

**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.**

*LOCAL DEVELOPMENT PLAN AS AN OPPORTUNITY FOR
CITIZEN PARTICIPATION: CREATION OF OBSERVATORY
OF LOCAL DEVELOPMENT FOR THE COMMUNE OF SAN
BERNARDO, CHILE.*

autores

Álvaro R. Jorquera Mora ¹

Héctor D. Pineda Novoa ²

RESUMEN

Las Municipalidades en Chile por ley están en la obligación de tener vigente un instrumento denominado “Plan de Desarrollo Comunal” (PLADECO), sin embargo, en la práctica este instrumento es más bien indicativo y no regulatorio. Frente a esto se propone la creación de un Observatorio de Desarrollo Local con un fuerte componente de participación ciudadana. Este Observatorio, conformado por el municipio en conjunto con la sociedad civil, permite hacer un control del Plan con una mirada técnica y ciudadana.

Se propone como caso para aplicar el Observatorio, la comuna de San Bernardo, con el fin de mostrar de manera concreta cómo sería su instalación y puesta en funcionamiento.

PALABRAS CLAVE: Participación ciudadana, Desarrollo local, PLADECO.

ABSTRACT

Municipalities in Chile are obliged by law to have an instrument called “Local Development Plan” (PLADECO), however in practice this instrument is more indicative than regulatory. In this scenario, the creation of an Observatory of Local Development with a strong component of Citizen participation is proposed. The Observatory, made by the municipality in conjunction with the Civil society allows control this Plan with a technical and civic approach. It is proposed to apply the Observatory in San Bernardo district, in order to show concretely how would be its installation and start-up.

KEYWORDS: Citizen participation. Local development. PLADECO

1.- Cientista Político y Organizacional de la Universidad Tecnológica Metropolitana, Master en Cooperación al Desarrollo de la Universitat Jaume I de Castellón. Docente en diversas instituciones de educación superior. Miembro del Directorio 2012-2014 de la Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP). Email: arjorque@gmail.com.

2.- Arquitecto, Universidad de Chile. Asesor Urbanista de la Ilustre Municipalidad de San Bernardo. Experiencia en planificación y desarrollo urbano y regional, Chile e Israel. Email: hpineda@sanbernardo.cl. Artículo recibido el 27 de marzo y aceptado el 9 de abril 2014.

INTRODUCCIÓN

No es una sorpresa que a nivel local la ciudadanía está adquiriendo lentamente espacios para participar en la toma de decisiones públicas, siendo esto tradicionalmente tarea exclusiva de las autoridades comunales. Tampoco lo es que las autoridades vayan entendiendo que decisiones participativas generan una mayor legitimidad de los actos y una corresponsabilidad en los procesos. De hecho, en Chile, la participación ciudadana ha sido un tema de debate durante los últimos años por parte de los partidos políticos, el Gobierno, las organizaciones no gubernamentales y la opinión pública, entre otros.

Este debate se ha inclinado por generar un discurso favorable hacia la participación ciudadana, discurso que no se ha replicado de manera suficiente en la generación de condiciones propicias para su ejercicio en los espacios gubernamentales.³

El presente documento propone la generación de una condición propicia en el mundo local para la existencia de participación ciudadana que vaya más allá del mero discurso, llegando incluso a ejercer un control sobre el desarrollo del territorio, que debió además ser acordado previamente por los actores sociales locales y plasmado en el instrumento denominado Plan de Desarrollo Comunal.

El intento, entonces, es proponer una aplicación concreta de una forma de participación que conjugue el deseo ciudadano por ser parte de la toma de decisiones y el interés expresado en el discurso de las autoridades políticas por integrar a la ciudadanía al momento de tomar decisiones que afecten al colectivo.

3.- Cfr. ESCOBAR (2004)

CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN

Como ciudadano se entiende, desde un punto de vista jurídico, a los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva.⁴ El inciso 2.º del mismo artículo 13 agrega: “la calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran”.

Siguiendo a Fernández, lo que nos hace ciudadanos es la consideración de la realidad política como un factor dependiente de los sujetos que buscan instituir un orden social, conforme a acciones y discursos que se mueven, teóricamente, independientes del sistema.⁵ Se observa en esta aseveración que la ciudadanía depende de la capacidad del individuo de buscar influir en el orden social. ¿Cómo influye el ciudadano? A través de la participación.

Ahora bien, la participación no puede ser reducida sólo a un conjunto de instituciones, normas y procedimientos para la elección de representantes a cargos de ejecución y legislación gubernamental, ya que esta definición alude solamente al procedimiento electoral para la elección de una “elite política”.⁶ Por ende, debe implicar necesariamente al conjunto de los ciudadanos como agentes efectivos de intereses y capacidades sobre los cuales ha de desarrollarse el sistema político y las políticas públicas.

Si se define la participación haciendo hincapié en su capacidad de otorgar eficacia a las políticas públicas y acciones de gobierno, entonces, a la vez es algo más. La participación se convierte en una herramienta para una democracia más sustantiva, que implica la redefinición del vínculo entre Estado y sociedad civil, de tal forma que se

la considere como algo activo y propositivo y no como algo pasivo.

El influir en la sociedad que, se entiende, que es una sociedad política por excelencia, se realiza a través de la participación que como ya se ha ido conociendo, corresponde *al conjunto de actividades mediante las cuales los ciudadanos, en virtud de sus derechos cívicos e intereses concretos, inciden en la formulación, implementación y evaluación de las políticas de gobierno, otorgándoles de esta manera legitimidad.*⁷ Además, implica el influir sobre la elección y evaluación de las personas que hacen esas políticas.⁸ La participación ciudadana es la intervención de las personas y los colectivos en actividades que influyan en la agenda pública, en defensa y promoción de sus intereses sociales.

4.- Cfr: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE (2005)

5.- FERNÁNDEZ (2007) p.16

6.- Cfr: CANTO (2007)

7.- FERNÁNDEZ (2007) p.20

8.- Cfr. MÁRQUEZ et al (2001)

LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO COMUNAL

Precisamente el artículo n.º 21 habla sobre la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA): “... desempeñará funciones de asesoría del Alcalde y del Concejo, en materias de estudios y evaluación, propias de las competencias de ambos órganos municipales”. Esta secretaría juega un rol importante en el presente escrito.

Como instrumento principal de planificación del desarrollo local está el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), que es definido según la Ley Orgánica de Municipalidades en el artículo n.º 7: “...Instrumento rector del desarrollo en la comuna, contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural. Su vigencia mínima será de cuatro años, sin que necesariamente deba coincidir con el período de desempeño de las autoridades municipales electas por la ciudadanía. Su ejecución deberá someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan. En todo caso, en la elaboración y ejecución del plan comunal de desarrollo, tanto el Alcalde como el Concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o ejerzan competencias en dicho ámbito”.

