiva para planificar la gestión comunal, incorporar la participación ciudadana e informar al público sobre las metas de la gestión y su grado de cumplimiento.

En una reciente presentación de Soto y Fuenzalida (2020) en el Segundo Congreso del Sur “Desigualdades, Territorio y Reforma del Estado”, organizado por el CER-UACH de la Universidad Austral de Chile, plantearon que el pladeco se puede utilizar para diferentes objetivos, tales como (i) Implementar el PLADECO como indicador de desempeño, (ii) la actualización continua del PLADECO y (iii) el vínculo entre el PLADECO y el mandato político (alcalde).

Demuestran que cuando el PLADECOS fue diseñado en administraciones anteriores y no se ha ajustado a las preferencias políticas actuales, esta herramienta de planificación estratégica se vuelve irrelevante para los administradores municipales. También demuestran que la reelección afecta la voluntad de los gestores municipales de seguir utilizando su PLADECOS para la toma de decisiones.

Finalmente, la falta de diseño estratégico y de participación ciudadana en su elaboración e implementación ya se había identificado hace casi 20 años. En este sentido, Ramírez el año 2002, señalaba que es posible sacar algunas interesantes conclusiones respecto a las condiciones para que un PLADECOS participativo incida en la gestión de la comuna y sea un verdadero vehículo de intervención ciudadana y de articulación de la comunidad local en lo que se refiere a construcción de capital social. Sugería en ese entonces algunos aspectos tales como que el PLADECOS sea de responsabilidad de toda la Municipalidad, por ejemplo si sólo lo asume la SECPLAC, se podría visualizar como una tarea técnica y no como un plan que involucra a todo el municipio, lo cual limita el potencial impacto de éste. Un elemento básico en los inicios del proceso de elaboración del PLADECOS es el cálculo de las inversiones necesarias para el desarrollo local, a mediano y largo plazo. Enfatiza que es necesario que la misión del municipio sea concordada participativamente en el contexto local, todo lo cual se expresa en la construcción de ciudadanía con identidad e intereses compartidos.

Resultados

Principales percepciones de los actores institucionales y no institucionales sobre la utilidad e impacto del PLADECO

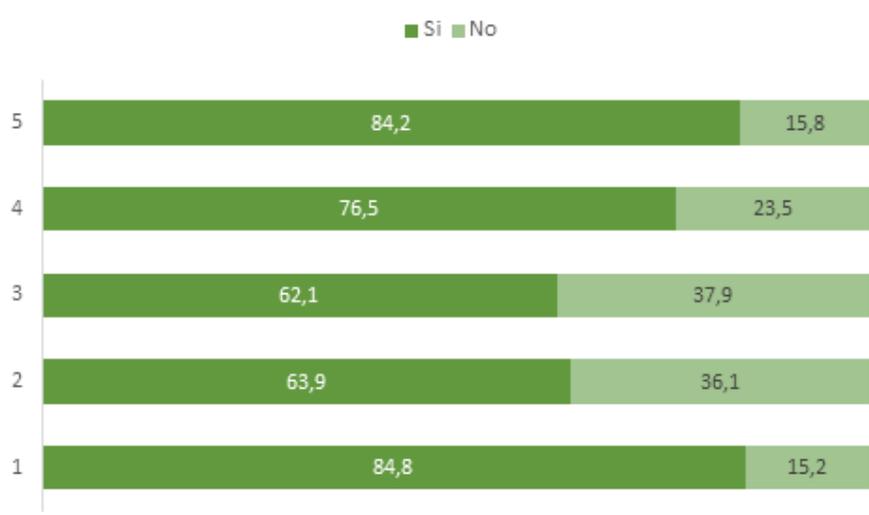
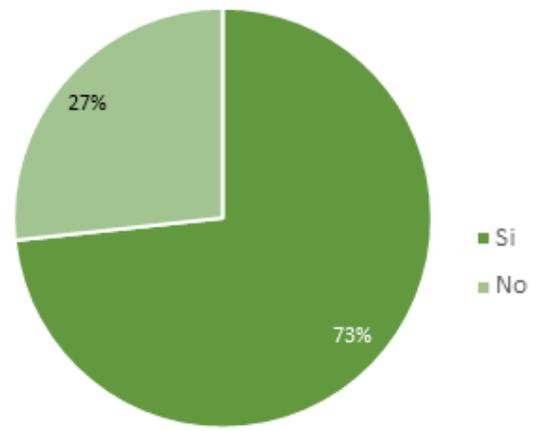
Para ahondar sobre la utilidad e impacto del PLADECO, según la percepción de los actores con potencial involucramiento en procesos de elaboración o actualización de este instrumento, se realizaron dos encuestas: La primera, se aplicó a actores institucionales, que como se describió en el capítulo sobre metodología, son aquellos que ejercen un rol de autoridad a nivel comunal y/o regional, así también los funcionarios municipales de los diferentes niveles del escalafón jerárquico y otros funcionarios públicos, particularmente, aquellos que tienen como función la planificación territorial desde sus respectivos Gobiernos Regionales. La segunda, se aplicó a los actores no institucionales que son aquellos líderes sociales de organizaciones funcionales, territoriales, gremiales, voluntariado, entre otras.

Respecto de los actores institucionales, se obtuvo un total de 291 encuestas respondidas, logrando levantar información de todas las regiones del país. El 54,2% de los actores institucionales que respondieron la encuesta son hombres, mientras que el porcentaje restante corresponde a mujeres. En cuanto, al rol institucional que ocupan los encuestados, se concentra mayoritariamente en profesionales con el 39,5% de la muestra, seguido por actores que ejercen alguna jefatura, representando el 33,8% del total de encuestado. En tercer lugar, el otro segmento con mayor participación en la muestra son los actores que detentan alguna autoridad con 11,8%. En menor porcentaje, participan también administrativos, técnicos y asesores. Por otro lado, el 86,5% de los encuestados se desenvuelven en alguna de las 56 municipalidades que participaron de este estudio. El porcentaje restante de la muestra, considera actores instituciones que actualmente se desenvuelven en Gobierno Regional, ocupando el 8,2% de la muestra. En menor porcentaje, también participaron actores de otras instituciones como Secretarías Regionales Ministeriales. Sobre la antigüedad que tienen los encuestados en sus respectivas instituciones, el 36% lleva más de 10 años, mientras que el 23,5% lleva entre 3 y 6 años, el 21,7% lleva entre 6 y 9 años y el 18,8% lleva menos de 3 años.

La encuesta aplicada a los actores no instituciones logró obtener respuestas de un total de 510 líderes sociales de todas las regiones del país, mayoritariamente mujeres, las que representan un 66,9% de la muestra. Casi la mitad (49,9%) de los líderes sociales que respondieron la encuesta representar organizaciones territoriales como juntas de vecinos y/o uniones comunales, le siguen los Clubes Deportivos (6,1%), Comités de Vivienda (5,7%), Clubes de Adulto Mayor (3,7%) y otras organizaciones que junto a estas últimas, serán consideradas en el análisis como organizaciones funcionales, sumando la otra mitad de la muestra. De todos los líderes que contestaron la encuesta de actores no institucionales, el 24,6% participa en el Consejo de Organizaciones del Sociedad Civil (COSOC). Respecto de la participación de los consultados, en sus respectivas organizaciones varía de la siguiente forma: el 18,4% lleva participando menos de 3 años; el 32,3%, lleva participando entre 3 y 6 años; el 19,5%, lleva participando entre 6 y 9 años; y, el 29,8%, acumula más de 10 de trabajo en su organización. Con esto podemos afirmar, que más del 80% de estos actores han participado por más de 3 años en su organización, un tiempo considerable como para haber coincido en su rol de liderazgo con procesos de elaboración y/o actualización PLADECO.

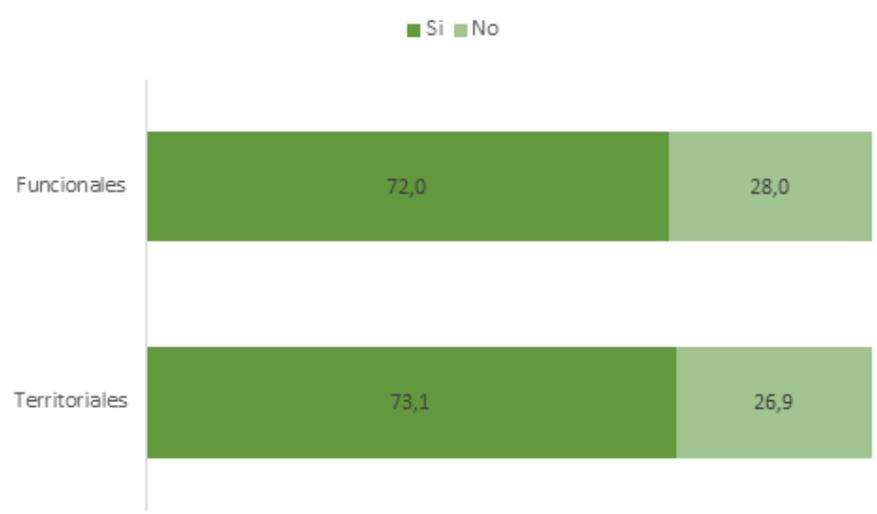
Las variables que se analizaron en una o ambas encuestas son el nivel de información que tienen los diversos actores respecto del PLADECO, también se analizó el nivel de importancia que se le asigna a este instrumento en la gestión municipal, se midió además la percepción que tenían los actores respecto de la incidencia del lobby político para implementar las acciones contempladas en el PLADECO. Además, se estudió la participación en procesos de formulación y evaluación, analizando con ella la percepción de los actores sobre influencia que tienen en el proceso. Otras variables que se analizaron fue la percepción sobre la alineación entre el PLADECO y otros instrumentos de planificación de nivel regional, la contribución del PLADECO en la calidad de vida. y finalmente, la percepción sobre la influencia del PLADECO en la toma de decisiones en la gestión municipal.

En cuanto a la **información** que poseen los diferentes actores sobre el Plan de Desarrollo Comunal, se consultó a los líderes sociales ¿Han oído hablar del PLADECO? Donde el 73% de encuestados reconocen haber oído sobre este instrumento. Este dato nos permite considerar que la muestra de actores no institucionales, en forma mayoritaria conoce el PLADECO validando sus percepciones en la materia.



Al analizar este dato según la tipología de comunas, no existe una correlación directa. Más bien, se observa una oscilación que parte con un 84,8% en comunas de tipología 1 (Grandes y desarrollo alto) y alcanza un valor similar 84,2% en comunas de tipología 5 (Rurales y desarrollo bajo) . Es decir, el tamaño y nivel de desarrollo de una comuna no determina el conocimiento que tengan los líderes sobre este instrumento de planificación

Situación similar a lo anterior, ocurre cuando analizamos el conocimiento que tienen los actores no institucionales sobre PLADECO si revisamos según tipo de organización. Se logra observar un comportamiento técnicamente igual.

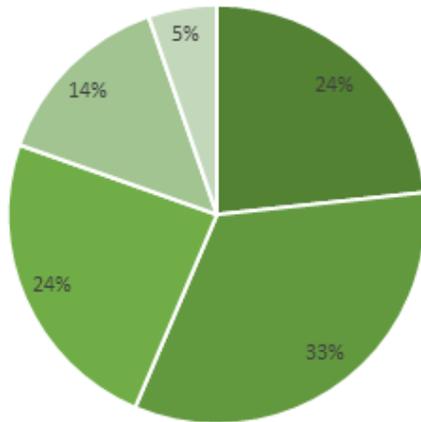


Para ahondar en la variable información, se consultó en ambas encuestas el **nivel de información**, en una escala que va del nada informado hasta el muy informado. En concreto, se consultó por el nivel de información sobre la gestión del PLADECOC, es decir, proceso de formulación, implementación y evaluación. También se midió el nivel de conocimiento sobre los objetivos estratégicos y los programas y proyectos que podría incluir este instrumento.

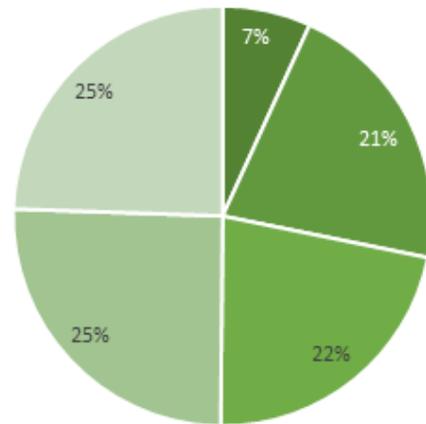
- Muy informado
- Informado
- Medianamente informado
- Poco informado
- Nada informado

Formulación, implementación y evaluación

Actores institucionales

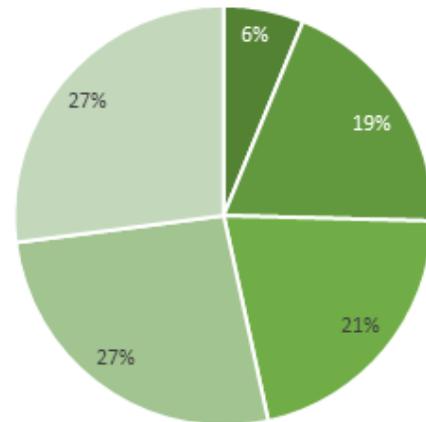
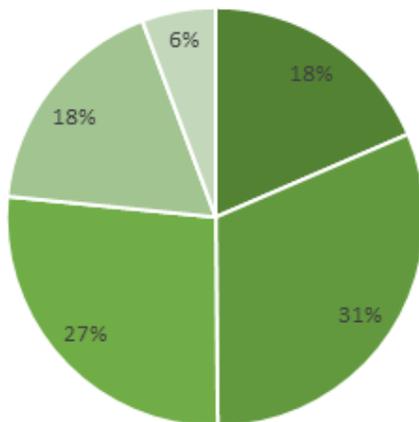


Actores no institucionales



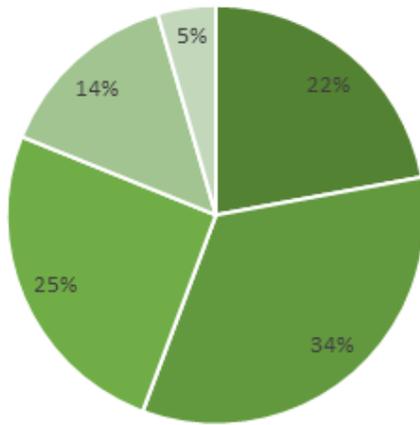
Ante la pregunta ¿Qué tan informado se considera Ud.? Podemos ver una clara diferencia entre los tipos de actores. Donde el 50% de los no instituciones se declaran poco o nada informados, A diferencia de los institucionales donde sólo lo declara el 19%.

