

# Planificación del desarrollo municipal: mitos realidades discursos y propuestas

Egon Montecinos Montecinos<sup>1</sup>

## Resumen

Se entrega una particular visión de cómo se planifica el desarrollo e implementan políticas públicas en comunas de menor tamaño relativo<sup>2</sup>, pretendiendo graficar cómo se decide, cómo se conforman los grupos decisionales, las características de los ensayos de planificación y cómo las soluciones que posteriormente se entregan no se relacionan con las necesidades sentidas por la comunidad. Se analiza la importancia y el papel decisivo que juegan **ciertas elites en la formulación de los planes estratégicos de desarrollo local** y cómo, en ocasiones, se generan procesos que crean necesidades en la población para que sientan que juegan un rol protagónico en el desarrollo de su comunidad. Se plantea el fortalecimiento de la participación y el control social, como una forma de contrarrestar la influencia de **ciertas elites de gobernación informal** en el proceso de planificación, para ello se propone una estrategia metodológica que se aplique **antes del PLADECO** y que parta del reconocimiento de micro-identidades al interior de una comuna de manera de develar las distintas visiones de desarrollo que orientarán el proceso de planificación local.

---

<sup>1</sup> El autor es académico del Centro de Estudios del Desarrollo Local y Regional CEDER de la Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile. Actualmente se encuentra realizando estudios de tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias Sociales que dicta el CEDER de la Universidad de Los Lagos.

<sup>2</sup> Solo para efectos del artículo se entenderá por comuna de menor tamaño relativo a aquellas con menos de 50.000 habitantes.

## **1.- La Planificación del Desarrollo Municipal: mitos, realidades discursos y propuestas**

La planificación del desarrollo municipal es un instrumento fundamental para abordar los problemas existentes en el territorio. En el contexto de apertura externa, impulsada por la globalización e internacionalización de las economías, y de apertura interna impulsada por la descentralización, los territorios y sus organismos subnacionales asumen diversos desafíos que requieren de la utilización de metodologías de planificación que incorporen fundamentalmente los recursos locales y reconozcan las necesidades de la población que habita el territorio. De esta forma, los programas y proyectos locales implementados en el territorio deben ser coherentes y corresponder a las necesidades de la población. Sin embargo, pareciera que todo lo que consigue la "autoridad" para una comuna es considerado "exitoso" y la gente lo recibe como si fuera absolutamente necesario, da la impresión que solamente se tratara de una necesidad sentida que no se había manifestado en la comunidad porque la gente "no participa". No se reflexiona ni analiza la posibilidad de que ciertamente la "solución" puede generar la "necesidad" en las personas. Este hecho se genera aparentemente para hacer coincidir las políticas públicas, generalmente decisiones ya tomadas en las cúpulas o élites mayores del gobierno regional o ministerios, con las supuestas necesidades locales identificadas en un determinado diagnóstico. De alguna forma se hace realidad la fórmula:

**Necesidad local inducida = Política pública formal**

De esta manera, podría suceder que las políticas públicas y la planificación del desarrollo a escala municipal se transformen en un instrumento de mantención de poder y, por supuesto, en una fuente de éxito o fracaso electoral dependiendo del manejo burocrático que se realice. Es frecuente escuchar en épocas electorales que la obtención de ciertos recursos y proyectos, se facilita por la importancia de tener autoridades cercanas al "sector de gobierno" o de determinados grupos económicos o de poder para seguir "haciendo cosas en la comuna".

Este fenómeno, a mi juicio, se encuentra en decadencia producto del estilo de gestión incorporado por Joaquín Lavín<sup>3</sup>, el cual ha implementado un estilo que privilegia "hacer cosas", y que explota la pobreza sistémica demostrando que con o sin el apoyo gubernamental puede solucionar los famosos "problemas más urgentes de la gente". Esto último, quizás se ha favorecido, porque coincidentemente dirigió uno de los municipios con más recursos en el país como fue las Condes, y ahora Santiago, además de sus articulaciones y redes con los diversos círculos económicos y financieros del país e incluso por imaginativos negocios que, como la venta de las aguas de Santiago a los privados, dejan de lado su ley de hierro del costo-beneficio.

Este desajuste entre políticas públicas y necesidades locales, tiene su origen no tan sólo en los instrumentos de planificación y los técnicos que la ejecutan, sino también en los responsables políticos de la planificación local.

## **2. La difusa estructura política comunal y la planificación del desarrollo municipal**

Como en todas las comunas del país, la primera autoridad formal la constituye el Alcalde y los Concejales, los cuales en su conjunto conforman el Concejo Municipal. Este equipo de trabajo, que en ocasiones no funciona como tal<sup>4</sup> es el encargado de planificar el desarrollo de la comuna. Habitualmente en estos equipos se desarrollan ciertos síndromes localistas que se traducen en cuestionamientos acerca de quién o quiénes son los verdaderos gestores de iniciativas, programas, proyectos y planes comunales.

Esta situación nos lleva a plantear una primera reflexión, ¿quienes componen en realidad la estructura política formal que planifica el desarrollo y decide las iniciativas que se ejecutan o no en una comuna?

