

**INVESTIGACIÓN: “PLANES DE DESARROLLO  
COMUNAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA:  
¿INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN O  
PARTICIPACIÓN INSTRUMENTAL?”**

INVESTIGACIÓN

**CUADERNO DE TRABAJO N° 55**

# ÍNDICE

|                                                                                                                         |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I - Introducción .....</b>                                                                                           | <b>3</b>  |
| <b>II – Contexto de la Investigación .....</b>                                                                          | <b>5</b>  |
| <b>III – Antecedentes Conceptuales.....</b>                                                                             | <b>8</b>  |
| <b>IV - Metodología .....</b>                                                                                           | <b>24</b> |
| <b>V - Visiones sobre la planificación y la participación</b><br><b>Comunal: los protagonistas y sus discursos.....</b> | <b>28</b> |
| <b>VI - Interceptando Visiones: Planificación y Participación</b><br><b>desde los actores involucrados.....</b>         | <b>41</b> |
| <b>VII – Consideraciones Finales.....</b>                                                                               | <b>45</b> |
| <b>VII – Bibliografía .....</b>                                                                                         | <b>47</b> |

## **Investigación: “Planes de Desarrollo Comunal y Participación Ciudadana: ¿instrumentos de participación o participación instrumental?”**

### **I.- Introducción**

Con el interés de explorar y dar cuenta de la relación entre el municipio y la ciudadanía en el ámbito de la planificación local, se plantea esta investigación focalizada en los llamados Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOs), instrumentos que fijan las directrices generales del desarrollo comunal a mediano y largo plazo y donde la participación ciudadana resulta ser un requisito indispensable en su proceso de elaboración y validación.

En este sentido resulta relevante, y a la vez un campo poco explorado, desarrollar un análisis de corte cualitativo basado en un acercamiento a las percepciones y representaciones de los diversos actores locales que en teoría debieran tomar parte activa en el diseño, sanción y ejecución de estos planes, en este caso el concejo municipal, las unidades técnicas del municipio y la ciudadanía representada por los dirigentes sociales.

Tal análisis permitirá dar luces respecto a cómo se verifica en ellos la incorporación de la ciudadanía en los lineamientos programáticos y políticas incluidas en los PLADECOs y la concepción de participación implícita en ellos, más allá de la exigibilidad legal que recae sobre los municipios en esta materia.

Por sobre la obligatoriedad que insta a los municipios a elaborar y ejecutar planes locales de desarrollo, ya sea con recursos propios o externos, cabe preguntarse sobre el real impacto de este tipo de planificación en el cotidiano acontecer de la gestión municipal y en la vida comunal.

Proponemos que el impacto de los PLADECO se vincula directamente con la valoración/validación que hacen de estos, los distintos actores involucrados o afectados por este instrumento de planificación por sobre las características técnicas propias del Plan. Su valor y vigencia se juega en el ámbito de las percepciones, intereses y roles desempeñados por el Concejo Municipal (autoridades políticas), las unidades técnicas de planificación del municipio (Secretaría de Planificación Comunal, fundamentalmente) y en alguna medida la ciudadanía comunal representada o adjudicada a los dirigentes sociales, especialmente de organizaciones formales (Juntas de Vecinos, entre otros).

El análisis de los discursos de estos actores en el contextos de seis comunas de la Región Metropolitana nos pueden entregar algunas pistas respecto al estado actual de la planificación comunal. Más allá de cuestionar los conceptos, modelos y del instrumental empleado; las prácticas reales, tensiones y conflictos entre los actores concretos en ámbitos cotidianos, nos dan cuenta de la naturaleza política e ideológica de la planificación, ya que ésta responde, aunque sea implícitamente, a un proyecto de sociedad y su realización, discusión sobre la cual actualmente la mayor parte de la ciudadanía tanto a

nivel local o regional, especialmente quienes viven en condiciones de marginalidad y pobreza, están excluidos.

## II.- Contexto de la Investigación

En los últimos años, la combinación de reforma del Estado y la globalización acentúa una nueva dinámica en los municipios con mayores competencias y con similares recursos, pero también con una mayor evaluación por parte de la ciudadanía.

En el nuevo escenario para los municipios se mezcla el aumento de las actividades municipales, un mayor protagonismo e incremento de las expectativas de la población, con fenómenos de declinación y estancamiento de comunas, de diferencias crecientes de ingresos entre las más ricas y las más pobres, problemas vinculados al desempleo, seguridad ciudadana o al medio ambiente. Con lo cual aparece por un lado, una revitalización de la gestión local (reacondicionamiento de instrumentos y de enfoques de gestión) y por otro, el espacio local aparece como un punto de concentración de la fragmentación social, de la protesta, la crisis de legitimidad de la política y la carencia de recursos.