Objetivos estratégicos

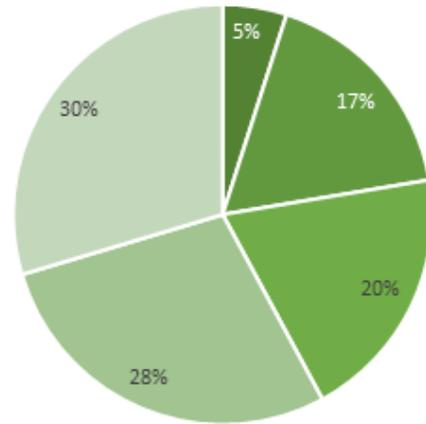


Sobre los objetivos estratégicos del PLADECOC, podemos observar que tanto para los actores institucionales y no institucionales el nivel de información disminuye en relación a los aspectos generales del PLADECOC. Sin embargo, no es significativa. La brecha de información entre ambos tipos de actores se mantiene; los no instituciones están menos informados.

Actores institucionales



Actores no institucionales



En relación a los programas y proyectos del PLADECO, el nivel de información sigue disminuyendo tanto para los actores instituciones y no institucionales. Junto con ello, la brecha de información entre ambos tipos de actores se amplía aún más, siendo técnicamente inversamente proporcional. Por ejemplo, el porcentaje de líderes sociales que consideran estar muy informados es equivalente al porcentaje de actores institucionales que declara estar nada informado.

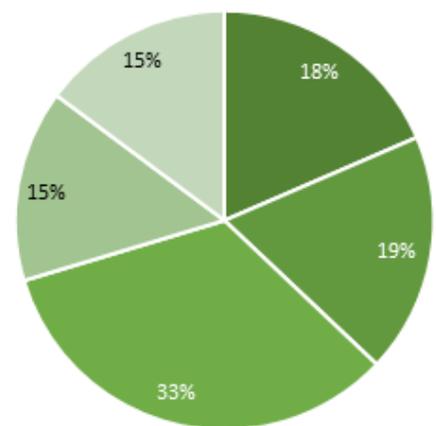
Siguiendo con el análisis sobre el nivel de información sobre el PLADECO. Considerando el conocimiento de la gestión general de este instrumento (formulación, implementación y evaluación) que tienen los actores instituciones, específicamente, aquellos que se desempeñan en alguna de las 56 municipalidades consideradas en el estudios, podemos observar que no hay una correlación directa según la tipología de sus respectivas comunas. Al contrario se observa oscilaciones irregulares que no se relacionan con el tamaño o nivel de desarrollo de una comuna.



En cambio, si realizamos el mismo ejercicio analítico pero esta vez categorizamos según el rol que desempeñan en su respectiva municipalidad, es decir, autoridades (Alcaldes y concejales), directivos, profesionales y administrativos* podemos observar que existe una disminución en el nivel de información en directa relación con la jerarquía institucional. A nivel de autoridad y directivos, la cantidad de encuestados que declara estar muy informado está por sobre el 40%, esta categoría va disminuyendo considerablemente en el estamento profesional con un 16% y en el caso de los administrativos ninguno de los consultados de este estamento declara estar muy informado.



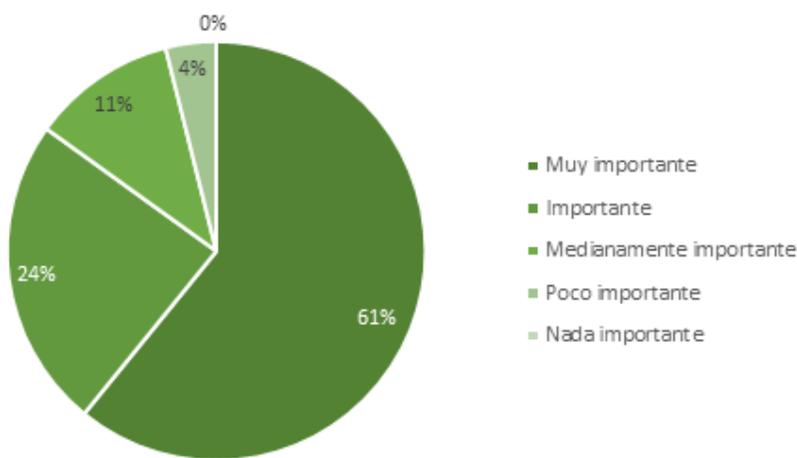
El nivel de información que poseen los actores institucionales que se desenvuelven en alguna institución de nivel regional, es decir, Gobierno Regional, Secretarías Regionales Ministeriales u otros servicios públicos que tienen alguna función relacionada con los instrumentos de planificación territorial, disminuye en relación a los funcionarios municipales. Sólo un 18% señala estar muy informado y un 15% no tener nada de información sobre el PLADECOC.



*No participaron auxiliares en la encuesta de actores institucionales. El enlace estuvo disponible para ellos pero no se recibieron respuestas por parte de funcionarios de este estamento.

En relación a la **importancia** que le asignan los encuestados al PLADECO, se analizó en tres dimensiones: *Pertinencia*, es decir, la importancia que tiene para un proyecto comunal estar incluido en el PLADECO a la hora de obtener financiamiento de nivel central o regional; *Impacto* en la calidad de vida de los habitantes de una comuna; y, *Utilidad* que tiene este instrumento de planificación para resolver los problemas de la comuna.

A los actores institucionales se les consultó, en base su experiencia ¿Qué tan importante es para la obtención de un proyecto en el nivel regional o ministerial, que ese proyecto haya sido priorizado por la ciudadanía en el PLADECO? 8 de cada 10 de los funcionarios municipales considera que es muy importante (61%) o importante (24%) que el proyecto sea parte del PLADECO para obtener recursos de nivel central o regional.



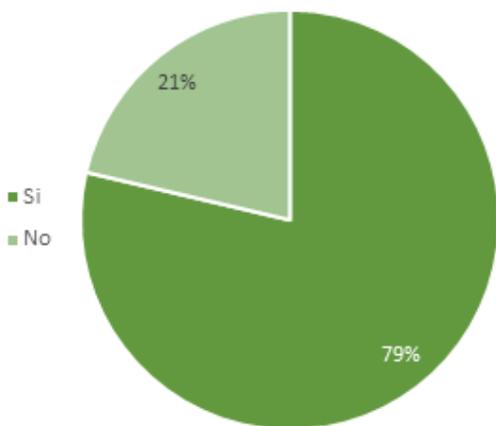
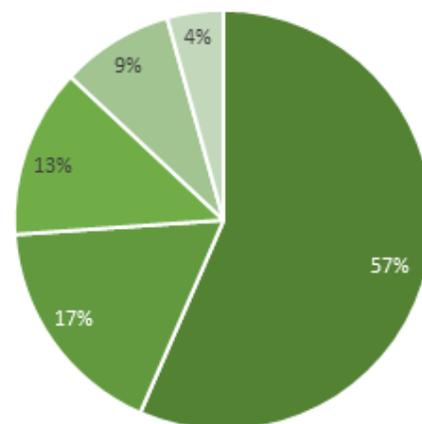
Si analizamos este dato, desagregando por tipología de comuna existen variaciones irregulares que no se condicen el tamaño de las comunas y su nivel de desarrollo. Ya sea en comunas de tipología 1 (Grandes y con alto desarrollo) o de tipología 5 (Rurales y con bajo desarrollo) se acercan de con cierta similitud a la media general en el nivel de importancia.



El mismo ejercicio, pero desagregado según estamentos municipales, podemos observar que tanto para los directivos, profesionales y administrativos no difieren de manera significativa a la hora de asignar importancia que tiene para un proyecto que busca financiamiento no municipal, estar en el PLADECO. En el caso de las autoridades locales, le asignan un porcentaje visiblemente mayor (84,6%) en este ámbito.

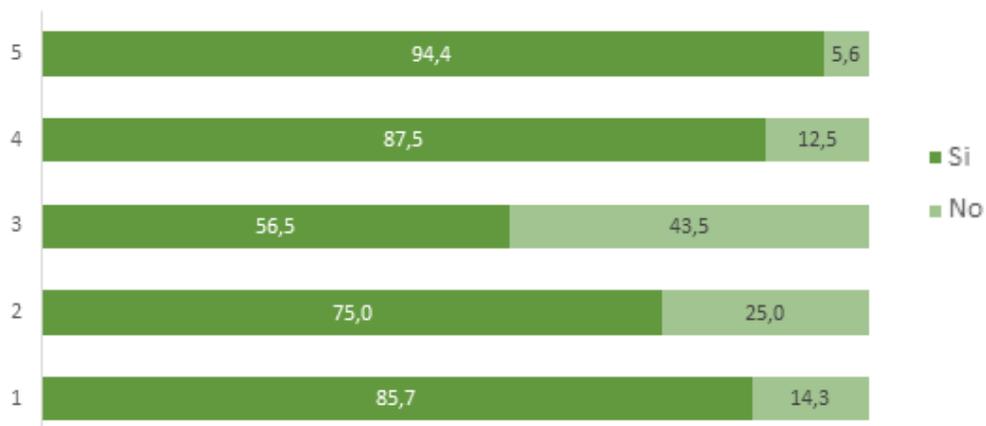


Los actores institucionales que se desenvuelven en instituciones regionales, tiene una opinión similar a los actores municipales. El 57% de los actores regionales considera que es muy importante que los proyectos sean parte del PLADECO para acceder a financiamiento externo de la municipalidad, mientras que el 61% de los actores municipales piensa lo mismo. Es decir, es una diferencia menor.

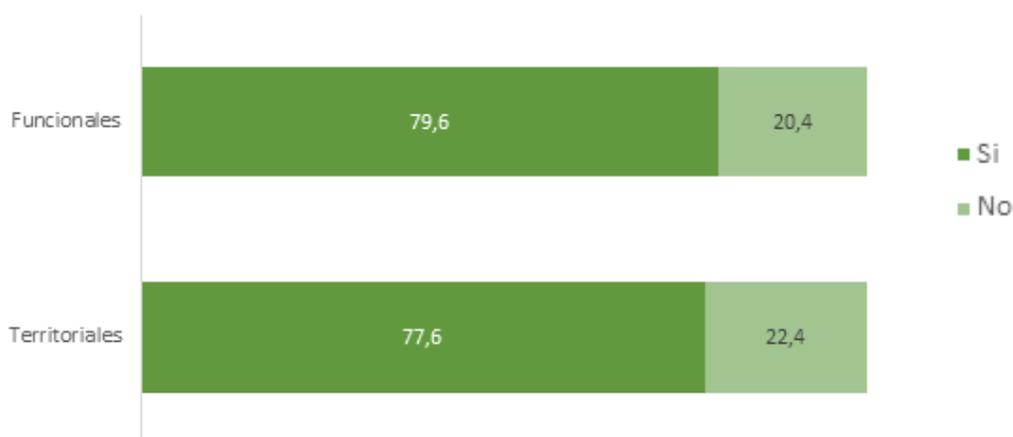


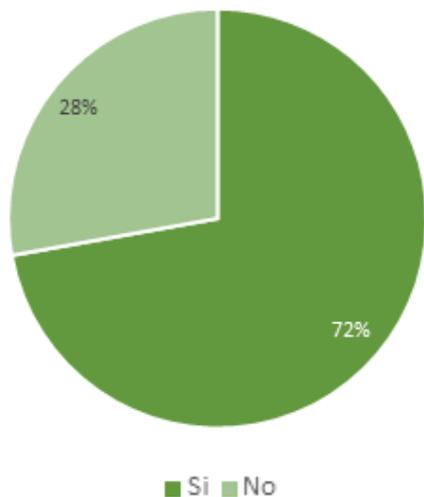
A los actores no instituciones se les consultó, en base a su percepción si el PLADECO contribuye en mejorar la calidad de vida de las personas de su comuna. El resultado se inclina evidentemente favorable a que este instrumento contribuye a mejorar la calidad de vida con un 79% de las preferencias.

Si analizamos el dato que nos entrega la percepción sobre el impacto del PLADECOC en la calidad de vida de las personas, desagregando por tipología de comunas, podemos observar que no hay una relación directa con el tamaño y nivel de desarrollo de las comunas. En el gráfico es posible distinguir una oscilación casi simétrica donde la diferencia entre una percepción positiva o negativa del impacto se acorta en la comunas de tipología 3 (Urbanas medianas y con nivel medio de desarrollo).