En ocasiones el grupo decisional o las élites políticas que toman las decisiones se encuentran fuera de los Concejos Comunales. De inmediato surge la pregunta, ¿cuál es el

---

<sup>3</sup> Alcalde de la Comuna de Santiago y principal líder de la derecha Chilena.

papel real del Concejo Municipal, o más bien de los Concejales?, ¿cuál es el rol que juegan en la planificación del desarrollo y formulación de políticas y proyectos comunales?. Quizás, la única función que realmente goza de gran utilidad y reconocimiento en los concejales es la de ser "fiscalizadores" pero, da la impresión que no se saca suficiente partido a las atribuciones que otorga la ley al respecto:

De esta forma, se puede apreciar una "estructura política comunal informal", que apoya y orienta la toma de decisiones en materia de desarrollo local. Esta estructura frecuentemente se torna difusa y confusa, no distinguible a la simple vista del ciudadano, se encuentra fuera del concejo comunal e inclusive fuera de la municipalidad. En oportunidades, recae en personas y personalidades ajenas al municipio que apoyan la gestión del alcalde por motivaciones personales, por supuestos políticos e inclusive intereses económico-financieros. Esta difusa estructura decisional favorece de alguna manera, el surgimiento de las élites informales de gobernación, el desarrollo del poder clientelar y de las oligarquías locales.

Así también, podemos apreciar alcaldes que sobrepasan toda orgánica tecno-política de carácter provincial y/o regional y consiguen implementar iniciativas para su comuna, entre otras cosas, porque su estructura decisional se compone de personas que están fuera del círculo comunal y que tienen poder e injerencia suficiente para asesorar y apoyar a las autoridades pertinentes. Se mezcla un componente clientelar con uno político, lo cual arroja una combinación para que cualquier alcalde se sienta con el respaldo requerido para trabajar, prácticamente, sin su concejo municipal.

En consecuencia, se comienza a estructurar una cierta elite de gobernación comunal que decide y planifica el desarrollo, con un carácter informal no institucionalizada, que sería extra "Concejo Comunal", la cual —a mi juicio— presenta diversos niveles.

En un primer nivel, que podemos denominar **primario o de decisión**, se encontraría una elite con características cerradas que se transforma en una instancia de toma de **decisiones**, la cual tendría un fuerte componente político e incluso político-económico.

---

<sup>4</sup> Desde 1992, se han acentuado y hecho público los conflictos internos en los Concejos Municipales,



Este nivel se conforma principalmente de amigos, militantes políticos o no, pero que influyen fuertemente en las decisiones que se toman en las comunas del país, sean o no pequeñas.

En un segundo nivel encontramos una elite que podríamos llamar de **consulta** para la toma de decisiones, la cual generalmente se compone de profesionales o técnicos "amigos", que aportando sus conocimientos contribuyen a precisar la implementación y focalización de una política pública en el nivel local, los cuales podrían estar dentro o fuera del municipio. Estos grupos generalmente son consultados pero sólo en ocasiones, transformándose en una instancia de "**consulta para la decisión**", más que de decisión. Esta instancia es más distinguible por la ciudadanía, ya que se representa, o por "**asesores**" o por algunos jefes de departamento o direcciones municipales u hombres de confianza del Alcalde que se encuentran al interior de los municipios y en algunos casos se constituye de articulaciones y redes externas a la institución.

En un tercer nivel de información, recién se puede distinguir al cuerpo de Concejales o parte de ellos, quienes, me atrevo a afirmar, solamente son **Informados** de algunas medidas que ya se han tomado o que se encuentran en un proceso de consulta para la decisión.

El poder de decisión de este tercer nivel es menor, puesto que muchas veces tiene relación con aprobación o no de subvenciones a organizaciones sociales, dónde se construye tal o cual escuela, cuánto se gastará en un determinado departamento o dirección o cuánto se destinará para la semana de la comuna. Esta situación, que la podemos encontrar regularmente en diversos municipios del país (dándose en mayor proporción en municipios de menor tamaño), ha causado reiteradas molestias en Concejales, quienes sienten y hacen sentir este desplazamiento que les es difícil revertir.

Una participación mayor en las decisiones comunales se puede apreciar en Concejales que pertenecen a la línea política del Alcalde, pero también esta participación se puede

---

enlodando la imagen de la política democrática, dando la impresión de escaso trabajo en equipo.

interpretar como mínima, pasando en ocasiones a ser sólo un gesto de cortesía política o de mera información.

Los motivos de este desplazamiento o marginación, se encuentran en diversos factores, que van desde la limitación legal hasta la motivación para ejercer la función. Uno de los factores a tomar en cuenta, es la escasa calificación y preparación social que evidencian algunos concejales y también alcaldes para ejercer este cargo público, sin desconocer que algunas autoridades presentan reconocidas capacidades, habilidades y conductas éticas y morales que los hacen ser reconocidas y respetadas personas en sus cargos. Esto trae como consecuencia la existencia de evidentes diferencias personales y de capacidad al interior de un determinado concejo municipal. No es raro encontrar autoridades comunales electas, con historias personales turbulentas, problemas económicos de carácter grave, algunos con serios problemas de simpatía popular y otros (los que a mi juicio representan un porcentaje no despreciable) con un cierto marasmo intelectual.