En la definición de PLADECO se indica que Alcalde y Concejo deberán “tener en cuenta la participación ciudadana”. Existe, ciertamente, poca precisión

La Ley Orgánica de Municipalidades,⁹ en su párrafo 4.º, detalla cómo debe ser la organización interna de una Municipalidad.

con la expresión “tener en cuenta”, por cuanto no necesariamente indica una obligatoriedad de generar espacios de participación ciudadana vinculantes.

Los municipios tienen como atribución privativa, según el artículo n.º 3 de la Ley Orgánica de Municipalidades, “Elaborar, aprobar y modificar el Plan Comunal de Desarrollo”. Además, el artículo n.º 5 de la misma ley indica que dentro de las funciones esenciales de los municipios está “Ejecutar el Plan Comunal de Desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento”. De lo anterior se desprende que sólo los municipios pueden elaborar un PLADECO y que es labor de estos el llevarlos a cabo.

Respecto a la gestión del territorio, el artículo n.º 6 de la citada ley indica que los municipios deben contar como mínimo con tres instrumentos, explicitándose que uno de estos es el Plan Comunal de Desarrollo. Por lo tanto, se entiende que el PLADECO es un instrumento obligatorio para todos los municipios de Chile en cuanto a su existencia.

A pesar de la relevancia que se manifiesta en la ley, el PLADECO en la práctica es sólo un instrumento indicativo para la administración comunal. En la mayoría de los casos no se percibe un sentimiento de obligatoriedad por parte de la autoridad comunal en la ejecución de los planes, programas y proyectos que en este se indican.

9.-Cfr: LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES (2006)

El sentimiento de “no obligación” para cumplir con lo indicado en el PLADECO se basa, a juicio de quienes escriben en al menos cuatro puntos:

1. El PLADECO implica pensar la comuna en el mediano y largo plazo, plasmando una visión de desarrollo que trasciende a la autoridad de turno, relegando la orientación política partidista que posea o que lo apoyó para asumir el cargo. El PLADECO, entonces, entra en conflicto con la mirada de corto plazo que predomina en las administraciones comunales chilenas, donde sí se releva la orientación político partidista de la autoridad local. La consecuencia: desinterés por utilizar el PLADECO.

2. Generalmente, 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 PLADECO se dé, más bien, a un nivel técnico, obviándose la visión ciudadana. La consecuencia directa es el alejamiento del ciudadano del proceso de elaboración del instrumento de planificación del desarrollo.

3. No existe presión por parte de los actores sociales locales para hacer cumplir el PLADECO. Probablemente, por no considerarlo fruto del 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 PLADECO. La consecuencia: indiferencia por un instrumento que no consideran propio.

4. Los Concejales no sólo no demuestran mayor interés por presionar a la autoridad, aun existiendo en la ley herramientas para ello, sino que se suma el que generalmente tampoco participan cuando

se les convoca, malentendiendo que la formulación del instrumento es sólo responsabilidad de la autoridad edilicia.

La Ley Orgánica de Municipalidades en su artículo n.º 79 dice que el Concejo Municipal tiene como una de sus funciones la de supervisar el cumplimiento del Plan Comunal de Desarrollo. Incluso, este Concejo puede disponer la contratación de una auditoría externa que evalúe la ejecución del Plan de Desarrollo (Artículo n.º 80). Si no hay control sobre el PLADECO por parte de quienes debiesen llevarlo, ¿cómo esperar control de otros actores? Estos cuatro puntos detectados pueden abordarse para que los Planes de Desarrollo Comunal tengan el rol estratégico en pos del desarrollo de las comunas de Chile.

Para abordar el punto n.º 1 se hace necesaria la existencia de obligatoriedad, dada por la ley, para el cumplimiento del PLADECO. Junto con esto, es fundamental avanzar en un cambio paradigmático de los funcionarios municipales, directivos y autoridades locales que les permita comprender la necesidad de lograr un equilibrio entre el corto plazo y largo plazo.

Para hacer frente a este tipo de participación ciudadana “por conveniencia”, relatada en el punto n.º 2, es necesario que la elaboración del Plan de Desarrollo Comunal tenga poder de convocatoria que incluya una fuerte participación ciudadana al momento de hacer el diagnóstico comunal y de definir tanto estrategias comunales para el desarrollo como formas de control del instrumento. Además, la participación debe convertir a la ciudadanía en el actor que apruebe o rechace la propuesta de PLADECO. Esto último, a través de la realización de un Plebiscito Comunal (instancia que la ley efectivamente contempla, pero que en la práctica

no se utiliza por diversos motivos. Entre estos, el alto costo que implica hacer un plebiscito).

El punto n.º 3 podrá ser enfrentado si se logra realizar un PLADECO que efectivamente sea fruto de una discusión de los actores sociales locales y represente realmente las visiones de desarrollo existentes en el territorio. De esta manera, será posible tener un instrumento cercano que motive a la ciudadanía a controlar su cumplimiento.

El punto n.º 4 puede contrarrestarse promoviendo la creación de una comisión permanente que permita al Concejo Municipal supervisar el instrumento. La creación de comisiones está definida en el Artículo n.º 92 de la citada Ley, por lo que esta medida no requiere modificación alguna de la norma.

Recapitulando, los cuatro problemas que se describen son posibles de contrarrestar, pero para eso se requieren gobiernos locales innovadores que comprendan la importancia de las estrategias de largo plazo a la hora de avanzar hacia el desarrollo local, y además que tengan la convicción que la entrega de espacios de poder y participación a la ciudadanía reporta un beneficio para la democracia en el nivel local.

NIVELES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los “niveles de participación ciudadana” se refieren a los distintos grados de participación, según una escala progresiva de involucramiento en las posibilidades de influencia sobre la gestión pública. Como base se ha tomado la clasificación entregada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo¹⁰ (SUBDERE) que consta de seis niveles de participación ciudadana. Esta clasificación se ha complementado con otras clasificaciones, pero manteniendo íntegra la estructura dada por la citada SUBDERE.

Los “niveles de participación ciudadana” se refieren a los distintos grados de participación, según una escala progresiva de involucramiento en las posibilidades de influencia sobre la gestión pública. Como base se ha tomado la clasificación entregada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo¹⁰ (SUBDERE) que consta de seis niveles de participación ciudadana. Esta clasificación se ha complementado con otras clasificaciones, pero manteniendo íntegra la estructura dada por la citada SUBDERE.

1. Nivel de información: esta modalidad es señalada como un nivel que no corresponde exactamente a un nivel de participación. Sin embargo, se incluye ya que corresponde a una condición básica para la existencia de los siguientes niveles. El presente nivel implica proveer información sobre el tema en cuestión, información que por lo demás es de carácter unidireccional sin posibilidad de retroalimentación o negociación por parte de la ciudadanía. No obstante lo anterior, la autoridad pública debe asegurarse de que la información que está entregando tenga una difusión adecuada, sea oportuna, esté completa y que sea accesible para la ciudadanía.

2. Nivel de opinión o consulta: este tipo de participación, busca que la opinión ciudadana se

¹⁰.-Cfr: SUBDERE (2004)

incorpore de alguna manera predefinida por la institución y generalmente a conveniencia de ésta, en el diseño de las políticas, los instrumentos de planificación, en la definición de las formas de gestión y en el control social de sus compromisos públicos.