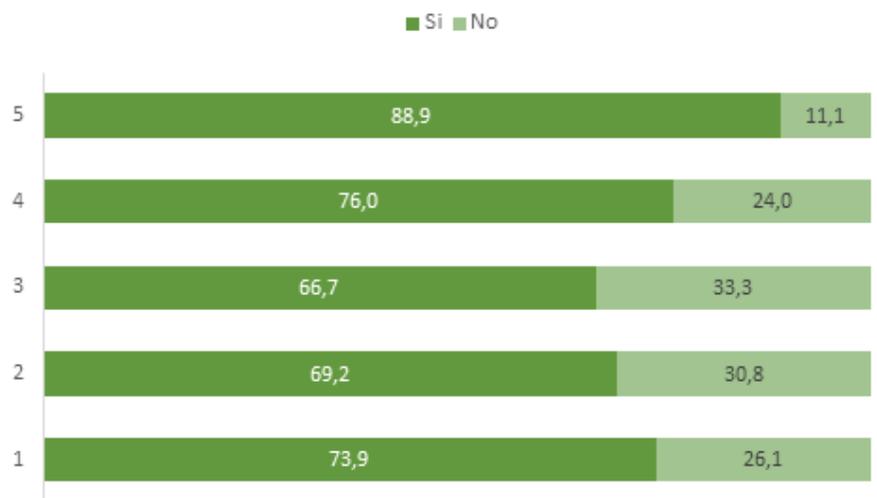
El mismo dato desagregado según tipo de organización, es posible observar que la diferencia es marginal. En otras palabras, tanto para las organizaciones de carácter funcional como para las organizaciones territoriales, el PLADECOC tiene un impacto positivo en la calidad de vida de las personas, con un 79,6% y 77,6% respectivamente.





Otra pregunta que se les hizo a los actores no institucionales para conocer la percepción de éstos sobre la utilidad del PLADECO, fue consultar si este instrumento sirve para resolver los problemas de la comuna. Como resultado se obtuvo que el 72% de los líderes sociales encuestados consideran que el PLADECO sí resuelve los problemas en sus respectivas comunas

La percepción de utilidad del PLADECO que tienen los líderes sociales, a la hora de desagregar por tipología de comunas, tiene un comportamiento similar, siendo las comunas de tipología 5 (rurales y con bajo desarrollo) las que tienen una percepción más favorable hacia la utilidad de este instrumento.

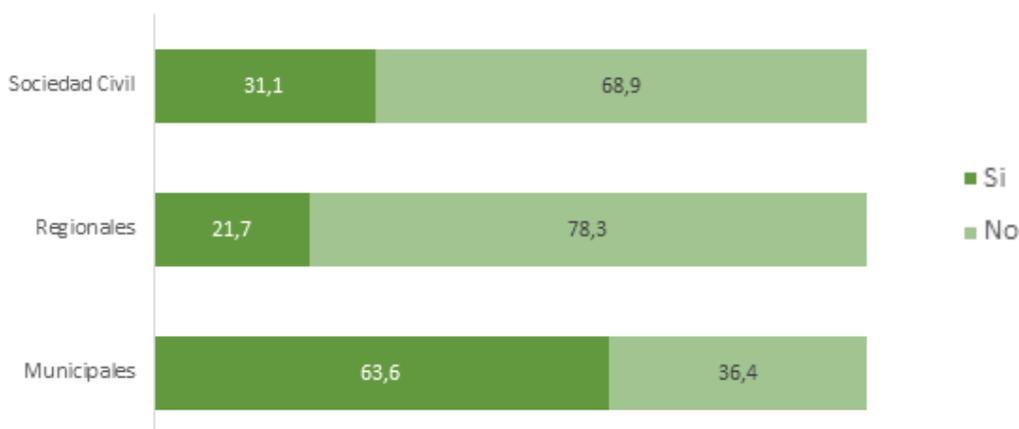


Al igual como se ha observado en otras variables, la percepción entre líderes de organizaciones territoriales y funcionales no hay diferencia significativas. En este caso, sobre la utilidad del PLADECO el 70% de los líderes territoriales señalan que este instrumento sí resuelve problemas, mientras que el 67,5% de los líderes funcionales piensa lo mismo.



En ambas encuestas se midió la **participación** de los actores institucionales y no institucionales en procesos de elaboración y evaluación de los Planes de Desarrollo Comunal. Junto con ello, se consultó sobre la percepción que tenían estos actores en cuando a la influencia que pudieron haber generado participando de estos procesos. Adicionalmente, se ahondo en las causas que explican la no participación de estos actores.

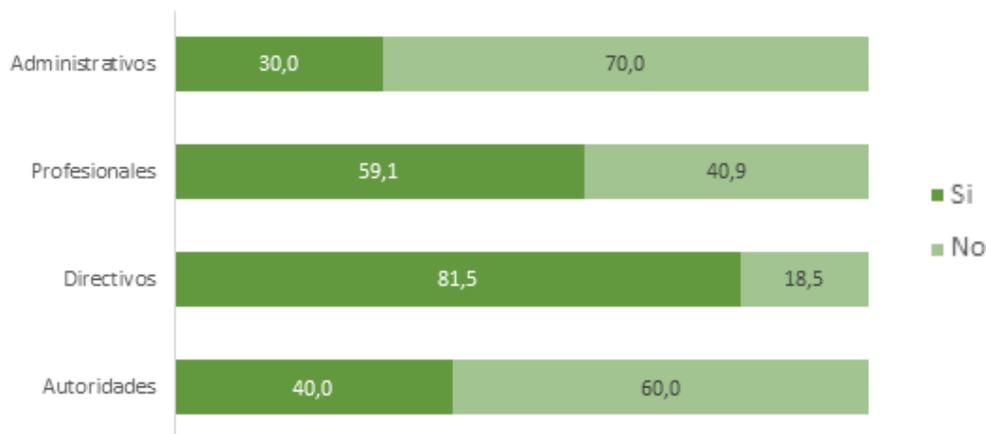
Frente a la pregunta ¿Usted ha participado en alguna instancia durante la etapa de formulación o actualización del PLADECO de su comuna? Es posible observar los actores institucionales que desenvuelven en las municipalidad (63,6%) doblan a los líderes de las organizaciones de la sociedad civil (31,1%). En un porcentaje aún menor, los actores regionales participan en menor medida en procesos de formulación de este instrumento.



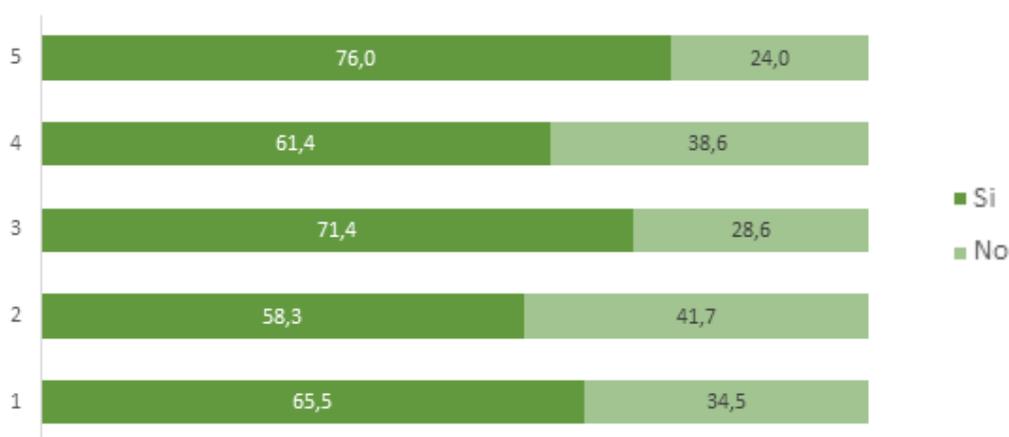
En cuanto al nivel de participación en instancias cuya finalidad sea la evaluación de los Planes de Desarrollo Comunal, la participación disminuye en todos los actores en relación a las instancia de formulación. En el caso de los actores municipales la participación cae al 42%, los regionales a un 13% y en líderes de sociedad civil baja a un 22,4%.



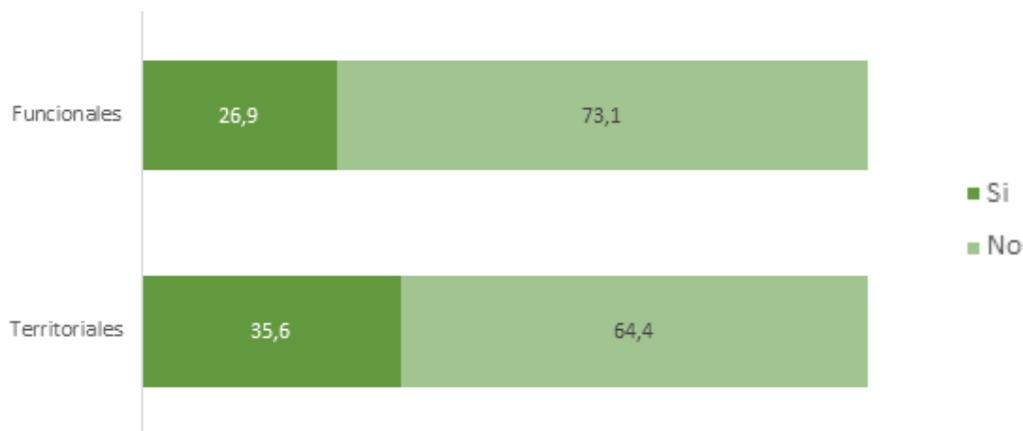
En cuanto a la participación de los actores institucionales, específicamente de aquellos que desenvuelven en el ámbito municipal, es posible observar que existen diferencias entre los distintos estamentos. En el caso de las autoridades locales, su participación es del 40%, superando sólo al estamento administrativo que registra un 30% de participación. Los actores municipales con mayor participación son aquellos que ejercen un cargo directivo, que con un 81,5% queda en evidencia que son los principales responsables de los procesos relacionados con formulación de los PLADECO. Le sigue el estamento profesional con una participación también significativa de 59,1%.



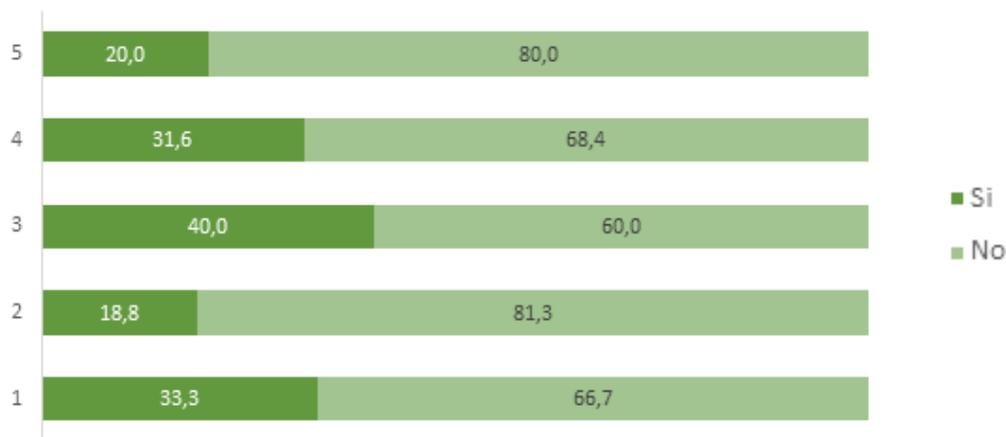
Al desagregar la participación de los actores municipales en procesos de formulación de PLADECO según la tipología de comunas, se observa que las diferencias no son sustantivas. De acuerdo a los resultados, las comunas semiurbana o rurales con un bajo desarrollo, es decir, comunas de tipología 5, se logra evidenciar un mayor nivel de participación y en comunas en las comunas de tipo 2, comunas mayores con desarrollo medio, la participación es de 58,3%. Sin embargo, el comportamiento irregular de esta variable no permite afirmar una relación directa entre el tamaño o nivel de desarrollo de una comuna con su nivel de participación en procesos de formulación de PLADECO.



Al realizar el mismo ejercicio, sobre la participación en instancias relacionadas con la formulación de Planes de Desarrollo Comunal, con líderes sociales, desagregando según el tipo de organización, es posible observar una brecha de participación donde el nivel de participación de las organizaciones territoriales es mayor en comparación con las organizaciones funcionales. Las territoriales registran un 35,6 de participación y las funcionales un 26,9%.

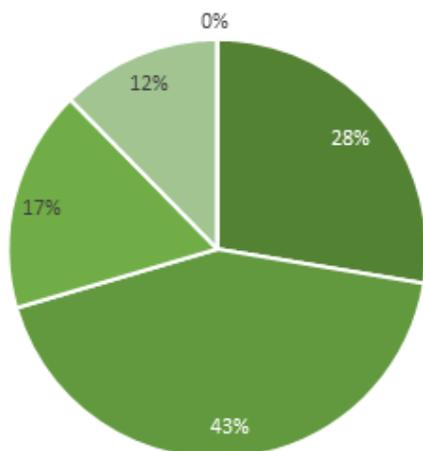


Siguiendo con el análisis de la participación de los actores no institucionales en procesos de formulación de PLADECO, al desagregar en tipologías de comunas, no es posible inferir una relación directa entre el tamaño y/o nivel de desarrollo de una comuna con el nivel de participación. El compartimiento de esta variable es oscilante e irregular.