Estos y otros factores, han hecho perder credibilidad y confianza popular, especialmente en concejales y alcaldes. Más aún, se puede deducir que no han existido propuestas políticas distintas, sustentables, que cuenten con apoyo popular, que puedan llevar a la alternancia en las administraciones locales. De esta manera tenemos comunas en el país, donde la falta de propuesta y la falta de confianza hacia ciertas autoridades comunales se traspan y se convierte en confianza absoluta hacia otras. Por ejemplo, se pueden citar algunos casos en el país, como los de: Osorno, Temuco, Iquique, Purranque, San Pablo, Los Lagos, Río Bueno entre otros, donde los Alcaldes llevan en el cargo más de dos períodos producto, dentro de muchos otros factores, de una gestión que se podría interpretar como exitosa, ya que, aparentemente ha logrado ser valorada, apoyada y reelecta por sus votantes.

Esta situación hace que se fortalezcan las elites de gobernación informal y que las decisiones relacionadas con la planificación del desarrollo, implementación de políticas y proyectos en el nivel local, en ocasiones se encuentren muy *lejos* de estar *cerca* de la gente y sus necesidades, ya que, se han transformado en responsabilidad de ciertos grupos decisionales que rodean la acción municipal y de manera específica la acción del Alcalde.

### 3. Las elites de gobernación, la democracia local y la planificación del desarrollo

Yehezkel Dror, en su libro **“La capacidad de Gobernar”** señala que aunque se hayan hecho todos los esfuerzos para preparar a la gente para gobernar, unos pocos individuos seguirán tomando decisiones concretas en momentos concretos. Entonces, parece una alternativa viable asumir la naturaleza elitista de la gobernación, eso sí, junto con elevar los niveles morales e intelectuales de quienes pretenden tomar las decisiones sobre el destino y desarrollo de las comunas. Las elites tendrían que ser abiertas, pluralistas, ciertamente representativas y estar sujetas a la supervisión y al cambio de sus miembros para así fortalecer la democracia, y aumentar y mejorar la capacidad de gobierno y participación social. Estas elites debieran poseer conocimientos pertinentes, de primer orden y una gran fuerza moral. Entonces, deberíamos comenzar a pensar que el compromiso de servicio y la elección democrática es una condición necesaria, pero no suficiente para desempeñar puestos de gobierno, específicamente en los niveles subnacionales como los municipios.

En este punto coincido con Yehezkel Dror, quien señala que las “elites de gobernación” debieran ser pluralistas, abiertas y estar sujetas a la supervisión y al cambio. Sin embargo, a escala municipal no se percibe esta pluralidad y necesaria apertura, menos aún someterse a una supervisión. En general los grupos de decisión se forman de manera natural y hasta espontánea, en base a amistades más que a capacidades (sin desconocer que muchas veces ocurre la coincidencia que estas elites se conforman por “amigos” de reconocidas capacidades). Poseen la característica de ser cerradas, prácticamente impermeables y no se visualizan modificaciones sustanciales. Estos grupos que podríamos denominar **“elites de gobernación informal”**, cumplen la función de filtros de demandas sociales, en cuanto sugieren priorizar las necesidades locales para hacerlas coincidir con las políticas públicas que se puedan conseguir o articular y que en su génesis son definidas a nivel sectorial, regional o nacional. Da la impresión que no existe preocupación por aplicar un estilo de planificación participativa, de “abajo hacia arriba” o más democrática, que promueva y reconozca los recursos, potencialidades y habilidades generadas a nivel local y que, de alguna forma, optimizan las soluciones en la comunidad,

constituyendo más sujetos colectivos y más ciudadanía. Con la presencia de las elites de gobernación informal, podríamos decir que se fortalece el sistema de implementación y planificación de políticas definidas de "arriba hacia abajo", el cual, es creador de necesidades y promotor de diagnósticos funcionales y dirigidos.

Ante este panorama, surge otra interrogante ¿qué rol juega la planificación estratégica del desarrollo local?, ¿de qué sirve identificar necesidades locales?, ¿qué utilidad tiene el PLADECOS?, ¿será que estamos en un contexto donde definitivamente las políticas públicas se encuentran en una nebulosa y debemos aceptar lo que se gestione o simplemente lo que "llegue"? La planificación del desarrollo municipal, se haría entonces, mirando hacia arriba, con un fuerte carácter exógeno y no mirando hacia abajo, en función de las necesidades y potencialidades territoriales, con un carácter más endógeno.

La planificación estratégica es un mecanismo operativo que tiende a fortalecer la participación ciudadana en el proceso de decisiones, cumple la función de orientar y priorizar las necesidades locales. De esta forma, se debiera transformar en una herramienta fundamental para los municipios, ya que promueve la planificación de "abajo hacia arriba" involucrando a la sociedad civil en el diseño de iniciativas y proyectos, reconociendo necesidades, recursos, potencialidades y habilidades locales para el desarrollo. Potencia la inventiva y la capacidad creadora, fortalece la iniciativa de los actores locales, transformándose en una herramienta que promueve a la comunidad a pasar de objeto a sujeto de desarrollo. Pero ¿por qué queda la sensación que esto, generalmente no sucede en los municipios? ¿qué rol juega en ello las elites de gobernación?