En una propuesta de SEGPRES,¹¹ se le denomina “Consultivo-Propositivo”, donde se explica que la idea principal de este nivel es recibir opinión y posturas respecto de un tema a través de preguntas, sugerencias e ideas que se establecen en una relación bidireccional entre quien efectúa la consulta y quien responde. Junto con la anterior, la sociedad civil también puede formular propuestas a los diferentes ámbitos del gobierno. En este nivel se destacan dos submodalidades: el subnivel *Consultivo-Propositivo sin respuesta obligatoria*, cuyo objetivo es recibir opiniones respecto de un tema, pudiendo ser estas opiniones solicitadas o ser recibidas sin mediar consulta explícita, no existiendo otros pasos en este subnivel que vinculen al ciudadano y sus opiniones con quien las recibe; y un subnivel denominado *Consultivo-Propositivo con respuesta obligatoria*, cuyo objetivo es recibir opiniones respecto de un tema, pudiendo estas opiniones ser solicitadas o ser recibidas sin mediar consulta explícita. Lo que distingue a este último subnivel de ser un nivel de carácter vinculante es que la opinión y postura de los consultados ingresa formalmente al proceso y debe ser respondida por quienes la solicitan o reciben. Lo anterior no implica que las opiniones o posturas deban ser acogidas por la institución determinada.

3. Nivel de participación relacionada a un beneficio: en este tipo de participación, se invita a organizaciones comunitarias de carácter funcional y territorial a presentar proyectos. Se logra así que el ciudadano se organice y participe como usuario activo de beneficios sociales. En general, tiende

a extinguirse su participación luego de obtenido el beneficio.

4. Nivel de participación decisoria-impugnatoria: Este nivel hace referencia a la posibilidad de que los ciudadanos se hagan parte en la toma de decisiones respecto de un tema específico de carácter público. Los acuerdos tomados entre las partes involucradas –institución y ciudadanía– tienen carácter vinculante. La modalidad más común en la que se hace patente este nivel de participación ciudadana es a través de una consulta que solicita una opinión con carácter resolutivo. De esta manera, quien hace la consulta se obliga no sólo a ingresar las opiniones y responderlas, sino a ejecutarlas según el reglamento establecido para la misma. Es precisamente esta característica la que la diferencia del subnivel de consulta con respuesta obligatoria

5. Nivel de decisión: este nivel pretende que la participación del ciudadano sea incorporada de forma directa a la hora de ejecutar y gestionar las políticas y programas de carácter público. Lo anterior se hace plausible al momento en que la decisión ciudadana es vinculante en el asunto o materia que la institucionalidad pone a disposición de la participación ciudadana, o a la hora en que el ciudadano u organización de la sociedad civil se integra al equipo que toma la decisión sobre algún proyecto o política pública.

¹¹-Cfr: MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA (2001)

En este tipo de participación, se puede incorporar la modalidad denominada por el ex MIDEPLAN¹² como cogestión o coejecución, que refiere a dar parte a la ciudadanía en la ejecución y/o la gestión de programas o servicios públicos a través de un proceso de negociación.

6. Nivel de control social: este nivel de participación ciudadana, siguiendo la propuesta de la SUBDERE,¹³ pretende que la participación esté en el ámbito del control, la fiscalización y la evaluación de los compromisos y de la gestión realizada por parte de la institucionalidad.

INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA FORMALES EXISTENTES EN CHILE PARA EL NIVEL LOCAL

a) Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil: este Consejo corresponde a un organismo asesor del municipio, el cual tiene como objetivo que las autoridades comunales conozcan las posturas nacidas desde la sociedad civil. Es posible encontrar una fuerte relación entre los Consejos de Sociedad Civil,¹⁴ que se realiza con los organismos que dependen del gobierno central y este Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Aunque éste último está inspirado en conocer, analizar y sugerir políticas públicas; como también, en generar acuerdos a nivel municipal y buscar asegurar la participación de la comunidad local en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Su estructura y sus alcances permiten clasificarlo dentro del nivel de participación consultivo, pues si bien hay entrega de información y posibilidad de

12.- Actualmente, Ministerio de Desarrollo Social.

13.- Cfr: SUBDERE (2004)

14.- Según la Ley 20.500 del año 2011 los Consejos de la Sociedad Civil son un mecanismo de participación ciudadana en que se vincula a los órganos de la administración del Estado con representantes de la sociedad civil organizada buscando acompañar a la máxima autoridad de cada ministerio o servicio público en los procesos de toma de decisiones en políticas públicas. Los Consejos de la Sociedad Civil son de carácter consultivo (no vinculantes y lo conforman miembros de la sociedad civil que tengan vinculación con los temas de competencia del órgano de la administración pública).

dar opinión y generar consultas, no hay obligación por parte de la Municipalidad de modificar sus políticas públicas producto de sus propuestas.

b) Presupuestos participativos: los presupuestos participativos nacen de la decisión de la institucionalidad pública que define que el gasto o inversión de una parte de su presupuesto será decidido por los ciudadanos/as que se involucren en el proceso.

Los presupuestos participativos atañen temas de interés público que cada institución definió previamente. Además, la institución definió los temas de relevancia, la forma de concursar, la implementación y la difusión, entre otras aristas.

Se observa que existe, en este caso, una instancia en donde el ciudadano se puede organizar y puede participar de forma directa en una política pública determinada, generando beneficios a la comunidad. Sin embargo, la ciudadanía no decide los montos destinados ni los temas abordados. Lo anterior porque la ciudadanía sólo comienza a participar cuando ya se ha decidido completamente dentro de la institución todo el proceso que se llevará a cabo. Por lo tanto, la participación ciudadana, si bien resulta ya mucho más directa, pues ejecuta políticas públicas en beneficio de su comunidad, no fue lo suficientemente completa como para, por ejemplo, decidir el porcentaje del gasto que debe implementarse en fondos concursables o temas de interés público donde se pueden generar concursos para la formulación de proyectos emanados desde la sociedad civil.

c) Plebiscito comunal: la Ley n.º 18.695, en su artículo n.º 99, dice: “El Alcalde, con acuerdo del Concejo, a requerimiento de los dos tercios de los integrantes en ejercicio del mismo y a solicitud de dos tercios de los integrantes en ejercicio del

consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, ratificada por los dos tercios de los concejales en ejercicio, o por iniciativa de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna, someterá a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, a la modificación del plan regulador o a otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal...”.

Respecto al porcentaje de ciudadanos que deben requerir un plebiscito comunal, el artículo n.º 100 indica que: “Para la procedencia del plebiscito a requerimiento de la ciudadanía, deberá concurrir con su firma, ante notario público u oficial del Registro Civil, a lo menos el 10% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal al 31 de diciembre del año anterior, debiendo acreditarse dicho porcentaje mediante certificación que expedirá el Director Regional del Servicio Electoral”.