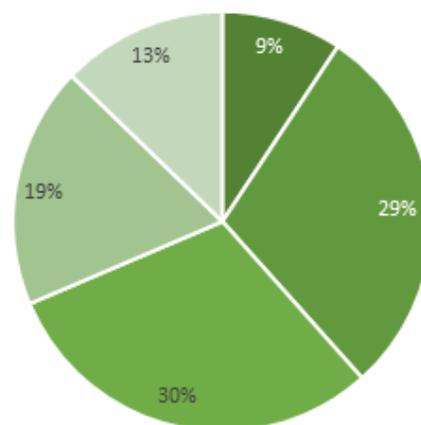


Tanto a los actores institucionales, específicamente, municipales y no institucionales que participaron de alguna instancia de formulación de PLADECOS, se les consultó si creen que sus aportes o los aportes de otras personas que participaron influyeron en la construcción del PLADECOS.

Actores municipales



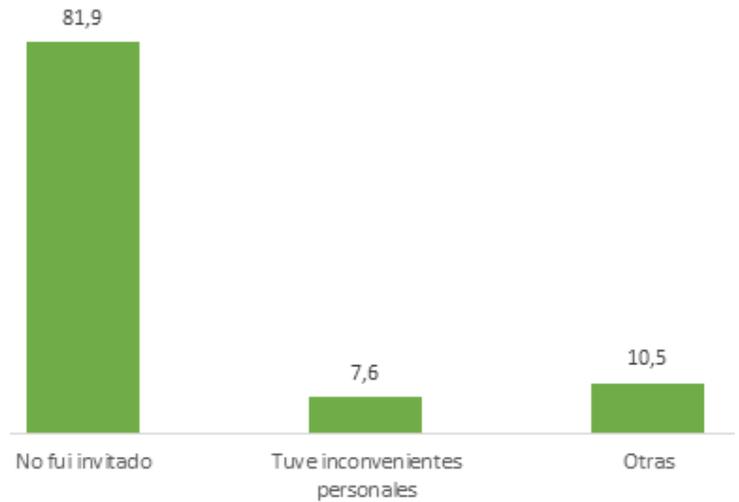
Líderes sociales



Es posible observar que los actores institucionales-municipales en mayor porcentaje sienten haber influido en la construcción del PLADECOS, lo que se explica en la responsabilidad y las potestades que tienen sobre el proceso de planificación, especialmente, aquellos que detentan cargos directivos. Sin embargo, es dable considerar que del 31,1% de los líderes que señalaron en la encuesta que habían participado, existe un considerable 32% de dirigentes que creen que influyeron poco o nada en el proceso y se extiende al 62% si los agrupamos con aquellos que creen que influyeron medianamente.

En síntesis, sólo 3 de cada 7 dirigentes sociales tanto de organizaciones territoriales y funcionales participan en procesos de formulación de PLADECOS y de estos 3, uno siente que su participación no aporta o aporta poco al proceso, el otro tiene mediana o moderada convicción de que influye en el proceso y sólo 1 está convencido de que influye o influye bastante en la construcción del PLADECOS.

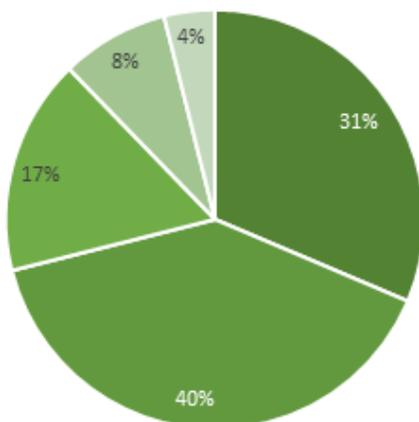
Finalmente, sobre la variable de participación, a los líderes sociales que no habían participado en alguna instancia de formulación de PLADECO, es decir, al 68,9% de los actores no institucionales encuestados, se les consultó ¿Por qué motivo no participó? Obteniendo como resultado que un 81,9% de las líderes encuestados no ha participado por no ser invitado, seguido recién con un 7,6% aquellos casos que declaran no haber participado por inconvenientes personales.



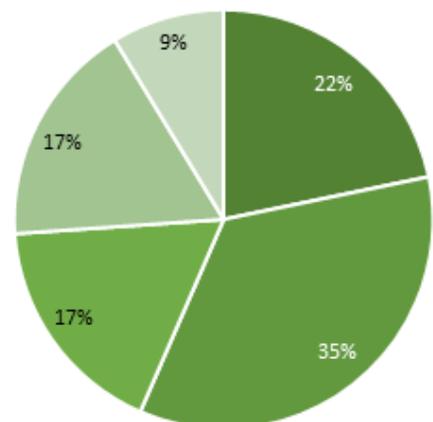
Entre otras causas como considerar este tipo de instancia como pérdida de tiempo o no sentirse un aporte representan un 10,5% de los casos .

Sobre otros actores que influyen, específicamente, el **lobby** que se pueda ejercer desde los liderazgos políticos presentes en el territorio para ejecutar iniciativas que están contempladas, considerando que el sólo hecho de que una iniciativa esté en el PLADECO no garantiza su implementación, se les consultó a los actores institucionales, tanto municipales como regionales ¿Qué tan importante resulta ser el lobby (influencias) que puedan ejercer los actores políticos (Concejales, COREs, parlamentarios, partidos políticos, etc.) para la ejecución de una iniciativa contemplada en el PLADECO? Es posible observar que sobre el 70% de los actores municipales creen que el lobby es importante o muy importante, mientras que los actores regionales también lo consideran, pero en un porcentaje menor (57%)

Actores municipales



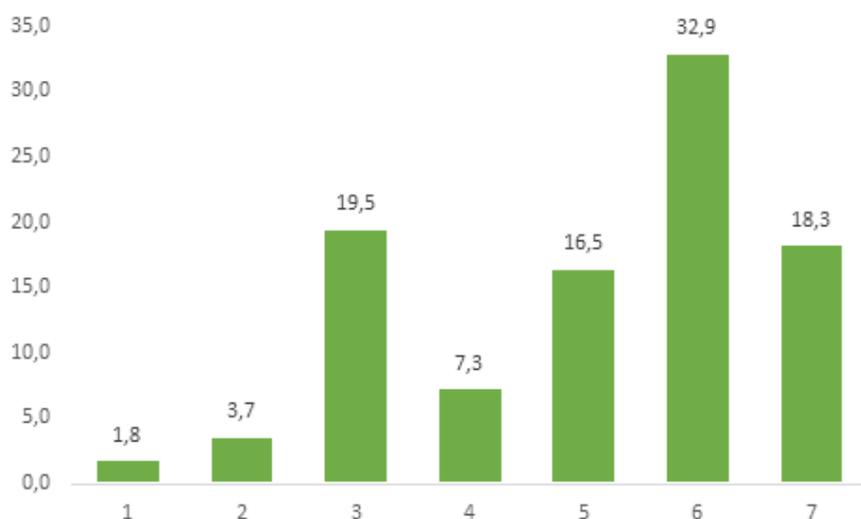
Actores regionales



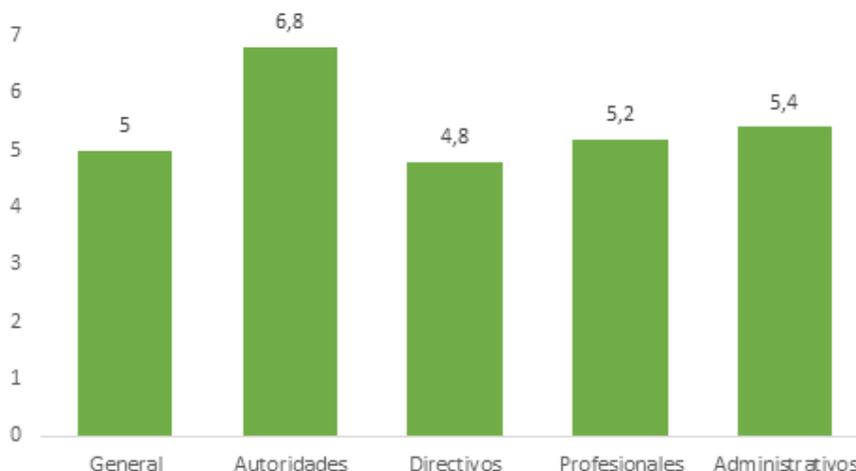
Por otro, se les consultó a los actores institucionales; municipales y regionales, sobre la percepción que tenía sobre nivel de alineación que tienen los PLADECO con otros instrumentos de planificación ya sean nacionales o regionales. De acuerdo a los resultados, el nivel de alineación que perciben los actores municipales es más alto, donde el 36% considera que el PLADECO de su comuna está alineado o muy alineado con otros instrumentos de planificación, mientras que los sólo el 22% actores regionales comparte esa opinión. Sin embargo, más allá de los diferencias porcentuales se observa cierto consenso de que los PLADECO están alineados, es decir, se planifica la comuna con coherencia.



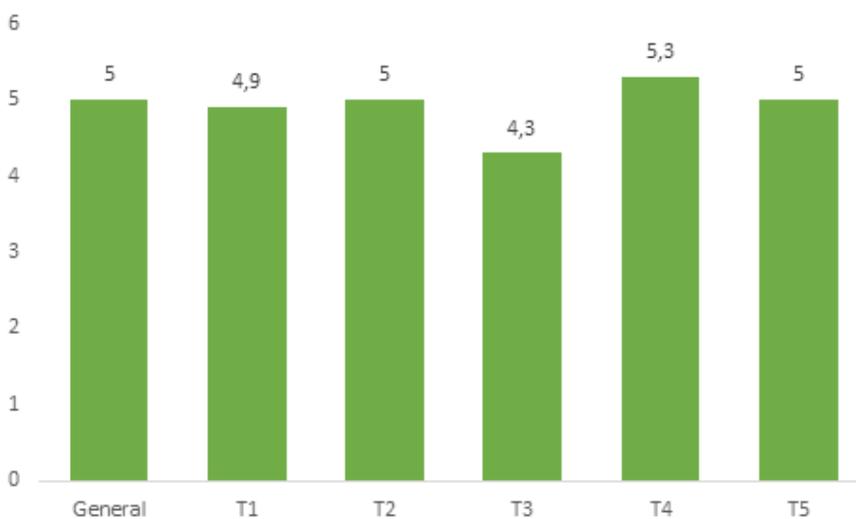
Para finalizar el análisis, se presenta a continuación los resultados que se obtuvieron al preguntarle a los actores municipales ¿Qué tan determinante es el PLADECO para la toma de decisiones? Del 1 al 7, siendo el 1 la valoración más baja y el 7 la valoración más alta. El 32,9% calificó el nivel de determinación o influencia del PLADECO en la toma de decisiones con un 6, seguido por un 19,5% que valoró el nivel de determinación con un 3.



Sobre la misma consulta, los resultados se calcularon en promedio del 1 al 7, donde el 1 indica que el PLADECO no influye en la toma de decisiones municipales y el 7 significa que tiene un alto grado de influencia. El promedio general de valoración que le dieron los encuestados fue de 5. Estos resultados se promediaron para cada estamento municipal, donde se puede observar que las autoridades le asignan la mayor valoración con 6,8, mientras que los directivos le asignan un 4,8 siendo el promedio más bajo. Por su parte, los profesionales le asignan un 5,2 de promedio y 5,4 en el caso de los administrativos.



Los promedios según la tipología de comunas se mantiene en un rango cercano al promedio general. El promedio más bajo fue otorgado por las comunas de tipología 3 y el promedio más alto se registró en las comunas de tipología 4.



Resultados

Perspectivas de los actores claves sobre utilidad e impacto del PLADECO

Con la finalidad de profundizar en los hallazgos arrojados en la encuesta, se aplicaron entrevistas a actores claves, es decir, funcionarios públicos y dirigentes sociales. El análisis seguido contempló dos grandes momentos. El primero, de orden exploratorio, cuyo objetivo fue obtener una perspectiva general a partir del análisis de las entrevistas a profesionales vinculados a la planificación local y regional, y de las dirigentes que participaron como informantes. Luego de este primer análisis, se avanzó en una segunda etapa, que involucró la codificación del total de entrevistas y el desarrollo de un análisis de tipo categorial simple. Este último implicó el ordenamiento y la segmentación de los textos transcritos, en categorías emergentes, conforme se avanzaba en la revisión de las transcripciones. Este proceso se llevó a cabo con apoyo del software Atlas.ti.

Una vez cumplida las dos fases descritas, se obtuvo conclusiones generales de la estrategia cualitativa, las que se integrarán al análisis de las encuestas, descrito en apartado anterior. A continuación, se presenta los resultados obtenidos con las entrevistas.

Respecto de la muestra, esta quedó conformada de la siguiente forma:

ID	Rol	Sexo	Nivel territorial	Unidad técnica
E1	Profesional	Hombre	Regional	DIPLADE
E2	Profesional	Mujer	Comunal	SECPLAN
E3	Profesional	Hombre	Comunal	SECPLAN
E4	Profesional	Mujer	Regional	DIPLADE
E5	Profesional	Mujer	Comunal	SECPLAN
E6	Profesional	Hombre	Comunal	SECPLAN
E7	Profesional	Hombre	Regional	DIPLADE
E8	Profesional	Mujer	Comunal	Subdirección de Planificación y sustentabilidad
E9	Profesional	Hombre	Regional	Asociación Municipalidades de Atacama
D1	Dirigenta	Mujer	Comunal	COSOC Santiago
D2	Dirigenta	Mujer	Comunal	COSOC Valparaíso
D3	Dirigenta	Mujer	Comunal	COSOC San Francisco de Mostazal
D4	Dirigente	Hombre	Comunal	Dirigente político Arica

Para leer la nube de palabras, esta debe ser observada desde el interior, en donde se aloja el concepto “pladeco”, desde el cual se despliegan como ideas principales, las nociones de nosotros, proyectos, comuna, desarrollo, participación, municipio, planificación, regional, gestión y hacer. La noción de pladeco queda referida estrechamente al hacer, a la gestión realizada desde los municipios, con un fuerte componente de participación y de apropiación, en tanto, el pladeco evoca a la construcción y somos “nosotros” quienes lideramos esta tarea.