Muchas veces se planifica el desarrollo, teniendo la certeza de que la solución tiene que llegar. Si no se tiene la *certeza de la solución*, lo que se produce, especialmente en las autoridades locales y en las elites más cercanas, es un cierto temor a los diagnósticos, a la planificación participativa y a la participación-poder, porque a través de ello se generan expectativas de solución que al no ser concretadas pueden llevar a frustraciones y decepciones populares por ciertas "promesas incumplidas".



Por cierto, este temor tiene su fundamento, ya que un Alcalde y menos aún un Concejo Municipal no pueden ni tienen las facultades para dar repuesta a todas las demandas de su comuna, ya que, muchas soluciones no se proponen ni se deciden en el nivel local dependiendo de decisiones regionales, sectoriales y/o nacionales. Sin embargo, es muy importante que a escala municipal pueda existir capacidad de atreverse e incorporar estilos de gestión y planificación que se traduzcan en una actitud o *cultura de la búsqueda* de soluciones más que recepción de ellas. Se tendría que promover la articulación público-privada, incorporando el potencial endógeno existente en los territorios, superando, de alguna manera, el rol pasivo que hoy asumen muchas comunidades en la planificación de su desarrollo. Entonces, ¿es viable una planificación de abajo hacia arriba en el nivel municipal?, ¿se pueden generar expectativas que quizás no serán cumplidas?, ¿las autoridades locales están dispuestas a asumir ese riesgo, que en algunos casos los puede llevar a actuar al límite de la ley?, ¿será necesario avanzar primero en la descentralización y potenciar aún más la autonomía de los municipios?, ¿será necesario planificar las respuestas y políticas públicas a partir de la demanda local?

Creo que la estructura de las políticas públicas actuales -o lo que se entiende por ellas- obstaculizan la democratización y desarrollo de las sociedades regionales/locales. Lo que ocurre es que se entiende por política pública la suma de proyectos y de soluciones para el crecimiento y/o desarrollo más que los cursos de acción definidos concretamente para el potenciamiento territorial, incitando a las autoridades comunales a competir en la carrera de, "quien consigue más proyectos para la comuna". El municipio pasa a ser un implementador pasivo de "políticas públicas" decididas en otras instancias, no se refuerza, premia ni practica la elaboración de propuestas locales. Sin embargo, sería injusto no reconocer los esfuerzos de algunos municipios que han elaborado e implementado iniciativas de planificación participativa local con reconocimiento incluso internacional, como es el caso de la comuna de Rancagua, a través de su programa "Rancagua emprende", Santiago con "Santiago Participa", Iquique con "Iquique sale al mundo" y Panguipulli con su "Experiencia de Fomento Productivo y Desarrollo Económico Local". Todas ellas tuvieron como objetivo fundamental fomentar la participación social y

umentar las capacidades de decisión local, a fin de promover procesos sinérgicos entre actores locales para que desarrollen los recursos y potencialidades territoriales<sup>5</sup>.

Otro aspecto que se aprecia con preocupación es la implementación de políticas de arriba hacia abajo y planificación del desarrollo de manera vertical en las comunas<sup>6</sup> donde las organizaciones de base encuentran anuladas sus posibilidades de expresión y concreción de necesidades, ya que se tecnifica y en ocasiones hasta se "planifica" su participación, es decir, se define cómo, cuándo, dónde y hasta quienes pueden participar. La actividad gubernamental, sea, nacional, regional, o municipal, en la práctica se percibe otorgando demasiada prioridad a aspectos netamente técnicos y burocráticos, como consecuencia, los aspectos sociales, la participación, las distintas manifestaciones sociales desaparecen de las agendas. Las expresiones y particularidades de las diversas sociedades locales no se consideran en los programas y políticas sociales que tienden a ser uniformes y homogeneizantes. Por ejemplo, ciertos programas y políticas públicas son homogeneizadoras y un mismo tipo de Vivienda es diseñado para Iquiqueños y Magallánicos, una misma Salud para Mapuches y Santiaguinos, una misma Educación para Chilotes y Ariqueños. Como consecuencia, se esteriliza el debate y la comunicación, los ciudadanos ya no tienen la función ni la opción de participar en la construcción de sociedad, pasan a cumplir un rol secundario a través de sus organizaciones e instituciones. Esta situación no debe ser entendida como una responsabilidad exclusiva del Estado, sino también y fundamentalmente compartida con la sociedad civil, sus instituciones y sus representantes.

Parece necesario avanzar hacia la búsqueda de un ajuste entre las políticas públicas y las demandas locales, la planificación y las necesidades, así como también lograr una apertura de las elites de gobernación. Una de las alternativas sería formalizar la informalidad de estas elites, hacerlas visibles a la ciudadanía o potenciar al ciudadano y a sus organizaciones para que, de alguna manera, se supere la condición de receptáculos de decisiones. Las necesidades locales debieran transformarse en verdaderas demandas

<sup>5</sup> Al respecto ver Libro Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: un Análisis comparativo, de Aghón G., Albuquerque F., y Cortés P., pp 163-191, CEPAL/GTZ. Chile.