Según lo anterior, el plebiscito comunal permite decidir sobre temas especialmente sensibles de la administración municipal, como lo son sus inversiones, el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), el Plan Regulador o cualquier tema de interés público. Se observa, entonces, un nivel de participación ciudadana de decisión-impugnación. Junto con esto, el artículo n.º 101 de la misma ley en su tercer párrafo dice: “Los resultados del plebiscito comunal serán vinculantes para la autoridad municipal, siempre que vote en él más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna”.

La calidad de vinculante que le otorga la ley al plebiscito comunal,¹⁵ permite clasificar a esta instancia dentro del nivel decisorio-impugnatorio que implica la existencia de la posibilidad de que los ciudadanos se hagan parte en la toma de decisiones respecto de un tema específico de carácter público, siendo estos acuerdos tomados con carácter vinculante. Al plebiscito comunal no se le considera dentro del nivel de decisión ya que la participación del ciudadano no se realiza en el momento de ejecutar y gestionar las políticas y programas de carácter público, sino que solo al decidir sobre la aplicabilidad o no de una propuesta. Por lo tanto, no se contempla la existencia de instancias de cogestión y coejecución entre la ciudadanía y el organismo en cuestión.

EL OBSERVATORIO DE DESARROLLO LOCAL: PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO

En el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), se presentan una serie de propuestas estratégicas, planes, proyectos y actividades en pos de lograr que la comuna (en este caso San Bernardo) avance de forma organizada y responsable en el proceso de desarrollo local. Estas propuestas sin duda deben ser monitoreadas en el largo plazo a través de un seguimiento continuo por parte de la municipalidad, como también de la ciudadanía.

Según la letra D del artículo n.º 21 de la ley Orgánica de Municipalidades,¹⁶ la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), en virtud de su función de ser una asesoría al Alcalde y al Concejo en ma-

terias de estudios y evaluación, le corresponderá “Efectuar análisis y evaluaciones permanentes de la situación de desarrollo de la comuna, con énfasis en los aspectos sociales y territoriales”.

La Secretaría Comunal de Planificación, según se infiere de la definición anterior, corresponde a la unidad encargada de evaluar el desarrollo comunal y los esfuerzos que emanan desde el municipio en esa dirección. Sin embargo, SECPLA no cuenta con instrumentos y mecanismos necesarios para hacer este seguimiento.

Es más: actualmente, la responsabilidad de evaluar el desarrollo local en San Bernardo se encuentra dispersa. El municipio carece de una unidad en donde se integre, analice y sistematice la información multisectorial.

SECPLA tampoco presenta un sistema formal de vinculación con la sociedad civil que permita generar una relación de sinergia entre el municipio y la comunidad en temas de planificación. Por la relevancia estratégica que tiene SECPLA en el desarrollo comunal, parece criterioso formalizar alguna relación entre ambos actores locales.

Se hace necesario, entonces, crear en el municipio, un equipo técnico especializado que pueda controlar y evaluar los procesos de desarrollo local que ocurren en la comuna. Idealmente, debiese estar ubicado en la Secretaría Comunal de Planificación.

15.- Si cumple con el requisito de participación en las urnas que señala la misma ley.

16.- Ley N° 18.695.

Para concretar una iniciativa innovadora como lo es crear un Observatorio de Desarrollo Local, se requiere de una planificación y un esfuerzo técnico importante, pero, sin duda, lo fundamental para la existencia del Observatorio corresponde a la existencia de una voluntad política para comprometerse a realizar los seguimientos y evaluar los procesos de desarrollo comunal en el largo plazo.

OBJETIVOS Y FUNCIONES DEL OBSERVATORIO DE DESARROLLO LOCAL

Los objetivos del Observatorio de Desarrollo Local deben ser:

evaluación ex post de las estrategias de desarrollo comunal.

- Elaborar información sobre el desarrollo comunal de calidad y actualizada, que le permita constituirse como un referente informativo eficaz y eficiente.
- Sugerir a la autoridad local ajustes necesarios para avanzar en la dirección de la imagen objetivo comunal, como también para mantener la gestión municipal dentro del ámbito de la misión y visión institucional.
- Proponer ámbitos con sus respectivos indicadores, que permitan evaluar con precisión el proceso de desarrollo local.

• Posicionarse y legitimarse como la unidad municipal que centralice el trabajo técnico de seguimiento y

• Constituirse como un equipo que permita una relación fluida entre el municipio y la sociedad civil en cuanto al monitoreo de los procesos de desarrollo local.

• Promover el control ciudadano de las autoridades locales y sus decisiones políticas, entendiendo que el control social corresponde al nivel máximo de participación ciudadana.

Por su parte, las funciones del Observatorio de Desarrollo Local deben ser:

• Formular indicadores de desarrollo para el territorio o ámbito municipal.

• Elaborar informes técnicos trimestrales que presenten una evaluación de la correspondencia entre las estrategias municipales de Desarrollo y la gestión propiamente tal. Estos informes serán presentados formalmente a la autoridad y a la ciudadanía.

• Elaborar estudios bianuales sobre desarrollo comunal mediante el análisis de indicadores previamente acordados. Estos estudios serán presentados formalmente a la autoridad y a la ciudadanía.

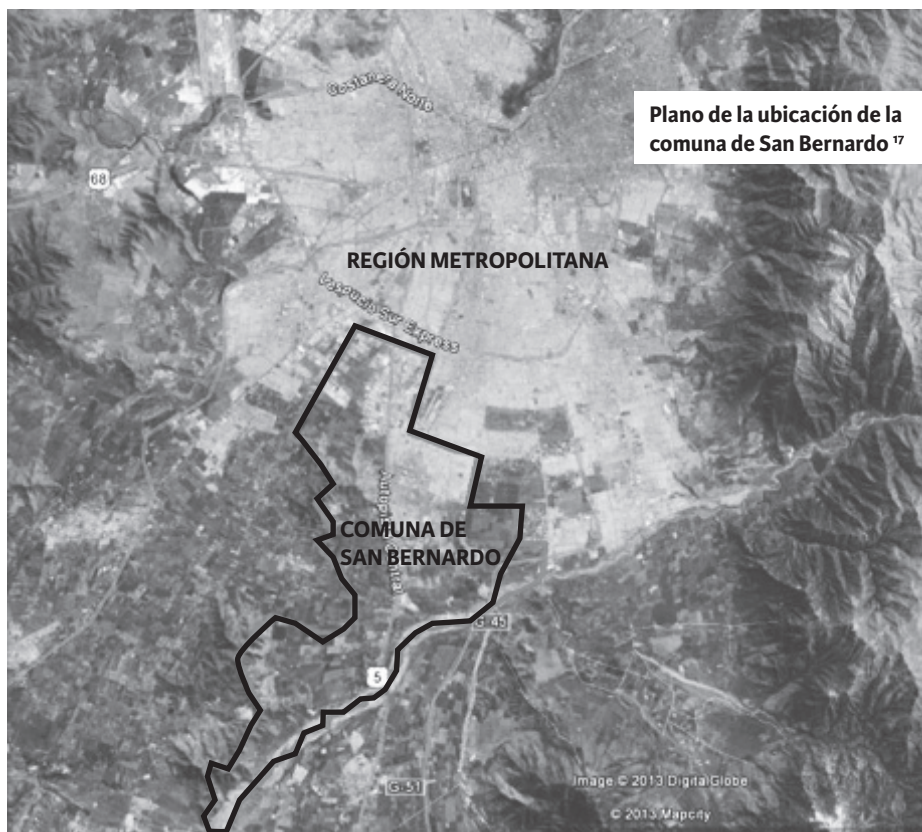
• Asesorar a la autoridad respecto a temáticas de Desarrollo Local, ámbitos e indicadores de desarrollo, análisis prospectivos –escenarios futuros– y evaluación de la percepción ciudadana de la gestión municipal.

