

Concurso Políticas Públicas / 2014

Propuestas para Chile



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Índice

I. Estructura jurídica y gobierno de las universidades del Estado: bases para una reforma	21
Andrés Bernasconi - Gabriel Bocksang	
II. Inclusión de estudiantes con discapacidad en universidades chilenas: mecanismos de admisión y recursos para su implementación	55
María Soledad Zuzulich - Consuelo Achiardi Ana María Hojas - María Rosa Lissi	
III. Avanzando al desarrollo de una propuesta de Ley de Salud Mental en Chile: marco legislativo de promoción y protección de los grupos de mayor vulnerabilidad y riesgo	89
Matías González - Jorge Calderón - Álvaro Jeria - Paula Repetto Gonzalo Valdivia - Ángela Vivanco	
IV. Evaluación de tecnologías sanitarias en Chile: propuesta de institucionalización de un nuevo proceso de toma de decisiones sobre cobertura en salud	119
Manuel Espinoza - Gonzalo Candía - Raúl Madrid	
V. Institucionalidad de la evaluación e innovación en las políticas públicas: una propuesta multidimensional	149
Francisco Gallego - Paula Bedregal - Fernando Irrázaval Ryan Cooper - Claudia Macías - Fiorella Squadritto	
VI. Planes de Desarrollo Comunal: propuestas para mejorar su efectividad como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal	183
Miguel Ángel Ruz - Maximiliano Maldonado Arturo Orellana - Magdalena Vicuña	
VII. Currículos comparados, percepciones docentes y formación de profesores para la formación ciudadana: tendencias y proposiciones de mejoramiento	215
Rodrigo Mardones - Cristián Cox - Ana Farías - Carolina García	
VIII. Hacia una ley de financiamiento público de partidos y organizaciones políticas	247
Juan Pablo Luna - Nicolás Somma	
IX. Inmigrantes profesionales: propuestas de mejora para que ejerzan en Chile	273
Claudia Silva - Rosario Palacios - José Tessada	
X. Pago de pensiones alimenticias: avanzando hacia una real y eficiente tutela de la infancia y la familia	305
Claudio Valdivia - Fabiola Cortez-Monroy Carolina Escárte - Carolina Salinas	

Planes de Desarrollo Comunal: propuestas para mejorar su efectividad como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal

INVESTIGADORES¹

MIGUEL ÁNGEL RUZ

Instituto de Sociología

MAXIMILIANO MALDONADO

Instituto de Sociología

ARTURO ORELLANA

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales

MAGDALENA VICUÑA

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales y Escuela de Diseño

Resumen

El presente artículo plantea una propuesta de política pública orientada al mejoramiento de la efectividad de los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO). En primer término, se presentan los resultados del diagnóstico, el cual se basa en una encuesta realizada a gran parte de los municipios del país, entrevistas a informantes clave y análisis de contenido de PLADECO vigentes. Luego, se estructura una propuesta para mejorar la efectividad del PLADECO como instrumento municipal para la planificación, participación y rendición de cuentas. La propuesta se basa en siete componentes a implementar: (1) estándares para la elaboración del PLADECO; (2) material y herramientas teórico-metodológicas para el desarrollo de los PLADECO, considerando la heterogeneidad de municipios y comunas; (3) constitución de una red que articule agentes de nivel central, regional y municipal para el fortalecimiento del PLADECO; (4) sistema de rendición de cuentas públicas del desarrollo municipal; (5) programa de capacitación de gestores PLADECO, (6) certificación de consultores para proveer asistencia técnica en la elaboración y desarrollo del Pladeco; y (7) modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

1 Consultas sobre el artículo y detalles metodológicos pueden ser dirigidas a mrucz@uc.cl.

Antecedentes y marco conceptual

1. Relevancia del municipio

Los municipios son la instancia institucional de gobierno más cercana a la población. Allí se administran y ejecutan una variedad de políticas, programas y servicios públicos, los que inciden no solo en las múltiples facetas del desarrollo comunal, sino en la calidad de vida, acceso a servicios y facilidades por parte de las familias e individuos. El rol de los gobiernos municipales en la gestión pública adopta una variedad de modalidades, las que van desde la implementación a nivel local de políticas definidas a nivel central, hasta la gestión de programas e iniciativas propias. Así, el municipio interviene en ámbitos tan diversos como la administración de la educación básica y secundaria de carácter público, la administración de la salud primaria, la gestión de parte de la inversión regional en infraestructura, la provisión de servicios de aseo y recolección de residuos, programas sociales, medioambientales, culturales, de deporte y recreación, entre otros. No menos relevante, el municipio opera como actor normativo-regulador del ordenamiento territorial a través de instrumentos específicos para este efecto –plan regulador, plan seccional– y la definición de normas e instrumentos legales de alcance comunal –ordenanzas– aplicables a diversos ámbitos –derechos, medio ambiente, participación, aseo y ornato, entre otros–.

2. EL PLADECO

El Plan de Desarrollo Comunal constituye el principal instrumento previsto para guiar y direccionar el desarrollo de las comunas del país. El respaldo y referente legal central que orienta al PLADECO se encuentra en la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. En lo fundamental, en esta Ley se establece que: (a) ejecutar el plan comunal de desarrollo está entre las funciones esenciales de las municipalidades; (b) el PLADECO, junto con el plan regulador y el presupuesto municipal anual, constituyen los instrumentos mínimos con que debe contar la gestión municipal; (c) el PLADECO debe contemplar la participación ciudadana, la coordinación con los servicios públicos y puede –eventualmente– ser plebiscitado; (d) el PLADECO debe ser aprobado por el Concejo Municipal, quien tiene además la obligación de supervisar su cumplimiento; (e) el PLADECO debe poseer un horizonte mínimo de 4 años, los que pueden o no coincidir con la gestión particular de un determinado alcalde; y (f) anualmente, en el marco de la cuenta pública municipal, el alcalde debe informar las acciones realizadas para el cumplimiento del PLADECO, así como los estados de avance de los programas de mediano y largo plazo, las metas cumplidas y los objetivos alcanzados. Adicionalmente, la Ley 20.033 estipula que el PLADECO debe estar disponible para quien lo solicite en la oficina de partes de cada municipio.

Actualmente, y en relación a la elaboración y uso de los PLADECOS como herramienta de planificación del desarrollo comunal, se observan diversos problemas que motivan la formulación de esta propuesta, y que se pueden resumir en lo siguiente:

- a. No existe información sistemática que reporte sobre el grado en que los 345 municipios chilenos efectivamente cuentan con un PLADECO que sirva de instrumento guía de la gestión municipal, haya incorporado la participación de la comunidad y entorno relevante y posea los requisitos básicos para servir como plan de gestión y referente de rendición de cuentas (definición de misiones, objetivos, metas, estrategias, proyectos, indicadores de logro).
- b. En muchos casos el alcance de este instrumento se limitaría más bien a la realización de un diagnóstico comunal. A su vez, presenta diversidad y disparidad de desarrollo según municipios, deficiencias en relación a la participación y validación comunitaria y consideración del entorno de actores relevantes (*stakeholders*) de la gestión municipal.
- c. En principio, se observa una importante heterogeneidad de realidades tanto desde el punto de vista de la complejidad de elaboración del instrumento (de acuerdo a las características y recursos de las comunas y municipios), como asimismo respecto de las capacidades de los municipios para elaborar y gestionar el PLADECO.

Desde el punto de vista de la política pública que apoya y promueve la planificación comunal a través de los PLADECOS, se observa que si bien se cuenta con financiamiento para la elaboración de este instrumento (vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional), así como cierto material de apoyo (como el Manual de elaboración del PLADECO de la Subsecretaría de Desarrollo Regional), existen oportunidades y márgenes importantes para potenciar el uso de este como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas.

No obstante la relevancia del instrumento, se constata escasa investigación disponible que permita responder si el PLADECO está siendo utilizado en los municipios chilenos, cuáles son sus componentes y características, qué grado de participación ciudadana consideran, en qué medida operan como instrumento real de planificación, y si poseen alguna función efectiva como herramienta de rendición de cuentas de los gobiernos municipales frente a la ciudadanía y el público. En términos de investigación, se cuenta con referencias de estudios de casos que constatan la importancia y limitaciones del PLADECO como instrumento de participación ciudadana (Arredondo et al., 2007; Montecinos, 2006). Algunos hallazgos más específicos son proporcionados por un trabajo de Valenzuela (2007), que analizando entrevistas e información sobre el PLADECO en 13 comunas de la zona central del país, constata que los municipios no cuentan con información disponible para la ciudadanía respecto del avance del plan, solo algunos incorporan participación ciudadana en su elaboración y solo la mitad de ellos posee un PLADECO que defina metas estratégicas para el municipio. A un nivel más general, existe una percepción entre expertos

y concededores del ámbito municipal de que el PLADECO constituye en la mayoría de los casos un rito formal (Valdivieso, 2014), esto es, una exigencia legal de escasas consecuencias operacionales para la planificación y gestión local, que en la medida que no se transforme en una herramienta de acción y esté sujeta al seguimiento y control ciudadano, no operará en sintonía con la función y rol que la ley le asigna.

Actualmente, el principal apoyo técnico y financiero con que cuentan las municipalidades para la elaboración del PLADECO es la línea del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) que financia su actualización. Estas iniciativas siguen una lógica de postulación al Sistema Nacional de Inversiones (SNI) e incorporación al Banco Integrado de Proyectos (BIP) del Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, los montos adjudicables para la ejecución del PLADECO son variables. A modo de ejemplo, si se consideran los proyectos PLADECO con información BIP para los años 2013 y 2014, se constata el financiamiento de 12 actualizaciones, con un monto promedio de financiamiento de 42 millones de pesos y con valores que van desde 20 millones –como mínimo– a 89 millones de pesos. Cabe señalar que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), a través de la Unidad de Acciones de Apoyo para el Fortalecimiento Institucional dependiente de la División de Municipalidades, apoya con orientación técnica a los municipios que no han actualizado sus PLADECO. Este apoyo incluye la asistencia en el proceso de postulación, la entrega de información y materiales tales como términos de referencia tipo para licitar un plan y manual de referencia para su elaboración.

3. Planificación, participación y rendición de cuentas (*accountability*)

En esta propuesta se utilizan los conceptos de planificación, participación y rendición de cuentas (*accountability*) como ejes y guías conceptuales. La planificación hace referencia a un procedimiento formalizado que tiene por objetivo producir un resultado articulado bajo la forma de un sistema integrado de decisiones (Bryson, 1988). Aplicado a nuestro caso, se trata del esfuerzo del municipio –como organización representativa– de articular una estrategia entendida como la definición de objetivos, diagnóstico de referencia, definición de estructura de acciones (planes, programas), metas y formas de evaluación de logros, tendientes a materializar niveles superiores de desarrollo comunal –en sus diversas dimensiones–.