<sup>6</sup> Gran parte de estos proyectos y/o programas son conseguidos por las elites de gobernación informal, las cuales a través de diversos mecanismos, como por ejemplo el lobby, logran la inversión principalmente de recursos públicos en sus respectivas comunas.

ciudadanas y éstas a su vez en políticas públicas de alcance local, los municipios debieran ser los primeros responsables en atreverse, perder el "miedo" a la planificación participativa del desarrollo local. Para ello, es necesario re-significar los instrumentos de planificación existentes, potenciando la herramienta de planificación ya conocida y utilizada como el PLADECO o avanzando hacia propuestas complementarias como podría ser un eventual PLADEVE<sup>7</sup> (planes de desarrollo vecinal o poblacional a un nivel sub-comunal) "descentralizando hasta el barrio" lo que tendría como principal objetivo planificar el desarrollo a partir de las identidades territoriales, las relaciones cara a cara, las confianzas mutuas y los diversos territorios identificados en una comuna. Esto permitiría avanzar hacia prácticas locales de planificación descentralizadas, democráticas y fortalecedoras de la relación y articulación público-privada, municipio-sociedad civil y gobernantes-gobernados.

#### **4. Propuesta estratégica para una planificación descentralizada del desarrollo municipal**

La puesta en marcha, a mediados de los '90, de los planes de desarrollo comunal (Pladeco) se constituyó en un instrumento fundamental que tomaron algunos municipios para impulsar proyectos e iniciativas que promuevan el desarrollo local.

A más de 10 años de la re-democratización de los municipios, un rápido diagnóstico en la Región de Los Lagos nos indica que, únicamente, hasta el año 2001, el 50% de los municipios tenía elaborado este importante instrumento de planificación. De los 22 municipios que lo tenían elaborado, solamente 11 lo habían implementado a través de diferentes programas y proyectos locales<sup>8</sup>. Este rápido diagnóstico nos enfrenta a algunas interrogantes ¿por qué existen tan pocos municipios que han elaborado el Pladeco?, más aún ¿por qué existe un porcentaje mínimo de municipios que lo ha implementado?. Uno de los motivos argumentados es la falta de recursos para su elaboración, a decir verdad, los

---

<sup>7</sup> Instrumento de planificación complementario al pladeco que estaría respondiendo a identidades o unidades territoriales al interior de una comuna. Planificación que se sustenta en la propuesta metodológica que se explica más adelante en el artículo.

<sup>8</sup> Información obtenida en la conferencia sobre "regionalización: realidades y desafíos" dictada por el ex Intendente de la Región de Los Lagos, Iván Navarro Abarzúa para la carrera de Trabajo Social el miércoles 11 de noviembre del año 2001, en la Sala Gabriela Mistral de la Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile.

agentes externos que se han especializado en esta materia fundamentalmente las consultoras, consideran un elevado costo para elaborar un Pladeco. Pero surge otra interrogante ¿por qué generalmente, son agentes externos los que realizan la planificación comunal a través de la elaboración de los Pladeco?. ¿Por qué no asumen esta responsabilidad los propios municipios?, ¿Existe recurso humano calificado al interior de los municipios para llevar a efecto esta planificación de carácter local?

Esta situación nos lleva a plantearnos y re-plantearnos nuevas y viejas interrogantes ¿será necesario planificar localmente cuando se pueden obtener recursos y proyectos sin necesidad de responder a una carta de navegación, guía u orientación comunal como se ha denominado al Pladeco?, ¿Será más importante contar con una elite de gobernación informal que se encargue de gestionar y determinar lo necesario y lo no necesario para la comuna?

Parece existir conciencia y coincidencia en las autoridades locales respecto de la importancia y lo necesario que es contar con un *pladeco*, conocer de *planificación estratégica*, *planificación participativa*, *gestión local*, etc. Sobre todos estos aspectos existe coincidencia, es más, también existe consenso que la gente participa poco y que no existe motivación por parte de la comunidad para tomar parte en las decisiones de su territorio, por lo tanto se plantea la necesidad de superar esta condición, pero ¿qué sucede entonces?

La experiencia en el tema y fundamentalmente en trabajo comunitario<sup>9</sup> como Trabajador Social, me indica que al interior de una comuna pueden existir micro-identidades territoriales que estarían determinando el grado y estilo de participación que asumen los actores y agentes locales en las distintas instancias que ofrece el municipio. La identidad que se genera a un nivel territorial sub-comunal, por ejemplo en sectores o poblaciones, es importante a la hora de impulsar un proceso de planificación local que intente considerar a la comuna como un todo y con una gran y única identidad. Puedo citar como ejemplo, los sectores de la *Cantera*, *Padre Tadeo*, *Crucero en la comuna de Río Bueno*; *Francke*, *Ovejería en la comuna de Osorno* y *Amanecer*, *Pedro de Valdivia*, *Pueblo Nuevo* y *Padre*



*Las Casas (hoy comuna) en la comuna de Temuco.* En todos ellos se aprecian características y particularidades que los hacen ser y sentirse diferentes, de tal forma, que no se los puede considerar como un todo dentro de una comuna, sino que cada uno de ellos presenta recursos, potencialidades, fortalezas, debilidades y necesidades distintas a la de otros sectores.