• Crear y mantener en el tiempo el Consejo Estratégico de Desarrollo Local, proporcionando las condiciones técnicas y logísticas para su funcionamiento.

CONFORMACIÓN DEL OBSERVATORIO DE DESARROLLO LOCAL: PROPUESTA PARA LA COMUNA DE SAN BERNARDO

Antecedentes

San Bernardo está ubicado geográficamente entre los paralelos 70° 43` longitud Oeste y 33° 35` latitud Sur, emplazándose en el extremo sur de la Región Metropolitana.



17.- Imagen extraída desde Google Earth.

Administrativamente, San Bernardo forma parte de la Provincia del Maipo junto a otras tres comunas: Buin, Paine y Calera de Tango. La comuna de San Bernardo tiene además el rol de ser la capital de la Provincia.

En términos demográficos, actualmente, se estima para San Bernardo una población comunal trescientos seis mil cuarenta y dos habitantes y para el año 2015 de trescientos veintisiete mil cincuenta habitantes, manifestándose como la cuarta comuna más poblada de Chile detrás de Maipú, Puente Alto y La Florida. La superficie total de la comuna es de 154,8 km², representando un 13,8% de la superficie de la Provincia del Maipo y un 1% de la superficie de la Región Metropolitana.

San Bernardo está enmarcado por un interesante contraste paisajístico, en el cual destaca la convivencia de un amplio sector urbano con la vida rural, donde habitan cinco mil seicentas veinticuatro personas.

El Observatorio se concibe como una unidad técnica de análisis y evaluación de diferentes variables del ámbito comunal. Esto, para la realización de estudios socioeconómicos y de detección de necesidades que sirvan de apoyo a la planificación estratégica del desarrollo de San Bernardo.

La propuesta

El Observatorio se piensa como una instancia de participación ciudadana en la planificación comunal en el largo plazo y, también, como una instancia de control social del proceso de avance al desarrollo comunal.

El Plan de Desarrollo Comunal 2011-2020 sugiere dentro de sus programas a realizar durante el período 2011-2020, un “Observatorio de Desarrollo Local Ciudadano”. Este programa es explicado de la siguiente forma:¹⁸

NOMBRE DEL PROGRAMA:

Programa Observatorio de Desarrollo Local Ciudadano

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL

PROGRAMA: Con la creación del Observatorio se espera incentivar un proceso de desarrollo local con alta participación de la ciudadanía y diversos actores públicos y privados. Las dimensiones abordadas por la iniciativa se sitúan en el plano económico, social y ambiental, aplicando un enfoque de desarrollo local. Además se espera generar capacidades a nivel local para enfrentar la problemática ambiental (entre las ya mencionadas) trabajando con las organizaciones de la sociedad civil y la institucionalidad pública y privada, para así desarrollar métodos de diagnóstico y planes de acción que permitan dinamizar la actividad económica a nivel local, impulsando el desarrollo social a nivel local en base a la participación ciudadana y el fortalecimiento de las organizaciones sociales.

INSTITUCIÓN RESPONSABLE:

Administración Municipal (ADMU).

A modo de propuesta y siguiendo otras experiencias que tienen cierto grado de similitud, la conformación del Observatorio debiese seguir los siguientes pasos:¹⁹

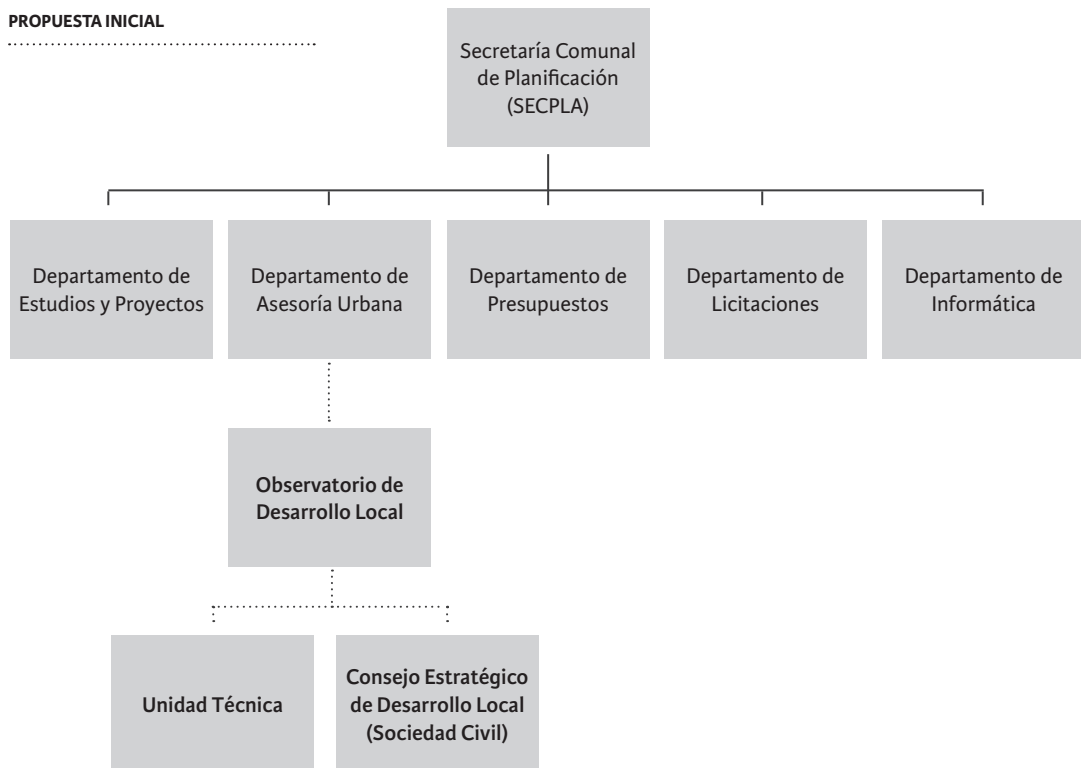
Paso 1: definir dependencia y justificar la creación del Observatorio

En este aspecto debe definirse la situación del Observatorio dentro del municipio. La idea fun-

damental es que sea una unidad que permanezca en el tiempo y que adquiera relevancia a la hora de la evaluación del desarrollo comunal.