Tabla 1. Visión general	
Pladeco(s)	255
Municipal + municipio(s)	114
Nosotros	92
Plan + planificación	84
Proyectos	54
Comuna	53
Participación	52
Desarrollo	48
Gestión	48
Regional	42
Hacer	40

Por su parte, al examinar las entrevistas de los profesionales, la nube de palabras presenta leves diferencias respecto de la visión general, pues para los profesionales tienen más importancia las ideas de plan+planificación por sobre la de municipio(s)-municipal, las cuales tenían importancia a la inversa en la mirada general. Sin embargo, los conceptos más reiterados, son prácticamente los mismos en ambas nubes, como se aprecia en la tabla y figura en la siguiente página:

Finalmente, el análisis de contenido arrojó el siguiente resultado en las entrevistas de las y los dirigentes.



La noci3n de pladeco es desglosada por los y las dirigentes, enfatizando los componentes participativos y de ciudadan3a como tambi3n las de gesti3n y hacer. Al respecto, el an3lisis de contenido arroj3 la siguiente distribuci3n.

Tabla 3. Entrevistas dirigentes	
Concepto	Frecuencia
Pladeco	65
Municipio/municipal	38
Nosotros	24
Participaci3n	23
Hacer	17
Gesti3n	17
Opini3n	16

En s3ntesis, en funci3n de este primer an3lisis exploratorio, se concluye que el pladeco est3 lejos de ser conceptualizado s3lo desde sus componentes t3cnicos y desaf3a, por sobretodo, a la capacidad de co-construir comuna, que hace hincapi3 a la capacidad de gesti3n y de realizaci3n definida de manera participativa.

Sobre el **sentido, alcance y limitaciones del PLADECO** que corresponde al segundo momento de análisis se procedió a revisar el material pudiéndose identificar no sólo a la cuantificación de conceptos, sino a las ideas expuestas y al contexto del habla en el cual fueron desarrolladas.

Un primer elemento distintivo en las entrevistas, es que en la totalidad de ellas se declara la importancia que tiene los pladecos, tanto como instrumento de planificación como expresión de las voluntades de los actores convocados. Sin embargo, los profesionales son reiterativos en expresar peticiones o sugerencias que mejoren la poca coordinación que existe entre los diferentes subniveles de planificación. Tanto el nivel regional como comunal planifican de manera independiente y luego intentan hacer calzar las necesidades priorizadas con las planificaciones y acceso a financiamiento que, eventualmente, pueda aportar el otro subnivel del estado. Desde el nivel comuna se reconoce que se enteran tardíamente de proyectos similares a los que el municipio tiene considerado, pero que serán ejecutados por otro servicio. Desde el nivel regional se menciona que no son integrados a los procesos de elaboración de los pladecos, pese a la experiencia que podrían aportar. El pladeco, visto de esta forma, expresa los problemas de coordinación inter e intranivel que ocurren en diferentes materias en el país:

“Dentro de los tres años en los tres años en los que he estado en el departamento, no nos han llegado ninguna solicitud asociada a información ni nada, lo único que sucedió que hace unos meses atrás envió un oficio la municipalidad de Aysén que en el fondo comentándonos que iba a comenzar su proceso de planificación de PLADECO, porque vencía el que tenían actualmente y con qué financiamiento podíamos aportar nosotros, pero para ellos no existe financiamiento para eso de nuestra parte” (E4, mujer, profesional DIPLADE)

“Suele suceder que varias de las iniciativas que nosotros tenemos contempladas para nuestra comuna que incluye a todos nuestros sectores mas apartados, a veces otras instituciones las ejecutan sin que ellos sepan que esa iniciativa estaba en nuestro pladeco, por ejemplo, en nuestro pladeco estaba contemplado hacer un estudio de alcantarillado y resulta que la DOH ya está trabajando en eso” (Mujer, profesional SECPLAN)

“Nosotros tratamos de que haya vínculo, pero no siempre contamos con el beneplácito que nos inviten los municipios a trabajar, por alguna razón hay un cierto recelo de parte de la autoridad de los alcaldes o de repente de los jefes de planificación, por nuestra parte la hay, ya que nosotros queremos transmitir nuestra experiencia” (E1, Hombre, profesional DIPLADE)

“Nosotros en la región, en conjunto con la Cámara de la Construcción, tenemos un convenio de trabajo para conocer la relación existente –de haberlo– entre el PLADECO y las estrategias regionales de desarrollo. Y en general, ambos instrumentos –el PLADECO y la EDR– no coinciden mucho. No dialogan ambos instrumentos y creo que esa puede ser una línea de mejora en los procesos de planificación: hacer que conversen y se coordinen los dos instrumentos”. (E9, hombre, profesional, Asociación Municipalidades de Atacama)

Si bien, se declara la importancia del pladeco, también es cierto que los entrevistados manifiestan preocupaciones sobre este, afirmando que no es un instrumento rector a nivel comunal, pues la voluntad política y las demandas del contexto, sobrepasan los contenidos del instrumento. En esta perspectiva, es un instrumento altamente sensible al escenario político.

“debo señalar que un comienzo el PLADECO no se utilizaba como un instrumento importante para los ejes estratégicos de gestión, no obstante, en su evaluación el Pladeco anterior tuvo un 87% de ejecución” (E2, mujer, profesional SECPLAN)

“Dependiendo la visión que todo alcalde quiere dar a su periodo alcaldicio, normalmente prioriza la ejecución de las iniciativas. Por tanto para que se a una herramienta útil debería actualizarse o al menos adecuarse al periodo de cada alcalde para que tenga el énfasis o impronta que éste le quiere dar” (E3, hombre, profesional SECPLAN)

“PLADECO no es un herramienta que defina el plan de acción o estrategia municipal, debido a que a pesar de lineamiento y estrategia, muchas veces se dejaron proyectos específicos asociados a los lineamientos, (...) los proyectos no podían ser realizados ya que faltaba colaboración de otros servicios, donde no se podría realizar una agenda futura debido a lo anteriormente mencionado (...) El PLADECO termina siendo, si no está llevado de buena forma, como un instrumento de muchas buenas intenciones” (E5, Mujer, profesional SECPLAN) “

Yo creo que hay un tema, muy personal, que falta de continuidad en la gestión municipal cada 4 años cada la gestión municipal, y ya lo PLADECOS se elaboran y se heredan de una administración a otra, por lo tanto, tampoco tienen el componente de que surgen o estén abanderados bajo la misma administración, si no que uno lo adhiere, por que son principios básicos y que son desarrollados bajo buenas intenciones finalmente que sería difícil no adherir a ellos, pero cada administración pone su énfasis en lo que quiere desarrollar y no necesariamente se enmarca dentro del PLADECOS“ (E8, mujer, profesional, Subdirección de Planificación y Sustentabilidad)

En este línea, una de las dirigentas manifiesta que es utilizado como instrumento para la contienda política

“Me gustaría decirte que es un instrumento que debería servir más hacia adentro del municipio que hacia afuera como lo usan como batalla política, debe ser un instrumento de perfeccionamiento, del hacer, de cuantificación de sus equipos, de renovación de las metodologías, como bien dices tú, de pensar cuáles son las innovaciones, no para afuera es para adentro” (E9, mujer, dirigente COSOC).

En este línea, una de las dirigentas manifiesta que es utilizado como instrumento para la contienda política

““Gran parte de las decisiones pasan por abordar la contingencia diaria y la presión de los diferentes grupos de poder por sus proyectos puntuales. O también las decisiones responden a los compromisos políticos asumidos por la autoridad con la comunidad pero sin que estos estén necesariamente consignados en el PLADECOS, generalmente no”. (D4, hombre, dirigente político, Arica)

En este contexto de escasa articulación entre el nivel comunal y regional, y de presiones políticas a las que se ve enfrentado un pladeco, una de las entrevistadas señala que se requiere avanzar de modo de conceptualizar este instrumento como un medio en el cual converger los distintos diagnósticos/análisis que realizan actores públicos y privados del territorio, de modo de hacer más eficiente el uso de la información disponible y no iniciar cada proceso de planificación, desde cero. El pladeco, en su opinión, debería permitir validar las conclusiones a las que arribaron tales estudios:

“(...) ya que tenemos al MOP, SERVIU, MINVU, la Cámara Chilena [de la Construcción], la Universidad Austral que van levantando diagnósticos, planes y estrategias que nosotros como nuevo PLADECO queremos abordar, para realizar esta vinculación, para así cada cierta cantidad de años no se tenga que “reinventar la rueda”, sino hay cosas que ya están hechas porque tenemos que vincular y ver como podemos gestionarlas, teniendo como objetivo que PLADECO sea un tipo “amarre” de todas las estrategias que están siendo aisladas dentro de todos los distintos servicios e instituciones privadas y así poder reflejarlo (...) el error que se cae generalmente es que se parte de cero, donde busca la visión, la misión, la imagen objetivo, el cual es uno de los primeros errores, pues la ciudad como te decía anteriormente tiene el beneficio que muchas entidades la están viendo y analizando”. (E5, mujer, profesional SECPLAN)

Como contraparte a las preocupaciones o críticas evidenciadas por los informantes, también aparecen un conjunto de sugerencias. En primer lugar, se insiste en avanzar en la coordinación de los distintos actores y niveles subnacionales. En este sentido, los profesionales del nivel regional, ven en su posición, un lugar privilegiado para acompañar al nivel local, proporcionando información y compartiendo experiencias, que aumentan las posibilidades de financiamiento de las iniciativas. Llama la atención que el énfasis no sea puesto a la inversa, desde lo comunal a lo regional, en el entendido que ambos niveles son interdependientes:

“En la medida que nosotros más los podamos apoyar van a trabajar menos. De hecho cuando elaboren sus carteras de proyectos van a saber que en un 99% esos proyectos se van a cumplir”. (E1, Hombre, profesional DIPLADE)

A su vez, para robustecer el peso del pladeco, como instrumento rector, capaz de orientar las estrategias más allá de la voluntad particular de una autoridad local y su período de ejercicio, los informantes sugieren aumentar el período de vigencia del pladeco.

“El otro problema son los plazos asociados al PLADECO, que si bien la ley establece que debe tener un mínimo de cuatro años, nosotros estamos apostando a que se aumente la cantidad de años y establecer a los menos seis años de operatividad del PLADECO, para que este no esté tan asociado a un periodo alcaldicio, sino que tenga un poco mas de planificación a mediano plazo” (E5, mujer, profesional SECPLAN)

Se agrega recomendaciones de orden metodológico, de modo que el instrumento sea flexible adaptándose a los cambios que emergen del entorno y permita la coordinación entre dos o más comunas. Aquí, el mismo informante, propone crear instrumentos provinciales, para hacer frente a necesidades comunes:

"Lo primero es que la metodología de elaboración debe contemplar un mayor grado de flexibilidad, ya nos pasó en los 90 con nuestro primer pladeco, que se vio afectado por la crisis asiática y tuvimos que cambiar lo que ya teníamos planificado, misma situación la de ahora, con el tema del estallido y la pandemia y la crisis económica que estamos viviendo, nuestro pladeco también se debe modificar". (E6, hombre, profesional SECPLAN)

"Deben existir, así como la estrategia regional, planes de desarrollo provinciales, ya que las comunas tienen vecinos nuestro caso Puerto Varas y Calbuco, por lo tanto, debemos tener puntos en común para elaborar estos planes provinciales que reconozcan las vocaciones productivas de cada una de las comunas, y de ahí esto se relacione con los pladecos". (E6, hombre, profesional SECPLAN)

En la misma línea metodológica, un entrevistado indica que los pladecos deben ser formulados íntegramente por equipos municipales y que, en caso de no contar con la dotación profesional necesaria, se debe contratar, pero la dirección estará en manos del municipio. En su opinión, con consultoras externas se corre el riesgo de implementar un proceso poco pertinente al territorio.

Por último, una de las dirigentas propone que la unidad técnica municipal responsable del pladeco sea una unidad capaz de responder no sólo rápidamente sino adelantarse a las necesidades:

"Debería ser una unidad súper politécnica social, muy activa, incluso uno podría pensar en una secretaría que, el municipio efectivamente funciona a paso lento, qué sé yo, entonces tiene que haber estructura que pueda adelantarse, porque efectivamente los municipios tienen que atender, yo no niego eso, 24/7" (E9, mujer, dirigente COSOC)

Por último, de acuerdo a las entrevistas aplicadas, la participación fue otra de las dimensiones abordadas. Los informantes reconocen el valor y necesidad de llevar a cabo un proceso participativo; sin embargo, también identifican dificultades al respecto. Una de estas es la participación de pueblos originarios. En este punto, no se ahondó si la dificultad radica en no contar con metodologías pertinentes, en la negativa de estos pueblos a participar u en otra razón.