Develar las principales características, particularidades y rasgos identitarios existentes al interior de una comuna, se transformaría en uno de los primeros y principales desafíos que un Municipio debiera asumir *antes de iniciar cualquier proceso de planificación local*. Este desafío contribuiría fundamentalmente a determinar las distintas unidades territoriales o sectores que se auto-identifican como comunidad o grupo al interior de una comuna. Cada uno de estos sectores, grupos o poblaciones tendría una visión de desarrollo, un "sueño comunal" que al articularse con las visiones de otros sectores podría comenzar a configurar el proyecto político o de desarrollo de la comuna, el cual podría representarse o reflejarse en un Pladeco.

Al provocar procesos de movilización de fuerzas sociales endógenas, se pueden hacer manifiestas las demandas locales que se encuentran latentes, generando presión y control social para transformarla en demanda local, las que a su vez se deberían traducir en una política o proyecto comunal. Un movimiento social con apropiación de su proyecto de desarrollo representaría una alternativa -quizás la única- que pueda contrarrestar la influencia que ejercen las elites políticas formales e informales en las decisiones que se toman en el nivel local. Sin embargo, no se puede desconocer que estas elites, muchas veces, toman decisiones acertadas a la demanda local, haciendo coincidir la *necesidad con la solución*. Precisamente, esto provoca que no se cuestione su accionar por parte de los municipios, menos aún, se cuestiona por parte de la comunidad. Este hecho, posterga la participación social en el proceso de planificación del desarrollo local, el territorio se transforma en una comunidad pasiva, receptiva y se fortalece el síndrome de la alteridad culposa. Es decir, se busca constantemente culpables de los errores y desaciertos internos en agentes externos o en "otros". No se asumen responsabilidades individuales ni colectivas respecto de lo que sucede en el territorio, porque sus actores-protagonistas no

---

<sup>9</sup> Experiencia desarrollada principalmente en la comuna de Río Bueno, a través del trabajo y contacto con

toman parte en las decisiones que los afectan. Se podría decir que como "otros toman las decisiones, entonces también, otros asumen los errores, por tal razón, escuchamos con frecuencia que se responsabiliza a los "políticos" de muchos errores o aciertos, porque, fundamentalmente ellos aparecen tomando las principales decisiones.

En este contexto, cabe una gran responsabilidad al Concejo Comunal y en particular a los Concejales quienes debieran adquirir mayor validez en la población para que los lleve a transformarse en movilizadores y defensores de que la demanda local se transforme y se asuma como iniciativa y proyecto local.

Antes de iniciar cualquier proceso de planificación local, que aspire alcanzar una gran apropiación y participación social en el diseño de su desarrollo, por cierto, con características participativas en todas sus etapas, como podría ser el PLADECO (diagnóstico, vocaciones, programación, estrategia, proyectos, ejecución/implementación y evaluación), se recomienda tener en consideración algunos aspectos.

## **5. Propuesta metodológica para una planificación descentralizada del desarrollo municipal<sup>10</sup>**

En un primer momento, se propone realizar un reconocimiento de las identidades territoriales existentes al interior de la comuna. Es decir, identificar si en una comuna existen sectores, poblaciones, barrios o unidades territoriales menores, que de alguna manera se reconocen como tal y presentan rasgos históricos identitarios que los definen y distinguen de otros. Este aspecto estaría facilitando los procesos de apropiación social y participación por parte de los actores locales en una iniciativa de desarrollo territorial. En este momento se deberían develar los distintos sectores o unidades territoriales que se auto-identifican como tal en una comuna.

---

actores locales de la comuna.

<sup>10</sup> Propuesta metodológica desarrollada por el autor en el artículo "Planificación, Participación y Territorio", en Libro "Antropología y Estudios Regionales de ediciones CEDER, donde se da cuenta de la implementación de esta propuesta en el Hospital de Río Bueno, Provincia de Valdivia, Región de Los Lagos.

Por ejemplo, en la experiencia de acercamiento hacia la comunidad que inició el Hospital de Río Bueno el año 1998, se intentó formar comités de salud en el nivel urbano. Esta iniciativa arrojó diferentes resultados. Por una parte, en el sector "La Cantera" el proceso se facilitó, entre otros factores, por la presencia de una gran cantidad de organizaciones sociales que se relacionaban de manera solidaria y cooperativa. Es un sector muy antiguo de la ciudad y sus habitantes comparten una historia que los identifica y diferencia como unidad territorial. Sin embargo, en el sector denominado "Padre Tadeo", no se pudo impulsar la formación de comités de salud debido, entre otros motivos, porque las personas no se sentían compartiendo una misma historia. Al interior de Padre Tadeo existían micro-identidades que impedían percibir al sector como una unidad territorial, siendo un sector relativamente nuevo tenían diversas necesidades y diversos mecanismos para su satisfacción. Se sentían un sector distinto a los demás, pero no tenían la necesidad de formar un "comité de salud", sino que antes de eso, necesitaban consolidarse organizacionalmente a través de la formación de una Junta de Vecinos, ya que la existente no los representaba.