Según lo planteado en el presente documento, por definición, el monitoreo del desarrollo comunal debe ser monitoreado por SECPLA. A continuación, se presentan las propuestas para ubicar el Observatorio dentro de la estructura organizacional municipal en San Bernardo.

PROPUESTA INICIAL



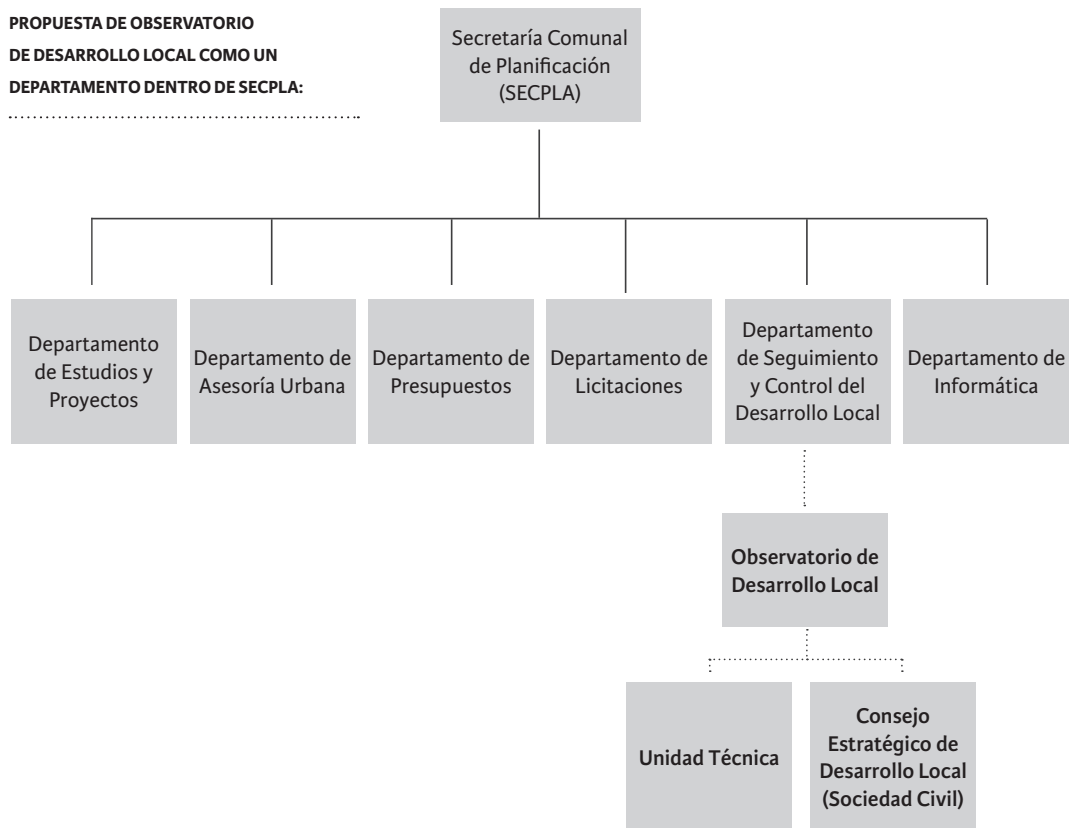
19.- Fundamentalmente, en la Municipalidad de Santiago

La propuesta de incluir el Observatorio de Desarrollo Local dentro del Departamento de Asesoría Urbana responde a la necesidad de sentar las bases del Observatorio, generar procedimientos y legitimar este Observatorio tanto dentro de la institucionalidad como también con la ciudadanía organizada.

Una vez lograda la instalación del Observatorio de Desarrollo Local en el municipio, se debe, necesariamente, buscar el crecimiento de esta nueva

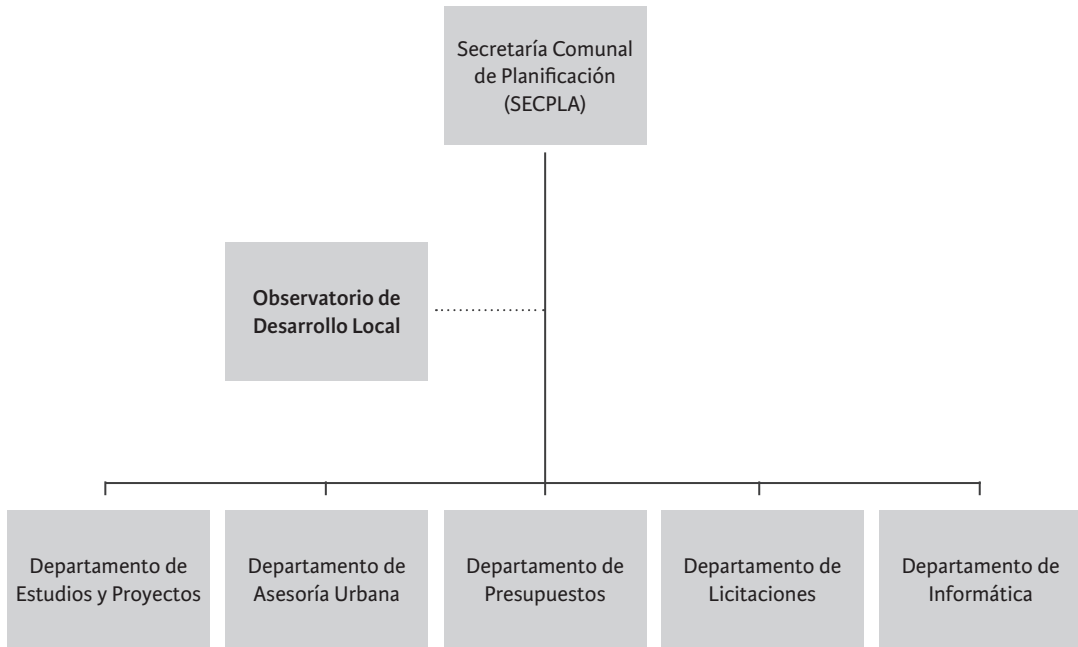
unidad dentro de la estructura organizacional, propendiendo a que el Observatorio de Desarrollo Local se posicione a nivel de Departamento dentro de la Secretaría Comunal de Planificación. Este Departamento se denomina “Departamento de Seguimiento y Control del Desarrollo Local” y en este estaría radicado el Observatorio de Desarrollo Local.

**PROPUESTA DE OBSERVATORIO
DE DESARROLLO LOCAL COMO UN
DEPARTAMENTO DENTRO DE SECPLA:**



**PROPUESTA DE OBSERVATORIO
DE DESARROLLO LOCAL COMO
FUNCIÓN DE STAFF DE LA SECPLA:**

.....



En esta propuesta se busca ubicar el Observatorio como un organismo de asesoría para la Secretaría Comunal de Planificación.