“debo decir que la participación de la comunidad yagan que es de una de las más importantes fue muy escasa su participación, de hecho podría decir que, de hecho creo que siendo una cultura trascendental para la comuna, no se encuentra reflejada en el pladeco y es porque ellos no participaron, creo que esa sería una de sus principales falencias”.
(E2, mujer, profesional SECPLAN)

Asimismo, de las dirigentas hizo notar que el proceso será más o menos participativo dependiendo de la voluntad política del alcalde. Y una segunda dirigente insiste en que el proceso de elaboración debe incluir una fase previa de información masiva que facilite a la población comprender el sentido e importancia del instrumento, es decir, se requiere preparar la participación:

“Acá todo depende de la mirada del alcalde y su sector político, nosotros como COSOC vemos que hay temas tan importantes como la salud, la educación y derechamente, la participación ciudadana, eso está completamente al debe, porque si bien los COSOC tienen algunos temas que tratar por Ley, son consultivos, también dependen de la voluntad política del alcalde de turno la opinión que manifieste el COSOC” (E8, mujer, dirigente COSOC)

“Creo que el trabajo debe ser más territorial, más a las juntas de vecinos, que se den el tiempo las personas que están a cargo, los profesionales y sentarse. Bueno estamos en otros tiempos, pero el trabajo más territorial, con los dirigentes o con los mismos vecinos en las juntas de vecinos, hablar ahí, exponer...porque la gente no entiende qué es lo que es PLADECO, entonces, se quedan con palabras que son grandes y ellos mismos dicen ‘pero para qué voy a hablar de algo que no sé’, entonces a lo mejor, el lenguaje si se bajara, si se hablara más hacia la necesidad del vecino, a lo mejor podría ser más amigable”. (D3, mujer, dirigente, COSOC San Francisco de Mostazal)

En síntesis, en virtud de las entrevistas, el pladeco como instrumento de planificación, se ve tensionado, a decir de los informantes, por un contexto de baja coordinación entre el nivel regional y el comunal y por una dependencia de la voluntad política de la autoridad local, quien puede o no impulsar una genuina participación y emplear o no el pladeco como un eje rector del desarrollo comunal. Visto así, las sugerencias para mejorar su alcance e impacto, van en orden a incrementar su duración a 6 años y a conceptualizarlo como un medio que sintetiza los diferentes análisis, diagnósticos o cualquier otro proceso de planificación que se lleve a cabo en el territorio. En esta perspectiva, el pladeco debería consistir en una instancia de validación de aquellos esfuerzos previos y diversos de diagnóstico y estudios existentes.

CONCLUSIONES



Conclusiones

Un instrumento de alta importancia para la gestión municipal

Los autores que se refieren a esta temática, los actores institucionales encuestados, los entrevistados y los líderes sociales coinciden en la alta importancia del Plan de Desarrollo Comunal. Más del 60% de los actores institucionales que se desenvuelven en las distintas municipalidades consideran que el PLADECO es muy importante. Por otro lado, los líderes sociales consideran que este instrumento tiene un impacto (78%) en la mejora de la calidad de vida de las personas y el 70% cree que esta herramienta ayuda a resolver los problemas de sus respectivas comunas.

Se elabora con poca participación de la ciudadanía

Según los resultados de la consulta virtual a los actores no institucionales, sólo 3 de 10 personas participan en procesos de formulación de los PLADECO. Un diagnóstico similar presentan los autores que han estudiado y que coincide con la mirada de los entrevistados. Así mismo, en una de las instancias de focus groups con dirigentes sociales también fue aspecto que se tomó el debate, señalando que no existe un esfuerzo genuino por invitar a la comunidad a participar de estos procesos de planificación local. El 80% de los líderes sociales que señalaron no haber participado, indicaron que no lo hicieron por no haber sido invitados. Esta baja participación se agudiza cuando se consulta por instancias de evaluación de PLADECO, donde baja el nivel de participación en todos los actores. Otro aspecto a destacar sobre participación, se da entre los actores municipales donde las autoridades tienen una baja participación generando una sensación de que le asignan poca importancia. La mayor participación se da en el estamento directivo, mientras que en estamentos de nivel jerárquico menor va decayendo significativamente, aspecto que se destacó en las entrevistas y se le atribuye como una de las principales causas de la falta de pertinencia administrativa de estos instrumentos, tornándose rígido en relación a las dinámicas propias de la gestión.

Lo político pesa más que la planificación

Todas las fuentes de información reconocen que el Plan de Desarrollo Comunal influye en la toma de decisiones. Incluso, la encuesta que se aplicó a los actores no instituciones de 1 a 7, valoran con nota 5 el grado de influencia que ejerce este instrumento de planificación en la toma de decisiones. Sin embargo, en la entrevista los actores clave insisten en que esa influencia está supeditada a los escenarios políticos. Así mismo, los actores regionales y municipales le asignan una considerable importancia al lobby político. Por otro lado, los líderes sociales que participan de procesos de formulación de PLADECO, sobre el 60% considera que su participación influye poco o nada.

Un instrumento conocido, pero poco entre los líderes sociales y funcionarios de menor nivel jerárquico

Respecto del conocimiento de los actores institucionales sobre el PLADECO, es amplio y se explica en el hecho que la municipalidad es la entidad responsable de la formulación, implementación y evaluación de este instrumento. Sin embargo, al desagregar el nivel de conocimiento según el estamento es posible evidenciar que va descendiendo en relación directa con el nivel jerárquico. En cuanto a los líderes sociales, un alto porcentaje (73,3%) ha escuchado hablar del PLADECO, pero al momento de consultar ¿Qué tanto conocen de la gestión del instrumento, los objetivos estratégicos, programas y proyectos? las categorías nada informado y poco informado representan la mayoría de la muestra.

Carencia de articulación

Respecto de la alienación del PLADECO con otros instrumentos de planificación, los actores municipales tienen una opinión moderada, siendo la categoría "medianamente alineado" la que tiene el mayor número de preferencias. Una mirada más crítica plantean los actores regionales, donde sólo el 22% indica que el PLADECO está alineado o muy alineado con otros instrumentos de planificación. Desde la literatura, se destaca este problema como uno de los más presentes dado que la naturaleza del PLADECO es recoger y priorizar las necesidades de su propio territorio sin dialogar con acciones o planes de instituciones de nivel regional o central. En este ámbito, los actores claves en las entrevistas agregaron la falta de articulación a nivel interno, indicando que existen una desconexión entre el PLADECO y los equipos municipales.

La tipología de la comuna no influye significativamente

En el presente estudio, la tipología de comuna, es decir, las características relacionadas con el tamaño de la comuna o el nivel de desarrollo, no permitió explicar el comportamiento de las variables analizadas,

PROPUESTAS



Propuestas

De acuerdo al estudio y sus principales resultados, se pueden identificar 3 grandes problemáticas en relación a la baja utilidad del Plan de Desarrollo Comunal. Sobre estas problemáticas se presentan las principales propuestas emanadas de este estudio encargado por la Subdere a la Universidad Austral de Chile.

La primera problemática se refiere a la baja participación ciudadana, pero en la etapa de evaluación de medio término y en el monitoreo del pladeco, no así en su elaboración o diseño, donde se llegó a concluir que no se encuentra el principal déficit de participación ciudadana. No se observa un problema de participación ciudadana en la elaboración de este instrumento de planificación, en el que casi la mayoría de los actores institucionales y no institucionales coinciden que se realiza con espacios de participación, no así en el monitoreo o implementación donde se reconoce un déficit importante de participación de la ciudadanía.

La segunda problemática se refiere a la escasa o difusa capacidad de articulación del pladeco con otros instrumentos de planificación sectorial y regional. Su vínculo o articulación aparece como voluntarista, ocasional o muy dependiente de las voluntades políticas y los liderazgos locales y regionales.

Una tercera problemática se refiere a la ausencia de incentivos positivos para la ejecución de los proyectos contemplados en el pladeco. En esta categoría se pueden observar dos sub problemas. Por un lado, la escasa garantía de que los proyectos definidos en este instrumento de planificación tengan asegurado algún tipo de financiamiento ya sea sectorial, regional o nacional. La segunda es que existe una “camisa de fuerza” con la temporalidad de 4 años que se le asigna a los pladeco, identificándose que debiera propender el pladeco a ser un instrumento de largo plazo y no tan corto o mediano plazo, como son los instrumentos de 4 años.

Propuestas

En síntesis, los Pladecos se han convertido en documentos con grandes expectativas, pero ineficientes como herramientas de planificación y gestión debido a su limitado periodo de vigencia. Es decir, no logran superar una visión parcial de desarrollo sobre el territorio, concentrado en iniciativas que generalmente se ubican en las capitales comunales, o los centros poblados más consolidados. Sumado a lo anterior, se provoca una falta de compromiso y certeza financiera que permita cumplir las expectativas levantadas con la comunidad, careciendo de una visión de desarrollo del territorio comunal en su conjunto. Más allá de la buena o mala planificación, de la limitada o amplia visión de desarrollo, un problema crítico en los distintos instrumentos tanto comunales como regionales, es la falta de compromiso y programación presupuestaria que respalde lo comprometido o planificado.

De este modo las propuestas que a continuación se presentan se hacen en relación a estos 3 grandes problemas descritos anteriormente.

1

Garantizar el monitoreo o implementación participativa del pladeco

Como ya se dijo la participación ciudadana más deficitaria se aprecia en la implementación y monitoreo del pladeco. En la actualidad, participación ciudadana en la elaboración del pladeco existe, donde se observa una gran debilidad es en el proceso de evaluación, seguimiento y monitoreo de la implementación de lo que se definió junto a la comunidad. Es aquí donde la ciudadanía percibe que es utilizada como un actor legitimador del instrumento de planificación y no determinante para evaluar o corregir los aspectos deficitarios de la implementación de las ideas definidas junto al municipio. Lo anterior produce que el proceso de implementación del PLADECO se dé, más bien, a un nivel técnico, obviándose la visión ciudadana.

Propuestas

Como ya se dijo la participación ciudadana más deficitaria se aprecia en la implementación y monitoreo del pladeco. En la actualidad, participación ciudadana en la elaboración del pladeco existe, donde se observa una gran debilidad es en el proceso de evaluación, seguimiento y monitoreo de la implementación de lo que se definió junto a la comunidad. Es aquí donde la ciudadanía percibe que es utilizada como un actor legitimador del instrumento de planificación y no determinante para evaluar o corregir los aspectos deficitarios de la implementación de las ideas definidas junto al municipio. Lo anterior produce que el proceso de implementación del PLADECOS se dé, más bien, a un nivel técnico, obviándose la visión ciudadana.

La consecuencia directa de esto es el alejamiento del ciudadano del proceso de implementación posterior del instrumento de planificación. Tampoco existe presión por parte de los actores sociales locales para hacer cumplir el PLADECOS. Probablemente por no considerarlo fruto de un trabajo consensuado de los actores locales, o producto del desconocimiento del instrumento en sí mismo; o más importante aún, por la ausencia de mecanismos de control social del PLADECOS. La consecuencia es la indiferencia de parte de la ciudadanía por un instrumento que no consideran propio.

Nuestra propuesta contempla que se implemente como política pública, o como nueva legislación, un mecanismo de financiamiento no tan solo de la elaboración participativa de los pladecos (hoy ese apoyo lo otorga la SUBDERE o el Gobierno Regional) sino que también se debiera garantizar apoyo o financiamiento (de la subdere, gores, o compartido) para evaluaciones participativas intermedias y una evaluación participativa final del pladeco, que asegure control social al inicio, durante y al final del proceso de diseño e implementación del pladeco. En la actualidad, sucede que la mayoría de los municipios que reciben financiamiento para elaborar sus pladecos, lo hacen de manera participativa. No obstante, todos coinciden que no hay seguimiento, ni menos retroalimentación a la ciudadanía respecto de avance, ni menos sobre lo logrado en todo el periodo de vigencia de este instrumento de planificación. Adicional a esto, se propone la creación de una “comisión ciudadana veedora” de los avances del PLADECOS (integrada por algún miembro del concejo, directivos municipales y dirigentes locales) que pueda ir garantizando participación ciudadana durante la implementación de este instrumento de planificación.

Propuestas

En esta misma dirección una propuesta complementaria (de carácter legislativa) sería que los COSOC municipales tengan la función de realizar un monitoreo anual del cumplimiento y avance de los compromisos establecidos en el pladeco. Es decir, que esta función sea apoyada técnicamente por universidades o consultorías, con financiamiento público para que una parte del monitoreo social planteado anteriormente radique en el COSOC como una función que los vincule con la gestión municipal. De esta manera se fortalece el rol de esta instancia de participación tan demandada por sus dirigentes sociales. En una dirección similar, Ruz, Maldonado, Orellana, y Vicuña (2014) identifican algunos hallazgos importantes y sostienen que los municipios no cuentan con información disponible para la ciudadanía respecto del avance del plan, solo algunos incorporan participación ciudadana en su elaboración y solo la mitad de ellos posee un PLADECOS que defina metas estratégicas para el municipio.

Dos propuestas complementarias a las anteriores, son las siguientes. Por una parte, la exigencia legal de incorporar la evaluación anual de los avances del PLADECOS en la cuenta pública de los alcaldes, para que así se dé cuenta de los principales avances del PLADECOS (acorde a lo programado y ejecutado), al menos una vez por año. Por otra parte, que la aprobación del PLADECOS esté sometida a una aprobación ciudadana vía plebiscito comunal, pero con apoyo financiero por parte del Estado para la ejecución del plebiscito (sobre todo para los municipios que no pueden financiarlo) de manera de generar un debate previo a su aprobación, difundir los contenidos y generar un compromiso ciudadano por orientar la gestión en función de dicho instrumento.

