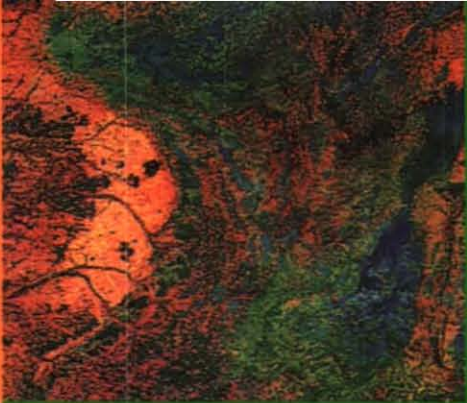
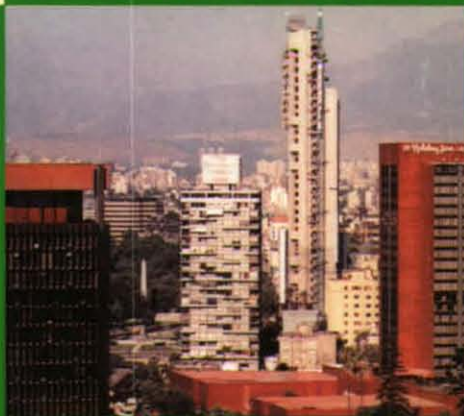




PLANES DE DESARROLLO COMUNAL



M665pdc
1995
c.2

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION

PLANES DE DESARROLLO COMUNAL

(Apuntes metodológicos)

MINISTERIO DE
PLANIFICACION
Y COOPERACION
BIBLIOTECA

MINISTERIO
DE PLANIFICACION
Y COOPERACION

Programa PADERE Nacional
(Convenio MIDEPLAN/PNUD)

PLANES DE DESARROLLO COMUNAL (APUNTES METODOLÓGICOS)
© Ministerio de Planificación y Cooperación / Chile
ISBN 956-7463-11-5
Inscripción N° 95.374

1ª edición, noviembre 1995
Producción editorial: Paulina Castro
Diseño de portada: Josefina Santa Cruz / Patricia Vallejos
Composición y diagramación: Salgó Ltda.
Impreso en: Andros Impresores
Impreso en Chile / Printed in Chile

Indice

Presentación	7
I Caracterización de las Comunas del País	9
II La Municipalidad y sus Funciones	15
1. Problemas municipales	15
2. Funciones municipales	17
3. Funciones privativas y compartidas	20
III Materias que debe Incluir un Plan de Desarrollo Comunal	25
1. Finalidad del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)	25
2. Principales materias y temas que abarca el PLADECO	28
a) Desarrollo económico	28
b) Desarrollo social	28
c) Ordenamiento territorial	29
d) Seguridad ciudadana	30
e) Servicios públicos	30
f) Medio ambiente	30
IV Estructura Básica de un Plan de Desarrollo Comunal	33
1 Diagnóstico	33
2 Objetivos	35
3 Propuesta general	36
4 Políticas	38
5. Programas y proyectos	39
Anexo	43



Presentación

El municipio es una plataforma privilegiada para la articulación de iniciativas en apoyo al desarrollo económico y social, punto de encuentro para el entendimiento político y motor fundamental para activar la participación ciudadana en asuntos de interés común. Desde una perspectiva histórica, sin embargo, es necesario reconocer que la tendencia histórica a la centralización ha ido relegando al municipio a funciones mínimas como dispensador de servicios públicos, último eslabón de la cadena burocrática y precario ejecutor de algunas obras menores de interés local. Es muy poco aún lo que se ha logrado avanzar en aspectos importantes como una mayor autonomía en las decisiones, generación de instancias para una gestión eficaz y una creciente apertura a la participación creativa de los agentes económicos y grupos sociales organizados.

Frente a ello, los nuevos enfoques acerca del papel de las administraciones comunales ofrecen la posibilidad de lograr significativos avances tanto en materia de crecimiento económico como en la promoción del desarrollo social. En Chile, hoy en día, la tendencia dominante apunta hacia una mayor delegación de atribuciones y esquemas más flexibles de coordinación institucional. En diversos ámbitos, se perciben iniciativas orientadas a impulsar cambios de fondo para lograr una activa concurrencia de los agentes sociales en la toma de las decisiones y, en un sentido más amplio, para asegurar la participación ciudadana en la formulación, aprobación y ejecución de las estrategias, los planes de desarrollo o los proyectos específicos que se desea impulsar.

La multiplicidad de funciones que deben cumplir las municipalidades, la necesaria correspondencia entre sus propias acciones y aquellas que emprendan en conjunto con organismos provinciales, regionales e incluso nacionales, presuponen una clara definición de objetivos en un horizonte de mediano y largo plazo, un conjunto articulado de definiciones estratégicas y procedimientos adecuados para una buena coordinación en la toma de decisiones. Lo anterior -en un contexto institucional siempre acotado por la disponibilidad de recursos- quiere decir que será necesario desplegar un importante y sostenido esfuerzo de planificación, orientado a lograr máxima eficacia en la gestión de los asuntos comunales e impulsar con éxito las diversas iniciativas de desarrollo económico, social y cultural.

Esta indiscutible necesidad de fortalecer la capacidad de planificación a nivel municipal, adquiere particular significación al observar la precaria situación existente en

gran parte del país. Se aprecian, por lo pronto, notables debilidades técnicas e instrumentales en el análisis y diagnóstico de los problemas locales, en la generación y procesamiento de información estadística, en las metodologías de planificación y programación, en la mecánica de las decisiones y en los procedimientos de seguimiento y evaluación de resultados. A lo anterior se suma la ausencia de un método para relacionar los planteamientos estratégicos nacionales, regionales y comunales, con la forma, caso a caso, mediante la cual se resuelve el financiamiento de proyectos específicos.

El presente documento, elaborado por Esteban Soms García, consultor del Proyecto PADERE Nacional tiene por objeto, precisamente, aportar algunos elementos metodológicos para la elaboración de los planes de desarrollo comunal, tomando muy en cuenta los cambios que se avizoran como producto de los procesos de descentralización y democratización actualmente en marcha. Se ha optado aquí por una presentación de tipo didáctico, en previsión de que sea eventualmente utilizado como documento de apoyo en eventos de capacitación para funcionarios municipales.

Luis Maira Aguirre
Ministro de Planificación y Cooperación

I Caracterización de las Comunas del País

Los organismos técnicos regionales, entre ellos las Secretarías de Planificación y Coordinación, son frecuentemente consultados por las municipalidades acerca de la naturaleza y alcance de los Planes de Desarrollo Comunal que, por mandato de la ley, deben elaborar. En algunos casos se aprecia un gran desconcierto con relación al contenido técnico del Plan, asimilándolo al de un Plan Regulador Urbano, o bien, reduciéndolo al simple ordenamiento de los proyectos existentes.

Sólo desde hace muy poco tiempo -y en forma fragmentaria- se han comenzado a difundir algunas orientaciones nacionales en esta materia y el intercambio de experiencias entre municipalidades es aún poco fluido. Dicho sea de paso, las metodologías de los pocos planes de desarrollo que han sido elaborados (casi todos para comunas densamente pobladas) desde un punto de vista conceptual y también práctico, no son normalmente aplicables ni adaptables a las características y problemas que enfrentan la gran mayoría de las comunas medianas y pequeñas del país.

El contenido y alcance de un plan comunal de desarrollo dependerá, en último término, de la complejidad de los problemas por resolver. Tomando como indicador de complejidad solamente el número de residentes, es preciso recordar que en el país el 60% de las comunas tienen menos de 20.000 habitantes (un 15%, menos de 5.000 hab.) y sólo un 13,7% tiene entre 100.000 y 350.000 hab. De estas últimas, más de la mitad (52,2%) se ubican en la Región Metropolitana y el 21,7% en las regiones V, VIII y X. (Ver Cuadro N° 1).¹

Por otra parte, si se analiza el crecimiento demográfico de la última década (entre 1982 y 1992) a nivel nacional, se puede apreciar que en 46 comunas con más de 100.000 habitantes se concentró el 70% del incremento poblacional total. Dicho a la inversa, sólo el 30% del incremento poblacional '82-'92 se localizó en las restantes 289 comunas. En el caso de la Región Metropolitana, el 81% del incremento regional '82-'92 se concentró en las 24 comunas que tienen actualmente más de 100.000 habitantes. En las regiones

1. Se trata en general de comunas eminentemente urbanas, particularmente complejas en el caso de la Región Metropolitana, la V y la VIII, que requieren de una cierta forma de planificación y administración del desarrollo, no necesariamente aplicable al resto de las comunas.

extremas (I; II; XII) prácticamente el 100% del incremento correspondió a sus comunas con más de 100.000 hab. (**Ver Cuadro N° 2**)

Para tener una visión más precisa de la complejidad de los problemas que enfrentan las diferentes comunas, al indicador de población aludido habría que agregar otros elementos más difíciles de cuantificar como: el grado de deterioro de la infraestructura, la calidad de vida, la accesibilidad, la disponibilidad de agua y energía, etc. Atendiendo a ~~que~~ el objetivo último de un esfuerzo de esta naturaleza era solamente caracterizar la complejidad relativa de las comunas para poder perfilar el contenido y alcance de una metodología de planificación, se optó simplemente por consultar y procesar las opiniones de diversos especialistas de cada una de regiones del país.

Este análisis -destinado específicamente a correlacionar la complejidad de los problemas con la posibilidad técnica de resolverlos- permitió elaborar una matriz de situaciones posibles que arroja valiosas conclusiones respecto a quienes serían los destinatarios preferentes de las acciones de fortalecimiento institucional que se emprendan en el futuro inmediato y, en particular, de los esfuerzos por mejorar los planes y la planificación comunal del desarrollo. (**Ver Cuadro N° 3 y detalle por regiones en el Anexo**).

Una primera interpretación de los resultados de la matriz en cuestión, muestra que alrededor de 117 municipalidades enfrentan actualmente problemas de mediana y gran complejidad y tienen reducidas posibilidades de resolverlos por sí mismas. 170 municipalidades se encuentran en una situación intermedia, en que la mayor o menor complejidad de los problemas va de la mano de las posibilidades de resolverlos. Sólo 48 municipalidades, según este análisis, está en condiciones reales de resolver eficientemente sus problemas.

No obstante, *la lectura de la matriz que realmente interesa es aquella que permite dimensionar el universo de comunas a las que es aplicable el tipo de metodología que postula el presente trabajo*. Así, tras descartar las comunas de alta complejidad donde se requiere la intervención permanente de especialistas (primera columna de la izquierda) y las comunas que actualmente están en condiciones de resolver en forma adecuada sus problemas (recuadros del extremo superior derecho de la matriz), se llegó a identificar un total de 227 comunas (68% del total) que requieren de un mínimo de asistencia técnica para la elaboración de sus planes de desarrollo (sector sombreado de la matriz).

El análisis realizado dio como resultado práctico las siguientes agrupaciones de comunas:

- a) Comunas muy pobladas y complejas que cuentan con los recursos técnicos y materiales necesarios para desempeñar cabalmente sus funciones (Ej: Las Condes, Vitacura, Providencia, Santiago, Viña del Mar, Iquique).
- b) Comunas muy pobladas y complejas que no disponen de los medios suficientes para desempeñar adecuadamente sus funciones (Ej: Arica, Coquimbo, Chillán, La Pintana, Pedro Aguirre Cerda, La Florida, Talcahuano).

- c) Comunas de tamaño medio (entre 50.000 y 100.000 hab.), con problemáticas de complejidad variable y recursos materiales y humanos también muy diferentes entre sí, como es el caso de Copiapó, Ovalle, San Felipe, Villa Alemana, San Antonio, San Fernando, Curicó, Linares, Lota, Angol y Coyhaique, entre otras.
- d) Comunas pequeñas (entre 10.000 y 50.000 hab.), con problemáticas y recursos variables, como es el caso de Tocopilla, Diego de Almagro, Vallenar, Illapel, Calera, Limache, Rengo, Chimbarongo, Molina, San Clemente, San Javier, Mulchén, Laja, Penco, Arauco, Lebu, Victoria, Collipulli, Loncoche, Nueva Imperial, La Unión, Río Bueno, Puerto Varas, Ancud, Castro, Aisén y Natales, entre otras.
- e) Comunas escasamente pobladas (106 comunas de un total de 335, tienen menos de 10.000 habitantes), con problemas relativamente poco complejos -salvo en el caso de zonas aisladas o en situación de pobreza extrema- y que por lo general no disponen de recursos técnicos ni capacidad administrativa.

Las orientaciones metodológicas que se presentan en este documento están principalmente dirigidas a la elaboración de planes de desarrollo para aquellas comunas caracterizadas como medianas y pequeñas (**grupos c y d**). En comunas escasamente pobladas (**grupo e**) y con problemáticas relativamente sencillas, es posible ensayar variantes simplificadas del esquema propuesto en este documento, sin alterar su lógica de conjunto. Por el contrario, en comunas densamente pobladas y/o muy complejas (**grupos a y b**) será necesario adoptar procedimientos de planificación y técnicas de análisis más sofisticados y, probablemente, recurrir a profesionales especializados.

Entre un tipo y otro de comuna, las demandas específicas varían considerablemente en términos de cantidad y contenido. Existe, sin embargo, una cierta «lógica de conjunto», un bagaje técnico mínimo necesario que inevitablemente deberá ser considerado al momento de planificar el futuro de la comuna en un horizonte de mediano y largo plazo y también al programar las actividades y proyectos estratégicos. Sobre este punto, volveremos más adelante al referirnos a las materias que deberá incluir un Plan de Desarrollo Comunal.

Cuadro Nº 1

NUMERO DE COMUNAS POR RANGO DE POBLACION

	500 a 2.000	2.000 a 5.000	5.000 a 10.000	10.000 a 20.000	20.000 a 50.000	50.000 a 100.000	100.000 a 200.000	200.000 a 350.000	Total Región	%
I	5	2	1				2		10	3,0
II	2	1	1	2	1		1	1	9	2,7
III		1	2	3	2		1		9	2,7
IV		3	1	4	4	1	2		15	4,5
V	1	4	7	13	5	4	1	2	37	11,0
VI		2	9	14	6	1	1		33	9,9
VII		2	6	10	8	1	2		29	8,7
VIII		4	11	15	13	2	2	2	49	14,6
IX			7	10	12			1	30	9,0
X	2	4	8	17	8		3		42	12,5
XI	4	3	1	1	1				10	3,0
XII	8		1	1			1		11	3,3
R.M.		1	2	5	7	12	19	5	51	15,2
PAIS	22	27	57	95	67	21	35	11	335	
%	6,6	8,1	17,0	28,4	20,0	6,3	10,4	3,3		100,0

Cuadro N° 2

CRECIMIENTO DEMOGRAFICO 1982 - 1992

	Total comunas			Comunas con más de 100.000 habitantes			% D/A	% F/C
	A	B	C	D	E	F		
	Nº comunas	Población 1992	Incremento '82 - 92	Nº comunas	Población 1992	Incremento '82 - 92		
I	10	339.579	64.435	2	321.133	63.129	20,0	98,0
II	9	410.724	69.022	2	350.215	63.473	22,2	92,0
III	9	230.873	47.466	1	100.907	29.295	11,1	61,7
IV	15	504.387	84.431	2	243.582	57.367	13,3	67,9
V	37	1.384.336	174.259	3	691.246	69.114	8,1	39,7
VI	33	696.369	109.697	1	187.324	38.566	3,0	35,2
VII	29	836.141	105.554	2	275.616	48.318	6,9	45,8
VIII	49	1.734.305	215.417	4	886.330	154.368	8,2	71,7
IX	30	781.242	83.010	1	243.561	53.567	3,3	64,5
X	42	948.809	100.110	3	379.907	55.846	7,1	55,8
XI	10	80.501	14.140	0	0	0	0,0	0,0
XII	11	143.198	11.284	1	113.666	13.030	9,1	115,5
R.M.	51	5.257.937	939.840	24	4.103.887	760.734	47,1	80,9
PAIS	335	13.348.401	2.018.665	46	7.897.374	1.406.807	13,7	69,7

Nota: Las comunas de más de 100.000 hab. son normalmente receptoras de migraciones internas, lo que explica el crecimiento de Pta.Arenas (115,5%) a expensas principalmente del despoblamiento de Porvenir.

Cuadro N° 3
COMUNAS SEGUN COMPLEJIDAD Y POSIBILIDAD TECNICA
DE RESOLVER LOS PROBLEMAS - TOTAL PAIS

Posibilidad técnica de resolver problemas	Grado de complejidad de los problemas comunales		
	Alta	Media	Baja
ALTA	8	3	4
MEDIA	22	29	41
BAJA	30	65	133
SUBTOTAL	60	97	178

	Comunas que requieren metodologías especiales
	Comunas donde aplica la presente metodología

II La Municipalidad y sus Funciones

1. Problemas municipales

En términos similares a como lo establece la **Constitución en el artículo 107 reformado**; la **Ley Orgánica N° 18.695** en su **artículo 1°**, define a las municipalidades como *«corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas»*.

Para cumplir con el mandato mencionado, las municipalidades deben cumplir diversas funciones (privativas y compartidas), para lo cual disponen de las atribuciones que establece la Ley. Sin embargo, la magnitud y variedad de situaciones que actualmente enfrentan gran parte de las municipalidades del país, hacen necesaria la adopción de un renovado enfoque de lo que ha sido su tradicional desempeño.

La municipalidad, en un sentido amplio, debe entenderse hoy como **una gerencia de servicios con capacidad operativa para dar respuesta a las necesidades de la comunidad, en función de objetivos y prioridades previamente acordados y en el marco de una visión estratégica de largo plazo**.

Tras esta conceptualización de lo que debe ser la municipalidad, se esconden múltiples dificultades de orden administrativo, financieras y de planificación. Se advierten, asimismo, dificultades y problemas de orden político, en las formas y mecanismos de participación ciudadana y en los mecanismos de solución de conflictos, muy distantes en la mayoría de los casos de los que normalmente se dispone para una gestión moderna de los asuntos de la comuna.

En lo netamente administrativo existen grandes diferencias entre las municipalidades del país, asociadas generalmente al mayor o menor tamaño y la densidad demográfica del territorio comunal. El abanico va desde aquellas municipalidades que poseen una organización completa y dotación de personal y elementos suficientes para cumplir satisfactoriamente sus funciones, hasta aquellas que no llegan a reunir las condiciones mínimas necesarias para existir como tales.

En lo que se refiere a los recursos financieros para asegurar una buena gestión, es de todos conocido el déficit crónico y creciente que afecta a la mayoría de las municipalidades, particularmente agravado por los gastos derivados de la administración de los servicios traspasados de salud y educación.

En cuanto a las debilidades en materia de planificación, pocas municipalidades han logrado elaborar una visión estratégica sobre su desarrollo posible a largo plazo, lo que significa que la gran mayoría no cuenta con una reflexión sistemática acerca de las tendencias del crecimiento comunal y las expectativas y problemas que esto conlleva, punto de partida indispensable para poder elaborar planes coherentes y definir programas realistas para respaldar sus decisiones y sistematizar sus acciones.

Hasta ahora los esfuerzos de planificación comunal se asocian casi exclusivamente con la definición de usos del suelo urbano, a través de los planes reguladores, omitiendo toda consideración a otros temas como el desarrollo económico de la comuna, la organización social para lograr una participación activa, la cobertura y calidad de los servicios públicos, la protección del medio ambiente y las posibilidades de lograr mejores condiciones de vida para la población.

Como situación derivada de los tres tipos de dificultades anotadas (administrativas, financieras y de planificación), surgen innumerables problemas adicionales vinculados a la coordinación operativa con otros niveles de Gobierno (Provincial, Regional y Nacional) y con los organismos sectoriales del Estado que actúan en la comuna. Esta situación resulta particularmente grave, si se toma en cuenta que muchas de las funciones municipales deben realizarse de común acuerdo con las instancias mencionadas, ya sea porque se trata de problemas compartidos que es necesario resolver en conjunto, o bien, porque los principales recursos humanos, materiales y financieros provienen de otros niveles e instancias. Tal es el caso, por ejemplo, de las decisiones ligadas a la construcción y mantenimiento de la vialidad primaria estructurante, las acciones dirigidas a prevenir catástrofes naturales, los programas de vivienda social, la focalización de subsidios o la coordinación de inversiones y acciones para un funcionamiento más eficiente de los servicios de salud y educación.

Desde otra perspectiva, más allá de la imagen de la municipalidad como entidad prestadora de servicios, está siempre latente su sentido de origen, en cuanto espacio privilegiado de participación ciudadana, donde la comunidad debe concurrir para informarse, proponer y decidir sobre los asuntos de interés común. En este aspecto los avances son también precarios y bastante desiguales entre una comuna y otra, no sólo por la carencia de mecanismos adecuados, sino por la inexistencia de un permanente y sistemático proceso de análisis, formulación prospectiva, definición de objetivos y adopción de decisiones estratégicas, es decir, nuevamente por la ausencia de planificación a mediano y largo plazo.

Lo anterior se traduce en que no existen materias y decisiones sustantivas que motiven la participación ciudadana, quedando esta última reducida a la discusión de asuntos menores de la gestión municipal o a la simple acumulación de demandas relacionadas con las carencias más sentidas de la población.

En el marco de las nuevas políticas para la descentralización del aparato del Estado, las dificultades señaladas representan un crucial desafío, en la medida que las municipalidades son, sin lugar a dudas, la instancia más cercana a los ciudadanos y constitu-

yen un importante eslabón del sistema democrático. De allí la importancia de perfeccionar sus formas de gestión, revisando métodos y procedimientos de trabajo, capacitando funcionarios y desarrollando técnicas de planificación y programación.

En relación con este tema, refiriéndose a la situación prevaleciente en toda América Latina, Dennis Rondinelli² señalaba: *«el nuevo escenario constituye un reto para los planificadores en América Latina, ya que se hacen necesarias nuevas metodologías capaces de percibir e identificar los potenciales de todos los recursos dentro del municipio, así como las deficiencias y necesidades que se interponen en su desarrollo, vistos en conjunto dentro del contexto regional. Se requiere además que dichas metodologías involucren procesos concertados entre la comunidad y autoridades, orientados a la formulación de las intervenciones tanto públicas como privadas que propicien las condiciones para un desarrollo dinámico»*.

Como se puede apreciar, existe una necesidad objetiva de definir y priorizar proyectos, fijar plazos, responsables y recursos, decidir una estrategia para la acción, coordinar iniciativas públicas y privadas, es decir, una necesidad objetiva de planificar el conjunto de las acciones municipales. Se cuenta para ello con el mandato de la Ley, expresado en las funciones y atribuciones pertinentes. Las limitaciones provienen de las insuficiencias en cuanto a métodos de planificación y, en algunos casos, de capacitación de los integrantes de los equipos técnicos.

2. Funciones municipales³

Para cumplir las funciones que la Ley asigna a las municipalidades y dependiendo del número de habitantes de la comuna, existen dos formas posibles de organización administrativa (**Ver Organigrama**). En la estructura más completa, la división del trabajo es básicamente la siguiente:

SECPLAC

- ☐ Preparar y coordinar planes, programas y proyectos
- ☐ Asesorar en la elaboración del presupuesto municipal
- ☐ Evaluar cumplimiento de planes, programas y presupuesto
- ☐ Recopilar información y analizar desarrollo de la comuna
- ☐ Establecer vínculos técnicos con sector público y privado

2. Rondinelli, Dennis: «Método Aplicado de Análisis Regional»; Antioquía, Colombia. 1988.

3. Para mayor información, consultar:

- «Manual de Gestión Municipal», SUBDERE, Min. del Interior, 1993.

- Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695.

Desarrollo Comunitario

- ☐ Asesorar al Alcalde y Concejo en esta materia
- ☐ Prestar asesoría técnica a organizaciones comunitarias
- ☐ Asistencia social: proponer y ejecutar medidas
- ☐ Salud pública: proponer y ejecutar medidas
- ☐ Protección ambiental: proponer y ejecutar medidas
- ☐ Educación y cultura: proponer y ejecutar medidas
- ☐ Deporte y recreación: proponer y ejecutar medidas
- ☐ Turismo: proponer y ejecutar medidas

Tránsito y Transporte

- ☐ Otorgar licencias para conducir vehículos
- ☐ Señalizar vías y determinar el sentido de circulación
- ☐ Aplicar normas sobre tránsito y transporte público

Obras Municipales

- ☐ Elaborar proyecto Plan Regulador
- ☐ Velar por cumplimiento del P. Reg y ordenanzas
- ☐ Aplicar normas subdivisión, construcción y urbanización
- ☐ Confeccionar catastro edificaciones y/o de urbanización
- ☐ Proponer y ejecutar: vialidad urbana y rural; viv. sociales; infr. sanitaria; prevención de riesgos; auxilio emergencias.

Aseo y Ornato

- ☐ Aseo de vías, parques, plazas y jardines
- ☐ Extracción de basuras
- ☐ Constr., conservación y administración áreas verdes

Administración y Finanzas

- ☐ Colaborar con SECPLAC en elaboración del presupuesto
- ☐ Regular la percepción de ingresos municipales
- ☐ Llevar la contabilidad municipal

Servicios Sociales Traspasados

- ☐ Educación primaria y secundaria
- ☐ Salud primaria

Como se puede apreciar, las funciones asignadas a cada Dirección, Departamento o Sección son de distinta naturaleza y dan lugar a actividades y procesos muy diferentes

entre sí. A grandes rasgos son fácilmente distinguibles aquellas funciones que dan origen a rutinas permanentes (fiscalizaciones, otorgamiento de licencias, prestación regular de servicios a la comunidad), en contraposición con aquellas que implican actuar sobre situaciones no rutinarias y generalmente complejas (elaborar estudios y planes, proponer medidas para resolver problemas comunales, programar y asignar recursos).

En términos de la planificación estratégica, significa distinguir entre *funciones destinadas a resolver problemas estructurados* y *funciones orientadas a resolver problemas cuasi estructurados*. Como veremos en el Capítulo III, esta diferencia es importante para deducir cuales son las materias que deberá incluir un Plan de Desarrollo Comunal, ya que las funciones destinadas a resolver *problemas estructurados* (rutinas) podrían ser mejoradas o agilizadas pero normalmente no forman parte de las materias sustantivas del Plan. En cambio, las funciones orientadas a resolver *problemas cuasi estructurados*, en su mayoría suelen ser materia del Plan. En todo caso, la decisión final acerca de incluir en el Plan una determinada materia estará siempre asociada a su importancia estratégica para el logro de los objetivos propuestos.

Para el adecuado cumplimiento de las funciones municipales, la L.O.C. N° 18.695, en sus **artículos 5° al 10°**, establece un conjunto amplio de atribuciones entre las que destacan las relativas a: la planificación del desarrollo comunal y los programas y presupuestos que de ella se deriven; las disposiciones acerca de la administración de los bienes municipales; la posibilidad de constituir corporaciones culturales; la posibilidad de celebrar convenios con otros órganos de la administración del Estado; la facultad para otorgar concesiones y celebrar contratos; la posibilidad de coordinación con otras municipalidades; así como la posibilidad de desarrollar actividades empresariales, si una ley de quórum calificado lo permite.