Si bien el presente texto subraya la necesidad de crear el Observatorio de Desarrollo Local dentro de la Secretaría Comunal de Planificación, no parece descabellado enunciar como opciones de ubicación del Observatorio otras dependencias del organi-

grama municipal. Estas alternativas serían, como un Departamento de la Administración Municipal o como una oficina dentro del Departamento de Organizaciones Comunitarias de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO)

Paso 2: discutir y revisar los indicadores que se utilizarán para evaluar el proceso de desarrollo local

Deben privilegiarse los temas de mayor relevancia que puedan intervenir para mejorarlos y que puedan ser obtenidos con mayor fidelidad a la realidad. Esta decisión debe tomarse en base a una reflexión colectiva dentro de la Unidad Técnica,

buscando consensuar una visión de desarrollo y tomando en cuenta los desafíos que se han propuesto en el PLADECO 2011-2020.

Deberán definirse ámbitos e indicadores que permitan realizar una medición del desarrollo comunal a través del tiempo. A modo de propuesta preliminar, se indican los siguientes ámbitos e indicadores que eventualmente pueden tomarse en cuenta:

<p>MOVILIDAD Y ACCESIBILIDAD</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cobertura de Estacionamientos • Inversión Pública en Infraestructura Vial • Accesibilidad al Centro • Capacidad de la Red Vial • Circuitos • Transporte Público 	<p>ACCIÓN SOCIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Complementariedad de la Acción Social Municipal • Hogares Pobres • Nivel de Escolaridad • Salud • Empleo • Calidad de la Vivienda • Gasto Social • Senectud 	<p>PARTICIPACIÓN COMUNITARIA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel de Participación Ciudadana por Tipo de Proyecto y/o Programa Social • Proyectos en los que la Ciudadanía participa en Priorización y Evaluación • Organizaciones existentes y Tipo de Equipamiento Comunal que apunte a fortalecer la Participación
<p>SEGURIDAD CIUDADANA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participación Comunitaria en Prevención para Seguridad Ciudadana • Áreas de Riesgo en el Territorio • Percepción Ciudadana de las Condiciones de Riesgo Local • Difusión y Conocimiento de la Acción Delictual • Inversión Municipal en Seguridad Comunal 	<p>ESPACIO PÚBLICO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Requerimientos Comunitarios de Mejoramiento del Espacio Público • Estándar de Mobiliario del Espacio Público • Estado de Conservación de los Pavimentos • Impacto de la Inversión Privada en el Espacio Público • Oferta de Áreas Verdes (m2 de área verde por hab.) 	<p>EQUIPAMIENTO Y SERVICIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concentración Barrial de Equipamientos • Densidad Barrial de Equipamientos • Inversión Municipal Total en EyS • Inversión Municipal por Tipo de EyS • Cobertura de Servicios Básicos a Nivel Barrial • Percepción Ciudadana sobre los EyS

RENOVACIÓN Y CONSERVACIÓN URBANA	MEDIO AMBIENTE	BASE ECONÓMICA
<ul style="list-style-type: none"> • Percepción Ciudadana de la Imagen Urbana de los Barrios • Dinámica Inmobiliaria Comunal • Intensidad del Repoblamiento a Nivel Barrial. • Factor de Protección Patrimonial 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación Ambiental en Establecimientos Educativos • Proyectos Ambientales con Participación Comunitaria en Fondos Concursables • Fuentes Fijas que deben paralizar en Pre y Emergencia Ambiental • Relación Denuncia/ Respuesta Municipal a Denuncia Ambiental • Reciclaje 	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión Económica Comunal • Actividad Económica • Reconversión

Paso 3: realizar el primer poblamiento de datos

Este poblamiento corresponde a la creación de los indicadores con los datos entregados por el PLADECO, con los datos actualizados que puedan existir en las distintas unidades municipales.

Paso 4: convocatoria para la constitución del Consejo Estratégico de Desarrollo Local

Este organismo estará constituido por representantes de la sociedad civil y tendrá como objetivos promover la participación ciudadana y generar un control ciudadano de los procesos de desarrollo comunal. En este caso, resulta interesante evaluar la posibilidad de que sea desde el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil donde puedan proponerse los integrantes para poder constituir el Consejo Estratégico de Desarrollo Local.

Paso 5: instalación de la función de seguimiento y perspectiva de futuro del Observatorio

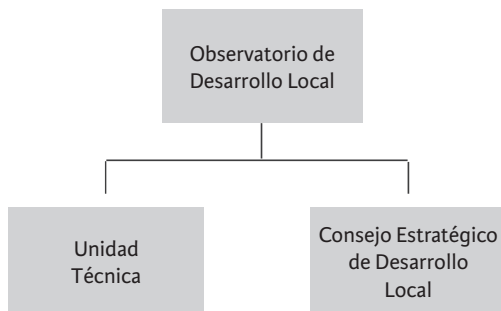
En este punto, debe procurarse el establecimiento físico del Observatorio de Desarrollo local tanto del “Equipo Técnico” como del “Consejo Estratégico de Desarrollo local”. Para el primero, es necesaria su ubicación física dentro del municipio, su instalación legal dentro del organigrama y su composición con profesionales ad hoc. Para el segundo, se requiere crear un reglamento donde se especifiquen los participantes, funcionamiento y forma de trabajo.

La existencia de un Observatorio de Desarrollo Local es una idea que si bien no es un tema extendido en Chile, ya existen ejemplos.²⁰ Sin embargo, la participación de la ciudadanía organizada en este Observatorio y la generación de información de carácter prospectiva convierten a este Observatorio en una unidad inédita y totalmente innovadora.

²⁰- Observatorio Desarrollo Local, Ilustre Municipalidad de Santiago.

FUNCIONAMIENTO DEL OBSERVATORIO DE DESARROLLO LOCAL

La estructura que tendrá el funcionamiento del Observatorio se presenta a través del siguiente esquema:



La Unidad Técnica, en primer lugar, debe preocuparse de realizar un monitoreo de las estrategias, planes, proyectos y actividades sugeridas en el PLADECO.

También, debe ser capaz de actualizar cada año los indicadores de desarrollo local, realizando cuadros comparativos que permitan percibir claramente avances, estancamientos o retrocesos en el desarrollo de la comuna.

Además, el Observatorio debe entregar un componente del futuro. Para esto, se contempla la realización de informes prospectivos que puedan observar situaciones y escenarios futuros. Los análisis prospectivos se realizarán utilizando softwares especializados en este tema, previa capacitación.

A su vez, el Consejo Estratégico de Desarrollo Local se hace parte del Observatorio producto de la necesidad de construir un espacio de análisis ciudadano del quehacer municipal y constituye un instrumento de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil, destinado a la reflexión, monitoreo y evaluación de las acciones, programas y políticas implementadas en el territorio.

Para ello, convergen en este Consejo organizaciones locales que trabajan bajo las dimensiones productiva, ambiental, territorial, vecinal, étnica, de género, cultural, entre otras.

Se debe buscar que, además de lograr representar en su conformación a la ciudadanía local organizada, su composición esté pensada para abordar temas de desarrollo económico, social y cultural.