El municipio va adquiriendo mayor intervención en los temas sociales, haciéndose cargo de los conflictos locales, en una situación cada vez más compleja, y enfrentado al reclamo constante de la población por el ejercicio de su ciudadanía y los derechos adquiridos.

La capacidad de la gestión social de los municipios, en este sentido, pasa a ser fundamental, en cuanto a cubrir las expectativas y necesidades de la población local y la capacidad de co-responsabilizar a la propia sociedad tanto en el control como en la implementación de las políticas sociales.

Así, por ejemplo, el diseño e implementación de las políticas y programas (incluidas en la elaboración y ejecución de un Plan de Desarrollo Comunal, en nuestro caso) se concreta, en la articulación que se dé entre los planos técnicos, políticos y sociales: **la capacidad técnica o nivel de profesionalización de la administración, los estilos de gestión política y los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil.**

La tendencia hacia el fortalecimiento de la relación estado local-sociedad local, intencionado con preocupación explícita desde el gobierno en los últimos años, supone una mayor articulación entre el municipio y la sociedad a partir del fortalecimiento de las organizaciones sociales<sup>1</sup>.

En una sociedad fragmentada y desmovilizada<sup>2</sup>, que en circunstancias determinadas y, especialmente a nivel local, se organiza en función de reclamos, más que sobre la propuesta, se plantea un nuevo escenario local con nuevos actores (organizaciones emergentes, grupos juveniles, ambientales, coordinadoras de organizaciones sociales, clases media empobrecidas, etc.) que obligan a un análisis profundo respecto del rol del

---

<sup>1</sup> Actualmente se discute en el congreso una Ley sobre Participación Ciudadana que incluye un apartado específica vinculado a la participación a nivel local.

<sup>2</sup> PNUD Desarrollo Humano 2000.

Municipio en materia social, las organizaciones involucradas y los enfoques de gestión en el espacio local.

En este contexto cabe preguntarse, en qué medida estas innovaciones, que corresponden a una adecuación al ajuste, descarga de tareas y responsabilidades del Estado, se vinculan a una mayor participación de l@s ciudadan@s a través de la gestión local, y específicamente cuál es el impacto de estas nuevas dinámicas en el ámbito de la planificación del desarrollo.

A nuestro juicio, la actual situación de los municipios refleja un dilema que es también una oportunidad para la participación ciudadana. En nuestro país llevamos más de diez años con elecciones democráticas, se han abierto nuevos canales de información y comunicación incluyendo el uso de nuevas tecnologías<sup>3</sup>, la recepción de opinión en los servicios públicos, incorporación del tema participación ciudadana en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ordenanzas de Participación Ciudadana, PLADECOS, Plan Regulador, etc.), un instructivo presidencial para fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública y aportar al fortalecimiento de la Sociedad Civil, y un cuerpo de leyes actualmente en el legislativo que aumentarían, en principio, la participación.

No obstante, a partir de la experiencia directa en terreno, en la realidad local cotidiana vinculada a labor en conjunto de organizaciones y personas que trabajamos en temas relacionados con participación ciudadana en La Florida y en otras comunas, vemos que las instancias de participación son poco conocidas y menos utilizadas, por otra parte, se mantiene e incluso se acentúa una fuerte lógica clientelar entre el municipio y las organizaciones, y existe nula o escasa incidencia de la ciudadanía en temas tan claves como es la planificación comunal, en la elaboración del presupuesto municipal y las políticas locales en materias de salud, educación, desarrollo urbano, desarrollo económico, etc.

Por otra parte, en el discurso proveniente tanto del Estado como de organizaciones y actores de la sociedad civil se señala recurrentemente que lo local es el espacio privilegiado para el desarrollo de la participación, donde existiría mayor cercanía entre la sociedad y el Estado, y por tanto la ciudadanía se desarrollaría de una manera concreta y plena.

Nos enfrentamos por tanto, en una importante brecha entre los dichos y los hechos, entre el discurso y promesa de mayor participación, con una realidad que nos evidencian limitantes o restricciones a las participación, que no sólo se vinculan a la

---

■ <sup>3</sup> “Internet y Participación Ciudadana: Promesas, Brechas y Realidades”, de ONG CORDILLERA, Diciembre 2002.