



UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

“DESCRIPCIÓN Y REVISIÓN DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL PLAN DE
DESARROLLO COMUNAL DE LA COMUNA DE ESTACIÓN CENTRAL Y LA
APLICACIÓN DE LA INNOVACIÓN PARTICIPATIVA”

TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE
ADMINISTRADOR PÚBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Alumno

DANIEL FERNANDO RODRÍGUEZ CARRASCO

Profesor Guía

MAURICIO RODRÍGUEZ RAMÍREZ

Santiago, Marzo 2014

Índice

Agradecimientos	4
Resumen	5
Introducción	6
Capítulo I: Conceptualización.....	8
2.1.- Marco Conceptual.....	8
2.2.- Marco Legal.....	10
2.3.- Marco Institucional.....	11
Capítulo II: Contextualización.....	12
3.1.- Historia de la Comuna de Estación Central	12
3.2.- Características y Actividades Económicas de la Comuna	13
Capítulo III: Metodología	14
4.1.- Planteamiento del Tema	14
4.2.- Objetivos de la investigación.....	14
4.3.- Metodología.....	15
4.4.- Resultados Esperados.....	15
Capítulo IV: Desarrollo	16
5.1.- Manual SUBDERE y su propuesta.....	16
5.2.- Lineamientos Orientadores del Plan de Desarrollo Comunal	17
5.3.- Ciclo de Construcción de un PLADECO	18
5.4.- Ciclo de Negociación	19
5.5.- Ciclo de Gestión	20
5.6.- Productos del PLADECO.....	20
Capítulo V: Descripción y relación del PLADECO de Estación Central, con el Principio Orientador referente a la Participación Ciudadana	22
6.1.- Instrumento Participativo	22
6.2.- La Innovación Participativa	23
6.3.- Fundamentos Teóricos	23
6.4.- Principios Prácticos de la Innovación Participativa.....	24
6.5.- Proceso de Innovación Participativa	24

6.6.- Conceptos, Técnicas y Herramientas	27
6.7.- Síntesis de la Preparación del PLADECOS de Estación Central aplicando la Innovación Participativa	28
6.8.- Resultados Plan de Desarrollo Comunal	32
Capítulo VI: Análisis de Datos a la luz de Entrevista Realizada	35
7.1.- Plan de Desarrollo Comunal	35
7.2.- Participación Ciudadana	36
7.3.- Innovación Participativa	38
Capítulo VII: Sugerencias y Propuestas de Mejora	41
8.1.- Acortar procesos de construcción del PLADECOS	41
8.2.- Reducción del Espectro de Perfiles de Proyectos.....	41
8.3.- Postulación a Fondos para la aplicación de la Innovación Participativa, y replica de esta metodología en otras comunas del País	42
8.4.- Ampliar el conocimiento del PLADECOS por parte de la comunidad y promover la participación	42
Conclusiones	44
Bibliografía	48
Anexo.....	49

Agradecimientos

Un singular agradecimiento a los profesores de la Universidad de Valparaíso, quienes han sido un pilar fundamental para lograr mi objetivo personal, y facilitar el proceso para poder estar *ad portas* de ser un profesional, especialmente al profesor Mauricio Rodríguez (un gran Cruzado) quién decidió aceptarme como alumno tesista, permitiéndome de esta manera desarrollar de forma más amena este arduo proceso.

A mis amigos/as y compañeros que me han acompañado en estos cinco largos años, especialmente a mi comadrita, Valeria Flores, quién ahora sigue el mismo camino de la carrera de Administración Pública, deseándole lo mejor para los años venideros.

Y finalmente a mi familia, abuelos paternos y maternos por su constante apoyo a seguir adelante, a mi tía Paty, por su apoyo y cariño, a mis hermanos y especialmente a mis padres, por estar siempre conmigo, apoyándose en todos mis proyectos, darme ese amor incondicional y permitirme alcanzar la posibilidad de ser un profesional. Esto es por ustedes, y espero algún día poder compensar todo lo que han hecho por mí, los amo.

Resumen

La presente investigación consiste en determinar la importancia del Plan de Desarrollo Comunal de la comuna de Estación Central, plan creado para el período 2005 – 2010, describiendo, revisando e identificando los conceptos fundamentales que guiaron la creación de dicho PLADECO a través del proceso de Innovación Participativa. Dicha tarea se realizó a través del análisis del Plan, realizando un parangón con respecto a lo que se estipula en el Manual de Elaboración de PLADECO, creado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, y determinar de esta manera si dicho Plan de Desarrollo Comunal se guía de acuerdo a los principios orientadores que establece el manual de elaboración.

A su vez se describe el proceso de Innovación Participativa, determinando la relevancia de éste en cuanto a materia de participación e inclusión de la comunidad en el proceso de creación del Plan de Desarrollo Comunal.

La metodología utilizada para la presente investigación, consiste en un enfoque descriptivo, desde una visión cualitativa, especificando y describiendo el proceso a través del cual fue creado el Plan de Desarrollo Comunal de Estación Central creación, por medio de la revisión de las fuentes bibliográficas y el análisis a la entrevista en profundidad realizada al Director Ejecutivo del Proceso de Innovación Participativa de la Municipalidad de Estación Central. De esta manera poder concluir si el PLADECO realizado, utilizando el proceso de Innovación Participativa, permite generar la instancia para la articulación entre la sociedad civil y las autoridades que lo ejecutan, estableciéndose como una herramienta que proporciona el rumbo a emprender para el logro del desarrollo de las comunas.

Introducción

Según lo estipulado en el artículo 6º de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades¹, podemos identificar las siguientes herramientas de planificación comunal:

a) El plan de Desarrollo Comunal y sus programas.

b) Plan regulador comunal.

c) Presupuesto municipal anual.

Con relación a la herramienta en la cual se centra esta investigación, posteriormente en el artículo 7º se decreta que el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), es el instrumento que permite guiar el desarrollo en las comunas, el cual contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a la vez promover su avance social, económico y cultural. Su vigencia mínima será de cuatro años, sin que necesariamente ésta coincida con el período de desempeño de las autoridades municipales electas.

La ejecución del PLADECO se deberá someter a una evaluación periódica, de manera que se ajuste y realicen las modificaciones según correspondan las necesidades y exigencias de la comuna. De todas maneras en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Comunal, 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.

La investigación a realizar consistirá en la descripción y revisión del proceso de creación del Plan de Desarrollo Comunal de Estación Central, a través del proceso de Innovación Participativa, con el fin de comparar el Plan vigente con uno de los principios orientadores (concerniente a la participación ciudadana) que establece el Manual de creación del

¹ Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Julio 2006.

mismo, elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, para orientar su invención, poniendo especial énfasis en la metodología aplicada en dicho PLADECO, la Innovación Participativa, como instancia de Participación Ciudadana.

Con esto, se puede diagnosticar la relevancia del Plan para conseguir el progreso de la comuna considerándolo como una herramienta fundamental de gestión, como elemento articulador entre los actores sociales de la comuna, como un mecanismo de participación ciudadana y principalmente como una “carta de navegación” para orientar el desarrollo de las comunas, y en este caso particular, de la comuna de Estación Central.

Otro factor relevante a destacar en el estudio, que se asocia a la importancia del Plan, es el nivel de conocimiento de este por parte de la comunidad donde se desarrollan dichos planes, es por esto que se sugerirán ideas o recomendaciones para que el PLADECO se dé a conocer a una mayor cantidad de personas y actores que formen parte de la comuna donde se desarrollan dichos Planes.

Será importante para llevar a cabo la investigación considerar los diferentes aspectos influyentes en la creación y desarrollo de un PLADECO como lo son las características de la comuna, la historia de la misma y del correspondiente municipio, la ley que establece las funciones privativas de las municipalidades, entre otros aspectos que permiten la existencia y desarrollo de los PLADECO.

Por consiguiente, en el capítulo que continúa se determinarán y definirán los principales conceptos (Marco Conceptual, Marco Legal y Marco Institucional) alrededor de los cuales se realizará este trabajo.

Capítulo I: Conceptualización

2.1.- Marco Conceptual

Plan de Desarrollo Comunal

El Plan de Desarrollo Comunal es el principal instrumento de planificación y gestión de la organización municipal. Su propósito es contribuir a una administración eficiente de la comuna y promover iniciativas de estudios, programas y proyectos destinados a impulsar el progreso económico, social y cultural de sus habitantes. El PLADECO además, debe representar la visión de futuro de la comuna y sus estrategias para alcanzarla, para esto, dicha herramienta debe ser abordada como una tarea común, producto del trabajo conjunto entre municipio y comunidad, asumido como un proceso continuo y dinámico en el tiempo.²

Gestión/Administración

A partir de la definición establecida en el diccionario de Administración Pública, se puede entender el concepto desde la unión de los enunciados de distintos autores, teniendo como resultado el siguiente concepto:

Proceso social orientado al logro de un fin determinado, mediante la planificación, organización, dirección, coordinación, y control de los recursos disponibles.³

Llevándolo al plano Municipal y en este caso a los Planes de Desarrollo Comunal, se puede determinar por lo tanto que este proceso social de desarrollo y logro de objetivos, es el fin último del PLADECO, el cual busca ser una herramienta clave para conseguir dichas metas a través de la gestión.

² Manual de Elaboración de PLADECO, Documento SUBDERE – CEPAL, Junio 2009.

³ Diccionario de Administración Pública Chilena - Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Octubre 2002.

Legitimidad (Política)

Justificación del mando. Se mide por la convicción íntima de la persona que obedece de que tiene que hacerlo⁴. Entendida en este contexto como la aceptación y respaldo por parte de la sociedad civil hacia las autoridades vigentes.

Transparencia

Podemos desprender este concepto por medio de lo que se establece en la ley de probidad que regula, en materia de transparencia:

1. El establecimiento del derecho de los ciudadanos a obtener información de la administración.
2. La declaración de intereses de las autoridades y de determinados funcionarios.

Es importante que en nuestra legislación exista dicha definición, ya que constituye un desafío para la cultura burocrática de las instituciones públicas chilenas. Dicha conceptualización es fundamental en el logro del desarrollo de los países, principalmente para lograr una sana administración, para garantizar la adecuada toma de decisiones, y para promover la participación de la ciudadanía en la gestión pública, resultando de esta manera, un importante componente de legitimidad de la actividad estatal que el Gobierno quiere promover y llevar a cabo.⁵

Gobernanza

Capacidad estratégica y tecno-política para ejercer gobierno en un escenario o situación. También entendida como la capacidad de generar viabilidad al objetivo o proyecto de gobierno, medible a través del control de recursos, adhesión a otros actores, participación, toma de decisiones, etc.⁶

⁴ Diccionario de Administración Pública Chilena - Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Octubre 2002.

⁵ Ley Nº19.653 sobre Probidad Administrativa Aplicable de los Órganos de la Administración del Estado.

⁶ Diccionario de Administración Pública Chilena - Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Octubre 2002.