Esto nos muestra que una misma estrategia de participación utilizada por una institución no dió los mismos resultados para toda la ciudad. Es decir, la priorización de necesidades y la identidad territorial se puede transformar en un facilitador u obstaculizador de los procesos de participación, dependiendo de la estrategia que se utilice. No se puede considerar a la comuna como una unidad territorial que presenta las mismas necesidades y problemas, sino más bien, como un conjunto de unidades territoriales que se relacionan, interactúan e influyen de manera frecuente, presentando proyectos de desarrollo distintos a la de otros sectores en la misma comuna.

**En un segundo momento**, se debiera determinar los niveles de *consensualidad*, *cooperatividad* y *conflictividad* existentes entre los distintos sectores que se identificaron al interior de una comuna (Ver Gráfico 1). Es decir, qué tipo de relación establecen con los demás sectores de la comuna, las relaciones que se podrían identificar pueden ser de tipo cooperativa, solidaria, o por el contrario, se pueden caracterizar por ser de tipo conflictiva. A su vez, también podemos encontrar relaciones de tipo neutral.

El tercer momento debiese tener como principal objetivo determinar los niveles de consensualidad, conflictividad o neutralidad, pero ahora entre los diversos *actores* y *organizaciones* existentes al interior de los sectores<sup>11</sup> identificados en una comuna (ver gráfico 2). Es decir, determinar si las organizaciones existentes en un sector -para conseguir sus objetivos y planificar su trabajo- se relacionan entre sí, de manera cooperativa y solidaria o mantienen relaciones de conflicto o de neutralidad o existen prácticas de trabajo individual, etc.

El cuarto momento dice relación con la *presencia* que tiene el *municipio* en los sectores identificados. Determinar el estilo y tipo de relación del municipio, su nivel de conflictividad, consensualidad o neutralidad con los distintos sectores y organizaciones (ver gráfico N°3). Identificar la percepción que existe en la población respecto del municipio, si los sectores perciben que en el mejoramiento de su calidad de vida y en los avances, el municipio ha tenido una participación importante o deficitaria. Determinar si los sectores y sus organizaciones perciben que a través de su participación en la identificación de necesidades o su participación en los procesos de planificación, se mejora o no su calidad de vida.

El Quinto momento tiene como principal objetivo, determinar los recursos y potencialidades endógenas existentes en los sectores, las habilidades y aprendizajes desarrollados por sus habitantes respecto de algún recurso en particular que se identifica en las unidades territoriales de una comuna.

En el sexto momento se propone *iniciar el proceso de planificación local* con toda la complejidad que esto implica, teniendo que ser el proceso: democrático, descentralizado y participativo. Este proceso se puede traducir en un Pladeco, que en ningún momento se plantea que pierda su calidad de guía u orientador del desarrollo a nivel comunal. Sin embargo, lo que debiera perseguirse al reconocer o aplicar los 5 momentos anteriores, es que se fortalezca la cualidad de cómo se elabora un Pladeco y la apropiación y

---

<sup>11</sup> Cuando se habla de sectores en este artículo se refiere fundamentalmente a unidades territoriales que se pueden identificar en una comuna, ya sea a nivel rural y urbano. Estos sectores se pueden conformar desde una villa, población, conjunto de poblaciones, sectores rurales. El sector se determina por la auto-identificación que exista entre sus habitantes. En este caso, sector no se entiende como una actividad o función que se realiza en un territorio.



participación social que pueda tener la comunidad tanto en su elaboración como en la implementación a través de proyectos e iniciativas locales. Una alternativa es implementar PLADEVE, es decir, planes de desarrollo vecinal planificando el desarrollo a partir del barrio población o sector que se identifica en la comuna. La articulación y la sinergia que se genere entre los distintos proyectos de desarrollo de estas unidades territoriales o sectores, tendría que estar develando el sueño comunal o proyecto político, el cual se implementaría a través del PLADECO.

Todo este proceso de descentralizar hasta el barrio, planificar de abajo hacia arriba, permitiría alcanzar mayor control social y participación del actor local en su desarrollo, equilibrando y/o complementando la influencia que hoy tienen las elites de gobernación informal en las decisiones que se toman a escala municipal en materias relacionadas con la planificación del desarrollo local.

Como reflexión final, creo que la única forma de contrarrestar el protagonismo que, en algunas comunas, ejercen ciertas elites de gobernación en la planificación del desarrollo local, es a través de la participación social y la movilización de recursos sociales endógenos. El Control social es una herramienta fundamental para que la comunidad organizada sea capaz de transformar la demanda local en política local.

El reconocimiento de unidades territoriales, barrios o sectores poblacionales, con capacidad de auto-identificación, resultan de vital importancia para detonar procesos de apropiación de iniciativas y participación de la comunidad en los procesos de planificación local.