Propuestas

2

Horizonte temporal y/o vigencia del PLADECO: Pasar de Pladecos de 4 a 12 años de vigencia

La mayoría de los PLADECO de los 56 municipios en estudio, y en general de Chile, configuran su planificación en un horizonte temporal o de vigencia en 4 años. Otros municipios (que son los menos) le asignan una vigencia mayor, observándose casos como el de Angol que tiene una vigencia de hasta 8 años. La información recolectada en los municipios que planifican a 4 o 6 años, revela como un aspecto favorable la existencia de diagnósticos comunales y directrices estratégicas pero pocos planes o políticas específicas derivadas de este instrumento que permitan orientar la inversión. No obstante, la materialización de los objetivos a través de planes específicos con mayor detalle y metas específicas a cumplir a nivel comunal, o por territorio, son aspectos claramente deficitarios en los componentes de los PLADECO. En efecto, en este estudio coincide la información con lo sostenido en la literatura explorada. En ella se señala que un 46,3% contiene metas cuantificadas a cumplir, y sólo un 26,3% contempla metas cuantificadas por territorios de la comuna. En contraste, el panorama general (74,9%) es más bien la elaboración solo declarativa de los planes (Ruz, et al 2014).

La propuesta que planteamos es que se extienda la vigencia de los pladeco a 10 años y que efectivamente se transforme en un instrumento de planificación con un horizonte estratégico mayor al que actualmente se le asigna, muchas veces por bases y no por definiciones de planificación territorial. Es decir, que sea un instrumento que se concentre en definiciones de largo plazo, y con una fuerte vinculación con instrumentos de planificación territorial nacional y regional, tales como la política nacional de desarrollo urbano, la política nacional de desarrollo rural, o la política nacional de ordenamiento territorial. A su vez se plantea que derivado de las definiciones estratégicas, los pladeco contemplen definición de las políticas y planes específicos, los que a su vez contengan proyectos específicos, de tal forma que se asegure vínculo con otros instrumentos, pero a su vez se asegure operatividad a través de políticas y planes específicos que respondan a la particularidad de cada territorio.

Propuestas

3

Planificación articulada y con foco territorial: Vinculo del pladeco con otros instrumentos de gestión y planificación

Una de las principales falencias encontradas en este estudio (que además coincide con otros estudios y la literatura revisada) es la falta de articulación del pladeco con otros instrumentos de gestión sectorial y regional. Por ejemplo, y tal como se demostró en la revisión de la literatura, la importancia de integrar el PLADECO con otros instrumentos de planificación sectorial, regional o incluso locales, es una necesidad creciente. De esta forma, los Pladecos, deben estar en concordancia con los planes reguladores comunales, con el presupuesto municipal, y desde esa primera articulación seguir con la articulación con la Estrategia Regional de Desarrollo, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial y los Planes Sectoriales (de los respectivos SEREMIS), ya que de esta forma dichos instrumentos contribuirán a una gestión local más eficiente, oportuna y de mayor impacto sobre el territorio.

Es importante realizar una lectura integrada de los PLADECOS que complementen la visión de desarrollo entre las comunas vecinas y la región. La coherencia entre los instrumentos se podrá realizar a nivel regional, asegurando que las comunas que comparten condiciones territoriales complementarias en su definición, puedan relacionarse desde sus programas de manera coordinada.

Por tal razón nuestra principal propuesta en esta materia es avanzar hacia un sistema de planificación territorial donde el pladeco sea la expresión, o la síntesis, de la planificación y que contenga la expresión de todos los instrumentos de planificación sectorial y regional. El pladeco se debería transformar en el eje articulador de estos instrumentos de planificación. En la práctica esto se debería traducir en que como parte de los términos de referencia para la elaboración de los pladecos, se encuentre la incorporación de estos instrumentos de planificación.

Propuestas

Una segunda propuesta y en la misma dirección se propone el establecimiento de convenios de programación funcional o territoriales (que incluya a una o más comunas, gore, sector y privados con descriptores de evaluación diferenciados en el Ministerio de Desarrollo Social, así como el descriptor usado en el programa de Plan de Zonas Rezagadas) con foco en un territorio y que permita garantizar la articulación de servicios públicos y sus respectivos instrumentos de planificación que tienen incidencia en el cumplimiento de las políticas y planes contenidos en el pladeco. Esta modalidad no sería similar a la que contempla la actual legislación que obliga a disponer de recursos fiscales para su cumplimiento. Dada la realidad financiera de las municipalidades, se propone que se establezcan compromisos de articulación de instrumentos de planificación y compromisos de ejecución, especialmente de parte de aquellos servicios que disponen de recursos para la concreción de las iniciativas.

4

Vinculo con otros niveles de gobierno Secplac/Pladeco/DIplade/Subdere

Un punto crítico detectado es el casi nulo involucramiento o aporte proveniente de los niveles regional o central en la elaboración de los PLADECO, particularmente en lo referente a los agentes que representan las estructuras de políticas sectoriales. En este contexto, sólo se reconoce el aporte que realiza la Subdere y algunos gobiernos regionales para financiar la elaboración de pladeco. En contextos de alta dependencia municipal respecto de las instancias centrales y regionales en la definición de políticas, transferencia de recursos y toma de decisiones, la ausencia de articulación entre niveles y la planificación a nivel municipal resulta un aspecto crítico a subsanar, ya que hace perder utilidad a la existencia o no de un plan de desarrollo a escala local.

Propuestas

Los profesionales, tanto de nivel municipal como de nivel regional, son reiterativos en expresar peticiones o sugerencias que mejoren la poca coordinación que existe entre los diferentes subniveles de planificación. Tanto el nivel sectorial, regional y comunal planifican de manera independiente, y luego intentan hacer coincidir las necesidades priorizadas con las planificaciones y acceso a financiamiento que, eventualmente, pueda aportar algún servicio o nivel de gobierno.

Desde el nivel municipal muchas veces sucede que conocen tardíamente de proyectos que el municipio tiene considerado ejecutar, pero que serán implementados por otro servicio público, llámese Secretaría Regional Ministerial o Servicio Desconcentrado, o incluso desde el Gobierno Regional. Desde el nivel regional se menciona que no son integrados a los procesos de elaboración de los pladecos, pese a la experiencia que podrían aportar. El pladeco, visto de esta forma, expresa los problemas de coordinación inter e intranivel que ocurren en diferentes materias en el país:

Una propuesta concreta en esta materia es establecer una unidad de coordinación de instrumentos de planificación a nivel territorial pero radicado a nivel del gobierno regional (por ejemplo en la división de planificación del Gobierno Regional), que previo acuerdo con municipalidades y a través de ella se permita garantizar el vínculo entre los instrumentos de planificación territorial. De tal forma que, está sea la instancia técnica encargada de hacer coincidir las iniciativas sectoriales y regionales con las planificaciones municipales. A su vez, la medida anterior se sugiere complementar con una similar pero de nivel municipal y esté radicada a nivel de Secplac, y que se constituya como la Unidad de Coordinación de Instrumentos de Planificación con foco territorial. Unidad que sea la encargada de promover la coordinación de las definiciones estratégicas del pladeco con los objetivos de planificación de cada sector o nivel de gobierno con presencia en el territorio de su competencia.

Propuestas

5

Incentivos positivos a la implementación del PLADECO: Sin Pladeco no hay RS

El estudio arrojó una problemática común y es el hecho de que no existen incentivos positivos de parte del Estado, el Gobierno y sus instituciones centrales, regionales y sectoriales para que la elaboración y ejecución del pladeco tenga asegurado algún mínimo de financiamiento estatal. En la actualidad los dirigentes sociales, los funcionarios municipales y los alcaldes, saben que con o sin participación ciudadana, independiente de su temporalidad, no está asegurado el financiamiento de los proyectos definidos junto a la comunidad en el Pladeco. Esto, porque muchas veces la inercia de la inversión y la planificación sectorial, hace que los proyectos lleguen a los territorios con o sin planificación local, y frecuentemente los ciudadanos no asocian que la concreción de dichos proyectos sea producto de una planificación participativa realizada en el pladeco.

Para que se produzca un sistema de planificación territorial asociado a incentivos, se propone que la Subdere establezca como requisito de asignación de recursos PMB o PMU solicitados por alcaldes y alcaldesas (u otra asignación de partida presupuestaria), estén contemplados en la operatividad de la planificación estratégica contenida en el pladeco, o que formen parte de algún plan específico derivado del pladeco. De esta manera, tanto los alcaldes como funcionarios, actores políticos y Subdere, sabrán que el pladeco contiene alguna utilidad práctica a la hora de solicitar y asignar recursos para proyectos.

En el nivel regional, se puede implementar una situación similar pero con el fondo FRIL. Esta partida presupuestaria financia proyectos a los municipios, cuyo valor no debe superar las 2 mil UTM, siendo básicamente proyectos de infraestructura comunitaria, sedes, veredas, equipamiento. La misma lógica que para PMU PMB se pueda usar para FRIL, es decir, que su asignación esté intermediada por el vínculo de los proyectos con iniciativas específicas de menor envergadura contenidas en el pladeco, es decir, que sea un requisito vinculante para su aprobación.

Propuestas

Las dos medidas anteriores, se pueden implementar como propuesta de política pública y con cierto grado de compromiso de impulsarla por parte de las autoridades políticas de la subdere y del gobierno regional.

No obstante, para los proyectos de mayor envergadura que formulan municipios y otros servicios públicos que ingresan al Sistema Nacional de Inversiones y que requieren para su aprobación de la recomendación satisfactoria para obtener recursos (RS), se propone incorporar una medida adicional, la cual podría implicar iniciativa legislativa.

La propuesta contempla que como parte de la información requerida de parte del Ministerio de Desarrollo Social para calificar a un proyecto como recomendable para recibir recursos fiscales, se requiera certificación del municipio y del Cosoc (para asegurar participación directa de la comunidad) que señale que el proyecto en cuestión, forma parte de las definiciones estratégicas contenidas en el pladeco. Esta medida garantizaría un vínculo directo de la planificación contenida en el pladeco con el financiamiento sectorial y regional.

Finalmente, otras propuestas serían que las iniciativas de zonas rurales aisladas que se encuentren identificados en el PLADECO puedan ser evaluadas con un descriptor especial que permita una evaluación diferenciada por parte del Ministerio de Desarrollo Social, sobre todo, con iniciativas de sectores con baja población. Asimismo, se propone que se incorpore en el PMG municipal la variable “Postulación de proyectos a fondos sectoriales establecidos en el PLADECO”. Es decir, premiar o incentivar la coherencia de la planificación versus la ejecución.

A continuación se presenta una síntesis con las 15 propuestas específicas que derivan de las 5 macro-propuestas que se derivan del estudio encargado por la subdere. Se agrega una especificación respecto de si es una medida que se puede impulsar como política pública, emanada desde el gobierno, o requiere de modificación legal, básicamente de la ley 18.695 orgánica constitucional de municipalidades.

Cronograma

Implementación propuesta para el fortalecimiento del PLADECO

Propuesta General	Propuesta específica	Naturaleza de la propuesta (política pública o reforma legal)	Temporalidad y especificidad (legal o política pública)
Propuesta: Monitoreo participativo del pladeco	1.- Financiamiento nacional /subdere) o regional (Gore) de monitoreo ciudadano del pladeco	Política Pública	Primer semestre de 2022 en adelante
	2.- “Comisión ciudadana veedora” de los avances del PLADECO.	Política Pública (buena práctica con apoyo de Subdere)	Segundo semestre 2021 primer semestre 2022.
	3.- COSOC municipales con función de realizar monitoreo anual del cumplimiento y avance del pladeco.	Modificación Legal ley 18.695	Inicio de Primer Semestre de 2022
	4.- Exigencia legal de incorporar evaluación anual de los avances del PLADECO en cuenta pública de alcaldes.	Modificación legal ley 18695	Inicio de primer semestre de 2022
	5.- Aprobación del PLADECO vía plebiscito comunal (con apoyo financiero para el plebiscito).	Política pública para disponer de recursos (como experiencia piloto)	Segundo semestre 2021 o año 2022.
Propuesta Horizonte temporal y/o vigencia del PLADECO.	6.- Extensión de la vigencia de los pladeco a 10 años.	Política pública o modificación legal	Año 2022.
Propuesta: Planificación articulada y con foco territorial.	7.- Sistema de planificación territorial donde el pladeco sea la síntesis, de la planificación en el territorio.	Política pública	2022-2024
	8.- Establecimiento de convenios de programación funcional, o territoriales.	Política Pública (piloto o buena práctica)	2022.
Propuesta: Vínculo con otros niveles de gobierno.	9.- Unidad de coordinación de instrumentos de planificación territorial radicada en GORE.	Política pública	2022-2024
	10.- Unidad de Coordinación de Instrumentos de Planificación con foco territorial en SECPLAC Municipio.	Política pública	2022-2024
Propuesta: Incentivos positivos a la implementación del PLADECO.	11.- Requisito de asignación de recursos PMB o PMU a municipios que estén contemplados en el pladeco,	Política pública	Segundo semestre 2021
	12.- Requisito de asignación proyectos FRIL contemplados en pladeco.	Política pública	Segundo semestre 2021.
	13.- Exigir que proyectos estén contemplados en pladeco para asignar RS por parte de MIDESO.	Modificación legal	Años 2022-2023
	14.- Proyectos de zonas rurales aisladas identificados en el PLADECO puedan ser evaluadas con un descriptor especial en MDS	Modificación legal	Años 2022-2023
	15.- Incorporar en el PMG municipal la variable “Postulación de proyectos a fondos sectoriales establecidos en el PLADECO”.	Política Pública	Años 2022-2023

BUENAS PRÁCTICAS



Buenas prácticas

Las conclusiones del presente estudio se inclinan hacia una mirada crítica respecto del uso que las municipalidades le dan a los pladecos a la hora de tomar decisiones estratégicas y operativas, así como para priorizar la ejecución de iniciativas de inversión. No obstante, hay municipalidades u otras instituciones subnacionales que teniendo un diagnóstico y/o experiencias similares sobre el problema de utilidad del pladeco, han realizado acciones que les permitieron abordar dicho problema. Algunos de estos casos serán destacados en este capítulo, específicamente, se trata del caso de Puerto Montt, Asociación de Municipios de Atacama y la acción coordinada entre el Gobierno Regional y las Municipalidades de la Región de Los Ríos.