La participación se entiende aquí como la intervención de los ciudadanos y sus organizaciones en los asuntos públicos locales a través de diversas formas, las que pueden incluir: la participación en un flujo comunicacional –recibir o transmitir información–, la participación en la toma de decisiones, en el diseño, implementación y evaluación o control de iniciativas colectivas o públicas. Es claro que existen diversos niveles de participación, que de menor a mayor grado incluyen la participación informativa –recibir información–, la consulti-

va –ser consultado y dar retroalimentación–, la toma de decisiones –decidir sobre opciones, planificar en conjunto–, el control o exigencia de cuentas y la autoadministración (Arnstein, 1969).

En tanto, la rendición de cuentas (*accountability*) constituye un concepto de múltiples aristas que en lo esencial refiere a una relación en donde existe una parte responsable de dar cuenta de un mandato o deber institucional (*accountability holder*). Existe un agente con el derecho de solicitar o exigir tal rendición de cuentas (*accountability holdee*). Las dimensiones de la rendición de cuenta pueden ser múltiples, pero normalmente a nivel gubernamental se centran en el uso de los recursos y presupuesto, el cumplimiento de las normas legales y la justicia y en el desempeño y resultados (Behn, 2001). En el contexto de este trabajo, el énfasis del concepto está puesto en el grado en que el PLADECO y sus componentes tienen una contrapartida de rendición de cuentas referida a sus resultados, logros y cumplimiento (*performance accountability*).

La premisa conceptual y de política pública que orienta la propuesta que se desarrolla a continuación es la existencia de un circuito virtuoso entre los conceptos y componentes definidos, particularmente en cuanto a qué incrementos y mejoras en la calidad de la participación y rendición de cuentas pueden generar incentivos y mejoras en la planificación y sus procesos constitutivos (diagnósticos, planes de acción, resultados y evaluación).

4. Experiencias internacionales

Dado que los objetivos centrales de la investigación apuntan a la búsqueda de formas y mecanismos que incrementarán la efectividad del PLADECO como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas, se realizó una indagación de experiencias internacionales que sirviesen de referencia. Se encontraron múltiples prácticas exitosas y significativas en la línea comentada. De algunas de ellas se recogen ideas y orientaciones en la propuesta, tales como:

- El uso de la planificación estratégica ampliamente extendido en los gobiernos locales de la *International City/County Manager's Association* de Estados Unidos y Canadá (ICMA), con reportes consistentes respecto de sus beneficios en términos de productividad –de provisión de servicios y avances de desarrollo local– (Edwards, 2012).
- Los casos de Noruega (OCDE, 2009), Australia (Commonwealth of Australia, 2012) y Nueva Zelanda (Sustainable Development Unit, 2008), en los que se observan sistemas de información en una plataforma en internet que proporciona información de desempeño de los municipios, sus servicios y resultados en áreas de desarrollo o dispositivos de participación y consulta ciudadana a nivel local.
- El caso de Irlanda –país tan centralizado como Chile– donde opera el Programa para un Mejor Gobierno Local (*Better Local Government Program*), el cual busca asegurar que las comunidades locales tengan una verdadera opción para opinar sobre los servicios otorgados por los municipios, fortaleciendo

los consejos locales y creando los Comités de Política Estratégica dentro del sistema de autoridades local, los cuales reúnen miembros elegidos y representantes de la comunidad (Meldon, Walsh y Kenny, 2004).

- La creciente expansión del concepto y práctica del gobierno abierto (*open government*), el cual establece nuevas formas de comunicación permanente y transparente entre el sector público y la ciudadanía, utilizando tecnologías de comunicación e información. Este enfoque está guiando múltiples experiencias tanto a nivel de los gobiernos centrales, regionales/provinciales y locales. El libre acceso a bases de datos e información del gobierno, el monitoreo y rendición de cuentas a través de sistemas de acceso vía internet, la participación en sistemas de consulta, decisión y reclamos en línea, así como el desarrollo de aplicaciones y sistemas interactivos vía redes sociales que permiten la interacción y transferencia de información entre ciudadanos y autoridades, son todos mecanismos y dispositivos en uso y desarrollo en diversas experiencias a nivel local (Calderón y Lorenzo, 2010; IDEA, 2010; Open Government Partnership, 2013; ORTSI, 2010; Lathrop y Ruma, 2010).

Resultados del diagnóstico levantado por la investigación

Dada la carencia de diagnósticos previos más específicos, la investigación contempló una serie de componentes para recolectar datos e insumos para la propuesta. Esto incluyó:

- a. Encuesta a distancia (*online*) enviada a la totalidad de municipios del país, conteniendo un set de preguntas estructuradas sobre las características del PLADECOS, sus componentes, incorporación de la participación ciudadana y de agentes del entorno relevante².
- b. Información cualitativa obtenida a través de dieciocho entrevistas a informantes claves (alcaldes, encargados de la Secretaría de Planificación Comunal, encargados de la Dirección de Desarrollo Comunal) en municipios seleccionados³.
- c. Análisis de contenido de treinta PLADECOS disponibles en internet⁴.

2 La encuesta fue respondida por el/la encargada de la Secretaría de Planificación Comunal (Secplac) o en su defecto por el/la responsable del instrumento en cada municipalidad. La tasa de respuesta obtenida fue del 74% (255 de 345 municipios del país), lo que se estima satisfactorio para este tipo de aplicaciones. La muestra obtenida y su comparación con respecto a las características del universo (distribución según población, ingresos municipales, dependencia del Fondo Común Municipal, número de funcionarios) permite afirmar un ajuste adecuado de perfiles entre la muestra y el universo.

3 Las entrevistas fueron realizadas en seis municipios (Providencia, Lo Prado, Concón, Villa Alemana, Chiguayante y Coronel). Principalmente, la temática versó sobre las características del proceso de elaboración e implementación del PLADECOS, los factores que favorecen y obstaculizan su uso como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas. Los municipios se seleccionaron de acuerdo a criterios de accesibilidad y buscando incorporar cierta heterogeneidad en cuanto a población, composición socioeconómica de la comuna, localización (Región Metropolitana vs. otras regiones y tamaño del municipio).

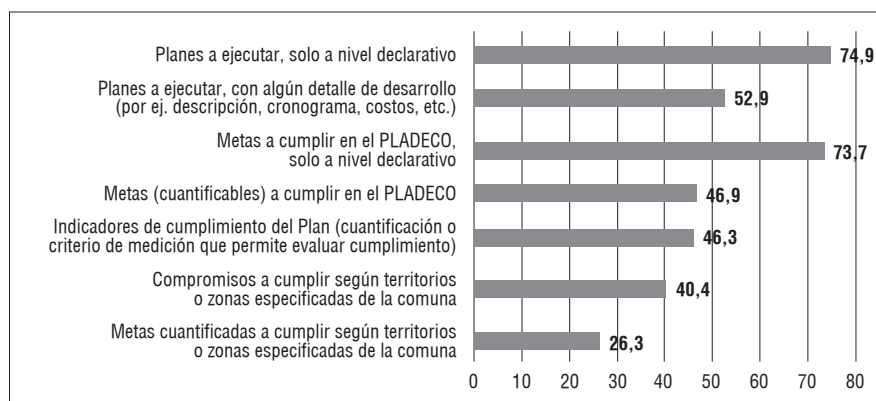
4 El análisis de contenido se realizó sobre un total de 30 PLADECOS que estuviesen disponibles en internet sobre la base de comunas seleccionadas del Proyecto Anillos SOC1106.

1. Resultados de la encuesta a municipios

Los principales hallazgos proporcionados por la encuesta a municipios realizada en el marco de la investigación fueron los siguientes:

- Un 71,8% de los municipios declaran contar con un PLADECOC vigente. Por tanto, aun siendo una exigencia legal, tres de cada diez municipalidades del país no tiene este instrumento en vigencia⁵.
- Respecto de los componentes del PLADECOC, los resultados revelan que por regla general el instrumento comprende los elementos fundamentales del diagnóstico comunal. Los promedios de existencia según componentes de diagnóstico son: sociodemográfico (91,8%), social (92,5%), económico (89,4%), territorial (92,9%). Muy mayoritariamente, los PLADECOC incorporan la definición de componentes de nivel estratégico, como son la declaración de la visión o imagen comunal (88,2%), la misión comunal (80,8%) y los objetivos o lineamientos estratégicos (92,2%).
- Si bien la información revela como aspecto favorable la existencia de diagnósticos comunales y directrices estratégicas, la materialización de los objetivos a través de planes con mayor detalle y metas a cumplir a nivel comunal o por territorio son aspectos claramente deficitarios en los componentes de los PLADECOC analizados. En efecto, un 46,3% contiene metas cuantificadas a cumplir, y sólo un 26,3% contempla metas cuantificadas por territorios de la comuna. En contraste, el panorama general (74,9%) es más bien la elaboración solo declarativa de los planes (Figura 1).

FIGURA 1. ¿Cuáles de los siguientes componentes y elementos de planes y programas están contenidos en el PLADECOC de su comuna? (n=255) (% de acuerdo)

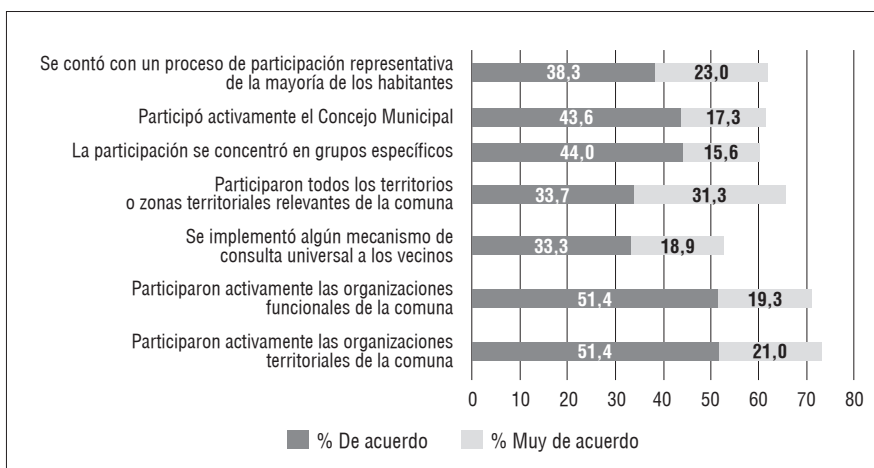


Fuente: elaboración propia.