Las elites de gobernación, sin duda, cumplen una función importante, pero deben complementar su función con el reconocimiento de necesidades y recursos territoriales y no transformarse en una instancia que después de la solución reconoce la necesidad, ya que así contribuye a generar sociedades locales pasivas, receptivas y sin sentido crítico de lo que sucede en su entorno más cercano, o sea, en su territorio.

## 6. Anexo

### 6.1. Gráficos

Gráfico Número 1

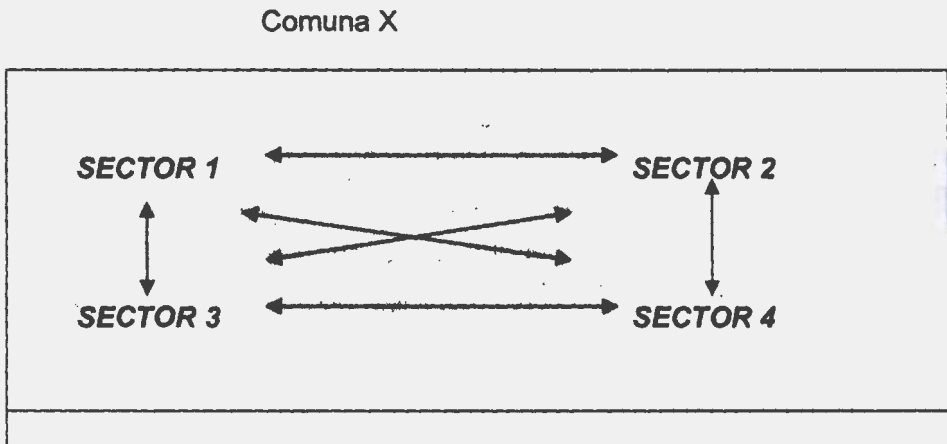


Gráfico Número 2

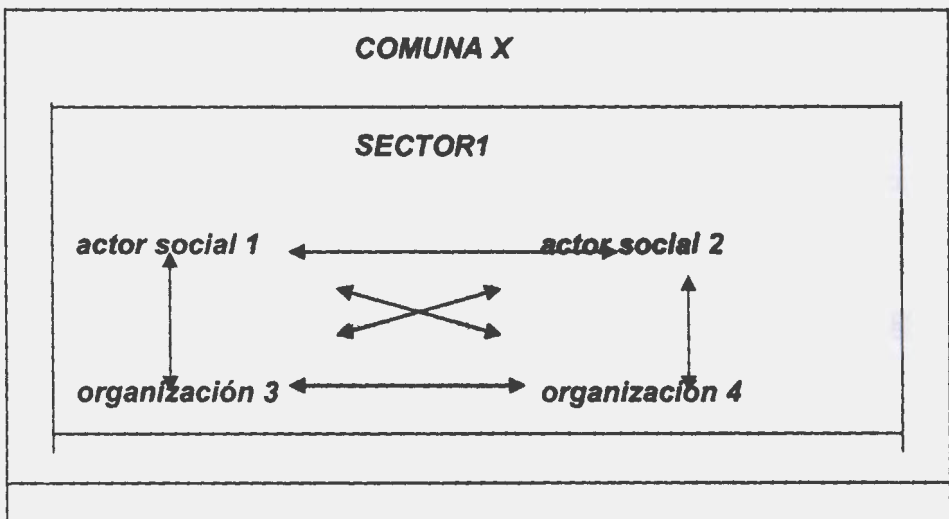
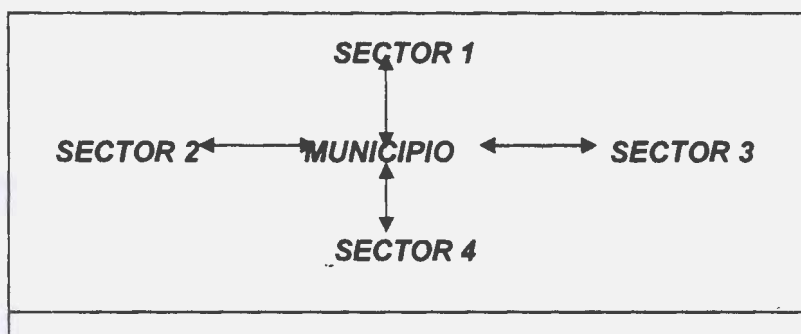


Gráfico Número 3

Gráfico N° 3 COMUNA



## 7. Bibliografía

Aghón Gabriel, Albuquerque Francisco y Cortés Patricia (2001). Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: un Análisis Comparativo. CEPAL / GTZ, pp163-191, Chile.

Dror Y (1994)., La capacidad de gobernar, avance del Informe al CLUB DE ROMA para los participantes en la IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Cartagena de Indias. Circulo de Lectores.

Lea Plaza Pelaez M (2000). Metodologías de Planificación y Gestión Estratégica del Desarrollo Local. Editorial CEPAL.

Navarro Abarzúa Iván (2001) . Ex Intendente de la Décima Región de Los Lagos. Conferencia sobre Regionalización, Realidades y Desafíos, dictada el 11 de noviembre del 2001 en la sala Gabriela Mistral de la Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile.