

Metodología para la elaboración de

# **PLANES DE DESARROLLO COMUNAL**

## INDICE

<b>I</b>	<b>ANTECEDENTES</b>	<b>1</b>
<b>II</b>	<b>PRINCIPIOS ORIENTADORES</b>	<b>6</b>
	1. Participación	7
	2. Coherente	8
	3. Flexible	9
	4. Estratégico	10
	5. Operativo	10
<b>III</b>	<b>PRINCIPALES MATERIAS QUE ABARCA EL PLAN COMUNAL</b>	<b>12</b>
	1. ÁMBITO DE ACTUACIÓN MUNICIPAL	12
	2. MATERIAS Y TEMAS DEL PLAN	16
	a) Desarrollo económico	16
	b) Desarrollo social	17
	c) Ordenamiento territorial	18
	d) Seguridad ciudadana	19
	e) Servicios públicos	20
	f) Medio ambiente	20
	3. TRATAMIENTO DE LAS DIVERSAS MATERIAS	21
<b>IV</b>	<b>ESTRUCTURA BÁSICA DEL PLAN COMUNAL</b>	<b>24</b>
	1. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS	25
	2. OBJETIVOS	27
	3. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS	29
	4. POLÍTICAS	32
	5. PROGRAMAS Y PROYECTOS	33
	6. PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES	35

<b>V</b>	<b>ETAPAS EN LA FORMULACION Y VALIDACION DEL PLAN</b>	<b>41</b>
	1. SECUENCIA DE ACTIVIDADES	41
	a) Actividades Preliminares	41
	b) Análisis de la Situación Actual y Perspectivas	41
	c) Formulación de la Propuesta General	44
	d) Viabilidad de la Propuesta	46
	e) Desarrollo de la Propuesta	47
	f) Validación Institucional y Social	47
	g) Marco Operativo y Gestión del Plan	49
	2. PROCESO DE VALIDACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN	52
<b>VI</b>	<b>SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN</b>	<b>56</b>

## **ANEXOS**

<b>ANEXO Nº1</b>	
CARACTERIZACION DE LAS COMUNAS DEL PAIS	66
<b>ANEXO Nº2</b>	
MARCO LEGAL DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	78
<b>ANEXO Nº3</b>	
ANÁLISIS DE LAS METODOLOGÍAS FRECUENTEMENTE UTILIZADAS	94

## **INDICE DE CUADROS**

CUADRO Nº 1	
MATERIAS Y TEMAS QUE INCLUYE UN PLAN COMUNAL	23
CUADRO Nº 2	
CONTENIDO Y FORMA DEL PLADECO	24
CUADRO Nº 3	
PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES	40
CUADRO Nº 4	
SECUENCIA DE ACTIVIDADES PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN	50
CUADRO Nº 5	
PROCESO DE VALIDACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN	53
CUADRO Nº 6	
CORRESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL	63

## **PRESENTACIÓN**

*En el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) ha procurado mantener una permanente colaboración con los organismos descentralizados responsables de la promoción y gestión del desarrollo regional y local.*

*Con ese propósito, hace algunos años, se firmó con la Asociación Chilena de Municipalidades un convenio que hizo posible un significativo impulso a la planificación y al mejoramiento de la gestión del desarrollo comunal en todo el país, desarrollando talleres de capacitación, elaborando una guía metodológica y actuando como contraparte técnica en la elaboración de un importante número de Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO), a través de las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación.*

*Como instrumento de planificación, el PLADECO introdujo en el quehacer municipal una lógica de gestión sustentada en la construcción de un proyecto de comuna y de una visión estratégica de las acciones necesarias para impulsar su desarrollo.*

*Transcurridos siete años desde el inicio de las actividades mencionadas, hemos estimado oportuno y necesario hacer un balance de resultados y proceder a la revisión, ajuste y actualización de las metodologías frecuentemente utilizadas para elaborar los Planes de Desarrollo Comunal, corrigiendo algunas insuficiencias, enriqueciendo nuestra propia aproximación teórica y práctica e incorporando aportes recibidos desde las propias Municipalidades, los equipos técnicos regionales del Ministerio y consultores privados que han intervenido en el proceso de formulación de los PLADECO en diversas comunas del país.*

*Los ejes centrales de esta revisión y actualización metodológica han sido: el proceso y secuencia de la planificación comunal, el contenido y forma de los Planes de Desarrollo Comunal, el tratamiento de la dimensión territorial, los planes como instrumento de gestión, así como la disponibilidad de información adecuada para el análisis, la planificación, la asignación de recursos y la evaluación de resultados.*

*El Ministerio de Planificación y Cooperación pone a disposición de las autoridades, profesionales y técnicos de las Comunas del país, el presente manual metodológico, deseando que contribuya a una mejor planificación y gestión del desarrollo local, en armonía con los esfuerzos que, a otros niveles, despliegan los Gobiernos Regionales y el Gobierno Nacional. De esta forma asumimos el compromiso del Gobierno con la gestión local, que tiene en las Municipalidades al principal motor de las iniciativas comunales y articulador de los esfuerzos públicos y privados que apuntan precisamente a promover el desarrollo socio-económico y cultural de la comunidad.*

*Agradecemos el gentil patrocinio de la Asociación Chilena de Municipalidades y el auspicio para esta publicación proporcionado por el Programa Más Región, esfuerzo realizado en conjunto por el Gobierno de Chile y la Unión Europea desde el año 2000, en la Región de Coquimbo.*

## I ANTECEDENTES

El **Plan de Desarrollo Comunal** (PLADECO) es el principal instrumento de planificación y gestión con el que cuenta la organización municipal en nuestro país. Su propósito es contribuir a una administración eficiente de la Comuna y promover iniciativas y proyectos destinados a impulsar el progreso económico, social y cultural de sus habitantes.

La siempre limitada disponibilidad de recursos humanos y financieros, frente a la magnitud y diversidad de tareas que deben enfrentar las Municipalidades, obliga a las autoridades y técnicos de la administración local a una permanente búsqueda de nuevos caminos para mejorar su gestión, incrementando los niveles de eficiencia interna y perfeccionando la capacidad de negociación con actores externos. Contribuciones importantes, en este sentido, han sido el desarrollo de la capacidad de análisis acerca de las posibilidades de desarrollo de las comunas y la creciente adopción de instrumentos de planificación como herramienta para una mejor gestión municipal.

La función pública en el ámbito local consiste principalmente en adoptar las medidas que sean necesarias para mejorar las condiciones y calidad de vida de los habitantes. Lo anterior significa dar prioridad a aquellas actuaciones municipales destinadas a superar carencias, solucionar problemas que afectan a los ciudadanos, así como desencadenar procesos de cambio sociales, culturales y económicos, evaluando las oportunidades de desarrollo que ofrece la Comuna.

Es preciso tomar en cuenta que en el cumplimiento de los objetivos políticos y sociales asociados al desarrollo, generalmente, se involucra a instituciones y actores tan diversos como: gobiernos regionales, ministerios sectoriales, autoridades de municipios vecinos, servicios públicos con asiento en la Comuna, empresarios locales, potenciales inversionistas internos y externos, juntas vecinales y organizaciones territoriales de diferente naturaleza.

Ambos factores, la capacidad de respuesta a las demandas sociales y la capacidad de generar una coordinación eficaz entre instituciones y actores, hacen indispensable para el sistema municipal la adopción de procedimientos de planificación y, en forma específica, de un Plan de Desarrollo consensuado que permita interpretar y dar respuesta oportuna a situaciones y sucesos que ocurren en el espacio comunal.

La instalación de nuevos procedimientos de planificación supone impulsar una reflexión sistémica acerca de las tendencias objetivas que se observan en el territorio comunal y que inciden en su desarrollo en el mediano y largo plazo. Dicha instalación de nuevos procedimientos debe traducirse en mayor coherencia y coordinación, vinculando la demanda social y los desafíos estratégicos con las capacidades de la administración municipal.

No obstante, la puesta en práctica de lo señalado y su expresión formal en un Plan de Desarrollo Comunal involucra una serie de problemas que pueden afectar su posterior aplicación. De acuerdo a lo observado en los análisis realizados respecto a la utilización del PLADECO en la gestión municipal, las principales dificultades encuentran explicación en el propio funcionamiento del aparato público. Desde un punto de vista político, el PLADECO aún incide débilmente en la captación de recursos regionales y sectoriales, apareciendo



más rentable la comunicación directa con las autoridades pertinentes para lograr la aprobación de recursos, que la existencia de un Plan técnica y socialmente consensuado.

Asimismo, son evidentes las dificultades de inserción del PLADECO en una estructura de planificación comunal compuesta por una variada gama de instrumentos que responden, por lo general, a una lógica sectorial. Lo anterior se manifiesta en frecuentes descoordinaciones, tanto al interior de la administración municipal como en su relación con las políticas y programas del Gobierno central y Gobiernos Regionales, que reflejan la escasa consideración que se otorga al PLADECO, por ejemplo, al momento de elaborar el presupuesto anual municipal.

Desde el punto de vista de la estructura y enfoque del Plan, predominan aún las formas más tradicionales de la planificación *-voluntaristas, centradas en la evaluación de carencias, descriptivas sólo de las actuaciones del sector público e innecesariamente formales-* que no siempre permiten dar cuenta del dinamismo de las diferentes realidades territoriales.

En el marco de las nuevas políticas para la descentralización del aparato del Estado, dificultades como las señaladas, representan un crucial desafío. En la medida que las municipalidades son la instancia más cercana a los ciudadanos y constituyen un importante eslabón del sistema democrático, resulta de la mayor importancia perfeccionar sus formas de gestión, desarrollando nuevas técnicas e incorporando métodos y procedimientos que reconozcan la naturaleza cambiante de los fenómenos sociales, políticos y económicos.

Valorando la utilidad de poseer un instrumento estratégico, operativo y flexible, que contribuya a la materialización de la visión de futuro de la Comuna, es que se considera oportuno revisar los enfoques metodológicos que, hasta ahora, han guiado la formulación de los Planes de Desarrollo Comunal.

Con este propósito, el presente documento se presenta como una versión actualizada, corregida y ampliada de la propuesta metodológica difundida por MIDEPLAN en 1995, incorporando elementos destinados a una mejor comprensión del método de planificación y algunas técnicas específicas de análisis y programación de inversiones.

En esta versión actualizada, se consideró necesario desarrollar algunos aspectos de interés para los potenciales destinatarios, teniendo en cuenta los cambios ocurridos en el escenario nacional y municipal en los últimos años. En particular, se profundizan algunos conceptos de planificación, se sugieren simplificaciones en cuanto al contenido y forma del PLADECO, se entrega una rutina detallada del proceso a seguir para su elaboración y se proporcionan instrumentos técnicos para su control y seguimiento.

Como documentos de apoyo, se incluyen tres Anexos que dicen relación con la caracterización de las comunas de país, el análisis legal e institucional de la administración municipal y, finalmente, un análisis de las metodologías frecuentemente utilizadas en la elaboración de los PLADECO.

Reconociendo la gran diversidad existente entre las comunas del país, es necesario destacar que la actualización metodológica que hoy se entrega para su difusión, está orientada preferentemente a comunas de mediana y baja complejidad y que poseen limitadas capacidades técnicas y operativas para

resolver los problemas propios a su realidad. En esta situación se encuentran 250 comunas, lo que representa un 73 % del total, según se desprende del análisis que se presenta en el **Anexo Nº 1** de este trabajo.

## II PRINCIPIOS ORIENTADORES

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 estará bien definido en la medida que:

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

Bajo este enfoque, la planificación y gestión del desarrollo comunal debe ser entendida como un proceso continuo de análisis, reflexión y toma de decisiones, en el que concurren secuencias de naturaleza técnica, negociaciones políticas, intereses económicos y demandas sociales. La formalización de dicho proceso en un documento específico, tiene como principal motivo registrar los compromisos y acuerdos sociales que permitirán alcanzar los objetivos de desarrollo de la Comuna.

La vigencia del documento formal del PLADECO, no debería exceder al período de gobierno de la autoridad comunal democráticamente elegida, es decir, cuatro años. En este sentido, lo recomendable sería elaborar el PLADECO durante el primer año de mandato del Alcalde.

Una consecuencia práctica de ello, es concebir el documento del PLADECO, como un instrumento sencillo, centrado en las principales ideas fuerza y abierto a posibles modificaciones y cambios.

En una sociedad moderna y democrática, los procesos de planificación y gestión del desarrollo se guían por ciertos principios básicos, entre los que destacan: la *participación ciudadana*, la *coherencia* interna y externa del instrumento de planificación, la *flexibilidad* del Plan para adaptarse a un entorno cambiante, su *enfoque estratégico* del desarrollo y, a la vez, su condición de instrumento *operativo* para guiar las decisiones de las autoridades comunales.

Así, el Plan de Desarrollo Comunal, deberá ser:

## **1.- Participativo**

El propósito de la planificación del desarrollo comunal es generar crecientes oportunidades para alcanzar una mejor calidad de vida y bienestar social, construyendo el futuro a partir de una activa y organizada participación ciudadana en las decisiones que les atañen. Dicho de otro modo, el desarrollo social no se logra con la sola ejecución de obras e iniciativas destinadas al progreso material, si estas no están estrechamente ligadas a objetivos que reflejen claramente las aspiraciones e intereses de la comunidad.

Percibir el desarrollo comunal como un proceso que se materializa con la interacción de múltiples actores sociales, presupone reconocer la diversidad de enfoques e intereses presentes en todo grupo social, tanto al momento de identificar y caracterizar los problemas locales que les afectan, como al formular los lineamientos, políticas y programas destinados a impulsar el desarrollo productivo, social y territorial.

## **2.- Coherente**

Dada la diversidad de problemas que enfrenta una Municipalidad, el Plan de Desarrollo Comunal deberá procurar la articulación lógica de las directrices, políticas y programas que se desea impulsar, generando un conjunto consistente de “ideas fuerza”, sin perderse en una descripción exhaustiva de aspectos secundarios de la realidad local. Esta articulación lógica es lo que se denomina *coherencia interna del Plan*, donde el análisis de problemas deberá guardar relación con los objetivos propuestos y estos últimos con los lineamientos estratégicos, políticas y programas de acción e inversión que se propongan.

Pero, además, el Plan debe ser coherente con otros instrumentos de planificación y gestión - más generales o más específicos - que inciden en el territorio de la Comuna, es decir, lo que se conoce como *coherencia externa del Plan*. Entre otros: coherencia con la correspondiente Estrategia Regional, con los Planes Sectoriales, los Planes Reguladores Comunales y los Planes de los servicios traspasados de Educación y de Salud, e incluso, con los planes de otras comunas vecinas en materias que les son comunes.

### 3.- Flexible

El Plan debe tener la capacidad de adaptarse con rapidez a los cambios políticos, sociales y económicos que afecten a la Comuna, de manera que sus contenidos concuerden con las situaciones que se dan tanto en su territorio, como en su entorno regional y nacional.

Situaciones como catástrofes naturales, cambios en los escenarios económicos, grandes proyectos de inversión en el territorio, tanto públicos como privados, transformaciones en el aparato productivo, movimientos migratorios, revisión de prioridades políticas, entre otros sucesos, deben ser factores a considerar por quienes realizan los planes, anticipando interpretaciones y respuestas según los nuevos diagnósticos y proyecciones que se realicen, introduciendo las modificaciones que correspondan, tanto a la propuesta general del Plan, como a las políticas, programas y acciones que de ella se derivan.

El principio de flexibilidad, como se puede apreciar, hace del *documento del Plan* un instrumento de comunicación entre actores sociales, más que un fin en sí mismo. En la práctica, dicho documento deberá ser revisado en forma periódica, dando lugar quizás a nuevas versiones actualizadas. Lo importante entonces, es impulsar un proceso continuo de planificación – acción, evitando caer en aplicaciones rígidas e inmutables del contenido original del documento.

#### **4.- Estratégico**

El desarrollo comunal es un proceso que se materializa en el mediano y largo plazo, en base a un juego dialéctico permanente de conflictos y alianzas entre actores sociales reales. En la planificación estratégica del desarrollo, si bien se requiere una adecuada comprensión del presente y reconocimiento de las tendencias históricas, lo verdaderamente importante radica en el reconocimiento e interpretación de los intereses que manifiestan los actores sociales y como estos se expresan y resuelven en un horizonte de largo plazo.

En consideración a esta necesaria articulación de intereses sociales, la exploración de escenarios alternativos a largo plazo, constituye el hilo conductor para la formulación de los objetivos del Plan de Desarrollo Comunal y la definición de sus principales lineamientos de acción a corto y mediano plazo.

Una visión de futuro socialmente consensuada y adecuadamente difundida, permite elevar el grado de certeza respecto a la viabilidad y trascendencia de las acciones que comprometa la autoridad municipal.

#### **5.- Operativo**

Los PLADECO deben reconocer las prioridades y requerimientos de los habitantes de la Comuna, transformándolos en políticas y programas concretos, destinados a facilitar la toma de decisiones y guiar las actuaciones e inversiones, estableciendo una estrategia clara para dar cumplimiento a los objetivos y metas, mediante una eficiente coordinación con los organismos públicos y privados que poseen competencias e inciden en el desarrollo local.



En cuanto instrumento de coordinación y gestión, el PLADECO representa un acuerdo que recoge y ordena las principales iniciativas de acción, necesarias para lograr los propósitos estratégicos. Bajo esta perspectiva, el Plan debe ser un instrumento sencillo y orientador, que permita:

- Traducir los lineamientos y objetivos estratégicos en un programa plurianual de acciones, articulado y coherente.
- Superar el carácter contingente de la acción municipal, situándola en una perspectiva de largo plazo, como un “proyecto de Comuna” socialmente consensuado.
- Argumentar la propuesta comunal al momento de demandar recursos de inversión ante las autoridades regionales y/o sectoriales.
- Hacer frente a los conflictos que se presenten, guiándose por los objetivos y políticas previamente definidos.

Lo anterior supone una programación realista de las actividades e inversiones propuestas, como también una mayor articulación de los diferentes actores locales en torno a los objetivos compartidos expresados en el PLADECO.

### III PRINCIPALES MATERIAS QUE ABARCA EL PLAN COMUNAL

#### 1. ÁMBITO DE ACTUACIÓN MUNICIPAL

Aún cuando no existe en la Ley un pronunciamiento explícito sobre el contenido y alcance de los Planes de Desarrollo Comunal, diversas disposiciones legales hacen referencia a la obligatoriedad de contar con ellos, debidamente aprobados, como marco de referencia necesario para la formulación de los programas y presupuestos anuales.

La **Ley Nº 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades**, en su **Artículo 3º, letra a**, destaca como función privativa del Municipio: *"Elaborar, aprobar y modificar el Plan Comunal de Desarrollo, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales"*. Más adelante, en el **Artículo 5º, letra a**, se señala como atribución esencial: *"Ejecutar el Plan Comunal de Desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento"*.

Por su parte, la **Ley Nº 19.175 Orgánica Constitucional 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"*. Según el **Artículo 21, inciso segundo**, los municipios deberán enviar sus planes al Gobierno Regional, para su conocimiento.

Desde el punto de vista del apoyo técnico especializado, la **Ley Nº 18.989 que crea el Ministerio de Planificación y Cooperación, Artículo 5º, 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"*.

En principio, el ámbito de actuación municipal o el marco de referencia para establecer las materias específicas que debe abarcar un Plan de Desarrollo Comunal, está definido por las funciones que la Ley asigna a la Municipalidad.

No obstante el Plan puede incluir materias y temas adicionales que, estando fuera de la competencia directa de la Municipalidad, podrían ser abordadas en forma indirecta por otros actores públicos y privados, cuya concurrencia constituye un factor estratégico para impulsar el desarrollo de la Comuna.

Un punto de partida adecuado para definir el contenido del Plan y sus alcances, debe hacerse a partir del análisis de las funciones municipales y el tipo de actividades a que dan lugar. 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 la terminología utilizada en planificación estratégica, lo anterior lleva a distinguir entre funciones destinadas a resolver problemas *estructurados* y funciones orientadas a resolver problemas *cuasi estructurados*. 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 el **Anexo 2, Cuadro N° 1**, se ilustra acerca de las características de las actuales funciones municipales, distinguiendo ocho tipos diferentes: 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 mencionado*) 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 algunas de esas rutinas estarán subordinadas a las políticas, criterios y prioridades que se establezcan en los lineamientos generales del Plan de Desarrollo Comunal.

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.

Teniendo presente estas consideraciones, a continuación se describen las materias que debe incluir un Plan de Desarrollo Comunal, rescatando algunas insuficientemente cubiertas por la actual normativa municipal, como son el desarrollo de actividades productivas, la seguridad ciudadana y la protección ambiental.

## **2. MATERIAS Y TEMAS DEL PLAN**

### **a) Desarrollo económico.**

Sin ignorar que la Ley no otorga a las municipalidades atribuciones concretas en esta materia, su cercanía a los agentes productivos locales genera un espacio interesante para la articulación y puesta en marcha de múltiples iniciativas relacionadas con el desarrollo de la capacidad productiva de bienes y servicios en la Comuna.

Entre ellas, impulsar directamente o a través de organizaciones no gubernamentales, programas específicos de apoyo a los micro, pequeños y medianos empresarios, con la concurrencia de recursos y asistencia técnica de FOSIS, INDAP, SERCOTEC, CORFO y SENCE. Este último, en materias relativas a la capacitación ocupacional y promoción del empleo.

Asimismo, desde la Municipalidad es posible inducir inversiones privadas en actividades relacionadas con el aprovechamiento de recursos locales, dando facilidades, promoviendo iniciativas o participando directamente en la construcción de infraestructura complementaria.

Tanto en lo que se refiere al apoyo a la pequeña y mediana empresa como a la inducción de inversiones privadas mayores, en el Plan de Desarrollo Comunal se podrán llegar a definir políticas específicas, programas de asistencia técnica y fomento productivo e incluso iniciativas públicas para intervenir en apoyo a determinados proyectos privados. En síntesis, el Plan de Desarrollo deberá analizar las posibilidades de desarrollo económico, derivando en propuestas que

por si solas estimulen la participación privada y generen la oportunidad de llevar a cabo acciones coherentes en este campo.

## **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 condición necesaria para resolver los problemas del presente e impulsar las soluciones de fondo para lograr un futuro mejor.

A diferencia del tema del desarrollo económico, en el campo del desarrollo social existe una larga tradición y experiencia municipal así como las atribuciones necesarias para garantizar una buena gestión. Los temas específicos, en este ámbito, que deberían ser abordados en el Plan de Desarrollo Comunal, 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 los 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 acciones complementarias y de apoyo a los programas del SERVIU.

- *Deporte y recreación.* En coordinación con Chile Deportes y otras instituciones públicas y privadas relacionadas con estos temas, definiendo programas específicos.

Mención aparte merecen los servicios traspasados de Educación y Salud, respecto a los cuales el Plan de Desarrollo debe necesariamente pronunciarse entregando propuestas generales y un conjunto de políticas orientadoras. Sin embargo, la definición de políticas, programas y proyectos específicos, será materia de *planes sectoriales municipales* elaborados por especialistas en las respectivas materias (Plan Comunal de Salud, Plan Comunal de Educación), que deberán ser coherentes con los lineamientos estratégicos 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 la forma de funcionamiento de las actividades productivas, la organización social y la forma en que se ha ido estructurando el espacio construido y las redes de enlace en la Comuna.

Como propuesta general para el ordenamiento del territorio, 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 Comunal, 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 general. 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 servicios 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 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.

### 3. TRATAMIENTO DE LAS DIVERSAS MATERIAS

Desde el punto de vista del **nivel de profundidad** con que deberán abordarse cada una de las materias del Plan -como se aprecia en el punto anterior- sólo algunas de ellas podrán dar lugar a *programas y proyectos específicos* a ejecutar por la propia Municipalidad o por los organismos públicos responsables, en coordinación con ella. Otras materias y temas suponen la definición de *políticas de actuación institucional*, destinadas a guiar las decisiones públicas y privadas durante el período de vigencia del Plan. Por último, algunas materias sólo pueden ser tratadas a nivel de *propuesta general*, con el propósito de orientar la elaboración posterior de otros planes y programas específicos por parte de la misma Municipalidad.

Con propósito metodológico, se entenderá por:

- *Propuesta general*: un conjunto de ideas fuerza que, por si mismas, dan sentido y coherencia a las acciones que se pretende emprender. En el documento del Plan, la Propuesta General incluye los Objetivos y los Lineamientos Estratégicos de desarrollo.
- *Políticas*, pautas o guías para la toma de decisiones, tanto de los actores públicos como privados, en la materia o tema a la que se refieren en forma explícita;
- *Programas y proyectos*, iniciativas específicas que se requieren para lograr los objetivos propuestos, incluyendo responsables, plazos y recursos.

El nivel de profundidad en cada materia y tema, entre otras cosas, está asociado a la existencia o no de capacidades técnicas en la Comuna, a la necesidad de vincular las acciones con una determinada propuesta estratégica y con la posibilidad de generar y aplicar directrices para orientar determinadas acciones específicas o de prestación de servicios a la comunidad.

Algunas materias o temas particularmente complejos deben ser tratadas en detalle en planes y programas independientes del PLADECO. Lo anterior, sin perjuicio de la obligada coherencia que debe existir entre los lineamientos de estos planes y los lineamientos generales del PLADECO. Tal es el caso, de los Planes para los servicios traspasados de Educación y de Salud, los Planes Reguladores Comunales y eventuales planes destinados a la prevención de desastres, protección ambiental y reconversión productiva.

En lo relativo a la prestación de servicios públicos a la comunidad, el PLADECO define las políticas generales que corresponda y entrega a las empresas contratadas la tarea de proponer a la autoridad local, los programas y proyectos necesarios para proporcionar un buen servicio a los habitantes de la Comuna (programas y proyectos para la distribución de energía, agua potable, alcantarillado, recolección de basuras, entre otros).

Las **materias** que abarca el Plan de Desarrollo Comunal, los **temas** específicos que incluyen y el **nivel de profundidad** con que deberían ser tratados, se muestra, a continuación, en el **Cuadro Nº 1, MATERIAS Y TEMAS QUE INCLUYE EL PLAN.**

CUADRO Nº 1  
**MATERIAS Y TEMAS QUE INCLUYE UN PLAN COMUNAL**

MATERIAS	TEMAS	TRATAMIENTO DE LOS TEMAS			PLANES Y PROGRAMAS RELACIONADOS
		propuesta general	políticas	programas proyectos	
DESARROLLO ECONOMICO	Definición base económica Comunal				Planes, programas y proyectos específicos
	Apoyo pequeña y mediana empresa				
	Inducción de inversiones privadas				
DESARROLLO SOCIAL	Organización comunitaria				Pl. comunal de salud Pl. com. de educación
	Asistencia social				
	Salud				
	Educación y cultura				
	Vivienda social				
	Deporte y recreación				
ORDENAMIENTO TERRITORIAL	Jerarquía y roles de centros poblados				Plan Regulator Comunal y Planes de otras comunas vecinas
	Zonificación general de la Comuna				
	Ejes y áreas de crecimiento a futuro				
	Áreas protegidas y de restricción				
	Distribución del equipamiento social				
	Red vial urbana e interurbana				
SEGURIDAD CIUDADANA					Pl. de las instituciones responsables
SERVICIOS PUBLICOS	Telecomunicaciones				Planes de las empresas a cargo de cada servicio público
	Transporte público				
	Distribución de energía				
	Distribución de agua potable				
	Evacuación de aguas servidas				
	Recolección desechos sólidos				
	Conservación de áreas verdes				
MEDIO AMBIENTE	Protección del patrimonio natural				Plan de protección ambiental y prevención de Riesgos
	Calidad medio ambiente urbano rural				
	Control de la contaminación				
	Prevención de riesgos				

## IV ESTRUCTURA BÁSICA DEL PLAN COMUNAL

En las siguientes páginas se entregan algunos conceptos y sugerencias prácticas para la elaboración del PLADECO. Es necesario, distinguir en cada uno de sus capítulos el **contenido** y la **forma** que les son propios. El contenido deviene de los análisis y estudios que respaldan las premisas y propuestas del Plan. La forma está asociada a la naturaleza del Plan en cuanto instrumento de comunicación, coordinación y negociación.

CUADRO N° 2  
CONTENIDO Y FORMA DEL PLADECO

	CONTENIDO	FORMA
<b>I SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS</b>	Problemas y carencias sociales, económicas, ambientales y de infraestructura.  Oportunidades de desarrollo y posibilidades de actuación.	Conjunto de argumentos que fundamentan la opción estratégica elegida.
<b>II OBJETIVOS</b>	Aspiraciones de la comunidad en cuanto a condiciones de vida, crecimiento económico y organización espacial.	Presentación de objetivos y desafíos estratégicos que ellos involucran.
<b>III LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS</b>	Cómo se pretende lograr la situación deseable, señalando prioridades, criterios y acuerdos sociales básicos.	Presentación de las principales líneas de acción estratégicas que surgen de los acuerdos sociales.
<b>IV POLITICAS</b>	Pautas que se guiarán las decisiones en cada una de las materias que abarca el Plan.	Conjunto de políticas, agrupadas por áreas temáticas (según orden elegido para los objetivos).
<b>V PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>	Conjunto estructurado de los proyectos y acciones previstas, incluyendo: prioridades, recursos, plazos y responsables.	
<b>VI P. PLURIANUAL DE INVERSION</b>	Marco presupuestario probable y asignación plurianual de recursos, según fuente de financiamiento y tipo de proyecto.	

## 1. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

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. No se limita simplemente a describir una determinada situación y sus tendencias, sino que procura explicar las causas que originan dicha situación y anticipar sus implicaciones en los objetivos que orientan la propuesta de desarrollo.

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 tanto a interpretar la estructura y funcionamiento de la Comuna, como a explicar la problemática que enfrenta la Municipalidad como institución, teniendo como referencia la situación y perspectivas de desarrollo a nivel regional y nacional.

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.

Se recomienda incluir en el diagnóstico los problemas comunales, 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 actividades económicas, sus perspectivas de crecimiento y sus eventuales consecuencias sobre el territorio, la infraestructura y el medio ambiente.
- Distribución territorial de las actividades productivas; 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 naturales como sismos, inundaciones o sequías.
- Análisis de la evolución de la inversión pública y privada en la Comuna y evaluación de sus repercusiones e impactos en el desarrollo económico, social y territorial.



- Organización administrativa y capacidad de gestión de la municipalidad para llevar adelante un plan de desarrollo.

Corresponde en esta fase de diagnóstico 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 proceso se realiza por aproximaciones sucesivas, relacionando los hallazgos del Diagnóstico con la definición de la Propuesta General del Plan (Objetivos + Lineamientos Estratégicos).

## 2. OBJETIVOS

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.

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*, 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.

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.

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.

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:

- *Objetivos vinculados con el mejoramiento de las condiciones de vida.*  
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.
- *Objetivos que expresan la voluntad de lograr un crecimiento 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.
- *Objetivos que remiten a los problemas de organización territorial*  
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. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS**

Los Lineamientos Estratégicos del Plan, son conjuntos temáticos 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, destacando las decisiones estratégicas involucradas en los objetivos previamente acordados.

En este componente del Plan se presentan el conjunto de desafíos, criterios y prioridades que mejor describen la estrategia elegida, delineando conjuntos estructurados que darán sentido y coherencia a las acciones específicas.

En conjunto, Objetivos y Lineamientos Estratégicos, constituyen lo que se suele llamar Propuesta General del Plan. Como ya se dijo, tal Propuesta General debe ser consistente con el Diagnóstico realizado y constituye el marco global que dará sentido y coherencia a las Políticas, Programas y Proyectos específicos. Como se puede apreciar, en esta perspectiva, los Lineamientos Estratégicos constituyen el elemento articulador que condiciona todo el ejercicio de planificación.

En cuanto a su contenido, los Lineamientos Estratégicos remiten a:

- Los desafíos y prioridades que dicen relación con el desarrollo socio-económico de la Comuna, incluyendo las medidas destinadas a impulsar o consolidar el crecimiento de las principales actividades productivas.
- Los desafíos y prioridades en materia de organización, participación y desarrollo social y las principales iniciativas que caracterizarán la gestión municipal en este campo.
- El conjunto de acuerdos básicos relativos al ordenamiento territorial deseable: jerarquía y roles de los centros poblados; zonificación general de la Comuna; ejes y áreas de crecimiento futuro.
- Las 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 se adopten al elaborar los planes específicos de Salud y Educación.

- 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

Sin perjuicio de particulares circunstancias de cada Comuna y las opciones estratégicas de las autoridades locales, los Lineamientos Estratégicos deberán tomar en consideración: i) las políticas nacionales y regionales destinadas a impulsar, consolidar y/o regular el desarrollo de las actividades productivas; ii) las políticas sociales y de superación de la pobreza; iii) las prioridades nacionales y regionales en materia de infraestructura y equipamiento; iv) el modelo de ordenamiento territorial regional; v) los propósitos gubernamentales relacionados con una moderna gestión administrativa, mayor autonomía de decisiones y una eficiente coordinación de los servicios públicos.

#### 4. POLÍTICAS

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 municipal 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 la gestión municipal*. 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.

Las políticas de desarrollo comunal,, salvo excepciones, suelen presentarse como formulaciones específicas de los Lineamientos Estratégicos. Es decir, las políticas deben establecer *directrices y prioridades* y apoyarse 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. 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 de la gestión municipal, las políticas deben ser diseñadas como definiciones que deberán permanecer vigentes, a lo menos, durante los cuatro años de vigencia del Plan.

En la medida que un plan de desarrollo pretende lograr transformaciones significativas en la organización social y las actividades económicas, probablemente algunas políticas no aparecerán como tales al momento de iniciar la aplicación del Plan, sino que se irán configurando a lo largo del proceso, precisamente en función de las nuevas situaciones alcanzadas.

En síntesis, en el Plan de Desarrollo Comunal deberán formularse políticas de impulso al desarrollo de las actividades productivas, 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, de agua potable, red de alcantarillado, recolección de basuras y conservación de áreas verdes).

## **5. PROGRAMAS Y PROYECTOS**

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*.

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.

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.

Un recurso metodológico para exponer en forma clara programas y proyectos asociados a desafíos estratégicos, es recurrir a los lineamientos que en su momento fueron acordados como orientaciones programáticas del PLADECO.

Un mínimo de rigor, hace necesaria la reflexión sobre los siguientes aspectos:

- Modelo de ordenamiento territorial que se postula para la Comuna (reforzamiento del sistema de centros urbanos, sistemas de enlace, áreas protegidas, etc.).
- Desafíos y prioridades en relación con el desarrollo de actividades productivas.
- Desafíos y prioridades sociales: en particular en relación con las carencias de los grupos sociales más vulnerables.
- Capacidad de respuesta frente a problemas emergentes, seguridad ciudadana y prevención de riesgos.
- Prioridades en materia de infraestructura y equipamiento; tanto para la atención de demandas sociales, como para el apoyo al desarrollo productivo.
- Necesidades relacionadas con la modernización de la gestión municipal.

Parte importante del análisis consiste en comprobar si existen vacíos en la cartera comunal de proyectos o restricciones derivadas de la calidad de los proyectos, que pudieran afectar significativamente la asignación de recursos entre sectores o entre espacios territoriales de la Comuna.



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 estratégicos.

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.

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.

## **6. PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES**

Para la elaboración de un plan plurianual de inversiones, será necesario analizar escenarios alternativos a partir de hipótesis mínimas y máximas de evolución probable de la inversión que se materializa en el territorio de la Comuna. Tras examinar los escenarios posibles, será necesario elegir como marco de referencia aquel que más se aproxime a los propósitos que inspiran el PLADECO vigente o en elaboración.

Es necesario tener presente que no siempre es posible llegar a resultados confiables sobre la base de proyecciones de la tendencia histórica o de estimaciones asociadas al comportamiento de algunas variables como los niveles de actividad económica u otras, que no siempre son representativas de la evolución comunal. De hecho, las proyecciones realizadas a partir de la evolución de la inversión pública durante un período anterior, tienen limitaciones como la insuficiente consideración de los efectos que se pudieran derivar de nuevas políticas y prioridades, cambios en variables económicas claves y especialmente cambios en la política fiscal.

Resulta relativamente sencillo estimar tendencias mínimas y máximas en el caso de la inversión financiada por el Fondo Común Municipal y otros recursos propios del Municipio, ya que su volumen es relativamente similar de un año a otro.

Un poco más problemática es la proyección de los aportes provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional y las Inversiones Regionales de Asignación Local, ya que por lo general todos ellos dependen de la capacidad de gestión municipal para elaborar y negociar exitosamente proyectos específicos con los organismos técnicos regionales y conseguir el apoyo del Consejo Regional.

Sin embargo, la dificultad mayor al estimar tendencias se presenta con la inversión Sectorial (de los Ministerios), tanto por el importante volumen de recursos que ella representa en comparación con otras fuentes de financiamiento, como porque responde a decisiones centrales que la Comuna no controla.

En particular, en lo que se refiere a la inversión en vialidad, obras de riego, puertos, aeropuertos, vivienda o pavimentación urbana, donde las cifras anuales suelen experimentar notables variaciones relacionadas con el inicio o término de cualquier proyecto. Por ello, resulta de suma importancia analizar las perspectivas más probables, consultando a los organismos sectoriales, en particular a Obras Públicas y Vivienda, como principales agentes inversores.

Considerando que, para estos efectos, se trata de proyecciones a mediano plazo (4 años), la estimación de recursos debe apoyarse en la posibilidad real de llevar a cabo aquellos proyectos que estén suficientemente "maduros". Para proyecciones a más largo plazo, las estimaciones de marco presupuestario son definitivamente poco confiables y podrían variar significativamente.

El resultado de estas estimaciones se expresa en lo que se denomina un **Marco Presupuestario Probable para el periodo de vigencia del Plan**, al cual deberá ajustarse, en principio, el conjunto de proyectos que la comunidad considera prioritarios, estimando los costos anuales involucrados y la secuencia temporal en que pueden ser ejecutados. A partir de las hipótesis más optimistas, además, será necesario construir un **Marco Presupuestario de Expansión**, el cual servirá de base para incluir nuevos proyectos o anticipar la ejecución de otros ya incluidos en el marco probable, en previsión de exitosas negociaciones que permitan allegar mayores recursos.

Conocido el Marco Presupuestario Probable, por la misma forma en que fue construido, ya se tiene una idea bastante aproximada del porcentaje que representan, cada año, los recursos propios municipales, el FNDR y los fondos sectoriales ministeriales.

No obstante, esta estructura presupuestaria plurianual resultante de las proyecciones realizadas, no debe ser entendida como un marco de referencia inmutable, ya que puede y debe ser ajustado a los propósitos del Plan, según criterios normativos previamente aprobados por el Alcalde y el Concejo Comunal.

### **EJEMPLO DE NORMATIVA PARA AJUSTAR EL MARCO PRESUPUESTARIO**

En este ejemplo se supone que las fuentes de financiamiento de proyectos son sólo 3, SECTORIAL, REGIONAL y COMUNAL, en razón de su centro de decisión (MINISTERIOS; GOBIERNO REGIONAL y MUNICIPALIDAD).

Las iniciativas y proyectos a financiar con recursos propios municipales -que suele ser el componente más reducido del presupuesto total- debería destinarse preferentemente a inversiones en proyectos menores o a preinversión y diseño de proyectos destinados a respaldar solicitudes de recursos externos (regionales o sectoriales) de mayor cuantía. Para el presupuesto global del período, por ejemplo, se desea que los recursos propios no superen el 10% de la inversión total y que, de ellos, el 70% sea destinado a preinversión.

Las iniciativas y proyectos a financiar con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y otros de decisión directa regional, deberían orientarse principalmente a proyectos estratégicos comunales, dejando sólo un tercio para inversiones no estratégicas que se detecten como socialmente necesarias. Además, se estima prudente hacer las gestiones pertinentes para incrementar en un 5% el volumen de recursos resultante de la simple proyección histórica.

Las iniciativas y proyectos a financiar con recursos Sectoriales (MOP, MINVU, MINEDUC, MINSAL, etc.), bajo la modalidad ISAR, IRAL o de decisión central, deberían orientarse sólo a iniciativas mayores y principalmente de naturaleza estratégica. En este ejemplo, la Municipalidad considera un logro mantener el volumen de recursos sectoriales captados en el promedio de los tres últimos años.

El Marco Presupuestario y su estructura (anual y por fuentes de financiamiento), ajustado según los criterios normativos definidos por la Municipalidad, constituye la restricción a aplicar durante el proceso de elaboración del Plan Plurianual de Inversión, en el sentido de que se deberán seleccionar proyectos o etapas de proyectos, solamente hasta copar la disponibilidad presupuestaria prevista para cada año de ejecución.

Como se supone que durante el proceso de planificación se analizó en detalle la cartera comunal de proyectos de inversión (analizando la naturaleza estratégica de ciertos proyectos, las prioridades sociales, la posible concatenación técnica de algunas obras, etc.), en esta fase de programación de inversiones la tarea debería ser relativamente sencilla.

No obstante, la experiencia permite afirmar que por tratarse de definiciones finales acerca del mejor uso de recursos escasos, el ejercicio puede suscitar importantes desacuerdos y conflictos de intereses durante el proceso de validación social del Plan y al momento de su aprobación final, en el seno del propio Concejo Comunal.

En la página adjunta se muestra un modelo tipo de planilla para organizar el Plan Plurianual (o cronograma de inversiones), el que podrá ser modificado según el criterio que adopte cada Comuna, por ejemplo, separando la preinversión de las inversiones propiamente tales, agregando otros criterios de clasificación no considerados, estableciendo relaciones entre proyectos asociados, etc.



## V ETAPAS EN LA FORMULACION Y VALIDACION DEL PLAN

### 1.- SECUENCIA DE ACTIVIDADES

Desde la perspectiva del método, la elaboración de un Plan de Desarrollo Comunal supone, como mínimo, siete etapas o conjuntos de actividades, cuya secuencia temporal puede ser modificada según el contexto interno y externo en el que se elaborará dicho Plan. *(Ver recuadros a lo largo del capítulo y cuadro síntesis final).*

#### A.- ACTIVIDADES PRELIMINARES

- Motivación acerca de la importancia del Plan
- Secuencia lógica y conceptos de planificación
- Plazos, cronograma y costos involucrados
- Organización del equipo técnico

#### B.- ANÁLISIS SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

- Análisis del contexto nacional y regional
- Análisis de demandas, propuestas e iniciativas sociales
- Visualización de escenarios a mediano y largo plazo
- Presentación del análisis general y conclusiones temáticas

Las dos primeras etapas, **Actividades Preliminares** y **Análisis de la Situación Actual y Perspectivas**, están destinadas a generar tanto una interpretación compartida de la situación actual de la Comuna, como una descripción de los escenarios posibles a mediano y largo plazo, antecedentes que servirán de base para la elaboración de los objetivos y lineamientos estratégicos de desarrollo, las políticas específicas y los programas de acción.

Las **Actividades Preliminares** incluyen tanto la sensibilización de los actores más cercanos al proceso técnico de elaboración del Plan (alcalde, concejales, profesionales y técnicos de la Municipalidad), como la puesta en común del método de trabajo y los conceptos más frecuentes (diagnóstico, pronóstico, imagen objetivo, objetivos, estrategia, políticas, programas y proyectos). También incluyen aquellos acuerdos operativos relativos a organización interna, el calendario de trabajo y los eventuales costos que acarrea la elaboración del Plan y su posterior publicación y difusión.

El **Análisis de la Situación Actual y Perspectivas**, asimilable a los conceptos de diagnóstico y prognosis de la realidad comunal, incluye el análisis de 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. Interesan ,en particular, aquellos factores determinantes para el desarrollo comunal, tales como:

- *Tendencias demográficas y formas de poblamiento.*  
Análisis de la estructura demográfica; condiciones de vida; modelos culturales; nivel de organización; distribución territorial y patrones de asentamiento urbano y rural; tendencias de crecimiento y proyecciones a mediano plazo por localidades.
- *Estructura socioeconómica de la Comuna*  
Base económica comunal; dinámica de las principales actividades económicas; propiedad, empleo e ingresos; grado de dependencia con respecto a la región y al país; tendencias a mediano y largo plazo.



- *Inserción de la Comuna en el escenario regional*

Red de servicios a la población y formas de articulación de las actividades productivas comunales y regionales; flujos de personas y bienes; uso del suelo y organización de los espacios urbanos y rurales; carencias de equipamiento y principales cuellos de botella en la infraestructura comunal.

Este tipo de análisis tiene por objeto interpretar la evolución de la estructura económica, social y territorial de la Comuna e identificar los principales desafíos que enfrenta la Municipalidad, teniendo como marco de referencia el contexto regional y nacional.

Es común que, con este propósito, se promueva una exhaustiva y no siempre bien orientada recolección de datos estadísticos, muchos de los cuales probablemente no tengan ninguna utilización práctica posterior. Por el contrario, lo que se requiere es *concentrar los esfuerzos en aquella información que realmente será aprovechada para interpretar y explicar* y no simplemente ilustrar o describir los fenómenos y tendencias.

En síntesis, lo que se busca lograr en las dos primeras etapas mencionadas es:

- A. Comprensión cabal de la estructura y funcionamiento social y económico de la Comuna y visualización de las principales tendencias a futuro.
- B. Visión compartida de las posibilidades de desarrollo de la Comuna, atendiendo a las particulares percepciones de autoridades, técnicos y representantes de la comunidad.

- C. Conocer las expectativas de la comunidad respecto al desarrollo de la Comuna y su voluntad y compromiso para asumir a los desafíos que dicho desarrollo implica.
- D. Establecer bases analíticas confiables para la formulación del Plan.

**C.- FORMULACION DE LA PROPUESTA GENERAL**

- Opciones estratégicas de desarrollo económico y social
- Dimensión territorial de la Propuesta General
- Definición de objetivos (por temas y áreas)
- Definición de lineamientos y prioridades estratégicas

La tercera etapa de esta secuencia de trabajo, es la **Formulación de la Propuesta General** o enfoque global integrado de las principales orientaciones y lineamientos que guiarán el Plan de Desarrollo Comunal. Lo anterior, en razón de la lógica deductiva propia del método de planificación, donde una mayor definición de un Plan de Desarrollo Comunal hace necesario la definición previa de acuerdos globales (políticos, sociales y técnicos), acerca de la visión de conjunto de lo que se pretende lograr y cómo se pretende enfrentar los principales desafíos.