SINERGIA EQUIPO TÉCNICO – CONSEJO ESTRATÉGICO DE DESARROLLO LOCAL

La relación que debe darse entre ambos va a resultar fundamental para el éxito del Observatorio de Desarrollo Local.

El trabajo colaborativo se da al momento de que el Equipo Técnico presenta al Consejo Estratégico resultados de los informes de evaluación ex post de las Estrategias de Desarrollo Comunal, de los de indicadores de desarrollo local y de los informes prospectivos. Esta presentación de información debe tener un pronunciamiento del Consejo Estratégico de Desarrollo Local que debe entregar una réplica con la visión de los resultados desde la sociedad civil, presentando las posibles inquietudes.

tudes sobre el nivel de avance de la comuna y la coherencia de los instrumentos de planificación comunal.

A su vez, el Consejo Estratégico representante de la sociedad civil, de propia iniciativa, presentará al Equipo Técnico la percepción desde la sociedad civil del avance al desarrollo de la comuna (en este caso, para San Bernardo). Esta información se convierte en un insumo para la Institución, pues entrega una visión ciudadana del estado de avance del proceso de Desarrollo Local y permite tanto identificar temas que desde la ciudadanía se definen como prioritarios como conocer la percepción que existe de la gestión, que realiza el municipio en ese período de tiempo

EQUIPO NECESARIO PARA CONFORMAR EL OBSERVATORIO

El seguimiento realizado por el Observatorio permitirá sugerir ajustes en la aplicación de las políticas a las autoridades locales y una

autoevaluación de la administración local a la hora de conocer la satisfacción de necesidades.

Para la conformación de la Unidad Técnica del Observatorio, se requieren profesionales que provengan de áreas diversas (Trabajo Social, Ciencia Política, Geografía, Sociología, Antropología Social, Economía y Administración Pública, entre otros) con dedicación exclusiva sobre el tema.

Dentro de los conocimientos que debiesen tener los profesionales que compongan el equipo, están las temáticas de desarrollo local; la planificación

estratégica en ámbito social, político, económico y territorial; la evaluación y seguimiento de proyectos; la participación ciudadana; y las metodologías prospectivas, entre otras.

Por su parte, el Consejo Estratégico de Desarrollo Local debiese tener un número y una representatividad similar a los que a continuación se presenta:²¹

- Aproximadamente, treinta miembros elegidos de forma directa por las organizaciones, según las proporciones que se detallan
- 40% elegido por las Juntas de Vecinos legalmente constituidas
- 30% elegido por las organizaciones comunitarias funcionales y demás organizaciones comunitarias
- 30% elegido por las organizaciones locales representativas de actividades productivas de bienes y servicios

21.- El número y porcentajes de representatividad son perfectamente modificables, atendiendo a la entrega de facilidades para realizar sesiones de trabajo, elaboración de informes por parte del Consejo Estratégico, facilidad para lograr Quórum en las convocatorias, entre otros factores.

COMENTARIOS FINALES

La Participación Ciudadana en la Planificación Comunal es una oportunidad para fortalecer el proceso de avance hacia democracias participativas a nivel local. Para eso deben entregarse las herramientas para dar garantía al derecho a la participación de la ciudadanía.

La Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), producto de su situación dentro del organigrama municipal, tiene una importancia fundamental. SECPLA es, por definición, una unidad de planificación territorial, presupuestaria y de inversiones que tiene como objetivo formular e instrumentalizar la estrategia municipal en relación a las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna, así como la planificación de su Desarrollo Urbano.

La participación ciudadana en SECPLA se puede dar a través de la figura del Observatorio de Desarrollo Local. Este Observatorio debe ser un órgano local que genere opiniones de tipo vinculantes, que busque dar cumplimiento a la idea de consenso social y que fomente los acuerdos entre los actores participantes.

El Observatorio deberá tener conocimiento de los estudios, programas, directrices y líneas de actuación que elabore o establezca el Municipio respecto de la formulación de la planificación estratégica comunal entregada por los instrumentos principales (PLADECO, Plan Regulador y Presupuesto Municipal anual). La idea fundamental es lograr que el Observatorio sea un real aporte en la elaboración de propuestas o a la hora de decidir entre alternativas.

La intervención del Observatorio en el proceso de monitoreo se deberá manifestar a través de la elaboración de documentos de análisis de los temas que tome en consideración, que podrán contener pronunciamientos sobre el tema tratado y/o propuestas alternativas.

El presente documento constituye un insumo interesante para administraciones o gobiernos locales interesados en analizar e implementar alguna forma de control social a nivel local. Además, es un texto que pone en valor la importancia de la participación ciudadana en las sociedades democráticas como un elemento legitimador de la política y de las políticas públicas.

Este documento busca generar discusión frente a la necesidad de monitorear los Planes de Desarrollo Comunal, siendo ese monitoreo una responsabilidad compartida y conjunta entre el municipio y la ciudadanía.

Finalmente, este texto se convierte en una guía metodológica para implementar un organismo inédito, un Observatorio de Desarrollo Local con un fuerte componente técnico y una potente mirada ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE, Diario Oficial de Chile. 8 agosto 1980. Se incluyen modificaciones de septiembre de 2005.

LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES, Ley 18.695. Diario Oficial de Chile, 26 julio de 2006.

LEY SOBRE ASOCIACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA, Ley 20.500. Diario Oficial de Chile, 16 Febrero de 2011.

MÁRQUEZ, Francisca, et al: “Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Secretaría general de la Presidencia, Santiago, 2001

MINISTERIO DEL INTERIOR: “Diccionario de Administración Pública”, Santiago, Chile, 2002.

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA: “Proyecto Reforma y Modernización del Estado” Agenda de Gobierno Electrónico 2002-2005, Estado del Arte II, Editorial Maval, Santiago, 2006.

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA: Documento “Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Marco Conceptual”, Junio 2001.

SUBDERE: “Participación Ciudadana en la Gestión de Gobiernos locales y Municipios”, documento de trabajo, Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo, división de políticas públicas, 2004.

MUNICIPALIDAD DE SAN BERNARDO: “Plan de Desarrollo Comunal, San Bernardo 2011-2020”, Documento elaborado por PAC Consultores, San Bernardo, 2011.

SUBDERE: “Programa de trabajo en fomento de la participación ciudadana”, Subsecretaría de desarrollo Regional y Administrativo, Unidad de Acción Estratégica, 2006.

Artículos de Revistas Digitales

CANTO, Manuel: “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”, *Revista Política y Cultura* [online]. 2008, n°.30, Universidad Autónoma Metropolitana, México. [citado 18 febrero 2014], Disponible en la World Wide Web: http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=5234&archivo=8-321-5234fez.pdf&titulo=Gobernanza%20y%20participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20frente%20al%20reto%20del%20desarrollo

ESCOBAR, Alejandro. “Participación Ciudadana y Políticas Públicas: Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década”. *Revista austral cienc. soc.* [online]. 2004, n.º.8 [citado 18 febrero 2014], p.97-108. Disponible en la World Wide Web: http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So718-17952004000100007&lng=es&nrm=iso