Puerto Montt: Formulación de PLADECO y estrategias de implementación

Aspectos generales

El año 1998 la Municipalidad de Puerto Montt elaboró el Plan de Desarrollo Comunal de Puerto Montt (PLADECO) utilizando la planificación estratégica como marco metodológico. Según el Director de SECPLAN, actualmente el mismo de aquel periodo, esta práctica se ha mantenido en el tiempo y en cada actualización se ha buscado mejorar. Asimismo, se llegó a definir y establecer una Misión para Puerto Montt y los objetivos estratégicos para su concreción. Sin embargo la planificación estratégica no desarrolla en profundidad los caminos para transformar la estrategia en planes operativos anuales, con lo que se corre el riesgo de dejar la planificación sin concretarse, por lo tanto, se debió generar los mecanismos que permitieran transformar el plan, en actividad de todos y de todos los días, es decir, mecanismos capaces de alinear los objetivos estratégicos de la Comuna con el nivel operativo y que las unidades municipales se identificaran directa o indirectamente con los objetivos estratégicos comprometiéndose a cumplirlos anualmente a través de una misión propia y objetivos específicos.

Buenas prácticas

De la necesidad de hacer operativo el PLADECO, se crean los Compromisos de Gestión como un proceso permanente y cíclico que apuntó a formalizar y ejecutar una acción coordinada, facilitando el seguimiento individual y colectivo de las metas propuestas, con el propósito de alcanzar la Misión definida para Puerto Montt en el PLADECO.

Los compromisos de gestión transformaban los lineamientos estratégicos del Pladeco, en planes de acción anuales, que involucraban a todas las Unidades. Definiendo para ello, en cada Unidad : la misión, los objetivos específicos, las acciones para alcanzar los objetivos, metas que cuantifican los objetivos y los indicadores que permiten medir las metas, comprometiendo a todo el Municipio, con el propósito de alcanzar la Misión definida para Puerto Montt.

Aspectos innovadores

Los compromisos de gestión se constituyen como el camino concreto para operacionalizar los objetivos estratégicos y definir en el presente, lo que se hará en el futuro, comprometiendo a todas las Unidades Municipales, con el propósito de alcanzar la Misión definida para Puerto Montt. Se creó un Comité de Gestión conformado por la Secretaría Comunal de Planificación, Dirección de Administración y Finanzas, Jefe de Personal.

Este comité tuvo por función apoyar técnicamente a las Unidades en la formulación, revisión, redefinición de los Compromisos de Gestión además de supervisar la marcha del proceso de los compromisos: Seguimiento, control de los plazos y metas, y la evaluación semestral y anual de los compromisos fijados para las Unidades. Cada unidad municipal definió la Misión de la Unidad, objetivos específicos, acciones, metas, indicadores. El Comité de Gestión entregó apoyo técnico y metodológico a cada Unidad a través de reuniones de trabajo calendarizadas, para lograr su coherencia con el Pladeco y el proyecto de presupuesto.

La Secplan analizaba y evaluaba los informes de avances de cada unidad, comunicando de ello al Alcalde, a las Unidades y a la Dirección de Control. La Secplan conjuntamente con la Unidad efectuó las correcciones y redefiniciones necesarias en los objetivos, acciones, metas e indicadores, que permitieran dar cumplimiento a los compromisos.

Buenas prácticas

Otros aspectos a considerar

La ejecución de los compromisos de gestión continuó independiente del periodo alcaldicio y se constituyeron como base para la definición posterior de los PMG.

Contacto: Ivan Leonhardt, Director de Secplan. ivan.leonhardt@puertomontt.cl



Región de Atacama: Coordinación regional para la planificación territorial

Aspectos generales

La experiencia es un esfuerzo de coordinación público – privada para revisar la planificación comunal -expresada en los Planes de Desarrollo Comunal, PLADECOS- a objeto de determinar elementos transversales para elaborar la Estrategia de desarrollo regional EDR. Esta buena práctica se viene desarrollando desde el años 2020 y se proyecta hacia mediados del 2022.

En un trabajo conjunto entre la Asociación Regional de Municipalidades de Atacama, los 9 municipios de la región y la Cámara chilena de la construcción, se lleva a delante un proyecto de revisión y análisis de los planes de desarrollo comunal para extraer insumos importantes a la hora de elaborar la ERD. Se busca que la próxima EDR sea coherente y dialogue con las planificaciones comunales. Y no que sean instrumentos de planificación aislados que vayan por carriles propios y sean permanente fuente de conflictos territoriales.

Se trata de promover un dialogo técnico - político entre los distintos actores del territorio, incluyendo al gobernador regional electo, para conocer los contenidos de la planificación comunal; sus avances y retrocesos, su pertinencia o no. La cámara chilena de la construcción dispuso de recursos materiales y un equipo técnico de 5 profesionales para que, junto a profesionales de la Asociación de municipalidades de Atacama, lleven adelante esta iniciativa que terminará en su primera fase con una publicación al respecto.

Buenas prácticas

Aspectos innovadores

En esta experiencia se destacan algunos elementos interesantes para su replicabilidad:

- Cooperación pública privada.
- Participación amplia de distintos actores tanto políticos como técnicos, así como sectores de la ciudadanía.
- Ejercicio de revisión y evaluación de los distintos PLADECOS y su pertinencia en la presentación a fondos sectoriales.
- Construcción de la Estrategia de Desarrollo Regional -EDR- desde abajo hacia arriba.

Contacto: Sr. Wilson Wastavino, Secretario Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades de Atacama. wastavinorivera@gmail.com



Región de Los Ríos: Sesiones de Consejo Regional de Los Ríos en cada comuna para conocer Pladecos y su estado de avance

Aspectos generales

Esta experiencia se comienza a implementar a partir del año 2008, un año después de la creación con la creación de la región de Los Ríos. En su génesis, la puesta en marcha de la nueva región se planteó como un modelo de funcionamiento de las instituciones políticas con un carácter más participativo y descentralizado intra-región.

La experiencia se desarrolló como un intento de acercar a las personas y los municipios a la nueva región y comenzó realizando sesiones de consejo regional en cada una de las comunas. Luego, a partir del año 2014 se comenzó a incorporar la presentación de los planes de desarrollo comunal de parte de los alcaldes para fundamentar los proyectos que seguidamente eran presentados para aprobación por parte del Consejo Regional para obtener financiamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Buenas prácticas

Las sesiones en comunas distintas a la capital regional se realizaban cada 15 días y en el año calendario se alcanzaba a sesionar en cada una de las comunas de la región de Los Ríos (que son en total 12 comunas).

Esta iniciativa ha resultado relevante porque ha ido otorgándole importancia a la planificación regional y local a la hora de tomar decisiones sectoriales y regionales. Ahora bien, este esfuerzo no significa que se asegure financiamiento para las iniciativas planteadas o presentadas por los alcaldes y alcaldesas, sino que básicamente se provocaba sensibilidad de los temas y problemas de cada territorio.

Es una iniciativa relevante para combinar la planificación comunal -expresada en los Planes de Desarrollo Comunal, PLADECOS- con los lineamientos de la Estrategia de Desarrollo Regional, EDR. Esta es una iniciativa liderada e impulsada por el Consejo Regional de la Región de Los Ríos y que han apoyado todos los Intendentes Regionales, lo cual ha servido para legitimar y valorizar la utilidad del pladeco para la toma de decisiones. Se promueven los diálogos técnicos y políticos sobre los instrumentos de planificación, para conocer los contenidos de la planificación comunal respecto de sus avances y retrocesos, su pertinencia o no al territorio.

Es importante aclarar que no existe evidencia exhaustiva que así lo demuestre, no obstante, si se puede afirmar que ha contribuido a ir posicionando de manera paulatina la utilidad del pladeco para la gestión política y técnicas de alcaldes y municipios respectivamente.

Aspectos innovadores

En esta experiencia se destacan tres elementos interesantes para su replicabilidad:

- Descentralización intrarregional: Todas las comunas tienen la oportunidad de mostrar su pladeco, a través de sus alcaldes, a los consejeros regionales, de tal forma de sensibilizar la inversión con foco territorial.
- Participación de consejeros regionales y funcionarios de gobierno regional en la difusión de las principales prioridades del pladeco en cada comuna.
- Articulación de niveles de gobierno (regional y municipal) en función de los planes de desarrollo regional y local.



Bibliografía

1. Aguilar, Karen. 2017. Propuesta de mejora a la implementación y control del plan de desarrollo comunal (PLADECO), Instrumento de planificación de la Ilustre Municipalidad de Purranque. Trabajo de Titulación para optar al título de Ingeniero Civil Industrial. Escuela Ingeniería Industrial, Universidad Austral de Chile Puerto Montt.
2. Chaverri, D. (2017). De los métodos a la metodología en los diseños de investigación en ciencias sociales. Vol 37, N° 55, (1-14), EISSN: 2215-2997
3. Echeverría, H. (2017). Los fundamentos epistemológicos de los métodos mixtos. Revista Cronia. N° 13. ISSN 2344 942X
4. Esparza, Claudia. 2010. La Territorialización de la participación ciudadana en el marco de la elaboración de planes de desarrollo comunales. En Revista Tiempo y Espacio 25/2010 ISSN: 0716-9671
5. Floody Paula y Patricio Padilla. 2015 ¿Participación ciudadana en Temuco? El caso de la Planificación de Desarrollo Comunal (2002-2012). En Revista FRONTERAS VOL II NÚM. 1. ISSN 0719-4285 · PÁGS. 49 -64
6. Hernández-Sampieri, R. y Mendoza, C. (2008). Metodología de la Investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. Editorial McGraw-Hill, México.
7. Janse, K. et al (2007). E-Survey methodology. En Reynolds, R. et al Ed. Handbook of Research on electronic surveys measurements, pp. 1 – 8, Idea Group Reference
8. Jorquera Álvaro y Héctor Pineda. 2014. El Plan de Desarrollo Comunal como una oportunidad para la participación ciudadana: Creación de Observatorio de Desarrollo Local Para la comuna de San Bernardo, Chile. En Revista de Estudios Políticos y Estratégicos. 2 (1): 66-89, 2014.

9. Kvale, S. (2008) Las entrevistas en investigación cualitativa. Edición traducida 2011. Ed. Morata, España.
10. Loyola Christian y Juan Rivas Maldonado. 2010. Análisis de indicadores de sustentabilidad para su aplicación en una ciudad intermedia de Chile: El caso de Chillán y su Plan de Desarrollo Comunal. En revista Tiempo y Espacio 25/2010.
11. Montecinos, Egon. 2008. Los incentivos de la descentralización en la gestión municipal chilena: gestión política sin participación democrática. En Revista ESTADO, GOBIERNO, GESTIÓN PÚBLICA Revista Chilena de Administración Pública N° 12 Diciembre 2008.
12. Orellana, Arturo; Mena José y Martín. 2016. Plan de desarrollo comunal: ¿El instrumento rector de la gestión municipal en Chile? Revista INVI, 31(87), 173-200.
13. Orellana, Arturo; Moreno, Daniel; Irizarri Diego y Katherine Mollenhauer. 2020. Análisis de la perspectiva de integración de la política nacional de desarrollo rural. Planes de Desarrollo Comunal en Chile. En Revista Urbano, 23(42), 66 -79. <https://doi.org/10.22320/07183607.2020.23.42.06> (Original work published 30 de noviembre de 2020).
14. Ramírez, Álvaro. 2002. Modernización de la gestión pública, participación ciudadana y generación de capital social : lecciones y aprendizajes de la experiencia del plan de desarrollo comunal en Chile VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
15. Rocco, L. Oliari, N. (2007). La encuesta mediante internet como alternativa metodológica. VII Jornadas de sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
16. Ruz, Miguel; Maldonado, Maximiliano; Orellana, Arturo; y Magdalena Vicuña. 2014. “Planes de Desarrollo Comunal: propuestas para mejorar su efectividad como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal” EN Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas. Centro de Políticas Públicas UC.

17. Santana, Gabriel. 2012. “Instrumentos de Planificación de la Gestión Municipal Chilena”. Tesis de Grado para optar al título de Ingeniero Comercial en la Escuela de Ingeniería Comercial de la Universidad Austral de Chile.
18. Soto, Tomás y Javier Fuenzalida. 2020. “Uso de la Planificación Estratégica y Contexto Político: Hallazgos de un estudio de métodos mixtos sobre administradores municipales”. Ponencia presentada en el Segundo Congreso del Sur “Desigualdades, Territorio y Reforma del Estado”, organizado por el CER-UACH de la Universidad Austral de Chile.
19. Ubilla, Gerardo, y Rodrigo Villegas. 2017. Objetivos de los planes de desarrollo comunal (PLADECO) y ordenamiento territorial regional: servicios ecosistémicos y desarrollo de nuevas centralidades para la Región Metropolitana de Santiago. *Revista Geográfica Venezolana*, 58(1),62-85.
20. Valdivieso, Gonzalo. 2012. ¿Para qué sirve el PLADECO? PLANEEO. Columna de opinión (7), septiembre 2012. Disponible en: <http://revistaplaneo.uc.cl/planeo-hoy/columnas/lugares/para-que-sirve-el-pladeco>.
21. Valenzuela, Felipe. 2018. Plan de desarrollo comunal y gestión municipal. ¿Participación real o instrumento ilusorio? *Revista Electrónica de Trabajo Social, Universidad de Concepción (Chile) Número 18, Año 2018, Semestre II. ISSN - 0719-675X*