La Propuesta General incluye aquellos objetivos, lineamientos y prioridades estratégicas que serán puestos a la consideración de diferentes instancias, con el fin de lograr los consensos que sean necesarios para la elaboración del Plan detallado y definitivo.

Esta expresión de voluntad de la autoridad municipal, deberá como mínimo, incluir propuestas relativas a: la participación ciudadana en el proceso de desarrollo; las posibilidades de mejorar el funcionamiento de los servicios que administra la Municipalidad; la factibilidad de impulsar nuevas actividades económicas que beneficien a la Comuna; la superación de las insuficiencias en la actual infraestructura y carencias en materia de equipamiento social.

La **Formulación de la Propuesta General** implica:

- a) *Caracterizar las opciones de desarrollo*, evaluando los escenarios futuros posibles y eligiendo aquel que se estime como el más probable y ventajoso.
- b) *Expresar en el territorio la opción de desarrollo elegida*, entregando elementos de juicio y propuestas en materias tales como: emplazamiento del equipamiento social y los servicios; redes de infraestructura en función del desarrollo previsible; criterios de localización para nuevas actividades productivas; previsión de impactos en el territorio de posibles inversiones públicas y privadas.
- c) *Identificar los objetivos de desarrollo comunal*, relacionados con las condiciones de vida de la población; crecimiento económico; aprovechamiento de recursos; ordenamiento territorial; mejoramiento de la infraestructura y protección del medio ambiente.

- d) *Definir los principales lineamientos estratégicos*, como conjuntos temáticos y proposiciones que expresan con cierto detalle cómo se pretende lograr la situación deseada a largo plazo. Incluyen 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 la acción institucional.

Como se señaló en el capítulo anterior, la Propuesta General debe incluir objetivos y lineamientos: de impulso al desarrollo económico; de fortalecimiento de la organización social; de ordenamiento territorial y consolidación de la infraestructura básica; de prestación de servicios públicos; de seguridad ciudadana y de protección ambiental.

Así estructurada, la citada Propuesta General permite poner en discusión una visión completa del desarrollo comunal, cuya validación social y aprobación por parte de las autoridades permitirá los acuerdos básicos necesarios para la elaboración en detalle del Plan de Desarrollo Comunal.

#### **D.- VIABILIDAD DE LA PROPUESTA**

- Consulta ciudadana (objetivos, lineamientos y prioridades)
- Evaluación de la capacidad de acción municipal
- Evaluación de posibles alianzas público-privadas

La cuarta etapa en este proceso, es la relativa a la **Evaluación de la viabilidad política, social y técnica de la Propuesta General** del Plan de Desarrollo Comunal, y abarca un conjunto de actividades previas al desarrollo de sus planteamientos específicos en cuanto a políticas y programas de acción.

Para lograr los objetivos del Plan, las actividades en esta etapa implican:

- La consulta a las organizaciones sociales, profesionales y empresariales de la Comuna, acerca de los objetivos, lineamientos programáticos y prioridades sugeridas en la Propuesta General.
- La evaluación interna de la capacidad de gestión municipal para enfrentar los desafíos de desarrollo y acciones propuestas.
- La auscultación y evaluación de posibles alianzas y acuerdos con las organizaciones sociales, el voluntariado local, los empresarios, el Gobierno Regional y los servicios públicos presentes en la Comuna.

Demostrada la viabilidad de la Propuesta General, se inicia uno de los procesos técnicos más importantes en la elaboración de un Plan de Desarrollo Comunal. Se trata de la formulación de las políticas para el desarrollo y la identificación, sistematización y caracterización de los programas de acción e inversiones derivados de la dicha Propuesta. De este modo, en la quinta y sexta etapas, se llevan a cabo respectivamente el **Desarrollo de la Propuesta** y su **Validación Institucional y Social**, cuyo resultado final será el Plan de Desarrollo Comunal en su forma definitiva.

**E.- DESARROLLO DE LA PROPUESTA**

- Formulación de las políticas de desarrollo comunal
- Sistematización cartera de estudios, programas y proyectos
- Evaluación de probables Impactos de iniciativas privadas
- Programación plurianual de la inversión pública

**F.- VALIDACIÓN INSTITUCIONAL Y SOCIAL**

- Ronda de exposiciones y debates

Estas actividades deben conducir a formulaciones técnicas que permitan guiar la futura actuación municipal en su propósito de satisfacer a la comunidad en sus requerimientos sociales, productivos y de ordenamiento territorial. La naturaleza de las acciones e iniciativas propuestas, su variedad, calidad y nivel de definición, deberá dar una clara indicación de lo que es posible lograr en el corto y mediano plazo, así como señalar orientaciones respecto a la necesidad de avanzar en la preparación de determinados proyectos.

Terminada la formulación en detalle del PLADECO, deberá ser expuesto ante los diferentes actores sociales para recibir sus recomendaciones, sugerencias y comentarios finales, las que serán consideradas al momento de la elaboración del documento final del Plan.

Los resultados directos de estas dos etapas sucesivas y complementarias, son los siguientes:

- a) Un instrumento de planificación y gestión del desarrollo comunal, que opera con un horizonte de mediano y largo plazo, entregando elementos para la toma de decisiones anuales.
- b) Políticas comunales destinadas a inducir el desarrollo económico y social, a fortalecer la organización y participación ciudadana, a mejorar la prestación de servicios, al ordenamiento adecuado del territorio comunal y a la protección del medio ambiente y los recursos naturales.
- c) Conjunto ordenado de acciones e iniciativas de inversión (estudios, programas y proyectos) debidamente jerarquizados desde el punto de vista técnico y ordenados en una perspectiva plurianual (4 años).

**G.- MARCO OPERATIVO Y DE GESTIÓN DEL PLAN**

- Definición de corresponsabilidades institucionales
- Preparación bases de acuerdos y convenios
- Elaboración documento final del PLADECO
- Presentación y aprobación del PLADECO

Tras la validación institucional y social del Plan de Desarrollo Comunal, el equipo técnico encargado de su elaboración inicia la etapa final, que tiene como propósito generar el **Marco Operativo y de Gestión del PLADECO**, durante la cual se establecen las corresponsabilidades institucionales, se da forma a los acuerdos de cooperación públicos y privados establecidos en etapas anteriores y se elabora, aprueba y publica el documento definitivo de divulgación del Plan de Desarrollo Comunal

En el **Cuadro Nº 4**, de la página siguiente, se resume la **SECUENCIA DE ACTIVIDADES PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN**, aquí descrita.

CUADRO Nº 4

**SECUENCIA DE ACTIVIDADES PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN**

ACTIVIDADES	FORMA DE TRABAJO	PARTICIPANTES	RESULTADO ESPERADO
<b>A.- ACTIVIDADES PRELIMINARES</b>			
- Motivación acerca de la importancia del Plan	Dinámica de grupo	Concejo Comunal	Compromiso con la tarea
- Secuencia lógica y conceptos de planificación	Charla o cursillo	Prof. y técnicos	Base conceptual común
- Plazos, cronograma y costos involucrados	Trabajo en grupo	Equipo Técnico	Definición de tareas
- Organización del equipo técnico	Trabajo en grupo	Equipo Técnico	Responsables de tareas
<b>B.- ANÁLISIS SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS</b>			
- Análisis del contexto nacional y regional	Seminario o Panel	Concejo Comunal	"Situarse" en el momento político
- Análisis de demandas, propuestas e iniciativas sociales	Foros, reuniones	Actores sociales	Temas clave en que se debe actuar
- Visualización de escenarios a mediano y largo plazo	Trabajo en grupo	Equipo Técnico	Marco para la definición de objetivos
- Presentación del análisis general y conclusiones temáticas	Reunión	Concejo Comunal	Opinión y acuerdos de coordinación
<b>C.- FORMULACION DE LA PROPUESTA GENERAL</b>			
- Opciones estratégicas de desarrollo económico y social	Trabajo en grupo	Equipo Técnico	Abanico de posibilidades
- Dimensión territorial de la Propuesta General	Trabajo en grupo	Equipo Técnico	Prioridades por áreas territoriales
- Definición de objetivos (por temas y áreas)	Sesiones de trabajo	Alcalde y E. Técnico	Acuerdos de trabajo
- Definición de lineamientos y prioridades estratégicas	Sesiones de trabajo	Alcalde y E. Técnico	Acuerdos programáticos



ACTIVIDADES	FORMA DE TRABAJO	PARTICIPANTES	RESULTADO ESPERADO
<b>D.- VIABILIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
- Consulta ciudadana (objetivos, lineamientos y prioridades)	Foros, reuniones	Actores sociales	Activación de procesos de discusión
- Evaluación de la capacidad de acción municipal	Sesiones de trabajo	Alcalde y E. Técnico	Alcances y límites del PLADECO
- Evaluación de posibles alianzas público-privadas	Sesiones de trabajo	Alcalde y E. Técnico	Alcances y límites del PLADECO
<b>E.- DESARROLLO DE LA PROPUESTA</b>			
- Formulación de las políticas de desarrollo comunal	Trabajo en grupo	Equipo Técnico	Pautas para orientar decisiones
- Sistematización cartera de estudios, programas y proyectos	Trabajo en grupo	Equipo Técnico	Criterios de ordenamiento
- Evaluación de probables Impactos de iniciativas privadas	Trabajo en grupo	Equipo Técnico	Grado de "sintonía" con el Plan
- Programa plurianual de inversión pública	Trabajo en grupo	Equipo Técnico	Plazos, recursos, responsables
<b>F.- VALIDACIÓN INSTITUCIONAL Y SOCIAL</b>			
- Ronda de exposiciones y debates	Foros, reuniones	Actores sociales	Aprobación y críticas a la propuesta
<b>G.- MARCO OPERATIVO Y DE GESTIÓN DEL PLAN</b>			
- Definición de corresponsabilidades institucionales	Sesiones de trabajo	Alcalde y E. Técnico	Acuerdos de trabajo
- Preparación bases de acuerdos y convenios	Foros, reuniones	Actores sociales	Compromisos y acuerdos
- Elaboración documento final del PLADECO	Trabajo en grupo	Equipo Técnico	Instrumento de divulgación del Plan
- Presentación y aprobación del PLADECO	Reunión	Concejo Comunal	Aprobación

## 2. PROCESO DE VALIDACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN

Durante el proceso para la validación social y aprobación del Plan de Desarrollo Comunal, concurrirán diversos actores políticos y sociales. Dichos actores son: el equipo técnico encargado de la formulación del Plan; el Alcalde en su calidad de máxima autoridad en la Comuna, los integrantes del Concejo Comunal y los representantes de las organizaciones sociales de la Comuna.

Todos ellos -en función de sus roles específicos- habrán de intervenir, opinar y decidir en determinadas etapas de la formulación del Plan. El equipo técnico principalmente: *“analiza...”, “propone...”, “somete a consideración...”, “prepara pautas...”, “elabora...”*. Su misión es proporcionar antecedentes y elementos de juicio al Alcalde y al Concejo Comunal, contribuyendo a aclarar las bases teóricas y prácticas en las que se sustenta el Plan. Por su parte, el Alcalde: *“aprueba...”, “asigna responsabilidades...”, “evalúa cursos de acción.....”, “somete a la consideración del Concejo.....”, “convoca a la ciudadanía.....”*. Es decir, toma decisiones y somete al Concejo las materias que les son propias a este órgano. El Concejo Comunal, en cumplimiento de sus funciones: *“emite opinión...”, “promueve iniciativas..”, “aprueba o rechaza el documento final del Plan”*. Las organizaciones sociales, *“expresan demandas...”, “se informan...”, “proponen modificaciones...”, “comprometen su participación..”*.

En el **Cuadro Nº 5: PROCESO DE VALIDACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN**, adjunto, se detalla una secuencia apropiada y coherente con las etapas de formulación técnica del Plan, descritas en detalle en el punto anterior.

CUADRO Nº 5

**PROCESO DE VALIDACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN**

EQUIPO TÉCNICO	ALCALDE	CONCEJO MUNICIPAL	ACTORES SOCIALES
<p>Pone en marcha actividades previas a la formulación del Plan, definiendo estructura y programa de trabajo</p>			
	<p>Examinan contexto nacional y regional, identificando limitaciones y oportunidades de desarrollo para la Comuna.</p>		
<p>Analiza la situación actual, visualiza escenarios posibles, identifica y caracteriza los temas vinculados con el desarrollo local</p>			
	<p>Somete diagnóstico de la situación actual y escenarios a la consideración del Concejo</p>		
		<p>Emite opinión sobre situación actual y perspectivas de la Comuna; se pronuncia acerca de los grandes temas del desarrollo .</p>	
	<p>Convoca a actores sociales y expone lo acordado con el Concejo Comunal. Pide cooperación de ciudadanos para la elaboración del Plan</p>		
			<p>Expresan sus demandas, propuestas e iniciativas para el desarrollo de la comuna. Se informan y comprometen su colaboración.</p>

EQUIPO TÉCNICO	ALCALDE	CONCEJO MUNICIPAL	ACTORES SOCIALES
Analiza demandas, propuestas e iniciativas sociales			
Estudia alternativas y propone cursos posibles de acción estratégicos.			
Propone objetivos, lineamientos y prioridades (sociales, económicas y territoriales)			
Analizan la viabilidad de la Propuesta General del Plan. Evalúan la capacidad de acción del Municipio y las posibilidades de alianzas estratégicas			
	Aprueba la Propuesta General y define los procedimientos para una consulta social ampliada acerca de su contenido.		
	Someten la propuesta general del Plan a la consideración de los principales actores sociales de la Comuna.		Se informan, analizan y proponen modificaciones y/o complementos

EQUIPO TÉCNICO	ALCALDE	CONCEJO MUNICIPAL	ACTORES SOCIALES
<p>Introduce las modificaciones necesarias a la propuesta general.</p> <p>Propone las políticas y programas de acción específicos.</p>			
	<p>Aprueban el conjunto de políticas y programas estratégicos para el desarrollo de la Comuna</p>		
	<p>Convoca a ronda de exposiciones y debates en torno a las propuestas específicas del Plan</p>		<p>Se informan y aportan sugerencias para coordinar acciones y lograr los objetivos.</p>
<p>Elaboran y acuerdan el marco operativo y de gestión del PLADECO.</p>			
<p>Elabora documento final del Plan de Desarrollo Comunal</p>			
	<p>Confirma los compromisos sectoriales y sociales adquiridos</p>		
	<p>Presenta el PLADECO ante el Concejo Comunal</p>		
		<p>Aprueba y pone en vigencia el PLADECO.</p>	

## **VI SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN**

Tras la aprobación del Plan de Desarrollo Comunal, se inicia un proceso de coordinación y gestión institucional para asegurar la materialización, seguimiento y evaluación de las acciones propuestas. En esencia, este proceso incluye:

- Sistematizar los compromisos adquiridos,
- Desarrollar las ideas y perfiles de proyecto según las metodologías oficiales,
- Ingresar proyectos y programas al Sistema Nacional de Inversiones para su recomendación técnica,
- Lograr la asignación de recursos sectoriales o regionales según corresponda,
- Supervisar el cumplimiento de los acuerdos sociales adoptados y, en su caso, adoptar las medidas necesarias para lograr los objetivos propuestos.

Este proceso no está exento de dificultades. Debe ceñirse a los lineamientos programáticos acordados y plasmar en acciones concretas el paquete de compromisos adquiridos durante el proceso de formulación del Plan. En el contexto actual se requieren formas modernas y dinámicas de gestión y administración, particularmente en lo que se refiere al involucramiento real de los actores sociales en las acciones del Plan de Desarrollo.

Este involucramiento no se limita solamente a compartir un determinado diagnóstico y prognosis o identificar convergencias en torno a ciertos objetivos generales de desarrollo.

En realidad, el punto central que interesa resolver de común acuerdo es el relativo a desafíos y derivados de ellos y los compromisos que están dispuestos a suscribir los diferentes actores sociales, en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Tales compromisos suponen alianzas estratégicas entre actores, convenios y acuerdos de cooperación mutua, que habrán de reflejarse en la programación de actividades, en la asignación de recursos e, incluso, en la definición técnica, diseño y alcance de cada proyecto en particular. Pero esto no es todo, la programación de actividades derivadas de la propuesta estratégica, debe además ser coherente con aquellos programas y proyectos promovidos desde otros niveles e instancias sectoriales y territoriales (Ministerios, Servicios Públicos, Gobierno Regional).

Una tarea compleja como la que aquí se menciona supone la adopción de instrumentos que simplifiquen la sistematización y registro de información sobre proyectos estratégicos y acuerdos logrados. Instrumentos que permitan dar seguimiento al conjunto de actividades derivado de cada línea programática y proyecto estratégico, plazos y recursos comprometidos, incluyendo la anotación detallada de las responsabilidades compartidas que dichas actividades implican.

El instrumento sugerido en este caso, es un conjunto de planillas que, bajo el nombre genérico de **CORRESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL** (Ver esquema al final de este apartado), permiten ordenar los antecedentes e información necesarios y periódicamente verificar el normal desarrollo de los programas y proyectos.

La primera de estas planillas está destinada a registrar qué tipo de organismos e instituciones comunales, regionales y nacionales (públicas y privadas) están directa o indirectamente involucradas en cada proyecto estratégico, permitiendo una visión completa de los compromisos que se derivan del PLADECO.

Las demás planillas, de similar formato, están destinadas al registro actualizado y a las consultas periódicas de aspectos específicos asociados a cada proyecto, anotándose en el casillero correspondiente de cada una de ellas, información como la que se señala a continuación:

- Descripción del compromiso específico que asume cada Unidad;
- Calendario de actividades de cada institución, asociado al calendario general del proyecto y/o programa (programado y real);
- Flujo de recursos materiales y financieros (programado y real);
- Datos de las fichas técnicas de proyectos que resulten pertinentes
- *Documentación de respaldo: actas, acuerdos institucionales, convenios privados, resoluciones, compromisos de aportes presupuestarios, etc.*

Las planillas deben ser actualizadas - mes a mes - por las unidades responsables, de modo que constituyan realmente un instrumento para el seguimiento y evaluación de desempeño en apoyo a la toma de decisiones de las autoridades comunales, colocando oportunas señales de alerta acerca de retrasos, paralizaciones, incumplimientos y/o perjuicios ocasionados en el desarrollo de los diferentes proyectos.



La aplicación de la mayoría de las técnicas y procedimientos descritos en los capítulos anteriores de este documento y los señalados en este apartado para el seguimiento y evaluación del Plan, de una u otra forma, suponen un acceso fácil tanto a la información estadística, documental y cartográfica que sustentan las propuestas estratégicas del Plan, como a los argumentos y cálculos que respaldan cada uno de los proyectos y programas de acción.

Lo primero es relativamente cierto, porque la recolección, sistematización y análisis de información fue una etapa necesaria de la formulación del Plan, de la cual quedan registros centralizados en la unidad técnica encargada de su formulación (SECPLAN).

La información sobre proyectos, en cambio, casi siempre se encuentra dispersa en diversas dependencias públicas, ordenada en función de múltiples criterios y no necesariamente actualizada.

Para poder ejercer un control medianamente efectivo del cumplimiento de los objetivos y lineamientos estratégicos y adoptar en forma oportuna las medidas correctivas que sean necesarias, resulta indispensable reunir y sistematizar un conjunto significativo de datos, actualizados y de fácil consulta, asociados a los diferentes programas, iniciativas y proyectos.

La posibilidad de análisis, monitoreo y ajuste del conjunto de proyectos que integran el Plan de Desarrollo Comunal, interesa no sólo al equipo profesional encargado de su seguimiento, sino a las autoridades comunales (Alcalde y Concejo), a los jefes de servicios, a los empresarios y a las organizaciones sociales.

A estos efectos, la Municipalidad debería organizar y poner en funcionamiento su propio *banco de datos y proyectos*, conteniendo información indispensable para:

- a) Elaborar estudios, tanto sectoriales como territoriales, anticipando las posibles repercusiones sobre la economía y la calidad de vida que se perciben como resultado de la ejecución del conjunto de proyectos que ya están o se pondrán en marcha.
- b) Programar y presupuestar recursos anuales y plurianuales en función de la lógica global del Plan de Desarrollo Comunal.
- c) Constatar, en forma periódica, si se está cumpliendo cabalmente con los objetivos estratégicos y las líneas programáticas trazadas y, en su caso, sugerir las medidas a tomar respecto a la secuencia, alcance y oportunidad de las acciones y proyectos.
- d) Monitorear el avance de los diferentes proyectos, prevenir situaciones críticas, anticipar soluciones y, en general, dar seguimiento eficaz al conjunto de proyectos programados.
- e) Estudiar los impactos sociales, económicos y ambientales, evaluando los efectos combinados de dos o más proyectos que inciden sobre un mismo territorio.

Para resolver este tipo de problemas se requiere de un banco de datos que reúna, no sólo la información técnica asociada a los proyectos de inversión pública, sino además toda aquella referente a programas sociales, proyectos privados, aplicación de instrumentos de fomento productivo, subsidios, acciones comunitarias y, en general, información útil que haga posible la elaboración de estudios coyunturales y prospectivos destinados a evaluar los impactos producidos por uno o varios proyectos; información que facilite la toma de

decisiones, respalde operaciones regulares de seguimiento y control de programas y proyectos, etc.

Este banco de datos y proyectos, debería incluir explícitamente la dimensión territorial de las acciones previstas, tanto en lo referente a la localización y área de influencia de cada proyecto, como a los datos básicos sobre la situación económica y social de los lugares en que se ejecutan.

En particular, en lo que se refiere a programas y proyectos, la forma de ordenar la información debería ser la de una Base de Datos que permita el posterior control y evaluación de los compromisos estratégicos, recuperando información según campos preestablecidos, como por ejemplo:

- **Por programas y proyectos:** para permitir el seguimiento y evaluación de los compromisos del Plan;
- **Por localidades:** para visualizar las iniciativas que se pondrán en marcha en un mismo espacio territorial, independientemente del tipo de proyecto o quién lo realice;
- **Por sector o ípo de proyecto:** vialidad urbana y rural, puentes, establecimientos de salud, viviendas, escuelas, obras de electrificación, obras de riego, etc.
- **Por fuente de financiamiento:** fondos propios, FNDR, fondos sectoriales, ISAR, IRAL, otros recursos.
- **Por año de ejecución:** 2003, 2004, 2005, años siguientes.

Para un más eficaz seguimiento de las acciones y proyectos previstas en el Plan, es importante destacar que el banco al que se hace alusión debería estar diseñado de manera que permita analizar lo que está sucediendo en la Comuna con los proyectos de inversión que están en marcha, reconsiderar prioridades, promover nuevas iniciativas, programar o reprogramar conjuntos de acciones, evaluar impactos económicos o sociales y, en general, interpretar situaciones coyunturales y predecir tendencias con el propósito de apoyar las decisiones públicas y privadas.

En lo que se refiere a la información sobre proyectos bastaría, en principio, con: una ficha que registre los compromisos institucionales; un conjunto de variables que permitan en cualquier momento comparar el avance físico programado y el real, así como las causas y consecuencias de las variaciones ocurridas; un conjunto de datos geo-referenciados que permitan visualizar en mapas tanto las características de los proyectos como el entorno social, ambiental y económico en que se ejecutan.

## CORRESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL

LINEA ESTRATEGICA	MUNICIPALIDAD					G. REGIONAL				GOB. NACIONAL	EMPRESAS PUBLICAS	EMPRESAS PRIVADAS	ORG. SOCIALES
	PROYECTOS	SPL	DOM	DDC	TyT	otros	SRM	SPB	DIV				
<b>DES. PRODUCTIVO</b>													
	PR 1	○									○		
	PR2			○	○	○				○		○	○
<b>DES. SOCIAL Y CULTURA</b>													
	PR3						○		○		○	○	
	PR4			○				○		○			○
<b>SERVICIOS PUBLICOS</b>													
	PR5				○		○				○	○	
	PR6	○						○			○		
	PR7			○						○			○
<b>INFRAESTRUCTURA</b>													
	PR8		○		○		○				○		○
	PR 9	○						○	○		○		
	PR10			○	○					○			○
<b>XXXXXXXXXXXX</b>													
	PR11		○		○		○				○		○
	PR...		○				○		○				
	PR N			○	○					○		○	○

SPL Secretaría de Planificación Comunal  
 DOM Dirección de Obras Municipales  
 DDC Dirección de Desarrollo Comunitario  
 TyT Transito y Transporte

SRM Secretarías Regionales Ministeriales  
 SPB Servicios Públicos Regionales  
 DIV Divisiones Gobierno Regional

## BIBLIOGRAFÍA DE APOYO

1. Galdames, Rafael; Menéndez, Jorge; Yévenes, Ariel. **“¿Tiene futuro Nacimiento? Una Visión Paradigmática del Desarrollo Local”**. Estudios Regionales 21, Centro de Estudios Urbano Regionales, Universidad del Bio-Bio, Chile, Diciembre 2001.
2. Gobierno Regional VIII Región; Secretaría Regional de Planificación y Coordinación VIII Región. Licitación Pública programa **“Aplicación de Planes de Desarrollo Comunal en la Región del Bío Bío”**. Gobierno Regional - SERPLAC VIII Región, Chile, 2001.
3. Inostroza Fernández, Luis. **“Lineamientos Metodológicos para la formulación de Planes Comunales o Municipales”**, Dirección de Desarrollo y Gestión Local, ILPES/CEPAL, Santiago, Chile, 1998.
4. Leiva Romero, Víctor. **“Percepciones sobre el grado de importancia y utilización de los Planes de Desarrollo Comunal en la gestión municipal”**, División de Planificación Regional Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago, Chile, 2000.
5. Ministerio del Interior - Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, **“LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES Texto refundido, coordinado y actualizado de la Ley N° 18.695”**, Santiago, Chile, Junio 2002. Disponible en [www.subdere.cl](http://www.subdere.cl)
6. Ministerio del Interior - Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, **“Gobiernos Regionales: Legislación y Jurisprudencia Administrativa (Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional)”**, Santiago, Chile, 1998. Disponible en [www.subdere.cl](http://www.subdere.cl)

7. Oelckers Camus, Osvaldo; Allesch Peñailillo, Johann. **“La Administración Comunal”**, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso.
8. Schobin, Annette. **“Planificación de Desarrollo Comunal experiencias en cuatro comunas de la provincia de Llanquihue”**, Capítulo Provincial Llanquihue Asociación Chilena de Municipalidades, Puerto Montt, marzo de 2000. Disponible en [www.munitel.cl](http://www.munitel.cl)
9. Secretaría Regional de Planificación y Coordinación VII Región. Términos de Referencia **“Elaboración del Plan de Desarrollo Comunal”**. SERPLAC VII Región, Chile, 1999.
10. Silva Lira, Iván. **“Metodologías para la Elaboración de Estrategias de Desarrollo Local”**, Dirección de Desarrollo Local y Regional. ILPES/CEPAL, Santiago, Chile. 2001.
11. Soms García, Esteban. **“Planes de Desarrollo Comunal”**, Ministerio de Planificación y Cooperación, Programa PADERE Nacional, (Convenio MIDEPLAN/PNUD), Santiago, Chile, noviembre de 1995. Disponible en [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)
12. Soms García, Esteban. **“Apuntes Metodológicos para la elaboración de Estrategias y Planes Regionales”**, Ministerio de Planificación y Cooperación, Programa PADERE Nacional, (Convenio MIDEPLAN/PNUD), Santiago, Chile, noviembre de 1995.
13. Wilson, Frances. **“Información Comunal para Diagnósticos y Análisis de Proyección Socioeconómica”**, Red de Desarrollo Económico Local de la Fundación Friedrich Ebert, Santiago, Chile, 1999. Disponible en [www.redel.cl](http://www.redel.cl) (se puede solicitar versión completa en esta misma dirección)

## **ANEXO Nº 1**

### **CARACTERIZACION DE LAS COMUNAS DEL PAIS**



## **CARACTERIZACION DE LAS COMUNAS DEL PAIS**

### **1. ASPECTOS GENERALES**

El análisis de las comunas del país –que es una actualización y ajuste de la misma parte del documento metodológico anterior (año 1995)- tiene por objeto identificar aquellas donde resulta más pertinente la metodología propuesta para elaboración de los PLADECO. Para esto se utiliza una matriz de doble entrada que permite clasificar las comunas de acuerdo a su grado de complejidad y a la posibilidad técnica de resolver problemas que les afectan. Las comunas que, luego del análisis de los datos, muestran grados de complejidad medios y bajos y que además poseen adecuadas y reducidas capacidades técnicas corresponden a aquellas para las cuales aplica dicha metodología.

La planificación del desarrollo comunal se ha ido consolidando en los últimos años y es una práctica cada vez más frecuente en Chile. Sin embargo, los organismos técnicos regionales, entre ellos las Secretarías de Planificación y Coordinación, continúan siendo 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.

Aunque el intercambio de experiencias entre municipalidades es aún poco fluido, el mayor interés por el tema se demuestra en la existencia de múltiples orientaciones metodológicas relativamente nuevas que constituyen aportes de diversas instituciones y expertos a la formulación y gestión de los planes comunales, pero que en muchas ocasiones carecen de la difusión necesaria, y que además, suelen ser presentados como guías de carácter general lo que dificulta su aplicación en comunas que presentan carencias para realizar una adecuada gestión comunal.

A nivel nacional las orientaciones existentes han incorporado débilmente los cambios institucionales, sociales y económicos ocurridos en los últimos años, situación negativa que se pretende revertir a través de la actualización de estos contenidos metodológicos.

Es bien sabido que las metodologías que se utilizan para realizar planes en comunas muy pobladas y con problemas complejos <sup>1</sup>, desde un punto de vista conceptual y también práctico no pueden ser aplicadas ni adaptadas en la gran mayoría de comunas medianas y pequeñas que existen en el país, las cuales presentan características y problemas propios de sus realidades. Por esta razón es necesario definir el grupo de comunas a las que se dirige una metodología en particular.

---

<sup>1</sup> Se trata de comunas eminentemente urbanas, particularmente complejas 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.

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<sup>2</sup>, es preciso recordar que en el país el 56% de las comunas tienen menos de 20.000 habitantes (un 13.2% posee menos de 5.000 hab.) y sólo un 13,5% tiene entre 100.000 y 501.000 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).**

---

<sup>2</sup> Para este trabajo se utilizaron los resultados preliminares del Censo 2002 del INE

## **CARACTERIZACION DE LAS COMUNAS**

Para tener una visión más precisa de la complejidad de los problemas que enfrentan las diferentes comunas se utilizó el indicador de población y se incorporó información sobre la variación intercensal de población y los niveles de pobreza para las comunas del país, además de las dimensiones del índice de desarrollo humano elaborado por el PNUD. Por otro lado, para intentar clasificar la posibilidad técnica que poseen los municipios del país para resolver sus problemas, se compararon comunas de tamaño poblacional similar en aspectos como: los ingresos municipales y la cantidad y monto de los proyectos presentados y aprobados en el sistema nacional de inversiones para cada una de las comunas del país en los últimos años.

Atendiendo a que el objetivo último de un esfuerzo de esta naturaleza es caracterizar la complejidad y posibilidad técnica relativa de las comunas para poder perfilar el contenido y alcance de una metodología de planificación, se optó por consultar las opiniones de diversos especialistas de cada región del país respecto de la capacidad técnica para resolver problemas, ejercicio que permitió enriquecer los resultados obtenidos a través de la información utilizada.

Si se analiza el crecimiento demográfico de la última década (entre 1992 y 2002) a nivel nacional, se puede apreciar que en 49 comunas con más de 100.000 habitantes se concentró el 68% del incremento poblacional total. A la inversa, sólo el 32% del incremento poblacional '92 - '02 se localizó en las restantes 292 comunas.

En el caso de la Región Metropolitana, el 80.6% del incremento regional '92-'02 se concentró en las 27 comunas que tienen actualmente más de 100.000 habitantes. En las regiones I, II y XII, cerca del 95% del incremento correspondió a comunas con más de 100.000 hab. **(Ver Cuadro N°2)**

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.: Iquique, Viña del Mar, Valparaíso, Las Condes, Providencia, Santiago, Concepción, Temuco, Punta Arenas).
  
- B.-** Comunas muy pobladas y complejas que no disponen de los medios suficientes para desempeñar adecuadamente sus funciones (Ej: Arica, Copiapó, Coquimbo, Recoleta, Pudahuel, La Florida, Puente Alto, Chillán, Osorno).
  
- 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 Vallenar, San Felipe, Quillota, San Fernando, Constitución, Penco, La Unión, Coyhaique, entre otras.

- D.-** Comunas pequeñas (entre 10.000 y 50.000 hab.), con problemáticas y recursos variables, como es el caso de Tocopilla, Caldera, Illapel, Limache, Curacaví, San Vicente, Parral, San Clemente, Mulchén, Yumbel, Arauco, Traiguén, Castro, entre otras. Donde también se pueden distinguir municipios con alta capacidad técnica como Hualqui, Pucón, Pto. Varas, Pto. Natales y otros con pocos recursos y baja capacidad técnica como Tierra Amarilla, Los Vilos, Isla de Maipo, Las Cabras, Negrete, Victoria, Collipulli, Quellón).
- E.-** Comunas escasamente pobladas (104 comunas de un total de 342, 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.

El 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 procedimientos para la planificación comunal del desarrollo. **(Ver Cuadro N° 3 y detalle por regiones).**

Una primera interpretación de los resultados de la matriz en cuestión, muestra que alrededor de 109 municipalidades enfrentan actualmente problemas de mediana y gran complejidad y tienen reducidas posibilidades de resolverlos por sí mismas. En una situación intermedia se encuentran 190 municipalidades, en que la mayor o menor complejidad de los problemas va de la mano de las posibilidades de resolverlos. Sólo 43 municipalidades, según este análisis, están 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 53 comunas de alta complejidad, donde se requiere la intervención permanente de especialistas (primera columna de la izquierda) y las 39 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 250 comunas (73 % del total) que requieren asistencia técnica para la elaboración de sus planes de desarrollo (sector sombreado de la matriz).

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.