⁵ De acuerdo a información del SINIM del año 2013, un 16% de los municipios declara no contar con PLADECOC o no reporta información al respecto.

- Respecto de la incorporación de participación ciudadana en el proceso de elaboración del PLADECO, la percepción general es que efectivamente se produce tal participación, particularmente en lo referente a organizaciones funcionales y territoriales. Sin embargo, a la luz de la intensidad de las percepciones, se infiere que la percepción de la participación está lejos de ser intensa (Figura 2).

FIGURA 2. Participación ciudadana en la elaboración del PLADECO más reciente de su comuna (n=243) (% de acuerdo)

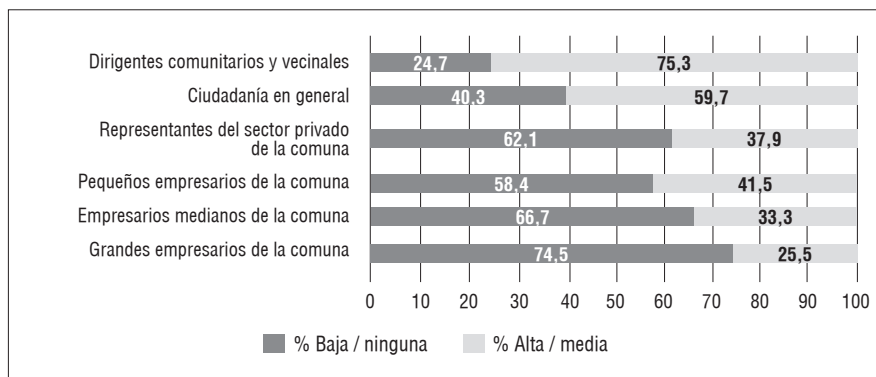


Fuente: elaboración propia.

- A nivel intramunicipal, el PLADECO se revela como una tarea que involucra a la Secplac y en mucha menor medida al resto de direcciones y áreas de la organización. El involucramiento de los alcaldes se percibe como débil y lejos de estar en consonancia con lo esperado dada la relevancia legal asignada al plan.
- La participación de los agentes productivos de las comunas (empresarios de pequeño, mediano y gran tamaño) es muy baja. Por último, la ciudadanía en general —a diferencia de la dirigencia comunitaria y vecinal— no logra ser involucrada en el PLADECO en la medida deseable (Figura 3).
- Un punto crítico detectado es el casi nulo involucramiento, consulta o aporte proveniente de los niveles regional o central en la elaboración de los PLADECO, particularmente en lo referente a los agentes que representan las estructuras de políticas sectoriales (Figura 4). En contextos de alta dependencia local respecto de las instancias centrales y regionales en la definición de políticas, transferencia de recursos y toma de decisiones, la ausencia de articulación entre niveles y la planificación encapsulada a nivel local resulta un aspecto crítico a subsanar. En las cifras obtenidas, los porcentajes “ninguna o baja” participación de las áreas sectoriales de nivel regional o central superan el 80%. Por su parte, los porcentajes en que se declara que el grado de involucramiento, consulta o aporte de agentes sec-

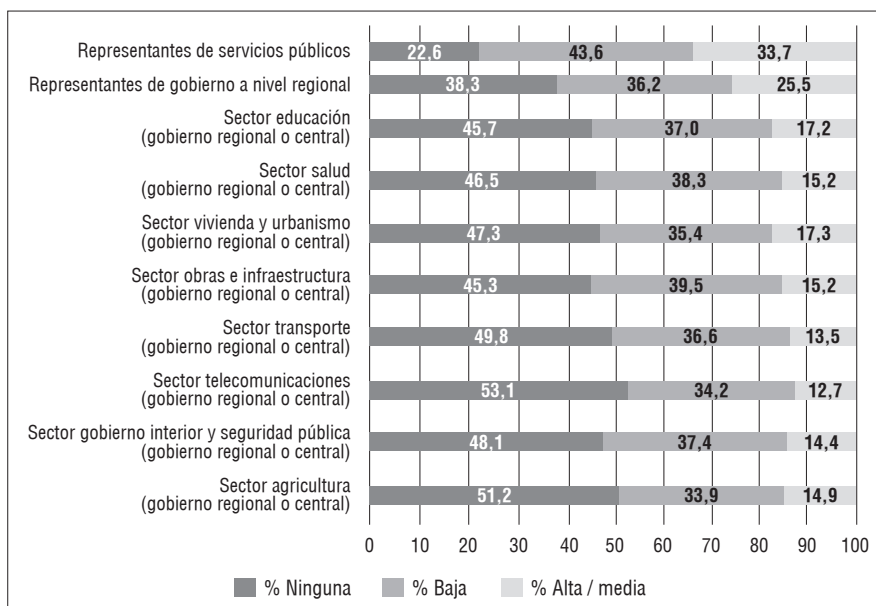
toriales pertenecientes al gobierno regional o central en la elaboración del PLADECO fue ninguno o bajo fueron: agricultura (85%), gobierno interior y seguridad pública (85%), telecomunicaciones (87%), transporte (86%), obras e infraestructura (85%), vivienda y urbanismo (83%), salud (85%), educación (83%) y servicios públicos en general (66%).

FIGURA 3. ¿Cuál fue el grado de participación o involucramiento que tuvieron los siguientes agentes o actores en la elaboración del PLADECO más reciente de su comuna? (n=243)



Fuente: elaboración propia.

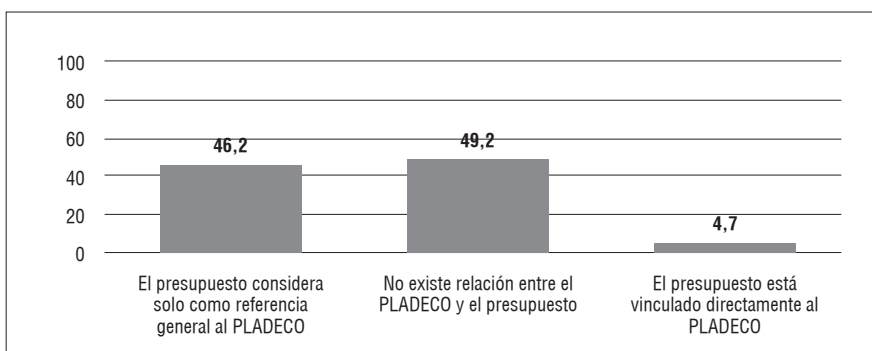
FIGURA 4. ¿Cuál fue el grado de involucramiento, consulta o aporte de los siguientes tipos de agente en la elaboración del PLADECO más reciente de su comuna? (n=243).



Fuente: elaboración propia.

- Una prueba para ponderar la relevancia del PLADECOS para la gestión es evaluar su conexión con el presupuesto municipal (Figura 5). Al respecto, la mitad de los municipios (49,2%) considera que no existe una relación definida entre PLADECOS y presupuesto; otro porcentaje relevante (46,2%), afirma que el PLADECOS es solo una referencia general para el presupuesto, dado que este último sigue su propia lógica. La existencia de casos en que el PLADECOS guíe la formulación del presupuesto por medio de indicadores presupuestarios es muy escasa (4,7%).

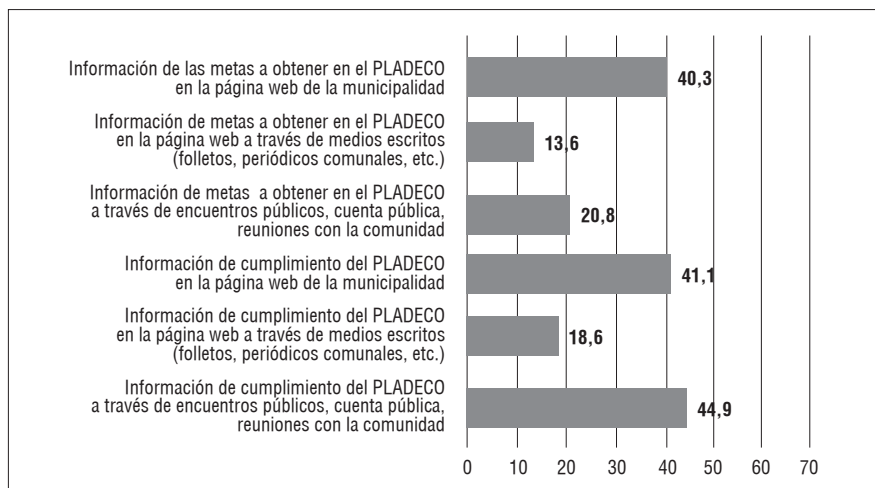
FIGURA 5. **Nexo entre el PLADECOS y el presupuesto anual municipal. Señale cuál de las siguientes situaciones se ajusta más a la realidad de su municipio (n=236)**



Fuente: elaboración propia.

- La baja conexión del PLADECOS con la programación municipal se constata también en relación a su integración con planes sectoriales como son el Plan de Educación (PADEM) y el Plan de salud. Solo un 19,7% y un 22,1% de los municipios afirman la existencia de integración entre el PLADECOS y tales planes, respectivamente.
- Finalmente, en cuanto a los mecanismos a través de los cuales el municipio rinde cuenta del cumplimiento del PLADECOS (Figura 6), la encuesta reporta que es en el marco de encuentros públicos cuando en algún grado la municipalidad proporciona información del cumplimiento de este (40,3%) y de las metas que se desea obtener (41,1%). Asimismo, se declara que en las páginas web municipales un 44,9% de los municipios proporcionan información sobre las metas a obtener en el PLADECOS. No obstante lo anterior, se observa un bajo porcentaje de municipios que proporcionen información (folletos, periódico comunal, entre otros) en su sitio web sobre el grado de cumplimiento del PLADECOS (13,6%) y las metas que busca obtener (18,6%).

FIGURA 6. Señale con cuáles de los siguientes aspectos cuenta actualmente el PLADECO de su municipio (n=236) (% de acuerdo)



Fuente: elaboración propia.