2.2.- Marco Legal

Las funciones y atribuciones de las Municipalidades en el ámbito de su territorio, quedan establecidas en el Artículo 3º de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades⁷ y éstas corresponden a:

- a) Elaborar, aprobar y modificar el Plan de Desarrollo Comunal, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.
- b) La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes.
- c) La promoción del desarrollo comunitario
- d) Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.
- e) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.
- f) El aseo y ornato de la comuna.

De esta manera, elaborar, aprobar y modificar el Plan de Desarrollo Comunal es una función privativa y exclusiva que le corresponde a los municipios, lo que exige por parte de la ley establecer siempre los parámetros a través de los cuales dichas instituciones guiarán su accionar durante el período estipulado.

⁷ Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Art. 3º, Julio 2006.

2.3.- Marco Institucional

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo se crea en 1984 y, por mandato legal, tiene las funciones de coordinar, impulsar y evaluar el desarrollo regional fortaleciendo su capacidad de buen gobierno, en coherencia con el proceso de descentralización. A la vez, debe colaborar en las funciones de modernización y reforma administrativa del Estado.⁸

A través del Manual que ha creado la SUBDERE, se busca asesorar a los municipios en el desarrollo local y su planificación, ya que deja a su disposición una propuesta conceptual y metodológica que debería convertirse en la guía práctica para la gestión en los territorios donde son aplicados los Planes de Desarrollo Comunal.

Municipalidad

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.⁹

Dada esta definición establecida en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, se puede determinar que las municipalidades son el agente articulador encargado de establecer los lineamientos a seguir para poder concretar el desarrollo en los territorios donde tienen las atribuciones correspondientes, y es así como el Plan de Desarrollo Comunal se vuelve fundamental puesto que es la herramienta a través de la cual se pueden lograr los avances en las diferentes materias de interés para la comunidad.

⁸ “Quienes Somos” de <http://www.subdere.gov.cl/organización/quienes-somos>

⁹ Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Art. 1°, Julio 2006.

Capítulo II: Contextualización

3.1.- Historia de la Comuna de Estación Central ¹⁰

Estación Central es una comuna ubicada en el área céntrica de Santiago que debe su nombre a la Estación Central de Ferrocarriles. Este sector, anteriormente conocido como “Chuchunco”, logró su autonomía municipal el 1 de Febrero de 1985, conformando su actual territorio con las áreas periféricas de las comunas de Santiago, Quinta Normal, Pudahuel y Maipú.

La Revolución Industrial aparejó grandes innovaciones tecnológicas en los métodos de producción, comunicación y transporte a nivel mundial. Chile no se quedó atrás, y durante la segunda mitad del siglo XIX nuestra capital albergó grandes proyectos urbanísticos y arquitectónicos, como el Mercado Central, el Museo de Bellas Artes, los Tribunales de Justicia, la Estación Mapocho y la emblemática Estación Central. Estas últimas, pertenecientes a la primera línea férrea que se construyó en nuestro país entre Caldera y Copiapó, que posteriormente pasaron a ser la entrada a la capital en el tramo Valparaíso - Santiago y la Red Sur.

En 1884 se construyó la particular Torre Central con el imponente reloj que caracteriza a la Estación Central de Trenes, pero no fue hasta 1887 que este edificio se cubrió con la gran estructura metálica que cubre el sector de andenes.

Cabe destacar que esta obra arquitectónica fue encargada y construida en Francia por la empresa Schneider Co Creusot. Esta simbólica construcción fue declarada monumento nacional por el Decreto Supremo N ° 614, el 29 de junio de 1983, en la categoría de “Monumentos Históricos”.

¹⁰ “Historia” de <http://www.estacioncentral.cl/historia2011.html>

3.2.- Características y Actividades Económicas de la Comuna ¹¹

El desarrollo de la comuna se remonta a la época colonial cuando la “Alameda de las Delicias” era paso obligado para la entrada a la ciudad de Santiago, razón que la llevó a convertirse en punto de encuentro con el transporte interurbano. Esta importancia geográfica implicó que el área rural rápidamente fuera dando paso a la vorágine de la ciudad, transformándose en una comuna dedicada eminentemente a la entrega de servicios a la comunidad, por lo que sus principales actividades económicas dicen relación con el transporte, hospitales y comercio en general.

Transporte

Estación Central alberga los terminales Ferrocarriles, San Borja, Estación Central (ex Santiago) y Alameda, los que en su conjunto generan más del 20% de los empleos de la comuna. Es un polo de atracción para el comercio, puesto que es la puerta de entrada a Santiago para todas sus habitantes y también turistas.

Salud

En la comuna existen tres hospitales que prestan servicios a la comunidad: el Hospital del Profesor, Mutual de Seguridad y la Teletón, además de una serie de centros menores de atención médica. Además, de la presencia del nuevo centro médico Integramédica Estación Central.

Comercio

El comercio es una de las actividades económicas más desarrolladas en la comuna. Con la llegada del Mall Plaza Alameda y la transformación del Mall Paseo Estación, el eje central de la comuna cambió su tradicional paisaje de comercio minorista por las luces y los modernos edificios que hoy adornan la Alameda.

¹¹ “Actividades Económicas” de http://www.estacioncentral.cl/act_eco2011.html

Capítulo III: Metodología

4.1.- Planteamiento del Tema

La intención de la investigación es realizar la descripción y revisión del proceso de construcción del Plan de Desarrollo Comunal de la comuna de Estación Central, dando especial énfasis a la aplicación del método de Innovación Participativa, como instrumento de legitimación del PLADECO, además de identificar el nivel de ceñimiento al principio orientador que estipula la Participación Ciudadana, y que queda establecido en el Manual de elaboración de dichos planes, creado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), que tiene por objetivo, guiar la invención de los Planes de Desarrollo Comunal.

El propósito final es establecer propuestas que permitan acercar el PLADECO a lo que establece el Manual, en las áreas donde es más importante ajustarse a el para obtener el desarrollo de la comuna de Estación Central.

4.2.- Objetivos de la investigación

Objetivo General

1. Describir, revisar e identificar los conceptos orientadores que guían el proceso de creación del Plan de Desarrollo Comunal de la comuna de Estación Central, dándole particular realce a la metodología de Innovación Participativa que se ha desarrollado en dicho Plan.

Objetivos Específicos

1. Describir y destacar los principales aspectos a considerar para la correcta creación de un PLADECO y su posterior implementación.

2. Describir el método y el proceso que implica la Innovación Participativa para la realización del PLADECO.

3. Especificar la importancia y razones por las cuales el PLADECO es fundamental para el desarrollo de la comuna.

4.3.- Metodología

El estudio a realizar se llevará a cabo a través de un enfoque descriptivo, desde una visión cualitativa. Se utilizará este método ya que buscaremos describir y especificar el proceso detrás del Plan de Desarrollo Comunal de Estación Central donde la Innovación Participativa jugó un rol fundamental.

Los instrumentos metodológicos a utilizar son:

1. Revisión de fuentes bibliográficas.
2. Entrevista en profundidad al Director Ejecutivo del Proceso de Innovación Participativa de la comuna de Estación Central.

4.4.- Resultados Esperados

1. Comprobar el cumplimiento del Plan de Desarrollo Comunal de la comuna de Estación Central, a los parámetros establecidos por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, además de explicar y describir el concepto metodológico introducido en el Plan, denominado Innovación Participativa, tomándolo como un modelo a seguir para Planes de Desarrollo de otras comunas.
2. Determinar la relevancia de la participación ciudadana en el proceso de creación del PLADECO para conseguir el logro de los objetivos que se establecen en el mismo.
3. Establecer sugerencias para ampliar el conocimiento por parte de la comunidad respecto al Plan de Desarrollo Comunal, la importancia de la participación y acción en conjunto con las autoridades, y la relevancia del Plan para el logro del desarrollo.

Capítulo IV: Desarrollo

5.1.- Manual SUBDERE y su propuesta

El Manual que pone a disposición la Subsecretaría de Desarrollo Regional para la creación del PLADECO se presenta como una herramienta que pretende alcanzar la eficacia de la gestión municipal en el largo plazo, para lo cual se basa en tres principios fundamentales¹²:

Legitimidad

Forjada en las instancias de participación, aporte y respaldo de la comunidad.

Transparencia

Mediante el registro del proceso y sus posteriores instancias de revisión y evaluación.

Gobernanza

Al proporcionarle al Alcalde un instrumento efectivo para lograr la convergencia entre los intereses de la comunidad y del municipio.

Es importante destacar que la metodología y las técnicas propuestas por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, están orientadas hacia la autoelaboración y a la reflexión crítica de modo que sean los propios ciudadanos (funcionarios municipales y la sociedad civil) quienes a partir de los saberes locales y su mayor conocimiento de la realidad comunal, elaboren el PLADECO.

En lo empírico esto no ocurre y es que, a través de este trabajo, buscaremos proponer e impulsar que lo que plantea la SUBDERE si se concrete, ya que este Manual pone especial énfasis en el “proceso PLADECO” como un importante medio para mejorar la interrelación social, aumentar el conocimiento y la cultura, orientando a la comuna hacia un desarrollo sostenible e integral.

¹² Manual de Elaboración de PLADECO, Documento SUBDERE – CEPAL, junio 2009.

5.2.- Lineamientos Orientadores del Plan de Desarrollo Comunal

Según lo que se indica en el artículo 7° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades¹³, el Plan de Desarrollo Comunal es el instrumento rector del desarrollo en la comuna, el cual contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural. Su ejecución deberá someterse a una evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan. En cuanto a la elaboración y ejecución del Plan, 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.

De lo establecido en el artículo 7°, podemos desprender los lineamientos que deben orientar la creación del PLADECO¹⁴, los cuales están estipulados en el Manual entregado por la SUBDERE:

Instrumento Participativo

Que considere los intereses de la ciudadanía a través de la participación ciudadana en su elaboración.

Instrumento Coherente

Coordinación del contenido y alcance del PLADECO con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o que ejerzan competencias en dicho ámbito.

Instrumento Flexible

Susceptible de evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan a los cambios y nuevos desafíos de la Comunidad.

Instrumento Operativo

Instrumento rector del desarrollo en la Comuna, que traduzca los lineamientos y objetivos estratégicos en un programa plurianual de acciones.

¹³ Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Julio 2006, Art. 7°

¹⁴ Informe "Los Planes de Desarrollo Comunal - Región Metropolitana de Santiago", enero 2011.

Instrumento Estratégico

Que contemple las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural.

Queda demostrado así, que la esencia de lo que busca la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades a través del PLADECO como un plan de desarrollo estratégico, es cumplir con los requisitos propios de un instrumento de gestión y planificación, lo que implica un proceso constante de definición de estrategias, de planes de acción y de toma de decisiones, permitiendo así la anticipación a situaciones futuras que pudieran ser potencialmente adversas, además de permitir la posibilidad de efectuar ajustes periódicos a las políticas y programas de manera que se adecúen al contexto y la realidad de cada comuna.

Lo más importante y que falta materializar, es vincular las decisiones cotidianas del municipio con los objetivos estratégicos de desarrollo de mediano y largo plazo, de forma que esta herramienta de gestión, respaldada por políticas y programas coherentes, permita derivar en presupuestos anuales bien fundamentados que le den operatividad a dichos objetivos de una manera eficaz.

5.3.- Ciclo de Construcción de un PLADECO¹⁵

Durante el proceso dinámico de construcción del PLADECO encontramos tres ciclos que se desarrollan durante el período de ejercicio del Alcalde:

Primera Fase: Propuesta Municipal, la cual se compone de 5 tareas:

Tarea 1: Visión del Alcalde.

Tarea 2: Constitución del Equipo de Trabajo: Equipo Técnico.

Tarea 3: Taller de Inducción del PLADECO.

Tarea 4: Organización y coordinación de las Actividades.

Tarea 5: Elaboración de la Propuesta Municipal.

¹⁵ Manual de Elaboración de PLADECO, Documento SUBDERE – CEPAL, junio 2009.

Segunda Fase: Propuesta de la Comunidad, se compone de 5 tareas:

Tarea 1: Preparación del Proceso Participativo.

Tarea 2: Promoción Pública: Convocatoria.

Tarea 3: Información del Proceso Participativo.

Tarea 4: Formulación de Líneas de Propuestas de la Comunidad.

Tarea 5: Preparación de la Propuesta de la Comunidad.

Tercera Fase: Toma de decisiones, fase que se compone de 8 tareas:

Tarea 1: Definición de Estudios, Programas y Proyectos.

Tarea 2: Visualización de Riesgos.

Tarea 3: Priorización de la Comunidad.

Tarea 4: Confluencia de Intereses entre Actores.

Tarea 5: Prioridad de Estudios, Programas y Proyectos del PLADECO.

Tarea 6: Actualización del Mapa Comunal.

Tarea 7: Elaboración de las Fichas.

Tarea 8: Pre-aprobación del Proyecto.

5.4.- Ciclo de Negociación

Ciclo en el que se dialoga con el Gobierno Regional para garantizar fondos para los siguientes cuatro años de gestión. Posteriormente se presenta al Consejo para la aprobación del PLADECO y se presenta a la comunidad, consta de tres etapas:

1. Negociación Junto al Gobierno Regional.
2. Votación del PLADECO.
3. Lanzamiento Oficial del PLADECO.

5.5.- Ciclo de Gestión

Ciclo en el que se evalúa el proceso seguido y se trabaja para la realización de los estudios, programas o proyectos definidos. Éste incluye las revisiones que, a su vez, involucran las etapas anteriores. Se compone de cuatro fases:

1. Evaluación del Proceso.
2. Diseño de Estudios, Programas y Proyectos.
3. Gestión Presupuestaria.
4. Revisión Futura del PLADECO.

De acuerdo a lo que propone el Manual de Elaboración de PLADECO, se orienta a que dentro de cuatro meses se cuente ya con el Plan de Desarrollo Comunal, éste se irá perfeccionando en el tiempo mediante las revisiones que se le vayan haciendo periódicamente. Esto refuerza la idea de que el Plan de Desarrollo Comunal, tiene que ser el instrumento con el cual el Alcalde debe trabajar y guiar su accionar. Se sugiere realizar este proceso de creación del Plan de Desarrollo Comunal al comienzo del período de ejercicio del Alcalde, de manera que este constituya efectivamente la agenda de trabajo del Municipio para esos cuatro años correspondientes.

5.6.- Productos del PLADECO

A partir del Ciclo de Elaboración, y para favorecer el análisis, el diálogo y la operatividad del Plan, surgen del PLADECO los siguientes tres productos que se reconocerán a lo largo de dicho proceso:

Mapa Comunal

Mapa de la Comuna donde se sitúan las iniciativas del PLADECO.

Matriz PLADECO

Corresponde a la tabla que contiene toda la información generada durante el proceso PLADECO.

Fichas

Fichas individuales de iniciativas de estudios, programas y proyectos, que resumen la información contenida en la Matriz PLADECO.

Por lo tanto, el PLADECO debería estar compuesto por los tres productos:

Mapa, Matriz y Fichas, los cuales se reconocerán a lo largo de todo el proceso, en diferentes estados de avance, dependiendo de la fase de desarrollo en la que se encuentra el proceso:

Estado Inicial: Propuesta Municipal (Fase I)

Estado Intermedio: Propuesta de la Comunidad (Fase II)

Estado Final: PLADECO (Fase III)

El término de la tercera fase cierra el Ciclo de Elaboración, por lo que los ciclos siguientes serán de actividades en búsqueda de financiamiento, negociación, evaluación, ajuste y gestión, que conduzcan hacia la ejecución de las propuestas.

De esta manera las actividades a realizar posteriormente, cumplidas todas las fases del proceso de la creación de un Plan de Desarrollo Comunal deberán ser:

1. Realizar búsqueda de financiamiento
2. Negociación, evaluación
3. Ajuste y gestión

Permitiendo así, la materialización de las propuestas establecidas en los Ciclos y Tareas anteriormente definidas.

Capítulo V: Descripción y relación del PLADECO de Estación Central, con el Principio Orientador referente a la Participación Ciudadana

Uno de los principios orientadores fundamentales que establece el Manual de creación del Plan de Desarrollo Comunal, diseñado por Subsecretaría de Desarrollo Regional, está relacionado con la participación ciudadana, y siguiendo ese lineamiento guía, el equipo técnico y ejecutivo encargado de la elaboración del PLADECO de Estación Central, implementó la metodología de Innovación Participativa, para responder a dicho requerimiento. A continuación nos referiremos a dicha metodología, como legitimadora del proceso de desarrollo del Plan.

6.1.- Instrumento Participativo

Uno de los principios fundamentales que está plasmado en el Manual de creación de Plan de Desarrollo Comunal, indica que el PLADECO debe considerar los intereses de la ciudadanía a través de la participación ciudadana en su elaboración. Es así como la Ilustre Municipalidad de Estación Central, en su Plan de Desarrollo Comunal creado para el período 2005-2010 (el Plan que se utiliza para la descripción y comparación a realizar), se propuso la metodología denominada “Innovación Participativa”¹⁶, a la cual el equipo técnico y ejecutivo a cargo del Plan, le introdujo pequeños cambios de manera que permitiera presentar los resultados esperados de una manera más sencilla y comprensible a la comunidad.

A continuación se explicará de manera más detallada en qué consiste la Innovación Participativa, cuáles son sus fundamentos teóricos, los principios prácticos y el proceso de que conlleva esta metodología, el cuál fue aplicado en la creación del PLADECO de Estación Central.

¹⁶ Plan de Desarrollo Comunal de Estación Central 2005-2010, Noviembre 2005.

6.2.- La Innovación Participativa¹⁷

La Innovación Participativa es una metodología utilizada para la gestión de procesos de innovación de alta complejidad, aplicada en empresas y políticas públicas, a través de la participación metódica. Es un modelo de aprendizaje para generar innovaciones de manera sistemática, con eficacia y legitimidad. Es el resultado de un proceso de investigación teórica y aplicada, que se inició alrededor de 1980 por un grupo técnico chileno dirigido por el Doctor Alfredo del Valle Vergara.

Su desarrollo se inició en la Universidad de Pennsylvania y posteriormente continuó en organismos internacionales, en universidades, centros de investigación en Chile y en las numerosas instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil que lo han aplicado, en más de 60 proyectos. Es un trabajo emprendido en nuestro país, con la idea de renovar las prácticas de gestión del desarrollo.

6.3.- Fundamentos Teóricos

La Innovación Participativa entiende de manera participativa y sistémica el desarrollo de organizaciones, empresas y sistemas sociales. Las bases conceptuales de ésta metodología se encuentran en la teoría de sistemas sociales, la prospectiva y la teoría de la investigación-acción.

Concibe el desarrollo como un proceso de permanente mejora y cambio cultural, además conduce a formas prácticas para crearlo. Genera o fortalece una cultura de innovación en la entidad que lo aplica, empleando una modalidad propia de facilitación, llamada animación, así como sus propias técnicas y herramientas.

¹⁷ Plan de Desarrollo Comunal de Estación Central 2005-2010, Noviembre 2005.

6.4.- Principios Prácticos de la Innovación Participativa

A continuación se presenta un cuadro resumen¹⁸, donde se explican los principios de la Innovación Participativa, que se utilizan de una manera integrada, en contraparte a los principios de gestión que se aplican convencionalmente:

Principios de la Innovación Participativa: ¿Qué nos distingue?		
<i>v-2 enero 2005</i>		
<i>Aspecto</i>	<i>Procesos convencionales</i>	<i>Proceso de Innovación Participativa</i>
Impactos		
Logro de impactos	Al final, luego de completado el diseño e iniciada la implementación de los proyectos.	Desde el comienzo; cambios profundos en marcha a las pocas semanas
Compromiso con el cambio previsto	Difícil de generar: Los resultados son "para" los usuarios.	Siempre se lo genera: Los resultados son "de" los participantes.
Liderazgo	Favorecen la permanencia de liderazgos carismáticos y autoritarios (liderazgo controlador).	Genera espacio para que surjan liderazgos nuevos, basados en la capacidad de proponer y realizar (liderazgo habilitador).
Cambio cultural	Eventual.	Deliberado: Genera cultura de innovación.
Ritmo de desarrollo	Normal: El que permiten la cultura y las condiciones actuales.	Acelerado: Se crean condiciones y cultura nuevas.

6.5.- Proceso de Innovación Participativa

En el siguiente diagrama se presenta el proceso de la Innovación Participativa creado por el Doctor Alfredo del Valle Vergara¹⁹:

¹⁸ Plan de Desarrollo Comunal de Estación Central 2005-2010, Noviembre 2005.

¹⁹ Ídem Ref. Anterior.



Como se indica en el diagrama, el proceso de Innovación Participativa se inicia con la constitución de un Grupo Convocante, que se conforma por los actores de relevancia que influyen en el proceso de desarrollo (en este caso de la comuna de Estación Central), para asumir la conducción del proyecto hasta la organización definitiva de su sistema de gestión. Este grupo orienta el proceso a través de tres pasos metodológicos claves²⁰:

²⁰ Plan de Desarrollo Comunal de Estación Central 2005-2010, Noviembre 2005.

Creación de la Visión de Desarrollo

Es la generación de una visión de futuro, atractiva y viable para el sistema. Esta visión surge producto de la integración del conocimiento, experiencia y visiones de todos los actores interesados. Es una visión práctica, orientada a la acción, organiza el tema en toda su complejidad, lo hace gestionable, y facilita la motivación y el compromiso de los actores para construir el futuro visualizado. Diagnostica el nivel actual de desarrollo del sistema, se realiza a través de un taller creativo y algunos seminarios que utilizan la herramienta sistémica especializada llamada Mapa de Acción.

Identificación de Potencialidades

Identificación de cada uno de los proyectos, instrumentos o medidas internas que se deben llevar a cabo para la construcción del futuro visualizado en el paso anterior. Se realiza a través de una secuencia de talleres metódicos con la participación de personas representativas de todos los ámbitos, e invitados externos si es necesario. A partir de ellos se preparan perfiles en forma metódica, que son sometidos a discusión y validación participativa, a través de nuevos talleres o de Internet. El número estimado de proyectos que se identifican y perfilan es de 100 a 150. Se utiliza en estas actividades el concepto propio de potencialidad y la herramienta sistémica especializada, el Perfil de Potencialidad.

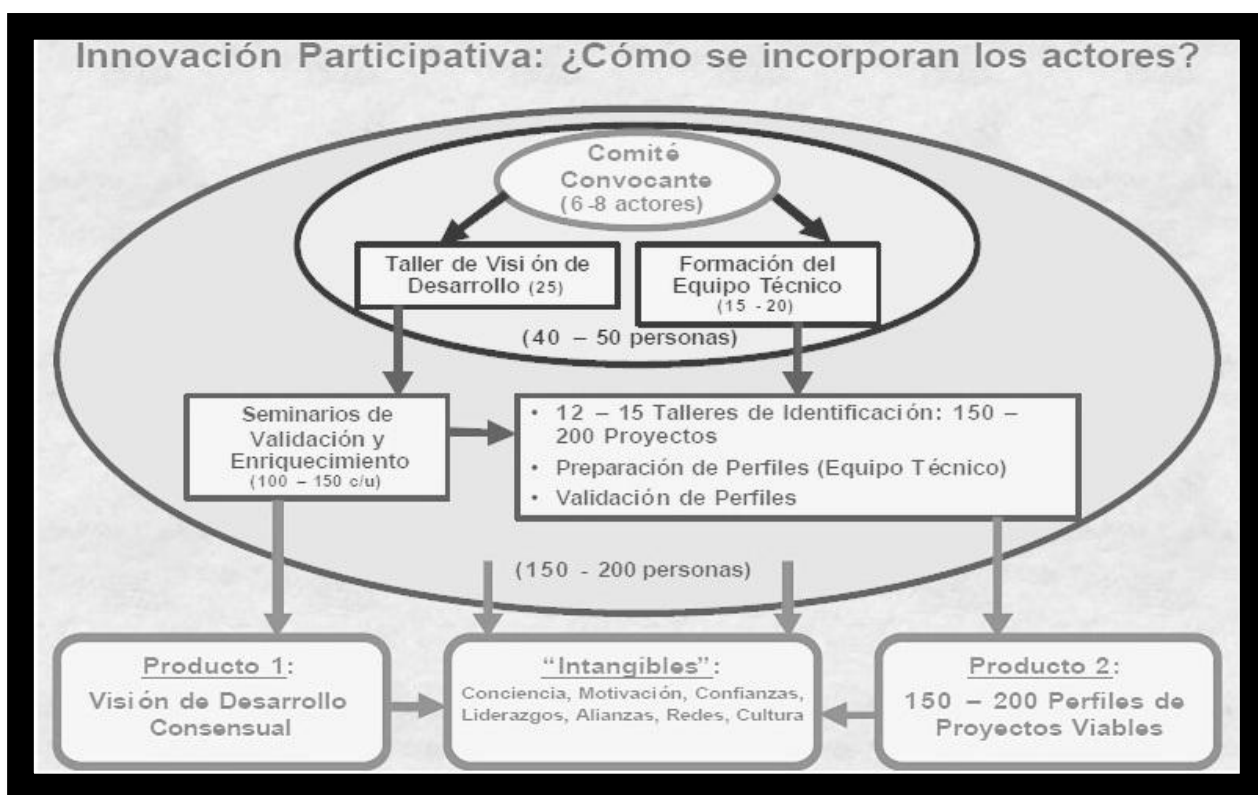
Diseño del Sistema de Gestión

Diseño metódico, realizado por los actores claves de un modelo de gestión que permita al sistema implementar en forma eficiente y eficaz los proyectos identificados, además de seguir generando innovaciones en el futuro. Sus contenidos provienen de los dos pasos anteriores y se sintetizan en: políticas y criterios de gestión, estructura de responsabilidades, prioridades de implementación, y mecanismos de seguimiento, evaluación y reprogramación.

A medida que se llevan a cabo estos pasos metodológicos, se van obteniendo los resultados intangibles. Una vez completado el tercer paso, el Sistema de Gestión asume su rol y comienzan a implementarse los proyectos que se hayan priorizado. Al mismo tiempo, los resultados intangibles se convierten en un respaldo cultural de todo el

proceso. En la correcta y eficiente realización del segundo paso y en toda la implementación del sistema juega un rol clave el Equipo Técnico. Se trata de un grupo de profesionales propios de las entidades convocantes que recibe capacitación en la metodología aportando trabajo profesional y conocimiento al proceso.

En la imagen que se muestra a continuación²¹, se explica cómo se incorporan gradualmente los actores al proceso. Ello ocurre en tres círculos sucesivos:



6.6.- Conceptos, Técnicas y Herramientas

Para lograr los objetivos que plantea la Innovación Participativa, esta cuenta con conceptos, técnicas y herramientas propias. Sus tres herramientas son el Mapa de Acción, el Perfil de Potencialidad y el Espacio de Trabajo Participativo (ETP). La

²¹ Plan de Desarrollo Comunal de Estación Central 2005-2010, Noviembre 2005.

aplicación de estos elementos se realiza con el apoyo de un servicio de consultoría especializado en el tema, que se denomina animación.

6.7.- Síntesis de la Preparación del PLADECO de Estación Central aplicando la Innovación Participativa²²

La organización en la elaboración del PLADECO de Estación Central consideró a las siguientes estructuras y personas:

Comité Convocante

Presidente:

Sr. Agustín Carricajo, Secretario Municipal, I. Municipalidad de Estación Central.

Integrantes

Sr. César Meza, Presidente, Asociación de Terminales de Santiago.

Sr. Jorge Colque, Gerente General Inmobiliaria Nueva Vía, EFE.

Sr. Jacob Calderón, Gerente de Estudios Corporativos, Gasco S. A.

Sr. Sergio Mujica, Gerente General, Mall Paseo Estación S. A.

Sr. Marcelo Moreno, Abogado, Tur Bus Ltda.

Sr. Humberto Jorquera, Director General de Gestión Institucional, Universidad de Santiago de Chile.

Equipo Ejecutivo

Director:

Sr. Gonzalo Sanhueza, Director Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), I. Municipalidad de Estación Central.

Integrantes

Srta. Nicole San Martín, Profesional SECPLA, I. Municipalidad de Estación Central.

Sra. Fresia Lara, Profesional SECPLA, I. Municipalidad de Estación Central.

²² Plan de Desarrollo Comunal de Estación Central 2005-2010, Noviembre 2005.

Equipo Técnico

Integrantes

Sr. Jaime Bravo, Asociación de Terminales de Santiago.
Sr. Gonzalo Soto, Gasco S. A.
Sr. Roberto Contreras, I. Municipalidad de Estación Central.
Sr. Roberto Cortés, I. Municipalidad de Estación Central.
Sr. Jorge Domeyko, I. Municipalidad de Estación Central.
Sr. Javier García, I. Municipalidad de Estación Central.
Sra. Débora Pérez, I. Municipalidad de Estación Central.
Sr. Armin Seeger, I. Municipalidad de Estación Central.
Sra. Verónica Zura, I. Municipalidad de Estación Central.
Sr. Jorge Contreras, Mall Paseo Estación S. A.
Sra. Bárbara Morales, Programa Previene.
Sr. Miguel Cornejo, Universidad de Santiago de Chile.
Sr. Florentino Meriño, Universidad de Santiago de Chile.
Sra. Josefina Trabucco, Universidad de Santiago de Chile.
Sr. Juan Carlos Espinoza, Universidad de Santiago de Chile.

Conducción Metodológica

Consultor

Dr. Alfredo del Valle, Instituto Desarrollo Innovativo Ltda.

A continuación se presentará brevemente un resumen de cómo se llevaron a cabo las instancias y procesos necesarios para aplicar la metodología de Innovación Participativa en la creación del PLADECO de la comuna de Estación Central²³:

Constitución del Comité Convocante

La Municipalidad invitó en marzo de 2004 a representantes de las siguientes instituciones a integrar el Comité Convocante: Asociación de Terminales de Santiago, Inmobiliaria Nueva Vía - Empresa de los Ferrocarriles del Estado, Gasco S. A., Mall Paseo Estación

²³ Plan de Desarrollo Comunal de Estación Central 2005-2010, Noviembre 2005.

S.A., Tur Bus Ltda., y a la Universidad de Santiago de Chile, lo cual fue aceptado por ellas generosamente. Para el PLADECO contar con este Comité, significó ampliar su espacio de acción más allá de lo municipal, instalar símbolos de desarrollo para la comuna, asegurar la participación de los demás actores y generar una instancia de gestión estratégica.

Las responsabilidades de cada institución fueron definidas como: aprobar el plan de trabajo, convocar a los actores de la comuna a realizarlo, seleccionar a los participantes en los eventos claves, aportar profesionales para el Equipo Técnico que elaboró sus componentes sustantivos, supervisar todo el proceso y participar en la proposición de prioridades y formas de gestión del PLADECO.

Taller de Visión de Desarrollo

Este Taller se realizó en abril de 2004 gracias a un aporte de infraestructura y servicios de Tur Bus Ltda. Contó con 25 participantes seleccionados por el Comité Convocante y con miembros del Equipo Técnico como observadores. La Visión de Desarrollo de la comuna ofreció los contenidos y la estructura para el trabajo que siguió, y está expresada en la herramienta Mapa de Acción, que consta de 11 líneas de acción básicas y 76 líneas de acción específicas.

Seminarios de Visión de Desarrollo

Durante el transcurso del mes de mayo de 2004, se profundizó la Visión de Desarrollo de la comuna a través de 3 seminarios sucesivos de medio día cada uno, que fueron realizados en la Universidad de Santiago de Chile (USACH). Asistieron 119 participantes que validaron y enriquecieron la visión de desarrollo original y la difundieron a más actores de la comuna. El Mapa de Acción definitivo consta de 13 líneas de acción básicas y 181 específicas.

Formación del Equipo Técnico

Mientras se realizaban las actividades precedentes, entre abril y junio de 2004, se constituyó un equipo de 19 profesionales para el trabajo técnico del PLADECO, que

fueron aportados por los siguientes Convocantes: Municipalidad, ATS, Mall Paseo Estación, Gasco S.A. y la USACH. Este equipo fue capacitado por el consultor en la herramienta Perfil de Potencialidad de la Innovación Participativa, sesionando para estos efectos en la USACH.

Talleres de Identificación de Proyectos de Desarrollo Comunal

Entre junio y agosto de 2004 se realizó en la USACH una serie de 16 talleres de medio día cada uno, para cada línea de acción de la Visión de Desarrollo, con el fin de identificar proyectos de desarrollo comunal en forma participativa; para dos de ellas fue preciso realizar más de un taller, debido a la complejidad de sus temáticas. Con la participación de 137 actores de la comuna, estos talleres permitieron identificar un total de 153 proyectos.