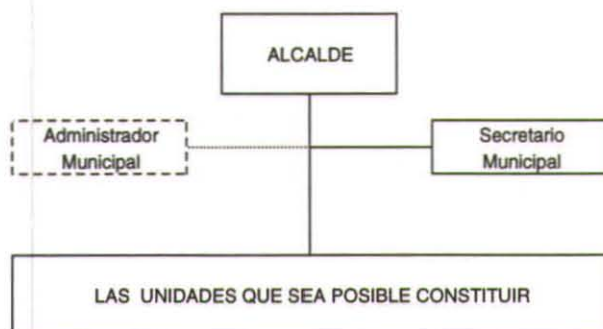
En lo que se refiere específicamente a las funciones y atribuciones relativas a la planificación y, en particular a la elaboración de los Planes de Desarrollo Comunal, la L.O.C N° 18.695, en su **Artículo 3°, letra f**, señala como función privativa de las municipalidades: «*Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales*». Más adelante, en el **Artículo 5°, letra a**, se destaca como atribución esencial: «*Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento*». Anticipando las dificultades que pudieran surgir en el cumplimiento de esta tarea municipal, la **Ley Orgánica Constitucional N° 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional**, en su **Artículo 16, letra e**, señala como función del Gobierno Regional: «*Asesorar a las municipalidades, cuando estas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo*». Asimismo, desde el punto de vista del apoyo técnico especializado, la **Ley N° 18.989 que crea el Ministerio de Planificación y Cooperación, Artículo 5°, letra f**, establece como función de sus Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación: «*Prestar asistencia técnica en materia de planificación y administración presupuestaria a las gobernaciones, a las municipalidades, a los servicios públicos y demás organismos estatales de la región y a solicitud de ellos*».

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO

COMUNAS CON MÁS DE 100.000 HABITANTES



COMUNAS CON MENOS DE 100.000 HABITANTES



3. Funciones privativas y compartidas

Como se mencionó anteriormente, las municipalidades cumplen **funciones que les son privativas**, en el sentido que sólo pueden ser desarrolladas por ellas, conforme a las leyes y según el caso, sujetas a las normas técnicas generales que emitan los correspondientes Ministerios. Tales funciones son:

- ☐ La aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito público;
- ☐ La aplicación de las disposiciones sobre construcción y urbanización;

- ☐ La planificación y regulación urbana de la comuna (Plan Regulador Urbano);
- ☐ El aseo y ornato de la comuna;
- ☐ La promoción del desarrollo comunitario;
- ☐ La elaboración, aprobación y modificación del Plan de Desarrollo Comunal, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.

Además, las municipalidades cumplen **funciones compartidas** con otros órganos de la administración del Estado, entre las que destacan:

- ☐ La asistencia social;
- ☐ La salud pública;
- ☐ La protección del medio ambiente;
- ☐ La educación y la cultura;
- ☐ El deporte y la recreación;
- ☐ El turismo;
- ☐ El transporte y tránsito público;
- ☐ La vialidad urbana y rural;
- ☐ La urbanización;
- ☐ La construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria;
- ☐ La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia;
- ☐ El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Las funciones que comparten las municipalidades con otros órganos de la administración del Estado dan origen a múltiples interacciones, tanto en las actividades de planificación y programación como en la gestión cotidiana. Sólo en su relación con el Gobierno Regional la Municipalidad comparte o coordina alrededor de noventa funciones de distinta naturaleza, de lo cual el **Cuadro N° 4** da una idea aproximada al correlacionar las funciones generales de ambos niveles de administración (Gobierno Regional y Administración Comunal).

Destacan en dicho Cuadro, las funciones compartidas relativas al ordenamiento territorial en sus múltiples dimensiones, así como las orientadas al desarrollo social y cultural. En esta última materia, por su parte, se visualizan como particularmente relevantes las interacciones en el campo de la salud, la educación y la asistencia social.

Un comentario final: dada la gran cantidad de funciones que cumplen las municipalidades en coordinación con otros niveles de la administración pública, el Plan de Desarrollo Comunal deberá poner particular énfasis en lo relativo a la asignación de responsabilidades, la eficiente administración de los recursos disponibles y la evaluación de resultados. En este sentido, el Plan constituye un instrumento fundamental para la descentralización, el desarrollo institucional y la modernización de la gestión municipal. Como complemento del Plan y herramienta valiosa para una gestión eficiente será necesario introducir técnicas de programación y presupuesto acordes con las crecientes exigencias a que están sometidas las municipalidades.

Cuadro N° 4

CORRELACION DE FUNCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES

Gobierno regional	Administración comunal	SECPLAC	D. Desarrollo Comunitario							D. T. y T.		D. de Obras Municipales				D. A. y O.
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	
		Planes comunales	Desarrollo comunitario	Asistencia social	Salud pública	Protección ambiental	Educación y cultura	Deporte y Recreación	Turismo	Transporte y tránsito	Urbanización	Vialidad rural y urbana	Viviendas sociales	Prevención riesgos	Áreas verdes	
FUNCIONES GENERALES																
1	Elaborar planes, políticas, programas	A.1									J.1					
2	Resolver distribución FNDP	A.2														
3	Destinar recursos ISAR	A.3														
4	Dictar normas en materias de su competencia										J.4	K.4				
5	Asesorar municipalidades		B.5		D.5	E.5	F.5			I.5	J.5	K.5	L.5			
6	Enfrentar situaciones de emergencia			C.6										M.6		
7	Desarrollar prog. de prevención desastres	A.7				E.7								M.7		
8	Participar acciones cooperación internacional	A.8														
9	Mantener relación con Gobierno Nacional															
FUNC. ORDENAMIENTO TERRITORIAL																
10	Establecer políticas desarrollo asent. humanos	A.10									J.10	K.10	L.10			
11	Mantener infraestructura y equipamiento	A.11			D.11	E.11	F.11	G.11	H.11	I.11	J.11	K.11			N.11	
12	Proteger y mejorar medio ambiente	A.12			D.12	E.12	F.12		H.12						N.12	
13	Coord. transporte intercomunal, provincial, etc								H.13	I.13						

14	Fomentar desarrollo áreas rurales	A.14		C.14	D.14		F.14	G.14		I.14	J.14	K.14		
15	Proponer localización de organismos públicos	A.15			D.15		F.15							
FUNC. FOMENTO ACT. PRODUCTIVAS														
16	Formular políticas fomento, asistencia y capac.		B.16				F.16		H.16					
17	Priorizar la explotación de recursos naturales					E.17								
18	Promover invest. científica y tecnológica						F.18							
19	Promover educación superior y técnica													
20	Fomentar el turismo	A.20				E.20			H.20					
FUNC. DESARROLLO SOCIAL Y CULTURAL														
21	Prioridades para erradicación pobreza	A.21		C.21										
22	Facilitar acceso a programas sociales		B.22	C.22				G.22						
23	Determinar pertinencia de proyectos	A.23		C.23	D.23	E.23	F.23	G.23			J.23	K.23	L.23	
24	Distribuir recursos para programas sociales			C.24	D.24		F.24							
25	Realizar estudios calidad de vida	A.25		C.25	D.25	E.25	F.25				J.25		L.25	
26	Fomentar el arte y la cultura	A.26					F.26		H.26					

III Materias que debe Incluir un Plan de Desarrollo Comunal

1. Finalidad del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)

En los términos que lo define la Ley y de acuerdo a sus propias características técnicas, el Plan de Desarrollo Comunal es un instrumento para la toma de decisiones, cuyo propósito y alcance estarán bien definidos en la medida que:

- a) Constituya una «*guía para la acción*», que facilite la coordinación de las acciones del sector público y oriente las acciones del sector privado;
- b) Permita vincular las decisiones cotidianas sobre proyectos y acciones específicas con los objetivos estratégicos de desarrollo a mediano y largo plazo;
- c) Sea una eficaz herramienta de gestión, respaldado por políticas y programas coherentes que permitan derivar en presupuestos anuales bien fundamentados;
- d) Genere la posibilidad de anticipar situaciones futuras y definir los procedimientos para eventuales ajustes de las políticas y programas originalmente previstos;
- e) Contribuya al debate comunal, estimulando la participación ciudadana en torno a las principales propuestas e iniciativas de desarrollo.

Es natural -dada la diversidad de problemas que debe enfrentar una municipalidad- que el Plan de Desarrollo Comunal se concentre fundamentalmente en la articulación lógica de las principales directrices, políticas y programas que se desea impulsar, más que entrar en detalles innecesarios haciendo una presentación exhaustiva de todos los elementos que abarca cada una de las materias. Por extensión y como corolario de esta afirmación, se infiere que algunas materias particularmente complejas deberían ser abordadas por **planes específicos** donde se entregarían orientaciones y propuestas específicas para un campo temático perfectamente definido.

Lo anterior, sin perjuicio de la obligada coherencia que debe existir entre los lineamientos de estos planes específicos y los lineamientos generales del Plan de Desarrollo Comunal. Tal es el caso, por ejemplo: de los Planes Reguladores, planes específicos para los servicios traspasados de Educación y de Salud, o eventuales planes multisectoriales destinados a la prevención de desastres naturales, la protección ambiental, la reconversión productiva, entre otros.

No obstante lo dicho hasta el momento, aún subsiste la incógnita acerca de cuál debe ser el contenido básico del Plan de Desarrollo Comunal, es decir, cuáles son las materias y temas que deberán ser abordados y en qué nivel de profundidad.

En el capítulo anterior se señalaba que las funciones y actividades destinadas a resolver *problemas estructurados* (rutinas) podrían ser mejoradas o agilizadas pero normalmente no podrían ser consideradas como materias sustantivas del Plan y que, en cambio, las funciones orientadas a resolver *problemas cuasi estructurados*, por definición suelen ser materia del Plan. Continuando con este razonamiento, un punto de partida adecuado para definir las materias que debe incluir el Plan de Desarrollo Comunal lo constituye el análisis de las funciones municipales y el tipo de actividades a que dan lugar. En el **Cuadro N° 5** se ilustra acerca de dichas funciones, distinguiendo ocho tipos diferentes de actividades: de información y estudios; de planificación y programación; de coordinación; de prestación de servicios; de administración de bienes; de fiscalización; de otorgamiento de subvenciones y aportes; de promoción del desarrollo social.

Aquellas funciones que derivan en sistematización de información, elaboración de estudios, formulación de planes y programas y actividades de coordinación general (*3 primeras columnas del Cuadro*) remiten a situaciones no estructuradas o escasamente estructuradas y, por tanto, puede afirmarse que **constituyen materias sustantivas del Plan de Desarrollo**. Por el contrario, la prestación de servicios, la administración de bienes, la fiscalización, el otorgamiento de subsidios y la promoción social (*5 columnas siguientes*), que se apoyan o debieran apoyarse en rutinas estructuradas, **no forman parte del Plan**, a lo menos directamente, ya que como se puede apreciar en el mismo **Cuadro N° 5**, algunas de esas rutinas estarán subordinadas a las políticas, criterios y prioridades que se establezcan en los lineamientos generales del Plan de Desarrollo Comunal.

A partir de este enfoque, en las próximas páginas se describen las materias que estimamos debe incluir un Plan de Desarrollo Comunal, incorporando algunos temas adicionales insuficientemente cubiertos por la actual normativa municipal, como son el desarrollo de actividades productivas, la seguridad ciudadana y la protección ambiental.

Cuadro N° 5

NATURALEZA DE LAS PRINCIPALES FUNCIONES MUNICIPALES

Funciones	Tipo de actividades							
	Información y estudios	Planificación programación	Coordinación	Prestación de servicios	Administración de bienes	Fiscalización	Subvenciones y aportes	Promoción
SECPLAC								
Preparar y coordinar planes, programas y proyectos								
Asesorar en la elaboración del presupuesto municipal								
Evaluar cumplimiento de planes, progr. y presupuesto								
Recopilar información y analizar desarrollo de la comuna								
Establecer vínculos técnicos con sector público y privado								
D. DESARROLLO COMUNITARIO								
Asesorar al Alcalde y Concejo en esta materia								
Prestar asesoría técnica a organizaciones comunitarias								
Asistencia social: proponer y ejecutar medidas								
Salud pública: proponer y ejecutar medidas								
Protección ambiental: proponer y ejecutar medidas								
Educación y cultura: proponer y ejecutar medidas								
Deporte y recreación: proponer y ejecutar medidas								
Turismo: proponer y ejecutar medidas								
D. TRANSITO y TRANSPORTE								
Otorgar licencias para conducir vehículos								
Señalizar vías y determinar el sentido de circulación								
Aplicar normas sobre tránsito y transporte público								
D. OBRAS MUNICIPALES								
Elaborar proyecto Plan Regulador								
Velar por cumplimiento del P.Reg y ordenanzas								
Aplicar normas subdivisión, construcción y urbanización								
Confeccionar catastro edificaciones y o. de urbanización								
Proponer y ejecutar medidas: vialidad urbana y rural;								
viv. sociales; infr. sanitaria; prevención riesgos;								
auxilio emergencias.								
D. ASEO Y ORNATO								
Aseo de vías, parques, plazas y jardines								
Extracción de basuras								
Constr., conservación y administración áreas verdes								
ADMINISTRACION Y FINANZAS								
Colaborar con SECPLAC en elaboración del presupuesto								
Regular la percepción de ingresos municipales								
Llevar la contabilidad municipal								
SERVICIOS SOCIALES TRASPASADOS								
Educación primaria y secundaria								
Salud primaria								

2. Principales materias y temas que abarca el PLADECO⁴

a) Desarrollo económico

Incluye aquellos aspectos relacionados con el desarrollo de las capacidades productivas de bienes y servicios en la comuna. Aún cuando las municipalidades no disponen de atribuciones específicas en esta materia, la cercanía entre los agentes productivos y su vinculación con las autoridades locales generan un espacio interesante para la articulación y puesta en marcha de múltiples iniciativas. Por ejemplo, impulsar directamente o a través de empresas privadas y organizaciones no gubernamentales (ONG), programas específicos de apoyo a los microempresarios (con recursos y asistencia técnica de FOSIS y/o INDAP) y a los pequeños y medianos empresarios (principalmente con la concurrencia de SERCOTEC).

Asimismo, desde la municipalidad es posible inducir inversiones privadas en determinadas actividades productivas, dando facilidades o participando en la construcción de infraestructura complementaria. En el Plan de Desarrollo deben ser analizadas las perspectivas de desarrollo de la economía comunal, derivando en propuestas que por sí solas estimulen la participación privada y generen la oportunidad de llevar a cabo acciones concertadas de desarrollo. Un ejemplo, en este sentido, son los proyectos turístico-inmobiliarios que se han venido desarrollando en algunos lugares del país.

Tanto en lo que se refiere al apoyo a la pequeña y mediana empresa como a la inducción de inversiones privadas, el Plan deberá llegar a definir políticas específicas, programas e incluso proyectos, de común acuerdo y con la colaboración de las instituciones públicas y/o empresas privadas involucradas.

b) Desarrollo social

Incluye todos aquellos aspectos relacionados con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En un contexto democrático el desarrollo social siempre estará asociado al desarrollo de las organizaciones de base y a la participación ciudadana, como condiciones necesarias para resolver los problemas del presente e impulsar las soluciones de fondo para lograr un futuro mejor.

4. Ver Cuadro N° 6: «MATERIAS Y TEMAS QUE INCLUYE UN PLAN DE DESARROLLO COMUNAL».

Los temas específicos que debe abordar el Plan de Desarrollo, son los siguientes:

- ☐ *Organización comunitaria:* propuesta general y políticas para el desarrollo de las organizaciones sociales, buscando ampliar la capacidad operativa del municipio y una mayor cobertura de los diversos programas (culturales, deportivos, de cooperación solidaria, protección ambiental, etc.).
- ☐ *Asistencia social,* señalando las políticas y programas que guiarán la acción municipal en apoyo a los sectores más postergados de la población.
- ☐ *Vivienda social* para la población de escasos recursos, definiendo políticas de asignación y programas específicos.
- ☐ *Deporte y recreación.* En coordinación con DIGEDER y otras instituciones públicas y privadas relacionadas con estos temas, definiendo políticas y programas específicos.

Mención aparte merecen los *servicios traspasados de Educación y Salud*, respecto a los cuales el Plan de Desarrollo debe pronunciarse entregando propuestas generales y un conjunto de políticas orientadoras. La definición de políticas específicas, programas y proyectos será materia de *planes comunales específicos* (Plan Comunal de Salud, Plan Comunal de Educación), los que deberán ser coherentes con la propuesta general y las políticas definidas en el Plan de Desarrollo Comunal.

c) Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial se refiere a la correspondencia que debe existir entre las actividades sociales y productivas de la población y la forma en que se ha ido conformando el espacio construido y las redes de enlace en la comuna.

A nivel de propuesta global y políticas generales de ordenamiento territorial, el Plan de Desarrollo Comunal debería establecer orientaciones acerca de:

- ☐ *Jerarquía y roles de los centros poblados de la comuna;*
- ☐ *Zonificación general* (zonas urbanas, industriales, áreas agrícolas, etc);
- ☐ *Ejes de crecimiento y áreas de expansión urbana;*
- ☐ *Áreas protegidas y áreas con restricciones de uso.*

A nivel de políticas específicas y programas de acción, debería pronunciarse acerca de:

- ☐ *La distribución espacial del equipamiento social*
- ☐ *La estructura y prioridades de la red vial urbana e interurbana.*

No es materia del Plan de Desarrollo Comunal sino del Plan Regulador, todo lo relacionado con los usos del suelo urbano, normativa urbanística, regulación de edificaciones y temas similares.

d) Seguridad ciudadana

La seguridad de la población es una materia que está cada vez más presente en las deliberaciones comunales. Si bien existen instituciones nacionales encargadas de la seguridad ciudadana, está comprobado que se puede lograr mayor grado de eficacia si se cuenta con la activa colaboración de la comunidad. El Plan de Desarrollo Comunal debe, en consecuencia, determinar cuales son los problemas más graves en esta materia y proponer pautas de solución que permitan conjugar voluntades en torno a una propuesta global. No obstante lo anterior, las acciones preventivas y correctivas son y seguirán siendo de responsabilidad de las instituciones especializadas.

e) Servicios públicos

En el territorio de la comuna diversas empresas privadas, públicas y mixtas se ocupan de dotar de infraestructura y prestar servicio a la comunidad en lo referente a *telecomunicaciones, transporte público, distribución de energía, distribución de agua potable, evacuación de aguas servidas, recolección de basuras y conservación de áreas verdes*. La Municipalidad tiene atribuciones que le permiten normar y controlar el buen desempeño de las empresas en cuestión.

Sin perjuicio de los planes específicos que desarrolle cada empresa, el Plan de Desarrollo Comunal debe proponer y aplicar un conjunto coherente de políticas destinadas a asegurar la prestación de servicios modernos y eficientes con cobertura suficiente para atender las necesidades de toda la población.

f) Medio ambiente

En estrecha correspondencia con las políticas para el desarrollo económico y social de la comuna, el Plan de Desarrollo Comunal debe pronunciarse y dictar normas acerca de la protección del patrimonio natural y la calidad del medio ambiente tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Además, debe definir políticas y estructurar programas para la prevención de riesgos frente a eventuales amenazas naturales, para el control de la contaminación y de las plagas que afecten a la población.

Cuadro N° 6

MATERIAS Y TEMAS QUE INCLUYE UN PLAN DE DESARROLLO COMUNAL

Materias y temas	Tratamiento de los temas en el plan de desarrollo			Planes y programas relacionados
	propuesta general	políticas	programas proyectos	
DESARROLLO ECONOMICO				
Definición base económica comunal				
Apoyo a la pequeña y mediana empresa				Planes y proyectos específicos
Inducción de inversiones privadas				Planes y proyectos específicos
DESARROLLO SOCIAL				
Organización comunitaria				
Asistencia social				
Salud				Plan comunal de salud
Educación y cultura				Plan comunal de educación
Vivienda social				
Deporte y recreación				
ORDENAMIENTO TERRITORIAL				
Jerarquía y roles de centros poblados				Plan Regulador / Pl. otras comunas
Zonificación general de la comuna				Plan Regulador / Pl. otras comunas
Ejes y áreas de crecimiento a futuro				Plan Regulador / Pl. otras comunas
Áreas protegidas y restricción de usos				Plan Regulador
Distribución del equipamiento social				Plan Regulador
Red vial urbana e interurbana				Plan Regulador / Pl. otras comunas
SEGURIDAD CIUDADANA				
				Plan de instituciones responsables
SERVICIOS PUBLICOS				
Telecomunicaciones				Plan de la(s) empresa(s) a cargo
Transporte público				Plan de la(s) empresa(s) a cargo
Distribución de energía				Plan de la(s) empresa(s) a cargo
Distribución de agua potable				Plan de la(s) empresa(s) a cargo
Evacuación de aguas servidas				Plan de la(s) empresa(s) a cargo
Recolección desechos sólidos				Plan de la(s) empresa(s) a cargo
Conservación de áreas verdes				
MEDIO AMBIENTE				
Protección del patrimonio natural				
Calidad medio ambiente urbano y rural				
Prevención de riesgos				Plan prevención de riesgos
Control de la contaminación				
Control de plagas				



IV Estructura Básica de un Plan de Desarrollo Comunal

En las siguientes páginas se ofrece un guión o pauta de trabajo para la elaboración de planes de desarrollo en *aquellas comunas medianas y pequeñas, relativamente complejas, que disponen de recursos técnicos y materiales limitados*.⁵

Como complemento a lo que aquí se expone, se sugiere consultar los documentos de la serie «Apuntes metodológicos para la elaboración de Estrategias y Planes Regionales»,⁶ elaborados por el Proyecto PADERE Nacional (MIDEPLAN / PNUD). Si bien estos apuntes fueron elaborados para el nivel regional de planificación, una parte importante de los conceptos y procedimientos allí sugeridos son perfectamente aplicables al ámbito municipal. De hecho -con las adaptaciones del caso- una parte importante de las definiciones que se incluyen a continuación provienen de los documentos mencionados.

1 Diagnóstico

1.1 Concepto

El *diagnóstico* es el estudio de los problemas y potencialidades que se perciben como más relevantes para llevar adelante una propuesta de desarrollo económico y social en un territorio determinado. El estudio en cuestión no se limita simplemente a describir

5. En el Cuadro N° 3 del Capítulo I, se reconocían 227 comunas con tales características, es decir, la presente pauta de trabajo es aplicable a un 68 % del total de las comunas del país.

Como se mencionó en el primer capítulo de este documento, en comunas escasamente pobladas y/o menos complejas esta pauta puede ser simplificada, adaptándola a la particular situación de cada una de ellas. En comunas más grandes y/o más complejas seguramente será necesario recurrir a procedimientos y técnicas más especializadas.

6. Doc. N° 1: Conceptos básicos de planificación (diagnóstico, objetivos, estrategia, políticas, programas).

Doc. N° 2: Ciclo del proceso de planificación, en el cual se describen las operaciones y etapas de dicho proceso.

Doc. N° 3: Alcance y contenido de una Estrategia Regional.

Doc. N° 4: Secuencia de trabajo para la elaboración de una Estrategia Regional.

una determinada situación y sus tendencias, sino que procura *explicar las causas* que originan dicha situación y proceder a calificarlas a la luz de los objetivos generales que orientan la propuesta de desarrollo.

Para describir y explicar la situación actual, será necesario remontarse al pasado histórico reciente y estudiar el proceso de cambio ocurrido hasta el presente. Para mostrar las perspectivas a futuro, habrá que proyectar las tendencias más significativas y anticipar aquellas situaciones que podrían acarrear posibles dificultades y/o limitar el desarrollo. En este intento, juegan un importante papel la predicción de posibles eventos y la prefiguración de escenarios a largo plazo. Por ello, tanto la prospectiva como la construcción de escenarios, se entienden como métodos asociados al diagnóstico y, de hecho, se habla del diagnóstico-prognosis como un solo conjunto de actividades.

En la planificación del desarrollo comunal, el diagnóstico se refiere fundamentalmente a las condiciones de vida de la población, al funcionamiento actual y tendencias de la economía local, así como a las limitantes y posibilidades que ofrecen la infraestructura y el equipamiento comunal. Su elaboración implica reunir un conjunto de información relevante y útil destinada a interpretar la evolución de la estructura económica, social y espacial la comuna, para poder explicar la problemática que enfrenta la Municipalidad en sus múltiples dimensiones, teniendo como marco de referencia la situación y perspectivas de desarrollo a nivel regional y nacional.

1.2 Contenido

Mediante un proceso de análisis por aproximaciones sucesivas, corresponde en esta fase identificar las *oportunidades* de desarrollo que se visualizan para la comuna, así como las *posibilidades reales de actuación pública y privada* en un horizonte de mediano y largo plazo. Este tipo de análisis debe conducir a la **identificación de los principales problemas comunales, sus características, causas y consecuencias**.

Se recomienda incluir en el diagnóstico los problemas comunales identificados (a cuya solución deberá abocarse el Plan), agrupados según el siguiente formato:

- ☐ Características y distribución territorial de la población; condiciones de vida; empleo e ingresos; patrones culturales; nivel de organización.
- ☐ Características y organización de las principales actividades económicas, sus perspectivas de crecimiento y sus eventuales repercusiones sobre la estructura espacial, sobre la infraestructura en general y sobre el medio ambiente.
- ☐ Distribución territorial de las actividades productivas de bienes y servicios; flujos de personas y bienes; redes por las cuales circulan dichos flujos.
- ☐ Organización de los espacios urbanos y rurales; intensidad de uso del suelo; carencias de equipamiento y cuellos de botella de la infraestructura.

- ☐ Características ambientales de la comuna: potencial económico de los recursos naturales; riesgos de contaminación; procesos que inciden en la degradación del medio ambiente y los recursos; vulnerabilidad frente a fenómenos como sismos, inundaciones o sequías.
- ☐ Organización administrativa y capacidad de gestión de la municipalidad para llevar adelante un plan de desarrollo.

2 Objetivos

2.1 Concepto

Los objetivos describen los propósitos que persigue un determinado plan. Se refieren a *lo que se pretende lograr* en las diferentes dimensiones del desarrollo (económica, social, cultural, territorial, etc.). Los objetivos pueden expresar *situaciones deseadas* como: la evolución esperada de las principales actividades económicas; la superación de situaciones deficitarias; las transformaciones necesarias en la infraestructura urbana y rural, etc. Pero también pueden referirse a *valores que se desea implantar y/o desarrollar*, como: una activa participación ciudadana en las decisiones; una mayor organización social, desarrollo cultural, nuevos horizontes para la juventud, etc.

Tomando en cuenta las recomendaciones metodológicas contenidas en los documentos de consulta citados al inicio de este capítulo, los objetivos deben reflejar las aspiraciones de la comunidad, teniendo como marco de referencia las posibilidades y limitaciones identificadas en el diagnóstico. A tal efecto, los objetivos deben ser analizados desde el punto de vista de su *viabilidad, pertinencia y consistencia*. *Viabilidad*⁷, en función de las capacidades y las limitaciones previsibles. *Pertinencia*, verificando que correspondan a materias propias de un Plan de Desarrollo Comunal. *Consistencia*, tanto respecto a objetivos similares de otros niveles de planificación, como a las definiciones esenciales del proyecto político nacional.

Si para un **objetivo** se establece *el tiempo en que se habrá de cumplir y/o alguna medida específica del logro*, se está hablando propiamente de **metas**. A diferencia de los objetivos, las metas comprometen magnitudes y plazos. La diferencia no está dada, entonces, por la generalidad o especificidad de los enunciados, sino por la «medida» (en términos cuantitativos y/o en el tiempo) en que se espera lograr los resultados.

7. Viabilidad técnica, financiera, jurídica y política: análisis destinados a evaluar los medios y recursos disponibles, en relación a las dificultades y restricciones que implican los objetivos propuestos.

2.2 Contenido

El enunciado de los objetivos debe ser congruente con el enfoque analítico adoptado en la fase de diagnóstico y las aspiraciones expresadas por la comunidad, es decir, deberá guardar relación con los principales problemas detectados, sus causas y consecuencias. En una fase posterior, será necesario definir líneas de congruencia técnica que vinculen los objetivos con la propuesta estratégica y con las acciones y pautas de trabajo que de ella se deriven. Aún cuando existe una estrecha interdependencia entre las formas de uso del espacio, las posibilidades de crecimiento económico y el bienestar de la población, para una mayor claridad expositiva los objetivos de un determinado Plan de Desarrollo Comunal, pueden ser agrupados en tres grandes bloques:

a) Objetivos vinculados con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población

Entre otros los que se refieren a: organización social y participación; salud; vivienda y saneamiento básico; educación y cultura; recreación y deporte; seguridad ciudadana; prevención de riesgos; calidad ambiental.

b) Objetivos que expresan la voluntad de lograr un crecimiento económico estable

Incluyen: modernización y desarrollo de empresas locales; empleo; productividad; aprovechamiento y protección adecuada de los recursos naturales; fomento a sectores de actividad específicos (turismo, industria, agricultura, etc.); infraestructura de apoyo a la producción de bienes y servicios.

c) Objetivos que remiten a los problemas de organización espacial

Incluyen: Protección y recuperación de ciertas áreas geográficas y lugares de importancia ecológica, productiva y/o cultural; integración territorial; vialidad estructurante y redes de servicio público; distribución equitativa del equipamiento y la infraestructura social; previsión de áreas de expansión urbana

3 Propuesta general

3.1 Concepto

La Propuesta General (o Lineamientos Estratégicos del Plan), es un conjunto de ideas y proposiciones que expresan en términos globales *cómo se pretende lograr* la situación

deseada a largo plazo. Describe *la actuación prevista de la autoridad política y los compromisos que ésta espera de los demás actores sociales*, anticipando las decisiones estratégicas y prioridades que guiarán las políticas y los programas específicos. En cuanto constituye un compromiso social de largo alcance, la propuesta debe reflejar los intereses mayoritarios expresados por la comunidad en forma directa o a través de sus representantes en el Concejo Municipal, durante el proceso de elaboración del plan.

La propuesta general debe permitir dar forma a los objetivos y metas trazados, delineando conjuntos estructurados de acciones, proyectos e iniciativas, dentro del marco de las restricciones y oportunidades establecidas por el modelo económico nacional y la Estrategia Regional de Desarrollo. De este modo, **la propuesta general constituye el elemento articulador central de todo el ejercicio de planificación**, ya que permite revisar la consistencia lógica entre las conclusiones del diagnóstico, los objetivos y los principales lineamientos estratégicos, proporcionando las bases mínimas indispensables para poder definir (en las etapas siguientes) las políticas, programas y proyectos.

3.2 Contenido

En este componente del Plan de Desarrollo Comunal se presentan desde una perspectiva global, el conjunto de líneas de acción, criterios y prioridades que mejor describen la estrategia elegida. Sin perjuicio de circunstancias particulares que puedan afectar a una determinada comuna, la propuesta general deberá considerar: las políticas nacionales y regionales destinadas a impulsar, consolidar y/o regular el desarrollo de las actividades productivas; las prioridades nacionales y regionales en materia de infraestructura y equipamiento; el modelo de ordenamiento territorial que se postula para la región; los propósitos gubernamentales relacionados con una moderna gestión administrativa, mayor autonomía de decisiones y una eficiente coordinación de los servicios públicos.

Acerca del contenido temático -y según lo que se indica en el **Cuadro N° 6** incluido en el capítulo anterior- la Propuesta General debe referirse específicamente a:

- a) Los criterios y prioridades relacionados con el perfilamiento de un desarrollo económico estable en la comuna, así como las principales medidas destinadas a impulsar o consolidar el crecimiento de las actividades productivas.
- b) Los criterios y prioridades en materia de organización social para lograr una más activa y eficaz participación ciudadana.
- c) Las grandes directrices para el mejoramiento de los servicios de Salud y Educación que administra la comuna, teniendo presente que estas directrices habrán de guiar las decisiones que posteriormente se adopten al elaborar los planes específicos de Salud y Educación.
- d) El conjunto de acuerdos básicos que definen el ordenamiento territorial deseable: jerarquía y roles de los centros poblados; zonificación general de la comuna; ejes y áreas de crecimiento futuro; áreas protegidas y/o con restricción de usos.

- e) Las directrices, prioridades y criterios orientadores en materia de seguridad ciudadana. Como en el caso de Salud y Educación, los planes y programas específicos deben ser elaborados por las instituciones responsables.
- f) Los criterios y prioridades que deberán tenerse en cuenta en todo lo relacionado con la protección del patrimonio natural y la preservación de la calidad del medio ambiente urbano y rural

4 Políticas

4.1 Concepto

Las políticas expresan la posición de la autoridad municipal respecto a determinados temas que se consideran de importancia para el desarrollo de la comuna. Su propósito es orientar la toma de decisiones al interior de la administración pública e inducir las decisiones de los agentes privados y las organizaciones sociales. En pocas palabras, las políticas constituyen una *guía o pauta general, destinada a incidir directa o indirectamente en las decisiones*.

En cuanto deben reflejar una filosofía y estilo de gobierno- las políticas constituyen un punto de convergencia y articulación fundamental entre planes de diferente jerarquía. Más que ningún otro componente de un plan (diagnóstico, objetivos, programas, etc), las políticas y los instrumentos que de ellas se deriven, deben ser coherentes entre sí y compatibles con las políticas contenidas en los planes y estrategias de nivel superior.*

Dado que su principal razón de ser es asegurar la consistencia en las decisiones para lograr los objetivos del Plan, las políticas deben ser diseñadas como definiciones que deberán permanecer vigentes por mucho tiempo. Por otra parte, en la medida que un plan de desarrollo pretende lograr transformaciones significativas en la organización social y las actividades económicas, probablemente las políticas no aparecerán en su totalidad al momento de iniciar la aplicación del Plan, sino que se irán configurando como tales a lo largo del proceso, precisamente en función de las nuevas situaciones alcanzadas. Es decir, ciertas políticas comenzarán a tener vigencia operativa sólo cuando la evaluación de los resultados alcanzados así lo aconsejen.

8. En particular, las **políticas comunales** deben ser consistentes con sus equivalentes a nivel regional y nacional, ya que en conjunto ilustran acerca del tipo de desarrollo que se persigue y los parámetros políticos e institucionales que lo caracterizan.

4.2 Contenido

Las políticas de desarrollo comunal, salvo excepciones, suelen presentarse como formulaciones específicas de los lineamientos establecidos en la Propuesta General (descrita en páginas anteriores). Es decir, dichas políticas establecen *directrices, criterios, prioridades* y se apoyan en *instrumentos de fomento y regulación*, definiendo las posibilidades de actuación de los diferentes agentes en prácticamente todas las materias y temas que abarca el Plan. (Ver Cuadro N° 6).

En síntesis, en el Plan de Desarrollo Comunal deben formularse políticas de impulso al desarrollo económico, de fortalecimiento a la organización social, de ordenamiento territorial y consolidación de la infraestructura básica, de prestación de servicios públicos, de seguridad ciudadana y de protección ambiental. Particular importancia se otorga a las políticas que orientarán la prestación de servicios públicos, con el objeto de poder guiar eficazmente la actuación de las empresas encargadas (comunicaciones, transporte público, distribución de energía, distribución de agua potable, evacuación de aguas servidas, recolección de basuras y conservación de áreas verdes).

5. Programas y proyectos

5.1 Concepto

Los programas expresan *secuencias correlacionadas de proyectos y acciones que responden a objetivos de desarrollo preestablecidos*. Dichas secuencias deben especificar: *metas, procedimientos, instituciones involucradas, instancias de coordinación, fuentes de financiamiento y etapas de ejecución*.

Los proyectos, por su parte, son el resultado de la *sistematización de los elementos que permiten concurrir a la solución de un problema determinado*. Un proyecto debe incluir: *especificaciones técnicas, responsables, plazos de ejecución y recursos necesarios*.

Como fuera expresado en los «Apuntes metodológicos»,⁹ la elaboración de programas y proyectos no sólo requiere de un detallado análisis de los problemas que se pretende resolver, sino además de un diseño cuidadoso del conjunto de operaciones involucradas, asignación de responsabilidades e instancias de coordinación. De este modo, constituyen una herramienta importante del proceso de planificación y una de las formas concretas y específicas para llegar a materializar la propuesta general de desarrollo.

9. Op. cit.

Además de dar respuesta acerca de *quién* realizará las acciones, *cuándo* y *con qué* recursos, los programas y proyectos deben entenderse también como propuestas político-técnicas que hacen posible sumar esfuerzos de diversos actores en torno a objetivos comunes. En particular, los programas representan uno de los caminos más adecuados para asegurar la coherencia entre la situación deseable a mediano o largo plazo y las acciones operativas de corto plazo.

En el Plan de Desarrollo Comunal interesa destacar particularmente aquellos programas y proyectos llamados «estratégicos», es decir, aquellos que indiscutiblemente apuntan a lograr los objetivos propuestos y son cabal expresión de los lineamientos señalados en la Propuesta General. No obstante lo anterior, bajo determinadas circunstancias, puede resultar conveniente y necesario detallar algunos programas y proyectos «no estratégicos» con el objeto de lograr una mejor coordinación y gestión administrativa de la Municipalidad.

5.2 Contenido

En esta fase, corresponde definir con la mayor precisión posible los programas (estratégicos) y los principales proyectos que ellos involucran, definiendo su alcance y especificaciones en cuanto a recursos financieros, plazos de ejecución, organismos responsables y formas de coordinación institucional.

Remitiendo nuevamente al contenido del **Cuadro N° 6** (el cual se apoya en las funciones y atribuciones que tiene una Municipalidad y en las obligaciones que se derivan de la interacción con otros niveles de gobierno), resulta importante destacar que *no todos los temas que aborda el Plan de Desarrollo habrán de traducirse necesariamente en programas y proyectos*.

Como ya se expuso, algunos temas serán abordados sólo *a nivel de propuesta y políticas generales, con el propósito de orientar la posterior elaboración de ciertos planes* referidos a materias específicas por parte de la misma Municipalidad (planes reguladores, planes para la prevención de catástrofes naturales, etc.). Otros temas darán lugar a planes y/o programas que deberán elaborar los organismos públicos responsables, en coordinación con la Municipalidad (planes de salud y de educación; programas de seguridad ciudadana, de capacitación laboral, de apoyo a la pequeña y mediana empresa, etc.). Finalmente, frente a algunos temas como la prestación de servicios públicos, la Municipalidad definirá las políticas correspondientes y entregará a las empresas contratadas la tarea de proponer los programas y proyectos necesarios para entregar un buen servicio a la comunidad (programas y proyectos para la distribución de energía, el agua potable, la evacuación de aguas servidas, la recolección de basuras, entre otros).

De esta manera, *en el Plan de Desarrollo Comunal sólo se incluyen aquellos programas y proyectos que serán coordinados directamente por la Municipalidad*, sin perjuicio de que se haga mención explícita de los demás planes, programas y proyectos

mencionados en el párrafo anterior. Es decir -según corresponda y en función de su importancia estratégica- en el Plan deben exponerse:

- ☐ Los programas relacionados con la **Organización Comunitaria y la Asistencia Social**
- ☐ Los programas de **Vivienda Social**
- ☐ Los programas y principales proyectos para el **Deporte y la Recreación**
- ☐ Los programas que guían la **distribución territorial del Equipamiento e Infraestructura Social** y los principales proyectos en esta materia
- ☐ Los programas y principales proyectos relativos al **desarrollo de la Red Vial Urbana e Interurbana** en la comuna
- ☐ Los programas y proyectos para la **Creación y mantención de Areas Verdes**
- ☐ Los programas de **Prevención de la contaminación ambiental**.

Independientemente de cuál sean los criterios elegidos para decidir acerca del listado de programas y proyectos que se desea incluir en el Plan de Desarrollo Comunal, en conjunto deberán dar una imagen completa del compromiso institucional involucrado, así como del carácter sectorial o multisectorial de las acciones que se pondrán en marcha.



Anexo

Posibilidad técnica de resolver problemas	Grado de complejidad de los problemas comunales		
	Alta	Media	Baja
<i>I REGIÓN</i>			
ALTA	Iquique		
MEDIA	Arica		Putre Pozo Almonte Pica
BAJA			Camarones General Lagos Camíña Colchane Huará
<i>II REGIÓN</i>			
ALTA			
MEDIA	Antofagasta Calama	Tocopilla	Mejillones María Elena
BAJA			Taltal Sierra Gorda S. Pedro de A. Ollagüe
<i>III REGIÓN</i>			
ALTA			
MEDIA	Copiapó	Caldera	Huasco
BAJA		Diego de Almagro Chañaral Vallenar	Alto del Carmen Freirina Tierra Amarilla

Continúa

4

Posibilidad técnica de resolver problemas	Grado de complejidad de los problemas comunales		
	Alta	Media	Baja
<i>IV REGIÓN</i>			
ALTA			
MEDIA	La Serena Coquimbo	Ovalle	
BAJA		Vicuña Salamanca Monte Patria Illapel Combarbalá	La Higuera Paiguano Rio Hurtado Punitaqui Canela Andacollo Los Vilos
<i>V REGIÓN</i>			
ALTA	Viña del Mar		Zapallar Algarrobo Santo Domingo
MEDIA	Valparaíso	San Felipe Quillota Villa Alemana	Papudo Petorca El Tabo El Quisco Olmué Casablanca Quintero Nogales
BAJA	Quilpué San Antonio	Los Andes Llay-Llay La Ligua Limache Calera	Calle Larga Puchuncaví La Cruz Catemu Santa María Cartagena San Esteban Putendo Hijuelas Cabildo Rinconada Panquehue Isla de Pascua Juan Fernández

Posibilidad técnica de resolver problemas	Grado de complejidad de los problemas comunales		
	Alta	Media	Baja
VI REGIÓN			
ALTA			
MEDIA	Rancagua	San Vicente Rengo San Fernando	Pichidegua Las Cabras Mostazal Requinoa
BAJA		Graneros Machali Santa Cruz Chimbarongo Pichilemu Lolol Paredones Chépica	La Estrella Pumanque Navidad Litueche Coinco Marchigue Placilla Peralillo Codegua Quinta de Tilcoco Palmilla Olivar Malloa Peumo Nancagua Doñihue Coltauco
VII REGIÓN			
ALTA			
MEDIA	Curicó Talca	Parral Cauquenes Linares	Villa Alegre Yerbas Buenas Sagrada Familia Colbún Retiro
BAJA		Constitución Teno Longaví San Javier Molina San Clemente	Empedrado Vichuquén Pelluhue Licantén Rauco Pencahue Hualañé Chanco Romeral Curepto Río Claro Maule Pelarco

Continúa

Posibilidad técnica de resolver problemas	Grado de complejidad de los problemas comunales		
	Alta	Media	Baja
<i>VIII REGIÓN</i>			
ALTA	Concepción		
MEDIA	Los Angeles Chillán Talcahuano	Penco San Carlos Tomé	Santa Bárbara Bulnes Yungay Hualqui
BAJA	Lota Coronel Curanilahue Arauco	Cabrero Coihueco Laja Lebu Nacimiento Cañete Mulchén Yumbel San Rosendo Pemuco Tirúa Los Alamos Coelemu	San Fabián Antuco Quilaco Treguaco Portezuelo Cobquecura Ránquil Ninhue Contulmo Negrete Pinto San Nicolás Florida Quilleco Quirihue Santa Juana Tucapel Ñiquén El Carmen Quillón San Ignacio
<i>IX REGIÓN</i>			
ALTA	Temuco	Villarrica Pucón	
MEDIA		Angol Curacautín Gorbea	Teodoro Schmidt Cunco Pitruftuén
BAJA	Carahue Traiguén	Ercilla Vilcún Collipulli Freire Loncoche Saavedra Lautaro Victoria Nueva Imperial Galvarino	Melipeuco Perquenco Curarrehue Ercilla Los Sauces Lonquimay Renaico Toltén Lumaco Purén

Posibilidad técnica de resolver problemas	Grado de complejidad de los problemas comunales		
	Alta	Media	Baja
<i>X REGIÓN</i>			
ALTA		Puerto Varas	Frutillar
MEDIA	Valdivia Osorno Puerto Montt	La Unión Castro Río Bueno Ancud	Puerto Octay Puyehue Fresia Paillico Los Lagos
BAJA		Purranque Calbuco Llanquihue Panguipulli Lago Ranco San J. de la Costa Hualaihué Mauñín	Palena Futaleufú Curaco de Vélez Puqueldón Cochamó Queilén Corral Máfil Chaitén Dalcahue Quemchi Quinchao Chonchi San Pablo Lanco Futrone Quellón Río Negro Los Muermos Mariquina
<i>XI REGIÓN</i>			
ALTA			
MEDIA		Coyhaique	Chile Chico
BAJA		Aisén	O'Higgins Tortel Lago Verde Guaitecas Río Ibañez Cochrane Cisnes

Continúa

Posibilidad técnica de resolver problemas	Grado de complejidad de los problemas comunales		
	Alta	Media	Baja
<i>XII REGIÓN</i>			
ALTA			
MEDIA	Punta Arenas		Porvenir Natales
BAJA			Antártica Timaukel Rio Verde Torres del Paine Laguna Blanca Primavera San Gregorio Navarino
<i>REGIÓN METROPOLITANA</i>			
ALTA	Vitacura Providencia Las Condes Santiago		
MEDIA	La Reina Ñuñoa San Bernardo Peñalolén La Florida	Lo Bamechea Peñaflor Talagante Colina Buin Melipilla	Curacavi Pirque San José de Maipo
BAJA	Huechuraba Cerrillos Independencia San Miguel La Cisterna San Ramón Lo Prado San Joaquín Quinta Normal Lo Espejo Renca Pedro Aguirre C La Granja Pudahuel Estación Central Conchalí Cerro Navia Recoleta La Pintana El Bosque Maipú Quilicura	Isla de Maipo El Monte Lampa Paine Macul Puente Alto	Calera de Tango Tiltill Alhué San Pedro María Pinto

MIDEPLAN

MIDEPLAN. Chile

Planes de desarrollo comu-

nal: apuntes metodológ...

M665pdc
1995
c.2

2/5/96 Pi D. Agis
Flu 7 MAY 1996

M665pdc
1995
c.2

MIDEPLAN
BIBLIOTECA

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL
ODEPLAN

ESTE LIBRO DEBE SER DEVUELTO
EN LA ULTIMA FECHA TIMBRADA

[illegible]

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION
Ahumada 48 • Fono: 672 2033 • Fax: 672 1879
Santiago de Chile