2. Resultados cualitativos de entrevistas y análisis de contenido de PLADECO⁶

Los principales hallazgos provenientes de entrevistas hacen referencia a lo siguiente:

- En cuanto a su elaboración e implementación, para algunos municipios el PLADECO es solo una formalidad para cumplir con la ley. Otros declaran que es importante y fundamental. Los procesos de elaboración del PLADECO duran entre seis meses y un año. En muchos casos, se recurre a consultoras externas y a financiamiento vía FNDR. Se reconoce alta variabilidad en la calidad de las prestaciones que ofrece la oferta de consultoras especialistas en este tipo de instrumentos. En general, no existe claridad sobre cómo implementar el PLADECO y no hay un equipo constituido que haga un seguimiento del monitoreo y avance del mismo. Por tanto, se recurre al instrumento cuando se requiere información diagnóstica y para elaborar la cuenta pública.
- En relación a la participación ciudadana, los municipios estiman que el PLADECO es una gran oportunidad de llegar a la gente. En general, la participación se limita al momento de los diagnósticos y no continúa en las etapas posteriores. Se constata la dificultad de llegar a la ciudadanía no organizada, la falta de una cultura participativa y, en algunos casos, la

⁶ En el desarrollo del presente artículo se ha tomado en consideración un desarrollo metodológico conjunto con la investigación del Proyecto Anillos SOC1106 que dirige Arturo Orellana y donde participa como tesista doctoral Magdalena Vicuña. El levantamiento y procesamiento de la información relativa a las entrevistas a informantes clave y el análisis de contenido fue realizado por los estudiantes de Sociología UC José Antonio Mena y Martín Montes, ello en el marco de su Taller de Titulación y bajo la dirección de Miguel Ángel Ruz.

desconfianza hacia las autoridades municipales de parte de la ciudadanía. Diferencias entre los casos analizados sugieren que el capital social –fortaleza del tejido comunitario y de la sociedad civil comunal– y el tipo de liderazgo que prima en el municipio –de mayor o menor vocación participativa respecto de la ciudadanía– influyen en el grado y modalidades de participación observadas.

- Se observa que el PLADECOS no juega un rol central en la planificación real del municipio, sino más bien funciona como una orientación general. El grado de importancia que se asigna al instrumento varía fuertemente por unidad y área municipal. Se piensa que si el PLADECOS estuviese asociado al Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), tendría más posibilidades de ser relevante para la gestión. En general, los municipios no establecen un equipo que pudiera hacerse cargo del seguimiento y monitoreo del estado de avance de este.
- Existen opiniones diversas sobre el periodo de planificación a considerar. Algunos estiman conveniente cuatro años (equivalentes a un programa edilicio), otros consideran diez años como más adecuado. Para muchos municipios el esfuerzo de elaboración del PLADECOS requiere un financiamiento difícil de costear autónomamente.
- En lo referido a rendición de cuentas, se constata una baja presencia del concepto en el quehacer municipal. El concepto se asocia más bien con la cuenta pública anual, y escasamente con el PLADECOS. Se estima que este, en su formato habitual, no es accesible al ciudadano en términos de lenguaje y extensión, por lo que se requerirían resúmenes y formatos más amigables.

El análisis de contenido a una muestra de treinta PLADECOS proporcionó los siguientes hallazgos⁷:

- Los PLADECOS incluyen muy mayoritariamente diagnósticos comunales (93%), objetivos de desarrollo comunal (93%) e iniciativas para alcanzar dichos objetivos (87%). En menor medida, consignan algún tipo de indicadores de cumplimiento (53%). En pocos casos (17%) se presenta alguna territorialización de las medidas.
- La extensión promedio de los PLADECOS es de 238 páginas, la mayor parte de ellos (53%) posee entre 100 y 300 páginas de extensión. En una minoría de casos (27%) se cuenta con un resumen ejecutivo.
- Los principales mecanismos de participación ciudadana utilizados en la elaboración de los PLADECOS son los talleres participativos (43%), cabildos abiertos (33%), encuestas (23%), entrevistas (17%) y *focus groups* (13%).

⁷ Los treinta municipios incluidos para el análisis de contenido de PLADECOS fueron: Alto Hospicio, Antofagasta, La Serena, Providencia, Lo Prado, Las Condes, Lo Barnechea, Cerrillos, Quilicura, Estación Central, La Florida, San Miguel, Conchalí, Peñalolén, San Bernardo, Lo Espejo, La Granja, San Ramón, Pedro Aguirre Cerda, El Bosque, Cerro Navia, Rancagua, Concón, Villa Alemana, Chiguayante, Coronel, San Pedro de la Paz, Lota, Padre de las Casas, Puerto Varas.

La propuesta y sus componentes

La propuesta de política pública para mejorar la efectividad del Plan de Desarrollo Comunal como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas, se sustenta en el diseño de mecanismos concretos que modifiquen el estado actual de uso del PLADECO, y contribuyan a transformar este instrumento en una herramienta efectiva para planificar la gestión comunal, incorporar la participación ciudadana e informar al público sobre las metas de la gestión y su grado de cumplimiento. La propuesta ha sido organizada en un conjunto de 7 componentes que se estima son necesarios de implementar (véase Tabla 1). Los componentes diseñados se encuentran interrelacionados bajo una lógica de complementariedad y sinergia entre sí. Para cada componente se ha especificado su descripción, resultados esperados, factibilidad y estrategia de implementación.

TABLA 1. **Componentes de la propuesta para mejorar la efectividad del PLADECO como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas**

1. Especificación de estándares para la elaboración del PLADECO en cuanto a: componentes, mecanismos de participación ciudadana y comunal, mecanismos de coordinación regional y sectorial, y de dispositivos de información pública.
2. Elaboración de material y herramientas teórico-metodológicas para el desarrollo de los PLADECO, considerando la heterogeneidad de municipios y comunas.
 - a. Guía teórico metodológica.
 - b. Material escrito y audiovisual de apoyo y capacitación.
3. Constitución de una red que articule agentes de nivel central, regional y municipal para el fortalecimiento del PLADECO como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas.
4. Sistema de rendición de cuentas públicas del desarrollo municipal, administrado por la Subdere.
5. Programa de capacitación de gestores PLADECO a nivel municipal.
6. Certificación de consultores para proveer asistencia técnica en la elaboración y desarrollo del PLADECO.
7. Modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

1. Especificación de estándares para la elaboración y gestión del PLADECO en cuanto a: componentes, mecanismos de participación ciudadana y comunal, mecanismos de coordinación regional y sectorial, y de dispositivos de información pública

Actualmente, la diversidad de Planes de Desarrollo Comunal que se elaboran e implementan a lo largo del país no responden ni refieren a estándares de exigencia y calidad definidos por una política pública que oriente su formato, contenidos, componentes, mecanismos de coordinación regional y sectorial, así como dispositivos y mecanismos de participación y rendición de cuentas. A

partir de la investigación realizada, se estima que la definición de tales estándares es indispensable para mejorar la calidad, uso y logro de los objetivos que pretende cumplir el PLADECOC en consonancia con el rol que le asigna la ley.

Los estándares para la elaboración y gestión del PLADECOC pueden ser definidos como referentes verificables que cumplan diversas funciones, a saber: (a) permitan conocer las características de los PLADECOC elaborados y gestionados; (b) posibiliten evaluar la calidad de los PLADECOC, en tanto el nivel de cumplimiento de los estándares definidos se puede asociar a niveles de calidad y desarrollo del plan; (c) en tanto orientan la acción, actúan como un referente para el mejoramiento de la calidad de la gestión; (d) posibilitan –a través de su difusión– la rendición de cuentas, la promoción de la participación ciudadana y el estudio y generación de información para la mejora de la gestión del plan. Cabe señalar que la existencia de estándares y su reporte constituye un “piso mínimo” sobre el cual, progresivamente, se pueden instalar procesos de evaluación y aseguramiento de la calidad de los PLADECOC.

La definición de las dimensiones a considerar y la especificación de los estándares en su forma final de operacionalización y medios de verificación es materia de desarrollo. No obstante, a partir de la investigación realizada, se sugiere de modo preliminar una definición de las dimensiones y temáticas posibles de considerar en la posterior elaboración de los estándares.

TABLA 2. Dimensiones y subdimensiones a considerar en la definición de estándares de elaboración y gestión del PLADECOC

<p>Diagnóstico Incluye el grado en que el Plan de Desarrollo Comunal incorpora un diagnóstico sociodemográfico, social, territorial, productivo, medioambiental que contemple tanto aspectos descriptivo-analíticos como prospectivos.</p>
<p>Autodiagnóstico y desarrollo de capacidades institucionales Refiere al grado en que el PLADECOC contiene un autodiagnóstico de las capacidades institucionales y organizacionales con que se cuenta para llevarlo a cabo, así como la participación y responsabilidades asumidas en el mismo.</p>
<p>Definiciones estratégicas Se refiere a la definición de la imagen comunal, a la misión orientadora del plan y a los objetivos estratégicos definidos.</p>
<p>Coordinación regional e intersectorial Refiere a los mecanismos de coordinación y articulación del PLADECOC establecidos tanto con las instancias regionales como sectoriales. Incluye la participación de los representantes sectoriales y de servicios públicos de nivel regional, los que son incluidos en la elaboración e implementación del plan.</p>
<p>Planes de acción Se refiere al grado de desarrollo de los planes de acción en cuanto a parámetros de especificación tales como: descripción, objetivos, costos, fuentes de financiamiento, metas, indicadores de cumplimiento, territorialización de los planes e iniciativas.</p>

Participación

Refiere al grado en que diversos agentes y actores relevantes de la comuna –organizaciones comunitarias, agentes productivos, ciudadanía en general– participan en la elaboración e implementación del PLADECO. Incluye el modo como se incorpora al Concejo Municipal y al Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (Cosoc) en el proceso de elaboración, implementación y seguimiento del plan.

Rendición de cuentas

Refiere a los mecanismos y dispositivos de información, transparencia y rendición de cuentas dispuestos en el marco del Plan de Desarrollo Comunal. Incluye mecanismos formales de rendición de cuentas, sistemas de información pública, publicaciones e informes.

Se propone a la Subdere como la entidad que debe estar a cargo del proceso de definición de los estándares, la coordinación, promoción y supervisión de su implantación y uso. Este proceso debe ser progresivo y acompañado por la ejecución de los restantes componentes de la propuesta diseñada.

La especificación de estándares para la elaboración y gestión del PLADECO permite beneficiar a una serie de actores involucrados en la gestión municipal. Entre estos, es posible señalar: (a) los ciudadanos de cada comuna se verán beneficiados al poder acceder a la información y compromisos asociados al PLADECO respectivo, poder evaluar y comparar la calidad y desarrollo de la planificación de su comuna con respecto de otras y de lo esperado técnicamente; (b) los municipios verán incrementados sus estándares de planificación, participación y rendición de cuentas y contarán con mecanismos susceptibles de operar como incentivo al mejoramiento de la gestión; (c) la política e institucionalidad pública que promueve el desarrollo regional y local contará con mecanismos y dispositivos de evaluación y promoción del mejoramiento de la gestión, participación y rendición de cuentas.

La implementación de este componente involucra las siguientes etapas básicas: (a) diseño del modelo de estándares de calidad (planificación, participación y rendición de cuentas) para la elaboración y gestión del PLADECO; (b) difusión, capacitación e implementación progresiva; (c) apoyo de la implementación del modelo a través de plataformas y tecnologías de gobierno local abierto (*open government*) y vinculación con incentivos y uso de los estándares para la postulación a fuentes de financiamiento.

La determinación de plazos de implementación requiere de un estudio específico que considere capacidades de gestión de los municipios, estado y vigencia de los PLADECO y estrategias específicas de implementación según tipo de comunas/municipios. La cobertura de alcance y uso de los estándares aquí propuestos es de carácter nacional. No obstante, es esperable desarrollar un proceso progresivo de asimilación e implementación, considerando la heterogeneidad de capacidades y realidades municipales en el país.

2. Elaboración de material y herramientas teórico-metodológicas para el desarrollo de los PLADECO, considerando la heterogeneidad de municipios y comunas

Si bien en la actualidad la Subdere cuenta con un Manual de Elaboración de Planes de Desarrollo Comunal, elaborado en conjunto con la CEPAL (2009), se hace necesario el desarrollo de material y herramientas teórico-metodológicas que consideren la heterogeneidad de municipios y comunas del país y que actualice la gestión del PLADECO a estándares de planificación, participación y rendición de cuentas más avanzados. Como parte del desarrollo de este material, se propone la actualización de dicho manual en una nueva Guía teórico-metodológica que incorpore principios de planificación estratégica que permitan asegurar el control de la gestión municipal, además de mecanismos que permitan mejorar la gestión local, a partir de material escrito y audiovisual de apoyo y capacitación para los municipios.

Algunos de los puntos a considerar por el material y herramientas teórico-metodológicas son:

- a. En primer lugar la Guía teórico-metodológica debe incluir definiciones conceptuales de qué se entiende por cada uno de los elementos y componentes abordados en el desarrollo del PLADECO.
- b. También debe considerar la diversidad de comunas y municipios en el país. Por un lado, existen municipios con una alta capacidad (profesional, infraestructura, recursos económicos, etc.) de diagnóstico, planificación (el municipio de Providencia en la ciudad de Santiago constituye un ejemplo paradigmático de este caso) y participación ciudadana. En estos casos, los municipios pueden requerir apoyo en aspectos puntuales para la elaboración del PLADECO en cualquiera de sus etapas, desde el diagnóstico, al monitoreo o la actualización de indicadores. Por otro lado, existe una amplia proporción de municipios que no cuentan con dichos recursos y requieren apoyo como una guía metodológica en todas las etapas del plan, especialmente en lo concerniente a estrategias de participación ciudadana. En este sentido, el material a desarrollar puede ser modular, de manera que cada municipio pueda acceder a aquellos contenidos y herramientas específicas para la etapa de desarrollo del PLADECO en que requieran de mayor apoyo (diagnóstico, definiciones estratégicas, plan de acción, participación, seguimiento y gestión, entre otras).
- c. El diagnóstico no solo debe incluir un levantamiento de información comunal, sino también la detección y jerarquización de problemáticas críticas, lo que se conoce como diagnóstico estratégico. De esta manera, se facilita una mayor focalización y priorización de los objetivos. El establecimiento de prioridades otorga flexibilidad al PLADECO, por cuanto permite concretar ajustes según posibles cambios, tanto en el escenario comunal como municipal, tales como crisis imprevistas, nuevas oportunidades de desarrollo o cambios en la disponibilidad de recursos profesionales y económicos.
- d. A su vez, se requiere incorporar en la metodología de los PLADECO un diagnóstico interno de la capacidad de gestión municipal, que permita eva-

luar factores técnicos en relación al cumplimiento de los objetivos planteados por el plan y que, junto con el diagnóstico externo de la localidad, “se convierta en una forma rutinaria de trabajo para todos los miembros de la gestión municipal. Solo si esto se logra, podrán todas las áreas de la gestión apuntalar sus funciones, actividades y objetivos para que estos se correspondan con los objetivos y metas generales del municipio” (Nacke y Cellucci, 2013). De esta manera, el PLADECO también puede conducir al mejoramiento de la organización y la gestión municipal.

- e. Se requiere de una mayor coordinación con los procesos de elaboración y actualización de los instrumentos de planificación territorial.
- f. El PLADECO y cada uno de los objetivos planteados en este deben ser alcanzables, medibles y, en lo posible, deben asociarse a demandas territoriales concretas. A su vez, dichas metas deben estar relacionadas e integradas a las políticas nacionales y regionales –tales como las Estrategias de Desarrollo Regional– de manera que tengan un vínculo directo con las fuentes de financiamiento. Por tanto, se propone la inclusión de metas o indicadores cuantificables, que permitan evaluar el desempeño municipal en función de los objetivos planteados, así como también ajustar los objetivos en caso de ser necesario. A su vez, en lo posible, dichas metas deben estar vinculadas al presupuesto municipal. La asociación de las metas y objetivos del PLADECO con unidades territoriales, tales como barrios o agrupaciones de barrios, tiene una alta incidencia en los grados de participación ciudadana, por cuanto los actores involucrados pueden apreciar la incidencia directa de dichos objetivos en su calidad de vida.
- g. Establecimiento de un protocolo de seguimiento y monitoreo de metas, las cuales también deben contar con plazos de ejecución. Como señalan Nacke y Cellucci (2013), al establecer plazos para alcanzar las metas planteadas, “mejora la capacidad de respuesta, fortalece los lazos comunicacionales entre las distintas áreas que tienen que trabajar en conjunto y promueve el intercambio entre ellas”.
- h. Definición de roles, actores y responsables del cumplimiento de las metas establecidas.
- i. Definición de mecanismos de financiamiento para el cumplimiento de las metas establecidas, de manera de optimizar la asignación de recursos.

Los beneficiarios de este mecanismo debieran constituir todos los municipios del país, ya sea de manera directa (a través del uso de la guía por parte de los profesionales y funcionarios municipales) o indirecta (a partir de las consultoras en la elaboración de los PLADECO).

La Subdere, a través de su División de Municipalidades, puede externalizar la elaboración del material y herramientas de apoyo teórico-metodológico, el que debe realizarse posteriormente a la definición de estándares para la elaboración y gestión del PLADECO. El material de apoyo para la realización, gestión y seguimiento de los PLADECO no solo debiera estar disponible en formato digital en el sitio web de la Subdere, sino también debiese asegurarse su distribución impresa en todos los municipios del país.

Una forma de implementación más factible consiste en la utilización de metodologías de *e-learning*, especialmente para aquellos municipios que requieran de capacitación en aspectos puntuales de la elaboración y gestión del PLADECO.

3. Constitución de una red que articule a agentes de nivel central, regional y municipios para el fortalecimiento del PLADECO como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas

La constitución de una red de agentes públicos que articulen debidamente los tres niveles de gobierno (central, regional y municipal) en pos del PLADECO, precisa definir en cada una de estas escalas una entidad responsable no solo de fortalecer que este sea un instrumento que aporta a la planificación, participación y rendición de cuentas del gobierno comunal, sino que permita un mayor grado de integralidad y coordinación de las políticas públicas que emergen de estos tres niveles de gobierno.

Dado que la naturaleza de las políticas públicas que compromete un instrumento como el PLADECO es amplia y abarca múltiples ministerios y servicios públicos, incluso en algunos casos empresas públicas, la existencia de dicha unidad en cada municipio, en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y en cada Gobierno Regional resultaría ser lo más acertado. Esta unidad podría denominarse como Unidad de Acción del PLADECO (UAP), la que en el caso del municipio debiera depender de la Secretaría de Planificación Comunal (Secplac), a nivel regional debiera depender de la División de Planificación y Desarrollo del Gobierno Regional (GORE) y a nivel central de gobierno debiera depender del Departamento de Desarrollo Municipal de la División de Municipalidades de la Subdere. En cuanto al tamaño y número de profesionales, dependerá de la dimensión de la tarea que involucra la gestión y dinámica del municipio, en algunos casos el propio Secplac podría asumir el rol de jefatura directa de la UAP y apoyarse parcialmente o totalmente con uno o más profesionales y/o técnicos.

Algunos de los puntos a considerar del rol y mecanismos de articulación de las UAP en las distintas escalas de gobierno:

- a. La UAP municipal deberá apoyar profesional y técnicamente la realización del PLADECO, así como también llevar a cabo un proceso de constante supervisión y monitoreo de los avances, incluyendo el nivel de cumplimiento de acuerdo a los objetivos y metas trazadas. Del mismo modo, deberá informar y emitir opiniones técnicas sobre la coherencia y compatibilidad con los lineamientos y objetivos del PLADECO de otras acciones públicas de carácter sectorial, regional o municipal que se promuevan, independientemente de que la decisión de ejecutarlas no dependa de la misma. Adicionalmente, deberá elaborar informes ejecutivos bimensuales para las distintas autoridades y directivos del municipio (alcaldes, concejales, secretarios, así como para la UAP del GORE y de la Subdere).

Adicionalmente, deberá mantener actualizada la información en el sitio web respectivo para facilitar el acceso a la consulta y supervisión de la ciudadanía, siendo en algunos casos posibles informar por otros medios escritos si la plataforma tecnológica de la que dispone el municipio y la propia población no resulta suficiente.

- b. La UAP del GORE deberá definir un responsable de la División de Planificación y Desarrollo (Diplade) que, con apoyo de algún otro profesional, se articule con el jefe de la UAP y su equipo para revisar y evaluar constantemente en qué medida las decisiones de política pública regional que surgen, fundamentalmente vía inversión FNDR, sean coherentes y compatibles con el PLADECO. Adicionalmente, deberá apoyar el desarrollo de la agenda de iniciativas que postule el municipio que estén dentro de los definidos en el PLADECO, particularmente bajo la modalidad de proyectos que requieren financiamiento vía FNDR. Y, también, considerar mantener informado de oportunidades de financiamiento regional y sectorial a las UAP municipales que puedan aportar al cumplimiento del PLADECO.
- c. La UAP de la Subdere deberá funcionar como una unidad de control, supervisión y monitoreo de los PLADECO, conformando una relación estrecha de trabajo e intercambio con cada UAP municipal para obtener información y mantener un registro permanente del avance y cumplimiento de los PLADECO de todas las comunas de Chile. Al mismo tiempo, se precisa que establezca también canales de articulación con las UAP regionales, sobre todo para promover iniciativas de trabajo conjuntas en orden a generar traspasos de recursos públicos, ya sea para inversión directa en proyectos o programas para el fortalecimiento organizacional –capacitación, asesoría, equipamiento en hardware o software, entre otros–, las cuales estén orientadas a potenciar los logros y cumplimiento del PLADECO. Se espera que la UAP de la Subdere participe en la gestión del sistema de información que se describe en el cuarto componente de la presente propuesta, con claves de acceso para las UAP municipales y regionales para mantener actualizada la información y optimizar la tarea de seguimiento y evaluación permanente. Y, finalmente, la articulación de las UAP en sus tres niveles de gobierno, se debe entender como una necesidad más que como una exigencia, conforme la ley actual entrega suficiente autonomía al municipio para negarse –si lo estima conveniente– de cumplir con exigencias de carácter procedimental que se le quiera imponer desde el nivel central o regional de gobierno. Por tal motivo, se pretende que el fortalecimiento en la articulación entre las UAP se vea como mecanismos que ayudan a mejorar la gobernabilidad, planificación y gestión municipal, sobre todo en el propósito de conseguir un mayor nivel de realizaciones de las iniciativas promovidas desde el PLADECO, por lo tanto, considerar esto como un elemento que ayuda a mejorar la evaluación y la confianza ciudadana.