Perfilamiento de los Proyectos de Desarrollo Comunal

Entre los meses de agosto y diciembre de 2004 el Equipo Técnico desarrolló un intenso trabajo de preparación de perfiles para cada uno de los proyectos que habían sido identificados, utilizando el Perfil de Potencialidad como herramienta de trabajo. Tales perfiles son los que aparecen en el documento correspondiente. Para realizarlo el Equipo se distribuyó en Núcleos por temas afines, los que en algunos casos contaron con el apoyo de otros profesionales, y que sesionaron casi siempre en la USACH. Los nombres de todos sus participantes y las fechas en que operaron figuran en los capítulos correspondientes a cada línea de acción.

Propuesta de Prioridades y Diseño del Sistema de Gestión

Finalmente el Comité Convocante y el Equipo Técnico en conjunto completaron el tercer paso metodológico del proceso, a través de un Taller de Diseño del Sistema de Gestión realizado los días 11 y 16 de marzo de 2005. Previamente, a partir del contenido de los perfiles, de conversaciones con miembros del Equipo Ejecutivo y del Equipo Técnico, y de los principios de la Innovación Participativa, el Consultor preparó el borrador de diseño de un Sistema de Gestión del PLADECO adecuado para los desafíos de Estación Central. Este borrador fue presentado al Taller, el cual lo revisó y enriqueció. Además, el Taller

desarrolló la propuesta de priorización de proyectos que también forma parte de las Bases del PLADECO.

Adecuaciones de los productos del proceso

El Equipo Ejecutivo al estudiar los resultados de las etapas anteriormente señaladas, consideró pertinente adecuar dos productos:

1. Visión de Desarrollo entregada en el Mapa de Acción no es comprensible como Objetivo Central del Plan, por lo que definió este objetivo, que va dirigido a ver a Estación Central hacia el año 2010. De igual forma, por cada una de las líneas de acción del mapa se definieron objetivos generales y específicos a cumplir, agrupando los proyectos identificados en estos últimos.

2. Al Mecanismo de Gestión elaborado se adecuaron a la realidad comunal las Estructuras de Diseño y Ejecución de Proyectos, y la estructura de Coordinación del Plan, tomando en cuenta como se relacionan los actores comunales entre sí y con la municipalidad, para hacer más eficiente la implementación del Plan.

6.8.- Resultados Plan de Desarrollo Comunal

La propuesta²⁴ del PLADECO de Estación Central está constituida por cuatro productos que se presentan a continuación:

Visión de Desarrollo de la Comuna

En una página de gran formato se presenta el Mapa de Acción del desarrollo de Estación Central. Contiene las líneas de acción paralelas e inter-relacionadas en las que deberá trabajar la comuna para su desarrollo. También diagnostica si esas líneas están ya en marcha o no. Además, el Equipo Ejecutivo, para facilitar la comprensión y orientación de la Visión de Desarrollo, tradujo este Mapa de Acción a Objetivos Generales y Específicos en cada área de desarrollo definidas por la comunidad. Por último, teniendo a la vista

²⁴ Plan de Desarrollo Comunal de Estación Central 2005-2010, Noviembre 2005.

estos objetivos se definió la Gran Visión de Desarrollo de la Comuna, expresada en una frase y que representa la imagen que quiere proyectar la comuna de Estación Central.

Propuesta de Sistema de Gestión del PLADECO

Describe cómo organizar y conducir el PLADECO en su conjunto, implementar sus proyectos de desarrollo con eficacia, y continuar innovando en el futuro. Mantiene a la participación de los actores de la comuna como modalidad central de trabajo.

Propuesta de Prioridades para los Proyectos del PLADECO

Propone un ejemplo lógico en qué orden iniciar la implementación de los proyectos de desarrollo comunal, en cada línea de acción, durante los próximos cuatro años, considerando las diversas políticas de desarrollo gubernamentales, comunitarias y privadas actuales para lograr una mayor eficacia y eficiencia en la ejecución de estos.

Perfiles de 137 Proyectos de Desarrollo Comunal

Entrega los perfiles básicos de cada uno de los proyectos del PLADECO de Estación Central. Los cuales están agrupados en once Líneas de Acción, con el siguiente número de proyectos en cada una:

Línea de acción	Nº de proyectos
Fortalecimiento de la Identidad Comunal	10
Desarrollo del Transporte	22
Desarrollo Territorial	13
Fomento Productivo	11
Desarrollo Educacional y Cultural	8
Desarrollo de la salud	11
Desarrollo Humano y participación Ciudadana	16
Seguridad Ciudadana	8
Deporte y Recreación	13
Protección Ambiental	13

Mejoramiento de la Gestión Municipal

12

TOTAL

137

De esta manera, y a partir de la información recopilada y expuesta, respecto al proceso de creación del Plan de Desarrollo Comunal de Estación Central, y la aplicación de la metodología de la Innovación Participativa, podemos determinar que el principio orientador establecido en el Manual de Elaboración del Plan de Desarrollo Comunal, que hace referencia a la participación ciudadana y a la consideración de sus intereses para lograr una visión de futuro de la comuna en común unión con los demás actores que desarrollan sus funciones dentro del territorio que abarca la comuna, si se cumple por medio de la implementación del ya mencionado método de la Innovación Participativa, obteniendo así como resultado y fruto del trabajo en conjunto, una Visión de Desarrollo de la Comuna, una Propuesta de Sistema de Gestión del PLADECO, una Propuesta de Prioridades para los Proyectos del PLADECO y una cantidad considerable de Perfiles de Proyectos para el Desarrollo de la Comuna.

Es así como se generaron resultados innovadores y totalmente aplicables a la realidad de la comuna de Estación Central, permitiendo a la vez una mayor democratización del proceso de construcción del Plan de Desarrollo, lo que además conlleva un proceso de desarrollo integral y eficaz, puesto que, responde a las necesidades de los actores que son parte de la comuna, y que a la vez tuvieron la oportunidad de ser parte del proceso de creación de esta importante herramienta de planificación estratégica.

Capítulo VI: Análisis de Datos a la luz de Entrevista Realizada

De acuerdo a lo que dispone la Subsecretaría de Desarrollo Regional respecto a los Planes de Desarrollo Comunal en el Manual de Creación de un Plan de Desarrollo Comunal, y la entrevista realizada al señor Gonzalo Sanhueza, Director de la Secretaría Comunal de Planificación en el año 2004 (período en el cual se creó el Plan de Desarrollo analizado en este trabajo), se realizará a continuación ciertas observaciones y se determinará el nivel de ceñimiento entre lo que estipula la SUBDERE respecto a los PLADECO, el proceso de Innovación Participativa y la realidad de la comuna de Estación Central sobre esta materia, según lo plasmado en dicha entrevista.

7.1.- Plan de Desarrollo Comunal

Como se ha dejado estipulado en el Marco Conceptual de esta investigación, lo que establece la Subsecretaría de Desarrollo Regional respecto a los Planes de Desarrollo Comunal, es que el PLADECO corresponde al principal instrumento de gestión y planificación de la organización municipal y su campo de acción, donde el fin último del Plan es lograr una administración eficiente de los recursos respecto a los diferentes programas, proyectos y cualquier tipo de iniciativa que busque impulsar el desarrollo y el progreso de la comuna en materia económica, cultural y social²⁵.

En específico, para el caso de la comuna de Estación Central y el proceso de creación del Plan de Desarrollo Comunal, en el cual se aplicó la metodología de la Innovación Participativa, podemos determinar que en la realidad de esta comuna, el PLADECO ha sido fundamental para el logro de las metas y objetivos establecidos, ya que ha establecido los ejes orientadores para dirigir hacia dónde va la comuna, además ha permitido destacar y establecer las variables que diferencian a la comuna de Estación Central, en comparación a otras comunas, un tema de alta relevancia, en los términos que éstas características se transforman en la base para decidir cuáles serán las principales iniciativas a llevarse a cabo para lograr el ansiado desarrollo (claro ejemplo existente en la comuna de Estación Central son las áreas de transporte y comercio, los cuales se establecieron como sus principales ejes de desarrollo).

²⁵ Manual de Elaboración de PLADECO, Documento SUBDERE – CEPAL, junio 2009.

Ahora si bien, el PLADECOC es una herramienta muy útil para la planificación y gestión de las comunas, y lo ha sido para Estación Central de acuerdo a la experiencia recogida en este caso, actualmente dicha herramienta, en su contenido se ha hecho demasiado extensa en cuanto a la cantidad de proyectos y áreas que abarca, por lo que termina siendo un poco inmanejable y no muy práctico. Es por esta principal razón que se hace necesario acortar procesos, simplificar el modelo y establecer una menor cantidad de proyectos entorno a los cuales debiese trabajar la comuna, además de formalizar el Plan de Desarrollo dentro de cada unidad Municipal, ya que las instituciones no se están rigiendo en su totalidad de acuerdo al Plan, y de esta manera no se logra un desarrollo armónico de la comuna.

7.2.- Participación Ciudadana

Por otro lado, el Plan de Desarrollo Comunal debe constituir una visión de futuro de la comuna a través de las estrategias que se aplicarán para alcanzar dicho futuro deseado, y para esto, el Plan debe considerarse un trabajo en conjunto entre la municipalidad, la comunidad y los actores relevantes, a través de un proceso dinámico y continuo. Para lograr la eficacia de la gestión municipal en los distintos ámbitos que se esperan abarcar, deben cumplirse los principios también descritos anteriormente (pág.4), los cuales establece la Subsecretaría de Desarrollo Regional, en el Manual de Creación de PLADECOC, que respaldan y dan sustento a esta herramienta de Planificación, estos principios son: Legitimidad, Transparencia y Gobernanza, los que se esperan generar por medio de la participación de la ciudadanía y la aplicación de la metodología de la Innovación Participativa.

Dentro del contexto del desarrollo y creación del PLADECOC, es necesario considerar a la comunidad como agente fundamental en dichas acciones, y además se debe destacar la importancia de los actores más relevantes de la comuna para proyectar en forma aunada el desarrollo (en este caso las diferentes empresas tanto privadas como públicas que desempeñan sus funciones dentro de la comuna), ya que son parte importante de un proceso participativo, particularmente de la metodología de Innovación participativa, donde muchas de éstas instituciones aportan y apoyan durante la realización del proceso, sobre todo, una vez ya conformado el Comité Convocante, lo que en el caso de la comuna de Estación Central, posteriormente a la creación de dicho Comité, permitió aumentar el espectro de acción más allá de lo municipal, asegurando también la

participación de los demás actores, tanto públicos como privados, y de esta manera poder generar una verdadera instancia de gestión estratégica. Por otro lado, es importante destacar el considerable aporte de recursos humanos, materiales, infraestructura y monetarios, de las empresas que fueron parte del Comité, para solventar la aplicación de la metodología.

Respecto a la importancia de la participación ciudadana como proceso legitimador de la metodología y del Plan, la Subsecretaría de Desarrollo también insta un Principio Orientador, el cual indica que el PLADECO debe considerar los intereses de la ciudadanía en su elaboración²⁶. De este modo, y considerando el proceso de Innovación Participativa aplicado en la creación del PLADECO de la comuna de Estación Central, dicho proceso de participación se vio reflejado principalmente a través de los Talleres de Identificación de Proyectos de Desarrollo Comunal, donde participaron de manera activa alrededor de 600²⁷ personas en el total de los 16 talleres realizados, los cuales dieron vida y validaron dicho proceso. Un número no menor, considerando que hay PLADECOS que se desarrollan dentro de “cuatro paredes”, y sin ningún tipo de consulta a la comunidad respecto a sus necesidades, y la visión de futuro esperada para su propia comuna; además de las etapas participativas del proceso como también lo fueron la definición de una Visión de Desarrollo, la Proposición de Proyectos de Desarrollo, la Validación de los Proyectos, Acciones Participativas en la Ejecución de Proyectos, Seguimiento de Resultados de los Proyectos y la Evaluación de Impactos en el Desarrollo Comunal.

Es fundamental destacar y considerar que si no existe participación por parte de la ciudadanía en un proceso tan importante para el logro del desarrollo comunal, como lo es la creación del PLADECO, difícilmente serán validados los diferentes proyectos y propuestas que contengan dichos planes, ya que no se estaría cumpliendo con los principios que dan sustento a esta herramienta estratégica, de manera que la legitimidad entendida como las diferentes instancias de participación, aporte y respaldo de la comunidad, además no se estaría generando la gobernanza, entendida como la utilización de este instrumento para el logro de la convergencia entre los intereses de la comunidad y la municipalidad, y la transparencia a través del registro del proceso e instancias posteriores de revisión y control de la gestión, como proceso de rendición de cuentas tampoco se realizaría. Todo esto contrario a lo que sugiere la Subsecretaría de Desarrollo

²⁶ Ref. Anterior.

²⁷ Cantidad referida de acuerdo a entrevista realizada al señor Gonzalo Sanhueza, efectuada el 20 de diciembre del 2013. Para ver la totalidad de la entrevista, dirigirse a Anexo.

Regional, en la base metodológica para la creación de un Plan de Desarrollo Comunal adecuado.

7.3.- Innovación Participativa

La metodología de la Innovación participativa, de acuerdo a lo que se describe en el Plan de Desarrollo Comunal de Estación Central, consiste en un modelo para la gestión de procesos de innovación complejos en empresas y políticas públicas, a través de la participación metódica, la cual permite el aprendizaje para generar innovaciones en forma sistemática, con eficacia y legitimidad²⁸. Además concibe de manera participativa y sistémica el desarrollo de organizaciones, empresas y sistemas sociales, entendiendo el desarrollo como un proceso constante de innovación y cambio cultural permanente. Es así como se buscó en la aplicación de esta metodología en el proceso de creación del PLADECO de la comuna de Estación Central, lograr replicar las principales características de dicho modelo, permitiendo así obtener como resultado una herramienta de planificación innovadora, respecto a cualquier otro PLADECO anteriormente creado. De este modo, el proceso realizado en la comuna de Estación Central, por medio de la Innovación Participativa, permitió incluir en los proyectos y propuestas, lo que los diversos actores relevantes, junto a la comunidad, consideraban como temas relevantes para el logro del desarrollo comunal, a través de los Talleres de Identificación de Proyectos de Desarrollo Comunal ya mencionados.

El modelo llevado a la realidad destaca la participación de la comunidad y de los diferentes actores, donde tuvo un gran éxito el resultado del Taller de Visión de Desarrollo, donde se logró generar una visión de desarrollo para la comuna y posteriormente, en dicha instancia, se crearon los contenidos y la estructura del Mapa de Acción²⁹, el cual responde a la pregunta: ¿Qué se debería estar haciendo en forma permanente en la comuna para lograr una calidad de vida óptima de su población residente, transeúnte, visitante y laborante? Con las repuestas a la interrogante se generaron las principales líneas de acción, las cuales quedaron estipuladas en el Plan de Desarrollo Comunal, junto a los actores, actividades e impactos:

1. Fortalecimiento de la Identidad Comunal.
2. Desarrollo del Transporte.

²⁸ Plan de Desarrollo Comunal de Estación Central 2005-2010, Noviembre 2005.

²⁹ Ref. Anterior.

3. Desarrollo Comercial y Turístico.
4. Desarrollo Territorial.
5. Fomento Productivo.
6. Desarrollo Educacional y Cultural.
7. Desarrollo de la Salud.
8. Desarrollo Comunitario y Participación Ciudadana.
9. Seguridad Ciudadana.
10. Deporte y Recreación.
11. Protección Medioambiental.
12. Superación de la Pobreza.
13. Mejoramiento de la Gestión Municipal.

Por otro lado, la realización de este proceso ha permitido generar también la Imagen Objetivo de la Comuna de Estación Central³⁰, la cual busca lograr ser una comuna:

1. Integradora de sus residentes, trabajadores y empresarios que acoge su diversidad, para en conjunto potenciar el desarrollo económico, tecnológico, social y cultural de su capital humano.
2. “De brazos abiertos”, que por su condición de puerta del gran Santiago, reciba a sus usuarios con servicios de calidad.
3. Ambientalmente amigable y segura, que ofrece sus ventajas de centralidad y creciente accesibilidad, para incentivar un desarrollo urbano sustentable.

De esta manera la implementación de la Innovación Participativa, ha permitido generar los resultados plasmados en el Plan de Desarrollo Comunal de Estación Central, por lo que podemos afirmar que dicha metodología es una contundente herramienta que conjuga la sapiencia de los técnicos y expertos en planificación, con las intenciones y deseos de desarrollo de la comunidad y de todos aquellos que conforman el territorio donde se aplica el Plan de Desarrollo.

Por lo demás este escenario genera la articulación entre las autoridades y el ciudadano común, lo que permite determinar que se generará un desarrollo endógeno en el territorio, transformando el sistema socioeconómico, a través de la participación ciudadana e innovando en las herramientas a través de las cuales se realizan dichos cambios. Es así como podemos sugerir que actualmente se hace necesario replicar esta metodología en

³⁰Ídem Ref. Anterior.

otros Planes de Desarrollo, con la intención de institucionalizar de una vez por todas el PLADECO como la “carta de navegación” que guía el destino de la comuna en pos del desarrollo y el bienestar de toda la comunidad, de una manera integral y armónica, forjando así el fortalecimiento de un modelo más descentralizado y democrático.

Capítulo VII: Sugerencias y Propuestas de Mejora

A partir de los datos recopilados, y el análisis de la entrevista realizada al señor Gonzalo Sanhueza, se realizará una serie de sugerencias y propuestas de mejora al proceso de creación de PLADECO, y su implementación para lograr el desarrollo de las comunas.

8.1.- Acortar procesos de construcción del PLADECO

Se hace necesario realizar una reducción de los tiempos y los pasos a seguir que se realizan para llevar a cabo los procesos a través de los cuales se crea un Plan de Desarrollo Comunal, de manera que posteriormente, la aplicación de dicho Plan se efectúe durante la mayor cantidad de tiempo posible dentro del período alcaldicio.

Hoy en la actualidad, la formulación de un PLADECO tarda alrededor de dos años, lo que equivale a la mitad del período que los alcaldes poseen para gobernar y administrar la comuna, por lo mismo, es necesario poder delimitar el tiempo, para que los alcaldes puedan ser capaces de desarrollar dicho Plan de forma íntegra, sin verse presionados por el tiempo, y así los resultados esperados se vean reflejados en la realidad en un plazo mucho más corto.

8.2.- Reducción del Espectro de Perfiles de Proyectos

También podemos sugerir, en cuanto al proceso mismo de la Innovación Participativa y la creación de un Plan de Desarrollo Comunal, la reducción de la cantidad de proyectos que se incluyen finalmente al PLADECO, puesto que la alta cantidad de perfiles (137 proyectos), incluida en el Plan de Estación Central, puede llegar a causar que no se lleven a cabo todos los proyectos de manera íntegra debido a su carácter detallista, pero paradójicamente, que sea tan detallado provoca una incertidumbre a la hora de ejecutarlos, ya que es imposible llevar a cabo tantos proyectos en un período de tiempo tan reducido, y muchas veces sin los recursos suficientes para hacerlo.

De este modo se sugiere la existencia de solo dos o tres proyectos potentes que se establezcan como “ejes centrales” del Plan, y que su desarrollo y el de la comuna gire en torno a dichos proyectos. De lo contrario, hoy en día sucede que se busca abarcar

muchas áreas y proyectos, lo que finalmente ocasiona que no se terminen desarrollando a cabalidad, o no se realice el desarrollo esperado en un tan corto plazo.

8.3.- Postulación a Fondos para la aplicación de la Innovación Participativa, y replica de esta metodología en otras comunas del País

De manera que se creen y se implementen de mejor manera los Planes de Desarrollo Comunal en las diferentes regiones que conforman nuestro país, se sugiere como una iniciativa que permita el financiamiento de dichos procesos, que se postule de forma activa (especialmente por parte de los municipios que cuentan con menos recursos) a los recursos que ofrece el Gobierno Regional por medio del Fondo de Desarrollo Regional, lo cual si se es adjudicado, permite externalizar el servicio y contratar a empresas consultoras expertas con la experiencia necesaria para llevar a cabo el proceso de creación del PLADECO.

Como la planificación territorial debe ir de la mano con la participación de la ciudadanía y de todos los actores que conforman la comuna, se propone además la inclusión de la metodología de la Innovación Participativa en otros Planes de Desarrollo, de modo de replicar la experiencia recogida en la comuna de Estación Central, ya que este método ha permitido legitimar de una mejor manera esta herramienta de planificación, recogiendo la información y ambiciones de la comunidad y actores relevantes, de manera sistemática y organizada, creando así una imagen objetiva, los objetivos estratégicos y los diferentes productos del PLADECO de manera conjunta, además asesorados por una consultora experta en el tema, una experiencia que ha sido realmente positiva, dando pasos importantes hacia mejoras sustanciales de la gestión y la planificación de la comuna.

8.4.- Ampliar el conocimiento del PLADECO por parte de la comunidad y promover la participación

Un tema particular, y muy importante con relación a los Planes de Desarrollo Comunal en general, y su carácter inclusivo y participativo, es el escaso o nulo conocimiento por parte de la comunidad respecto en qué consiste un PLADECO, cuál es la finalidad de dicha herramienta y el conocimiento de sus diferentes programas y proyectos. Lógicamente, si la comunidad no está enterada de las herramientas con las cuales cuenta la municipalidad

y por lo tanto la comuna para lograr su desarrollo, difícilmente se logre concretar una participación, contradiciendo dos de los principios orientadores establecidos en el Manual de construcción de PLADECOS. Primeramente que sea un instrumento participativo, ya que la gente al no estar al tanto y por consiguiente no participar de las diferentes instancias que corresponden, no se genera la legitimación del Plan por parte de la comunidad. Por otro lado, el principio que establece que el PLADECOS debe ser un instrumento flexible tampoco se cumple, ya que la comunidad al no estar al tanto y no participar del proceso de construcción del PLADECOS, no se incorporan todas las visiones de los actores pertenecientes a la comuna al Plan, por lo que no se logra un desarrollo íntegro ni en conjunto en la mayoría de los casos.

De este modo, se sugiere un mayor nivel de promoción y publicidad del Plan de Desarrollo hacia la comunidad, de forma que se genere un incentivo en la gente para participar en el proceso de creación del Plan, de manera que su Visión de Desarrollo y Visión de Futuro también sea parte de tan importante herramienta. Para esto, se hace necesario generar canales de información a través de los cuales la gente se informe, comparta y se masifique dicha información respecto a los PLADECOS y los beneficios de la participación, principalmente por medio de las diferentes organizaciones sociales, juntas de vecinos, clubes deportivos y otros actores que reúnan a la comunidad.

Conclusiones

Para concluir este trabajo, podemos afirmar, a partir de los datos recopilados, que el Plan de Desarrollo Comunal es la herramienta que permite establecer hacia dónde quieren proyectar el desarrollo las comunas, para esto se deben tener en cuenta todas las acciones, programas y proyectos orientados a la satisfacción de las necesidades de la comunidad local, con la intención final de promover el desarrollo principalmente en materia cultural, social y económica.

Para que nuestro país cuente con municipios modernos y con las capacidades de gestión, planificación, autonomía y poder de decisión acordes a las exigencias de la sociedad, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, ha puesto a disposición de la comunidad nacional y especialmente para los municipios, el Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Comunal, el cual busca fortalecer la efectividad y pertinencia del proceso a través del cual se construye un PLADECO, también se espera robustecer el mismo Plan de Desarrollo dentro de la organización municipal, estableciendo orientaciones y pautas para incluir a toda la estructura municipal y a la comunidad local en la tarea de identificar de manera conjunta las oportunidades y necesidades de desarrollo para la comuna.

La Ilustre Municipalidad de Estación Central, formuló las bases de su PLADECO para el período 2005 – 2010 (actualmente vigente hasta que se presente un nuevo Plan de Desarrollo) de forma plenamente participativa, a través de la metodología de la Innovación Participativa, la cual concibe el desarrollo de manera sistémica y participativa, estableciendo además este desarrollo como un proceso de innovación y cambio cultural permanente, generando legitimidad y eficacia en los diferentes procesos que se llevan a cabo. Es así como la comuna obtuvo como resultado de este proceso, una Visión de Desarrollo, la cual se vio reflejada en el Mapa de Acción del Desarrollo de la comuna; una Propuesta de Sistema de Gestión del PLADECO, el que describe cómo organizar y conducir el PLADECO, cómo implementar sus proyectos de desarrollo con eficacia de manera que se siga innovando en el futuro; una Propuesta de Prioridades para los Proyectos del PLADECO, proponiendo un ejemplo lógico de cuál es el orden para iniciar la implementación de los proyectos, para así lograr el desarrollo de la comuna, y

finalmente los Perfiles de 137 Proyectos de Desarrollo Comunal agrupados en once líneas de acción.

Para llevar a cabo el arduo procedimiento de elaboración del Plan de Desarrollo realizado en la comuna de Estación Central, la participación (por medio del proceso de la Innovación Participativa) ha sido la principal fuente creativa y legitimadora de dicho proceso, permitiendo así corroborar la idea de que sin participación por parte de la comunidad, en un proceso que se vuelve fundamental para conseguir el desarrollo de la comuna en su conjunto, de una manera integradora y considerando las variadas perspectivas respecto a cómo debería ser dicho desarrollo, se hace poco viable la validación de los programas y proyectos que estén contenidos en el PLADECO.

Otros dos elementos vitales para el desarrollo de un buen PLADECO, y que se relacionan entre sí junto a la Participación, son la Gobernanza que se forja si es que existe, o si se va generando a lo largo del proceso, un equilibrio entre la participación y la toma de decisiones de manera conjunta, facilitando de esta manera la formulación de los proyectos y propuestas, junto a su posterior ejecución; y la Transparencia que establece a la comunidad el derecho a obtener información de cualquier tipo referente a la administración y los procesos dentro de ella, transformándose en un mecanismo de rendición de cuentas, que a su vez permite la adecuada toma de decisiones, promoviendo la participación de la comunidad en los procesos de la gestión pública, obteniendo como resultado final, un ciclo que genera la legitimidad de la actividad que realiza en este caso la municipalidad en la búsqueda del bien común y la satisfacción de los intereses de todos los habitantes de la comuna de Estación Central por medio del PLADECO.

El Plan de Desarrollo Comunal de Estación Central para el período 2005 – 2010, se ciñe de manera fiel a los parámetros, orientaciones y pautas que propone el Manual de Elaboración de PLADECO, puesto a disposición por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, ya que aplicando la metodología de la Innovación Participativa, el equipo ejecutivo encargado de desarrollar el Plan buscó insertar en dicha herramienta, las visiones y propuestas, tanto de la comunidad como también de la municipalidad, obteniendo como resultado, procesos donde tuvieron como objetivo:

- ✓ Determinar las áreas básicas en las que el PLADECOC debe actuar de forma activa, para asegurar que todas las áreas del desarrollo comunal se consideraran (contenido en el Mapa de Acción, y en la Imagen Objetivo de la Comuna al 2010).
- ✓ Identificar todas las innovaciones relevantes que deben realizarse en la comuna, para satisfacer necesidades reales de la comuna, siempre y cuando fueran realistas y viables. Esto fue realizado de manera participativa en la formulación del PLADECOC (contenido en la Nómina de Proyectos Perfilados).
- ✓ Tomar conocimiento, por parte de los actores de la comuna, de los perfiles preparados técnicamente, aceptándolos o cambiando su orientación en el perfil, además del enriquecimiento de todos los elementos de los perfiles a partir de la experiencia y conocimiento de la realidad comunal.
- ✓ Los actores interesados en la ejecución de algún proyecto del PLADECOC deben intervenir de manera directa. Donde en un alto porcentaje de las líneas de acción, se requiere que participen de manera activa en la ejecución, diversas personas e instituciones de la comuna.
- ✓ Entregar información al día y relevante a los actores sobre las actividades, participantes y resultados de los proyectos que ya estén en ejecución, con la finalidad de estar informados de manera comprensible y atractiva, de manera que pueda realizar aportes y contribuciones a los demás componentes del proceso.
- ✓ Generar entre los actores, juicios fundados sobre los beneficios y perjuicios que tanto ellos mismos como la comuna estén logrando a través de la implementación del PLADECOC. Estos juicios se forman a partir de estudios e indicadores técnicos de evaluación, por una parte, y de las evidencias directas que los actores tienen por otra, esto se vuelve esencial para la orientación global del proceso.

Si bien falta aún falta avanzar y mejorar en muchos aspectos respecto a los Planes de Desarrollo Comunal, especialmente en la gestión, los procesos y la institucionalización de estos, el PLADECOC de la comuna de Estación Central se vuelve una herramienta

estratégica y una carta de navegación digna de ser replicada en cualquier otra comuna de nuestro país. A través de la participación de la comunidad y los diferentes actores que realizan sus actividades en la comuna, el ceñimiento a las recomendaciones realizadas por la Subsecretaría de Desarrollo Regional por medio de su Manual de Elaboración de PLADECO, y la aplicación de la metodología de la Innovación Participativa se ha logrado obtener un Plan de Desarrollo acorde a los tiempos actuales, donde se exige una mayor democratización de los gobiernos locales, buscando generar un desarrollo endógeno (entendido como la capacidad de innovación) y que mejor manera de lograrlo que por medio del principal instrumento de planificación, gestión y administración comunal como lo son los Planes de Desarrollo Comunal.

Bibliografía

1. *Plan de Desarrollo Comunal de Estación Central 2005-2010, Noviembre 2005.*
2. *Manual de Elaboración de PLADECO, Documento SUBDERE – CEPAL, Junio 2009.*
3. *Diccionario de Administración Pública Chilena - Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Octubre 2002.*
4. *Ley N°19.653 sobre Probidad Administrativa Aplicable de los Órganos de la Administración del Estado.*
5. *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Julio 2006.*
6. *Informe “Los Planes de Desarrollo Comunal - Región Metropolitana de Santiago”, Enero 2011.*
7. *Web Site:*
 - *www.subdere.gov.cl*
 - *www.estacioncentral.cl*
 - *www.bcn.cl*

Anexo

Entrevista realizada al Director de la Secretaría Comunal de Planificación (2004) y Director Ejecutivo del Proceso de Innovación Participativa: Sr. Gonzalo Sanhueza.

Entrevista realizada al Director de la Secretaría Comunal de Planificación (2004) y Director Ejecutivo del Proceso de Innovación Participativa: Sr. Gonzalo Sanhueza, actualmente Director de Inspección de la Comuna de Estación Central, respecto a su participación en la creación del PLADECO y la Innovación Participativa.

1.- Según su perspectiva, ¿Es fundamental el rol del PLADECO en las comunas para lograr el desarrollo y las metas establecidas por ellas? ¿Por qué?

Sí, es fundamental en el sentido de que tienes que tener ejes orientadores para dirigir hacia dónde va tu comuna, es fundamental en el término de rescatar la identidad o las variables diferenciadoras que hacen a tu comuna distinta a otros territorios, y poder en conjunto con los actores relevantes de dicho territorio proyectar el desarrollo de la comuna. Los desarrollos siempre se van dando pero van llegando y no se van intencionando, y no intencionar un desarrollo con los actores relevantes que están trabajando dentro la comuna y con el gobierno regional en este caso. Si no tienes propuesta como comuna, como territorio hacia un desarrollo, difícilmente te vas a desarrollar de acuerdo a las variables potenciales que tiene tu territorio, o te puedes desarrollar pero de una forma que no es armónica

Por lo tanto ¿usted cree que el PLADECO es una “carta de navegación” para las comunas?

Sí, el PLADECO es una carta de navegación pero hay distintas maneras de conseguir los PLADECO, eso es importante, porque los procesos al igual que los Planos Reguladores, son muy lentos, requieren una gran participación, pero las políticas y los alcaldes van cambiando cada cuatro años, y la verdad que un PLADECO bien hecho y con una participación bien intensa de repente demora uno o dos años.

Entonces respecto a la particular creación del PLADECO de Estación Central, donde usted participó, ¿Cómo fue ese proceso? ¿Fue realmente participativo?

Fue el primer PLADECO que hubo en la comuna, el primero que se hizo. Pero conociendo algunas metodologías de otros PLADECO, este debe haber sido uno de los más participativos que he conocido, porque fue *in crescendo*, o sea primero había un grupo de la SECPLA con un consultor que éramos cinco a siete personas, que después convocamos al alcalde, el alcalde creyó en el tema de la Innovación Participativa, después se creó un comité convocante, este comité convocante estaba integrado por los principales actores que estaban dentro del territorio, por ejemplo somos una comuna orientada al transporte y a las universidades, por tanto formamos un comité convocante que eran seis o siete actores relevantes de las empresas más grandes de la comuna y también del mundo social. Y después con esta convocante como cabeza del proceso, más la municipalidad y llamamos a la comunidad que es lo más importante. Tuvimos una participación con ideas y propuestas, una vez terminado el PLADECO de alrededor de unas 600 personas, y eso es una gran participación, una participación activa que es lo fundamental.

2.- ¿Desde su visión práctica, es realmente relevante el PLADECO para lograr las metas y objetivos establecidos para la comuna, o esta herramienta se realiza sólo porque lo establece la ley? ¿Por qué?

Buena pregunta, porque como están concebidos los PLADECO, cuando uno prioriza desde el punto de vista político y a la vez las prioridades que hay de las oportunidades regionales de inversión y se enfoca en dos o tres temas específicos, quizás eso haría muy práctico al PLADECO. Pero cuando quieres tomar el PLADECO como un todo, con todas las líneas que enmarca se transforma un poco inmanejable entonces por lo general lo que nosotros vimos en cuanto al proceso de Innovación Participativa, era que si bien el Plan de Desarrollo Comunal nunca tuvo la componente de gestión que debió haber tenido, es decir haber monitoreado, haber empezado a ver cuáles eran las prioridades y ciertos

proyectos, un seguimiento, pero la comuna se ha desarrollado justamente de acuerdo a estos ejes orientadores y por qué estos proyectos que se identifican dentro del PLADECOS con el proceso de Innovación Participativa, se llaman Potencialidades, y esa Potencialidad es característica de un territorio. Por tanto esas Potencialidades se han desarrollado desde el punto de vista del Plan de Desarrollo, pero sin estar expresamente especificadas dentro del Plan. Hoy en día falta hacer PLADECOS más prácticos, es decir formalizarlos dentro de la institución para poder ser desarrollados, las instituciones son rígidas y no se formalizan para desarrollarse en torno al Plan, solo se toman elementos de éste y se desarrollan. Se hace por cumplir con la ley, pero como te digo el proceso de desarrollo es muy importante porque la gente que interactúa y los actores relevantes saben hacia dónde va la comuna, o sea estos edificios que están acá, en el año 2005 ya se sabía que venía un *boom* inmobiliario, una continuación del centro y está descrito, pero no hay algo que estuviera dicho “ya vamos a hacer la Unidad de Desarrollo Urbano y vamos a prepararnos para este *boom* vamos a generar las condiciones, tener un Plan Regulador” eso no se hizo. La parte de acera sur de la Alameda, hay que consolidarla como un eje comercial, llegaron los Mall, se concesionaron las vías, tiene un desarrollo muy distinto, hay muchas cosas del Plan que después se hicieron por “ósmosis”, pero por eso, el problema está en que las instituciones no se rigen por el Plan, se hace por cumplir con la ley, pero dentro de los contenidos cuando son realmente participativos, esos se van a ejecutar porque es la gente que está trabajando dentro de la comuna. Pero después la Municipalidad que es gestora del Plan no se organiza en torno al Plan, sigue la misma estructura, nosotros propusimos dentro del Plan un mecanismo de gestión en donde creamos una Secretaría Ejecutiva, creamos todo un tema y eso nunca se llevo a cabo, y por tanto pasó a ser un libro más dentro de la estantería pero a la vez si se ve el contenido y se compara con el desarrollo, tiene mucho que ver con éste por qué es la misma gente que está dentro de la comuna, cada uno sabe en su área que va a desarrollar.

3.- ¿Tiene un real impacto la participación ciudadana en el proceso de creación de PLADECOS para lograr los objetivos establecidos en el mismo?

Si no hay participación, tú no puedes validar tus proyectos. Hay un tema que es muy importante, que es la validación de las propuestas, de las potencialidades, de los proyectos que se van a ejecutar relacionado a la legitimación del mismo Plan.

Entonces si tú crees que en la acera sur de la Alameda se va a construir un gran polo comercial, y llegó por ejemplo Mall Plaza a comprar, es porque los actores creían que iba a pasar eso, y los actores que estaban ahí eran los que quizás le vendieron a Mall Plaza o quizás intencionaron esas ventas, los mismos terminales, mejorar la calidad de los terminales, por ejemplo San Borja invirtió alrededor de 10 millones de dólares en su nuevo terminal, por que vieron que estaban quedando chicos y se venía una expansión. O la junta de vecinos, en la parte social, porque no es sólo mundo privado, también están las universidades, entonces si no participan las juntas de vecinos, no participan los representantes de las organizaciones, tanto sociales, privadas, públicas que son relevantes en el territorio, difícilmente vas a poder lograr contenidos que tengan que ver con ejes orientadores que guíen lo que va a pasar en el futuro en un territorio.

4.- ¿La metodología de Innovación Participativa ha sido una modernización o mejora del PLADECO de la comuna para la legitimidad, participación y creación del mismo?

Creo que fue una muy buena metodología, porque parte de lo que quiere la gente, parte de lo quieren los actores para la comuna, aquí nosotros no nos desgastamos en hacer una recopilación de datos, no especulamos con lo que quiere la gente, les preguntamos directamente. Así te evitas esa etapa de investigación que dependiendo del investigador, te puedes demorar un año en investigar y levantar toda la información que hay. Es distinto, vas de la acción y después se investiga, es decir si yo quiero hacer algo, lo digo, “yo creo que la comuna va para esto”, entonces vamos a enfocarnos en hacer un diagnostico sobre lo que se quiere, y no un diagnostico general. Esa es la diferencia, se parte de adelante hacia atrás, identificas el proyecto y después hago el análisis, sin duda es una modernización en comparación a las metodologías anteriores.

5.- ¿Considera que la Innovación Participativa se puede replicar en los PLADECOS de otras comunas?

Según mi experiencia, es totalmente recomendable. Ahora lo que habría que hacer, son procedimientos más cortos quizás, porque este duró mucho, duró alrededor de un año, año y medio en su elaboración y producto de lo mismo, el mundo político es más cortoplacista, necesitas un PLADECO que en seis meses esté creado y validado, y eso es un desafío. Entonces el proceso de Innovación Participativa está hecho para eso porque en este caso duró mucho por que tuvimos que identificar muchos proyectos y un equipo técnico de casi veinte personas que salieron de las instituciones convocantes a cero costo. Entonces ese proceso de innovación en cuanto a crear, es importante crear proyectos pero yo más que nada crearía los PLADECOS a nivel de ejes orientadores, por ejemplo en materia de transporte, ¿Qué es lo que hay que hacer en transporte? optimizar la operación de los terminales, incorporar los terminales al desarrollo social y cultural de la comuna, mejorar la viabilidad de la comuna, etc. ¿Por que más orientadores? Por que al ir tanto al detalle, pierdes mucho tiempo. Por eso es mejor hacer algo más concreto y más práctico como por ejemplo que podemos hacer de aquí a dos años. En el mundo político igual, el alcalde te tiene que decir que es lo que espera de la comuna y que quiere hacer, hacia dónde va, él va a trabajar en torno a eso, no va a trabajar en torno a una malla de 137 proyectos. Por ejemplo ahora nuestro alcalde se ha enfocado en los campos deportivos, entonces si eso es importante para la comuna, eso se va dentro del PLADECO, y se trabaja en torno a los campos deportivos, esa es una línea, pero quizás muchos proyectos y muchas líneas de acción es bueno como acercamiento al desarrollo de una comuna, porque nunca se había hecho un proceso de tal magnitud, después ya en las segundas derivadas ya los equipos asesores y los equipos estratégicos que asesoran los desarrollos de las ciudades, piensan en cosas más concretas, líneas de acción y dos o tres proyectos “anclas” potentes. Cosa de que trabajes en cuatro años en esos proyectos, poco pero de calidad. Yo creo que por ahí va la cosa, aquí se abarcó mucho, se hizo pero fue demasiado. Y cuando identificas estos dos o tres proyectos potentes tiene que ser a nivel de actores, es esencial hacer la gran recogida pero también es esencial simplificar el tema de manera que sea realmente ejecutable.

6.- ¿Se necesita una gran cantidad de recursos para aplica esta metodología? (Innovación Participativa) ¿Por qué?

No, no se necesita tanto recurso pero tampoco es tan barato porque necesitas quizás una persona experta en metodologías participativas, en manejos de grupo. Que será barato, que será caro, eso está pero no te vas a gastar menos de treinta a cuarenta millones de pesos, para aplicar una metodología como esta, que hoy en día es lo que están dando para la elaboración de los PLADECOS, de hecho ahora a nosotros el gobierno regional nos dio 52 millones de pesos para la elaboración de un nuevo PLADECO, y con esa plata y esta metodología lo puedes hacer, y además todo depende de los actores que tengas por que en el PLADECO que nosotros hicimos los actores relevantes le pagaron al consultor, dentro de ellos estaba la Municipalidad, pero la Municipalidad pagó solo un porcentaje. Como experiencia es muy recomendable y sería muy bueno que alguna comuna hacer un Plan de Desarrollo bien participativo para pensar bien el futuro de cada comuna, y también recomendaría que dentro de las líneas de acción que son propias de cada comuna, identificar dos o tres proyectos y que sean validados por la autoridad que está en ese momento y por los actores relevantes, porque en el fondo eso da la ejecución y la legitimidad. En los proyectos sociales lo mismo, la gente es quién te tiene que decir en que invertir, y no una vez que tengas listos los proyectos y tu le digas “elija de esto”.

7.- ¿Usted cree que la comunidad está enterada respecto a qué consiste un PLADECO, y para qué sirve? ¿Existe algún mecanismo o instancia de “promoción” para dar a conocer dicho Plan a la comunidad? ¿Desde su experiencia sugiere algún mecanismo?

En el caso nuestro, llegamos casi a 500 personas y te puedo asegurar que esas 500 personas le contaron a 500 más respecto de que se trata un PLADECO, pero en general la mayoría de la gente común no sabe lo que es un Plan de Desarrollo Comunal, ni un Plan Regulador. ¿Entonces cuáles son los canales de difusión? Bueno, los canales están hechos como para cuando tú haces una actividad municipal a través de las juntas de

vecinos, a través de los mismos dirigentes, a través de soportes publicitarios que tengas, a través del diario comunal. Tienes que buscar todos los canales posibles para difundir.

Respecto a la sugerencia de algún mecanismo, yo creo que un medio masivo sería muy bueno para introducir a toda la gente que no es usuaria de las instituciones públicas, porque nosotros como Municipalidad debemos llegar al 15% o al 20% a lo más, y el otro 80% nunca va a venir a la Municipalidad porque no le interesa o no lo necesita. Habría que ocupar los medios de base que son las organizaciones y a través de ellas informar a las personas respecto a lo que es un Plan de Desarrollo y en qué consiste, cómo ellos pueden participar dentro de esto, cómo sus intereses pueden estar plasmados dentro del Plan, y sería bueno que participaran porque si tu juntas a las organizaciones culturales por ejemplo, a través de sus propuestas podría llegar a establecerse la Casa de la Cultura, como alguna vez pasó. Desde organizaciones de bases hasta personas comunes y corrientes y que puede leer un medio masivo, como lo es internet, un diario, un volante, etc. Pero como te digo los dirigentes son muy importantes en esto porque son los que tienen tiempo, ya que no todos entregan su tiempo y sus conocimientos para aportar a un Plan de Desarrollo.