Los beneficiarios de esta iniciativa de crear y articular las UAP debieran ser todos los municipios del país, conforme se les daría a los PLADECO una plataforma interna y externa de articulación para mejorar sus alcances y cumplimiento del mismo. Por otro lado, por sí mismas las UAP serían una

unidad que podría mejorar el nivel de articulación de la Secplac con otras unidades del municipio (Dideco, Dirección de Obras Municipales, Dirección de Aseo y Ornato, Dirección de Tránsito, Dirección de Administración y Finanzas Municipal, entre otras), fortaleciendo la planificación y gestión del municipio en su totalidad. Y, finalmente, el Gobierno Regional y la propia Subdere se verían beneficiados al contar con una plataforma de trabajo y articulación con los municipios de la cual hoy carecen.

La implementación de las UAP debiese constituir un proceso voluntario e incremental de parte de las municipalidades a partir de que previamente se constituya la UAP al interior de la Subdere y de cada GORE, acciones que de algún modo pueden ser exigidas desde el nivel central al regional. Con esta finalidad, debe considerarse el diseño e implementación de una plataforma web, así como un programa de difusión y capacitación a los municipios que se interesen. Será necesario establecer un protocolo de convenio de la Subdere con cada municipio, lo que eventualmente podría dar legitimidad a esta de favorecer con algún apoyo financiero o técnico a la municipalidad que se disponga a implementar la UAP en la Secplac.

4. Sistema de rendición de cuenta pública de la elaboración y gestión de los planes de desarrollo municipal, administrado por la Subdere

Se estima como esencial para avanzar en el mejoramiento de la efectividad del PLADECO como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas, vincular el desarrollo del resto de los componentes de la presente propuesta con la implementación de un sistema de información de carácter nacional que opere en una plataforma de internet, que posibilite el acceso público a la información del contenido, características, nivel de cumplimiento tanto de los estándares de calidad como de las metas, y compromisos estipulados en los planes de desarrollo de cada comuna.

Las características básicas de este sistema serían:

- a. Existe un formato común de presentación de la información del PLADECO de las comunas.
- b. Cada municipio ingresa la información a distancia.
- c. El sistema reporta el cumplimiento de los estándares de calidad de elaboración y gestión del PLADECO de cada comuna.
- d. El acceso público a la información comunal posibilita el despliegue de diversos módulos de información (por ejemplo, acceso a Resumen Ejecutivo PLADECO, documentos anexos según formato predefinido, seguimiento de cumplimiento de planes y compromisos global y por territorios, informes comparativos).
- e. La Subdere administra centralmente el sistema, sus servidores y respaldo, realizando los desarrollos de programación, diseño del sitio, habilitación de funcionalidades, centralización de bases de datos y generación de reportes estadísticos y análisis por comuna y niveles agregados.

- f. El sistema permite el ingreso de consultas y solicitudes sobre el Plan de Desarrollo Comunal, las que son derivadas a los municipios respectivos para su respuesta, según un protocolo definido.
- g. Las bases de datos e información del sistema son de acceso público para efectos de información, estudios y análisis.

El sistema propuesto tendría beneficios directos para la ciudadanía de cada comuna del país en cuanto a posibilitar el acceso a información, participación y consulta así como rendición de cuentas respecto del estado de la planificación del desarrollo de la comuna como asimismo su nivel de cumplimiento. Otros beneficiarios directos son todos los agentes del nivel central, regional y local que intervienen promoviendo o realizando políticas y programas relacionados con el desarrollo local.

El alcance de este componente es nacional, y se espera una implementación e ingreso al sistema que sea progresivo. Su implementación involucraría las siguientes etapas básicas: (a) diseño del sistema de información (diseño lógico, modelo de gestión y uso, diseño participativo de módulos y funcionalidades), aspecto que puede ser llevado a cabo por la Subdere con asesoría externa si se requiere; (b) diseño de un plan de implementación progresiva del sistema, a cargo de la Subdere; y (c) operación del sistema y vinculación con los restantes componentes de mejoramiento del PLADECO estipulados en esta propuesta.

5. Programa de capacitación de gestores PLADECO a nivel municipal (UAP)

Los principios de planificación estratégica implican no solo el diagnóstico y selección de las problemáticas clave en el desarrollo local, sino también el diseño de lineamientos y mecanismos que permitan implementar dichas acciones estratégicas, así como también monitorear, actualizar y medir las metas esperadas. Estas acciones requieren del involucramiento de todos los estamentos municipales en la elaboración y gestión del PLADECO y en especial de la propuesta Unidad de Acción del PLADECO (UAP).

Esta propuesta tiene las siguientes consideraciones:

- a. Como se mencionó anteriormente, los niveles de capacidad de gestión de los municipios en el país son diversos. Por tanto, para que el PLADECO se constituya efectivamente como un instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas, se hace necesario que gran parte de los municipios nacionales se beneficien mediante un Programa de Capacitación Municipal para la Elaboración y Gestión de Planes de Desarrollo Comunal, financiado y coordinado por la División de Municipalidades de la Subdere. El objetivo de dicho programa es crear y mejorar las competencias o capacidades de planificación dentro de los municipios, que fortalezca la gestión del PLADECO –particularmente al interior de las UAP– así como también los indicadores de desarrollo comunal. En este sentido, es posible capita-

lizar en la experiencia internacional, especialmente de aquellos países en los cuales los planes de desarrollo local se encuentran consolidados como instrumentos de planificación, participación y rendición de cuentas.

- b. Tal como confirman los diversos estudios relacionados con la planificación del desarrollo local, el grado de efectividad de los instrumentos de planificación en gobiernos locales se basa en el nivel de conocimiento e involucramiento de la mayor cantidad de estamentos municipales (Nacke y Cellucci, 2013). De esta manera, el Programa de Capacitación Municipal para la Elaboración y Gestión de Planes de Desarrollo Comunal tiene como principal objetivo la preparación periódica de las Unidades de Acción del PLADECO, así como también jefes de dirección y profesionales municipales, de manera que no solo estén en conocimiento de las características y proceso de elaboración del PLADECO, sino también de su relevancia como instrumento de planificación comunal y de la necesidad de que para el éxito de su elaboración, gestión y cumplimiento, debe estar incluida la mayor parte de los agentes municipales. En este sentido, el Programa de Capacitación Municipal para la Elaboración y Gestión de Planes de Desarrollo Comunal debe extenderse no solo a las UAP y a los funcionarios municipales, sino también al Concejo Comunal.
- c. El seguimiento o monitoreo del desempeño municipal en función del cumplimiento de las metas establecidas en el PLADECO debe publicarse periódicamente, también como una forma de fortalecer el *accountability*, esto es, un instrumento de control de la gestión municipal. A su vez, además de los informes ejecutivos bimensuales para autoridades y directivos, la UAP debe dar cuenta al Concejo Municipal, cada 6 meses, del estado de avance en el cumplimiento de dichas metas. Este requerimiento ya se encuentra establecido en el Manual de la Subdere, no obstante no es necesariamente implementado por parte de las Secplac del país. Dado que al Concejo le corresponde aprobar presupuestos debidamente financiados, es fundamental que el PLADECO cuente con claridad en las fuentes de financiamiento de los proyectos.
- d. Cabe señalar también que, junto con el Programa de Capacitación Municipal para la Elaboración y Gestión de Planes de Desarrollo Comunal, es posible implementar medidas que implican un mayor grado de involucramiento y compromiso por parte de los estamentos municipales. Algunas de estas consisten en que la evaluación anual de profesionales y/o jefes de departamentos o direcciones municipales esté sujeta al cumplimiento o avance en relación a las metas establecidas en el PLADECO o que los ajustes de sueldos u honorarios también se basen en la contribución del desempeño de dicho profesional en el avance de los objetivos del plan. En este sentido, el cumplimiento de metas asociadas al PLADECO se puede vincular con los Programas de Mejoramiento de la Gestión⁸, por cuanto los alcaldes tienen atribuciones a este respecto.

⁸ Según la Dirección de Presupuestos (Dipres), a partir de 2014 los PMG cubrirán un total de 194 instituciones y más de 87 mil funcionarios, formando parte de uno de los mecanismos de incentivo de remuneraciones de tipo institucional más importante aplicado en la administración pública de nuestro país.

- e. Por último, se propone establecer mecanismos de certificación para los funcionarios, directivos y autoridades municipales que se hayan beneficiado del Programa de Capacitación Municipal para la Elaboración y Gestión de Planes de Desarrollo Comunal, de manera de establecer un incentivo para participar en este.

Se espera que el Programa de Capacitación Municipal para la Elaboración y Gestión de Planes de Desarrollo Comunal tenga cobertura total en el país en el mediano plazo, en la medida que los municipios valoren sus beneficios y se convierta en un insumo fundamental para el mejoramiento de las competencias de planificación, participación y rendición de cuentas. No obstante, debiese priorizar aquellos municipios que no cuentan con un PLADECO o que no lo han actualizado en los últimos cuatro o cinco años. La implementación de este programa –que como ya se señaló sería coordinado por la Subdere e implementado por expertos– puede realizarse a nivel intercomunal o provincial, agrupando, de esta manera, a municipios con problemáticas afines.

Este tipo de propuesta es de implementación en el corto y mediano plazo. El diseño de este programa debe considerar, en primer lugar, un estudio y análisis de experiencias similares en el extranjero, no solo a nivel de gobiernos locales, sino también de organizaciones civiles, académicas o privadas. Dicho estudio puede ser implementado por una institución universitaria y debe incorporar entrevistas a expertos a nivel nacional e internacional en la capacitación para la planificación estratégica en gobiernos locales, con especial énfasis en la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

En segundo lugar, corresponde el diseño del Programa de Capacitación Municipal para la Elaboración y Gestión de Planes de Desarrollo Comunal, el cual debe licitarse dentro y fuera del país y debe incorporar las experiencias recabadas en la etapa anterior, así como también las particularidades de la diversa realidad nacional a nivel comunal y municipal, de manera que pueda ser aplicado en todos los municipios del país.

Finalmente, se encuentra la implementación del programa, la que debiese concretarse en un plazo de tres a cinco años.

6. Certificación de consultores para proveer asistencia técnica en la elaboración y desarrollo del PLADECO

Un componente fundamental en la consolidación de los PLADECO como instrumentos de planificación, participación y rendición de cuentas tiene relación con el proceso de elaboración de dichos planes. De allí la importancia de la certificación de los consultores que proveen de asistencia técnica en esta etapa.

En la actualidad, son los municipios, a través de sus Secretarías de Planificación, las entidades encargadas de licitar los PLADECO. Dentro de los

criterios de evaluación de las licitaciones, la experiencia profesional de los oferentes tiene una significativa ponderación. Como requisito, los oferentes deben estar inscritos en el registro de proveedores a cargo de la Dirección de compras y contratación pública de Chile Proveedores. No obstante, no existen mecanismos para certificar la calidad del trabajo de dichos consultores, ni la evaluación de los municipios respecto de su desempeño como asistencia técnica en la elaboración y desarrollo del PLADECO.

Se propone que, en función de los estándares para la elaboración y gestión del PLADECO (desarrollados en el primer punto), la Subdere cree una unidad certificadora de consultores para la elaboración del Plan de Desarrollo Comunal. La Subdere deberá definir si la certificación constituye un proceso voluntario que suma puntaje en las licitaciones o un proceso obligatorio para todos los consultores que participen en las ofertas públicas. En todo caso, se recomienda que la certificación sea gratuita o de muy bajo costo para los consultores.

En este sentido, primeramente debe crearse un Registro de Consultores particular para la elaboración de PLADECO y otras actividades similares, de la misma forma como operan los registros de consultores del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), Ministerio de Obras Públicas o Ministerio de Desarrollo Social, entre muchos otros organismos gubernamentales. Estar inscrito en el registro de consultores constituye un requisito para participar de las licitaciones realizadas por estos organismos.

El Registro de Consultores del Minvu, por ejemplo, cuenta con tres categorías de consultores, dependiendo de su experiencia profesional. De esta manera, según la complejidad del proyecto licitado, se hacen llamados a diferentes categorías de consultores.

La unidad certificadora de consultores propuesta tiene por finalidad evaluar la calidad de la experiencia profesional de los registrados, no solo en términos del producto realizado y el cumplimiento de los términos de referencia, sino también desde la perspectiva de los municipios que han contratado sus servicios.

Dada la obligatoriedad de pertenecer al propuesto Registro de Consultores de la Subdere, la cobertura esperada es total. En cuanto a la certificación de consultores, si esta se hace obligatoria, la cobertura también sería total. En caso de que fuera voluntaria, la cobertura debiese ser incremental, en la medida en que esta beneficie a los consultores que ganan las licitaciones.

Por su parte, la implementación de esta propuesta se basa en la acción de la División de Estudios y Evaluación en coordinación con la División de Municipalidades de la Subdere. El Registro de Consultores es factible de realizar mediante una plataforma web que no solo permita identificar a los consultores,

sino que también reúna el marco normativo y legal vigente, manuales y material de apoyo, licitaciones en curso o convenios, entre otra información relevante.

Una vez implementado el registro, debe crearse la Unidad Certificadora de Consultores dentro de la Subdere o fuera de esta. La certificación de consultores debe implementarse mediante un proceso voluntario por parte de quienes participen en las licitaciones para la elaboración de los PLADECO. Los parámetros de certificación deben ser incrementales, en la medida en que las consultoras vayan adquiriendo las competencias necesarias para elaborar PLADECO según los estándares desarrollados en el primer componente de esta propuesta.

7. Modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

Para fortalecer el PLADECO como instrumento rector de la planificación y gestión municipal, se requiere modificar la Ley Orgánica Constitucional (LOC) de Municipalidades para mandar a los municipios a realizar algunas acciones tendientes a fortalecer el PLADECO como herramienta de supervisión, control y sanción política de la ciudadanía a las autoridades del gobierno local. Dentro de las modificaciones que se plantean necesarias y que deben quedar debidamente consignadas en la ley y en su reglamento respectivo para tal propósito se encuentran:

- a. Periodo de realización: el PLADECO debe ser realizado en el primer año de gobierno municipal en un plazo máximo de 8 meses desde que las autoridades asuman, con un horizonte de realización que va desde su aprobación por el Concejo Municipal (máximo en octubre de cada año) hasta el cierre de su mandato. Se entenderá que el proceso de realización del PLADECO estará solo comprometido a terminar tareas relativas a los proyectos en curso derivados del PLADECO anterior o en régimen propio del desarrollo de la tarea de gobierno del municipio.
- b. Formato de aplicación: el PLADECO debe contener una definición precisa de su forma de operacionalización, estableciendo qué estamento interno del municipio es responsable de conducir el proceso, monitorear y dar cuenta periódicamente de sus avances; quién realiza el PLADECO (internamente o por un agente externo); los medios de difusión pública exigidos durante su desarrollo y posterior ejecución (sitio web, correo postal, afiches en dependencias públicas municipales, entre otros); y, por último, las exigencias de incorporarlo a la cuenta pública anual como parte sustantiva del reporte de la autoridad edilicia. Respecto al primer punto relativo a la responsabilidad sobre el instrumento, se propone que durante el periodo de realización del PLADECO se constituya una comisión de coordinación que integre a todos los directores de planta además de las Corporaciones de Salud y Educación (si existiesen), presidiendo esta coordinación el Secretario de Planificación Comunal. Este último estamento, una vez aprobado el PLADECO, quedará mandatado para controlar, monitorear y reportar sobre sus avances (al menos dos veces al año).

- c. Formato de contenidos: el PLADECO debe fijar un estándar de contenidos mínimos pero a la vez precisos que permitan transformar este instrumento en un medio eficiente y eficaz de control y supervisión ciudadana, así como de planificación y gestión para el municipio. Conforme lo anterior, debe fijar como mínimo en sus contenidos: visión, objetivos, lineamientos estratégicos, iniciativas (proyectos, programas, acciones), responsables (directos e indirectos), plazos e indicadores de proceso y de resultados. Respecto a las iniciativas, deberán distinguirse tres categorías: (i) autónomas, aquellas acciones dependientes de forma exclusiva de las capacidades profesionales-técnicas y presupuestarias municipales; (ii) complementarias, aquellas acciones que dependen de acuerdos con externos (GORE, ministerios, sector privado, sociedad civil, etc.) para su materialización aun con recursos profesionales-técnicos y presupuestarios municipales; y (iii) dependientes, cuando para su materialización no basta con acuerdos externos, sino que también debe dotarse de recursos profesionales-técnicos y/o presupuestarios municipales. La posibilidad de asignar a cada iniciativa una de estas categorías, permitirá establecer una evaluación más objetiva sobre el cumplimiento en los objetivos del PLADECO.
- d. Rol de autoridades y directivos públicos: las modificaciones a la LOC de Municipalidades debe dejar establecido el rol preciso que le cabe al alcalde, Concejo, directores de departamentos y directores de servicios, en cuanto a la realización, aplicación, reporte, cuenta pública y aprobación en todas sus posibles etapas del PLADECO; ya sea consignado en la propia Ley de manera más precisa o en el reglamento complementario. Por lo pronto, cada directivo deberá ser parte del equipo de coordinación en la realización del PLADECO, promoviendo compromisos de iniciativas, responsabilidad y plazos en el logro de los objetivos. Por su parte, el alcalde deberá asumir que el PLADECO debe ser compatible con su Plan de Gobierno y actuar en consecuencia en su gestión, mientras los concejales deberán exigir el cumplimiento del PLADECO, al menos en todas aquellas iniciativas de carácter autónomo.
- e. Fortalecimiento del carácter rector del PLADECO: todo programa de departamento y/o servicio deberá considerar como eje rector los objetivos y lineamientos estratégicos planteados por el PLADECO, debidamente justificado –o no– en su consideración. Debe ligarse las iniciativas a las planteadas en el PLADECO cuando así lo requiera. Debe entenderse que el avance y éxito del PLADECO es un objetivo superior para el municipio, por lo tanto, las metas e iniciativas establecidas de cada departamento o servicio deben sumar a ese propósito.
- f. Políticas de incentivos: conforme actualmente esta es una función privativa del alcalde con acuerdo del Concejo se debe vincular, dentro del programa anual de mejoramiento propuesto por el alcalde, el PLADECO a un PMG, para lo cual la modificación de la Ley debiera consignar esta facultad como una acción de carácter obligatoria de modo de comprometer los recursos humanos (profesionales, técnicos y administrativos) en pos del logro de los objetivos del PLADECO.

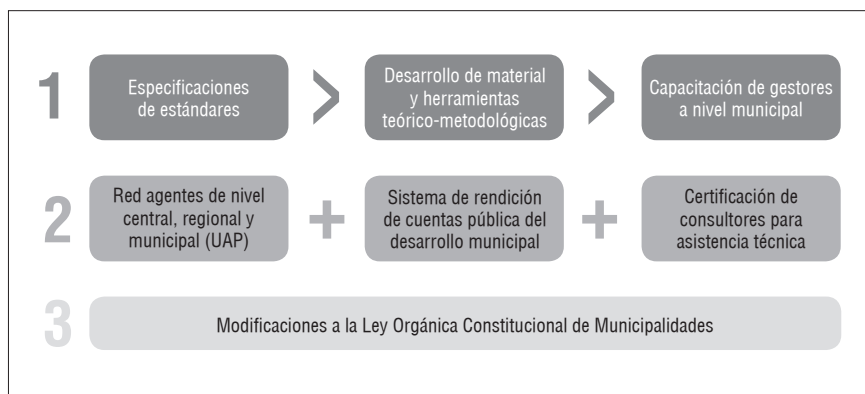
La modificación a la LOC permitirá fortalecer el carácter rector del PLADECO para el municipio, por lo tanto los beneficiarios serán los propios municipios con sus autoridades y equipos de trabajo, quienes podrán tener una carta de navegación que los ordena y compromete por ley, no solo porque se debe tener un Plan de Desarrollo Comunal y actualizarlo como ahora, sino porque norma con mayor precisión los alcances para su planificación y gestión. La ciudadanía, por su parte, se verá favorecida porque dispondrá de un instrumento de control más eficaz y transparente sobre el quehacer de las autoridades de la comuna.

Conclusiones

Ante la carencia de información más específica respecto del grado en que el PLADECO cumple o no un rol relevante como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas, la presente investigación diseñó una batería de componentes metodológicos para recolectar información diagnóstica. Los resultados obtenidos señalan que el PLADECO está siendo formulado por la mayoría de los municipios chilenos, en general aporta relevantes elementos de diagnóstico comunal, orientaciones estratégicas y oportunidades de participación para las comunidades locales. Sin embargo, se constatan importantes falencias en cuanto a los componentes específicos de planificación que incorpora, escasa relevancia operacional del instrumento en la gestión municipal, baja vinculación con los presupuestos, carencia de articulación con los niveles regionales y sectoriales, y desvinculación con mecanismos efectivos de rendición de cuentas y gobierno abierto. Visto desde otro ángulo, se presentan en la actualidad múltiples oportunidades para mejorar la política pública relacionada con el uso del PLADECO y el potenciamiento de la planificación, participación y rendición de cuentas municipales.

Tal como se ha podido comprobar a lo largo de esta propuesta para el mejoramiento de la efectividad de los Planes de Desarrollo Comunal como instrumentos de planificación, participación y rendición de cuentas municipales, la Subsecretaría de Desarrollo Regional juega un papel fundamental, en tanto institución especializada en las políticas y programas de desarrollo regional y local. No obstante, la propuesta aquí planteada requiere de la articulación de dicho organismo con otras instancias, especialmente a nivel municipal.

FIGURA 7. **Articulación estratégica de los componentes de la propuesta para el fortalecimiento del PLADECO**



Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, la definición y construcción de estándares para la elaboración del PLADECO, así como el diseño de un plan de implementación progresiva, requiere de fondos específicos y capacidades profesionales que deberían provenir de la Subdere, específicamente, de la División de Municipalidades. En la medida que se asigne un fondo especial y recursos profesionales en dicha división, se hace factible también la elaboración de material y herramientas teórico-metodológicas para el desarrollo de los PLADECO, considerando la heterogeneidad de municipios y comunas del país. A su vez, se hace factible la capacitación de los gestores del PLADECO a nivel municipal, así como también la certificación de consultores para proveer asistencia técnica en la elaboración y desarrollo de dichos instrumentos de planificación. Mientras la creación de un registro de consultores para la elaboración de PLADECO es bastante factible, dada la experiencia avanzada por otros organismos gubernamentales del país, la asignación de fondos específicos posibilitaría también la agilización en la concesión de recursos para asistencia técnica (en relación al FNDR, por ejemplo).

Como se puede apreciar en la Figura 7, los componentes de la propuesta aquí desarrollada son posibles de articular en tres ejes estratégicos. El primero de ellos tiene relación con el fortalecimiento de las capacidades intramunicipales para la elaboración y gestión de los PLADECO y son secuenciales, en la medida en que primeramente deben especificarse los estándares de calidad, para luego desarrollar el material de apoyo teórico-metodológico y finalmente capacitar a funcionarios, directivos y autoridades municipales en la gestión de este instrumento de planificación.

El segundo eje hace referencia a la articulación de la gestión del municipio con agentes externos. Si bien no tienen una condición secuencial, la sumatoria de estos componentes es fundamental en el fortalecimiento del PLADECO como herramienta para la planificación, participación y rendición de cuentas. Dentro de este eje se encuentra la formación de una red de agentes de nivel central, regional y municipal a través de Unidades de Acción del PLADECO (UAP), en articulación con la sistematización de la rendición de cuentas públicas en una plataforma de carácter nacional y la certificación de los consultores que asisten técnicamente en la elaboración y actualización de dichos instrumentos.

El tercer eje es de ejecución a más largo plazo, pues requiere de mayores acuerdos políticos. No obstante, su implementación permitiría consolidar el PLADECO según los términos aquí planteados.

En efecto, existe completa factibilidad legal para la promoción e implementación de estándares de calidad para la planificación comunal, pues esto recae en las funciones propias de la Subdere. En principio no existiría obligación legal de los Municipios de adoptar dichos estándares, sin embargo, la asociación de los logros y disponibilidad de información sobre los estándares con diversas iniciativas de la gestión municipal (postulación a fuentes de financiamiento, evaluaciones PMG), en la práctica haría imperativo su desarrollo y uso.

Tanto el diseño de estándares y el plan de implementación, como el desarrollo de una Guía teórico-metodológica, puede ser llevado a cabo con ayuda de consultoría externa, de estimarse necesario.

A su vez, el sistema de rendición de cuenta pública del cumplimiento municipal, administrado por la SUBDERE, requiere ejecutar un proyecto que provea de un diseño lógico del sistema y sus aplicaciones, así como las especificaciones de requerimientos tecnológicos y recursos de operación. El diseño del sistema recibe como insumo la definición de estándares de calidad del PLADECO y debe contemplar una metodología participativa que integre la visión de posibles usuarios, tales como ciudadanos y entidades institucionales. Cabe señalar que si bien la puesta en marcha y operación del sistema tiene costos de inversión en tecnología (fundamentalmente en la Subdere) y requieren de personal en programación y operación, no se estiman costos de gran magnitud. Cabe señalar también que actualmente la Subdere administra el Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM) y el sistema aquí propuesto podría constituir una extensión ligada al personal y estructura ya existentes.

Por otro lado, la implementación de las Unidades de Acción del PLADECO requiere de la expresa voluntad de constituir las por parte de los tres niveles

de gobierno –nacional, regional y municipal–. En este sentido, es posible que algún profesional actualmente contratado en una de las tres unidades señaladas (Secplac, Diplade y Dirección de Desarrollo Municipal) asuma esta jefatura incluso en jornada parcial, apoyándose parcialmente en algunos profesionales y/o técnicos de dicha unidad. Por lo tanto, los costos asociados a esta podrían no ser significativos y estar dentro del actual sistema de financiamiento público. La factibilidad de realización de esta propuesta es alta, puesto que no exige ningún cambio en la legislación, sino la expresa voluntad de las partes involucradas de constituir las UAP en los tres niveles de gobierno.

Por último, la factibilidad de realización de las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades es baja en el corto plazo y posiblemente alta en el mediano plazo, dado que cualquier modificación a una LOC conlleva mucho debate intra y extraparlamentario, además de requerir un quórum alto para su aprobación (4/7). Todo lo anterior podría significar un par de años para su aprobación, pero conforme es un instrumento que por esencia promueve un mayor empoderamiento ciudadano y mayor descentralización político-administrativa, resulta más factible que sea acogido en el largo plazo.

La propuesta recientemente planteada reviste de gran complejidad, por cuanto obliga a modificar la Ley Orgánica Constitucional (LOC) de municipalidades o directamente generar una nueva ley en relación con la regulación de los procedimientos y contenidos mínimos del PLADECO. Es por esta razón que la estrategia debiera apuntar a instalar la convicción de que el fortalecimiento del PLADECO abre la puerta para una mayor descentralización a escala local. En este sentido, el programa de gobierno de la autoridad local de turno debiera plasmarse en el PLADECO que está obligado a realizar. De esta manera, el alcalde podría exigir con mayor propiedad al gobierno regional y central el apoyo necesario para concretar los proyectos y/o iniciativas consignados en el PLADECO, así como a responsabilizarlos ante la ciudadanía cuando no obtenga dicho apoyo.

Referencias

- Arredondo, J., Toro, F., Olea, F.,** 2007. *Política pública y planificación participativa: una mirada desde el ámbito local*. MIDEPLAN-SERPLAC. Santiago, Chile.
- Arnstein, S.,** 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216-224.
- Behn, R.D.,** 2001. *Rethinking democratic accountability*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Bryson, J.M.,** 1988. *Strategic planning for public and nonprofit organizations*. Jossey – Bass. San Francisco.
- Calderón, C., y Lorenzo, S.,** 2010. *Open Government: Gobierno Abierto*. Alcalá El Real: Algón Editores.
- Cepal-SUBDERE,** 2009. *Manual de Elaboración del PLADECO*. Santiago, Chile: Cepal-SUBDERE.
- Commonwealth of Australia,** 2012. *Review of Government Service Provision*. Canberra, Australia: Productivity Commission. Disponible en: www.pc.gov.au.
- Edwards, L.,** 2012. Strategic Planning in Local Government: Is the Promise of Performance a Reality?. *Public Management and Policy Dissertations*. Paper 36.
- IDEA,** 2010. *Connected councillors: a guide to use social media to support local leadership*. Londres: NALC - The standards board for England - Leadership for local government.
- Lathrop, D., y Ruma, L.,** 2010. *Open Government: collaboration, transparency and participation in practice*. Sebastopol. CA: O'Reilly Editors.
- Matus, T., Quezada, M., Flores, R., Funk, R., Orellana, A., Fuentes, L., Sepúlveda, M, Arriagada, J., Valdivieso, G., Vidal, T.,** 2010. *Identificando municipios efectivos: análisis de cuatro componentes transversales en la gestión municipal de la Región Metropolitana Camino al Bicentenario: Propuestas para Chile*. Santiago, Chile: Centro de Políticas Públicas UC.
- Meldon, J., Kenny, M. y Walsh, J.,** 2004. Local Government, Local Development and Citizen Participation: Lessons from Ireland. Pp. 39–59 in *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society*, ed. W.R. Lovan, M. Murray and R. Shaffer. Aldershot: Ashgate.
- Montecinos, E.,** 2006. Descentralización y democracia en Chile: Análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal. *Revista de Ciencia Política* N° 26. Universidad de Los Lagos. Santiago, Chile.
- Nacke, M. y Cellucci, M.,** 2013. *La planificación estratégica: herramienta para la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno local*. Documento de Trabajo N°107. Buenos Aires: CIPPEC.

- OCDE**, 2013. *Urban Policy Reviews, Chile 2013*. OECD
- OCDE**, 2009. *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*, OECD Publishing, doi: 10.1787/9789264056299-en.
- Open Government Partnership**, 2014. *Local Government*. Rescatado el 16 de mayo de 2014 desde Open Government Guide. Disponible en: www.opengovguide.com/local-government/
- ORTSI**, 2010. *Open Government: 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto*. Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León.
- Sustainable Development Unit**, 2008. *Building Sustainable Urban Communities*. Discussion document, Ministry of Internal Affairs, Government of New Zealand, Auckland, New Zealand.
- Valdivieso, G.**, 2014. *¿Para qué sirve el PLADECO? Revista digital PLANEÓ*. Disponible en: <http://revistaplano.uc.cl/plano-hoy/columnas/lugares/para-que-sirve-el-PLADECO>
- Valenzuela, J.P.**, 2007. *Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile*. Washington, DC: IADB.