CUADRO N° 1

NUMERO DE COMUNAS POR RANGO DE POBLACIÓN

	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	%
<b>I</b>	4	2	1	1			1	1	10	2.9%
<b>II</b>	1	2	2	1	1		1	1	9	2.6%
<b>III</b>		1	2	4	1		1		9	2.6%
<b>IV</b>		3	2	3	4	1	2		15	4.4%
<b>V</b>	1	2	8	11	8	5	1	2	38	11.1%
<b>VI</b>		2	8	12	8	2	1		33	9.6%
<b>VII</b>		2	8	9	8	1	1	1	30	8.8%
<b>VIII</b>		4	11	13	15	5	2	2	52	15.2%
<b>IX</b>			6	11	12	1		1	31	9.1%
<b>X</b>	2	3	8	16	10		3		42	12.3%
<b>XI</b>	4	3	1		2				10	2.9%
<b>XII</b>	7	1	1	1			1		11	3.2%
<b>R.M.</b>		1	1	5	6	15	17	7	52	15.2%
<b>PAIS</b>	19	26	59	87	75	30	31	15	342	
<b>%</b>	5.6%	7.6%	17.3%	25.4%	21.9%	8.8%	9.1%	4.4%		100.0%

CUADRO N° 2  
**CRECIMIENTO DEMOGRAFICO 1992 - 2002**

	Total Comunas			Comunas con más de 100.000 habitantes				
	A	B	C	D	E	F	% D / A	% F / C
	N° comunas	Población 2002	Incremento '92- 02	N° comunas	Población 2002	Incremento '92- 02		
<b>I</b>	10	426,351	86,772	2	399,367	78,234	20.0	90.2
<b>II</b>	9	492,846	82,122	2	434,892	84,677	22.2	103.1
<b>III</b>	9	252,353	21,480	1	127,712	26,805	11.1	124.8
<b>IV</b>	15	600,363	95,976	2	322,562	78,980	13.3	82.3
<b>V</b>	38	1,542,492	158,156	3	696,198	4,952	7.9	3.1
<b>VI</b>	33	773,950	77,581	1	212,222	24,898	3.0	32.1
<b>VII</b>	30	904,104	67,963	2	323,530	47,914	6.7	70.5
<b>VIII</b>	52	1,853,678	119,373	4	791,243	45,815	7.7	38.4
<b>IX</b>	31	864,929	83,687	1	243,731	46,495	3.2	55.6
<b>X</b>	42	1,061,735	112,926	3	454,293	74,386	7.1	65.9
<b>XI</b>	10	86,697	6,196	0	0	0	0.0	0.0
<b>XII</b>	11	151,869	8,671	1	120,891	7,225	9.1	83.3
<b>R.M.</b>	52	6,038,974	781,037	27	4,866,853	629,435	51.9	80.6
<b>PAIS</b>	342	15,050,341	1,701,940	49	8,993,494	1,149,816	14.3%	67.6%

NOTA 1: Las comunas de más de 100.000 hab. son normalmente receptoras de migraciones internas, lo que explica en parte el crecimiento de Copiapó (124,8%) a expensas principalmente del despoblamiento de Diego de Almagro.

NOTA 2: En la Región Metropolitana actualmente hay 24 comunas con más de 100.000 hab., se tomaron 27 por que un grupo comunas (3) que en 1992 tenían 100.000 Hab. actualmente bordean la cifra. A su vez la Comuna de Quilicura ingresó al grupo de comunas más pobladas.

**D/A :** Porcentaje de comunas con más de 100.000 habitantes, respecto al total de Comunas de cada Región.

**F/C :** Porcentaje de crecimiento intercensal en comunas con más de 100.000 habitantes, respecto al total de crecimiento regional.

CUADRO N° 3

**COMUNAS SEGUN COMPLEJIDAD Y POSIBILIDAD TECNICA DE RESOLVER LOS PROBLEMAS - TOTAL PAIS**

	<b>Grado de complejidad de los problemas comunales</b>			
<b>Posibilidad técnica de resolver problemas</b>	<b>ALTA</b>	<b>MEDIA ALTA</b>	<b>MEDIA BAJA</b>	<b>BAJA</b>
<b>ALTA</b>	17	4	6	6
<b>MEDIA</b>	20	29	39	27
<b>BAJA</b>	16	1	72	105
<b>SUBTOTAL</b>	<b>53</b>	<b>34</b>	<b>117</b>	<b>138</b>

	Comunas que requieren metodologías especiales.
	Comunas donde aplica la metodología propuesta.
	Comunas donde aplican metodologías más sencillas

## **ANEXO Nº 2**

### **MARCO LEGAL DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**

## MARCO LEGAL DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

### 1.- ANTECEDENTES

En términos similares a como lo establece la **Constitución en el artículo 107 reformado**; la **Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades** (LOCM N° 18.695) en su **artículo 1º**, 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.

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 hace muy poco los esfuerzos de planificación comunal se asociaban 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 las 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 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.

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 MUNICIPALES<sup>3</sup>

Los artículos 15 al 17 de la LOC de Municipalidades establecen las formas en que se pueden organizar los Municipios, de acuerdo a la población de la Comuna según el censo vigente. 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)**.

Artículo 15.- Las funciones y atribuciones de las municipalidades serán ejercidas por el alcalde y por el concejo en los términos que esta ley señala. Para los efectos anteriores, las municipalidades dispondrán de una Secretaría Municipal, de una Secretaría Comunal de Planificación y de otras unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna, relacionadas con el desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos, administración y finanzas, asesoría jurídica y control. Dichas unidades sólo podrán recibir la denominación de Dirección, Departamento, Sección u Oficina.

Artículo 16.- En las comunas cuya población sea superior a cien mil habitantes, las municipalidades incluirán en su organización interna la Secretaría Municipal, la Secretaría Comunal de Planificación, y a lo menos, las unidades encargadas de cada una de las funciones genéricas señaladas en el artículo anterior.

Artículo 17.- En las comunas cuya población sea igual o inferior a cien mil habitantes, la organización interna de sus municipalidades incluirá la Secretaría Municipal y todas o alguna de las unidades encargadas de las funciones genéricas señaladas en el artículo 15, según las necesidades y características de la comuna respectiva. Asimismo, podrán incluir una Secretaría Comunal de Planificación.

Además de lo señalado en el inciso anterior, dichas municipalidades podrán refundir en una sola unidad, dos o más funciones genéricas, cuando las necesidades y características de la comuna respectiva así lo requieran.

El ámbito de funciones, es decir las tareas que debe cumplir el municipio como organismo de gobierno y administración de la Comuna es muy variado.

---

<sup>3</sup> LOCM N° 18.695, actualizada a enero de 2001

A las funciones tradicionales de administrar los bienes municipales, proveer servicios básicos como aseo y ornato, y encargarse de la planificación de la Comuna; en una reciente modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades se agregaron funciones de seguridad ciudadana, de fomento productivo y "otras" que sean de interés local <sup>4</sup>.

En la estructura más completa, las funciones o tareas asignadas a cada una de las unidades, es básicamente la siguiente<sup>5</sup>:

#### **SECRETARIA COMUNAL DE PLANIFICACION (SECPLAN)**

- Asesorar en la formulación de la estrategia municipal, políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo
- Asesorar en la elaboración de los proyectos del Plan Comunal de Desarrollo y del Presupuesto Municipal
- Evaluar cumplimiento de planes, proyectos, programas y presupuesto
- Elaborar bases generales y específicas, para llamados a licitación
- Recopilar información y analizar desarrollo de la Comuna
- Establecer vínculos técnicos con sector público y privado

#### **Asesor Urbanista adscrito a SECPLAN**

- Asesorar en la promoción del desarrollo urbano
- Elaborar proyecto Plan Regulador
- Estudiar proposiciones sobre planificación urbana intercomunal, formuladas al municipio por la SEREMI de Vivienda.

#### **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
- Capacitación laboral: proponer y ejecutar medidas
- Promoción del empleo: proponer y ejecutar medidas
- Fomento productivo local: proponer y ejecutar medidas

---

<sup>4</sup> Ley N° 19.602 de 1999, Modifica Ley Org. Constitucional de Municipalidades N° 18.695

<sup>5</sup> Artículos Nos. 20 al 31 de la LOC de Municipalidades N° 18.695

### **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**

- Velar por cumplimiento del Plan Regulador Com. y ordenanzas
- Aplicar normas subdivisión, construcción y urbanización
- Confeccionar catastro edificaciones y o. de urbanización
- Proponer y ejecutar: vialidad urbana y rural; viviendas sociales; infr. sanitaria; prevención de riesgos; auxilio emergencias.
- Dirigir las construcciones de responsabilidad municipal

### **ASEO Y ORNATO**

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

### **ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS**

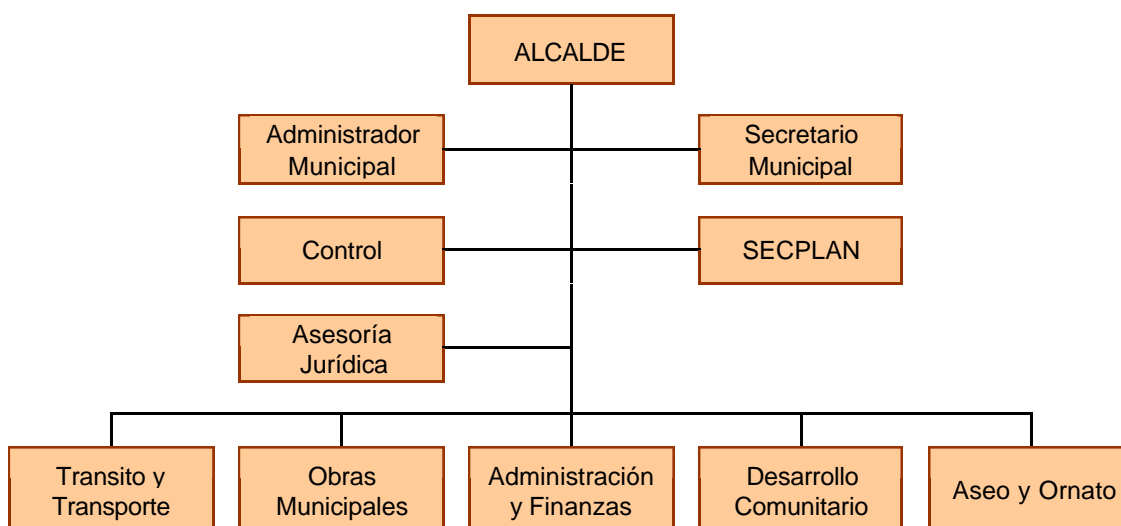
- Asesorar en la administración del personal de la municipalidad
- Colaborar con SECPLAN en elaboración del presupuesto
- Regular la percepción de ingresos y recaudarlos
- Efectuar los pagos municipales
- Llevar la contabilidad municipal

### **SERVICIOS SOCIALES TRASPASADOS**

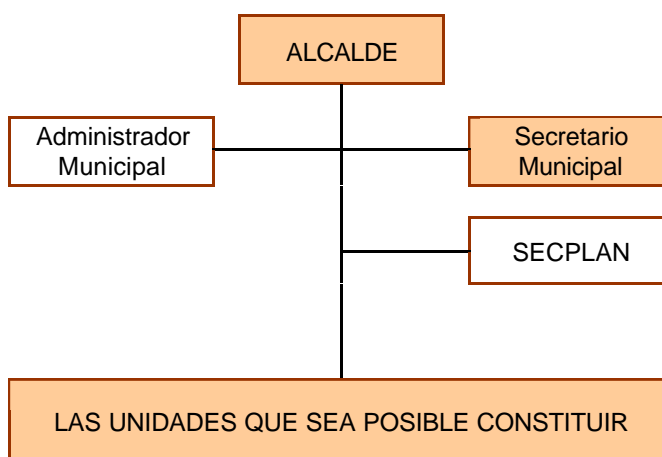
- Educación primaria y secundaria
- Salud primaria

## ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO

### COMUNAS CON MÁS DE 100.000 HABITANTES



### COMUNAS CON MENOS DE 100.000 HABITANTES



### 3. NATURALEZA DE LAS FUNCIONES MUNICIPALES.

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*. 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 el **Cuadro N° 1**. se clasifican dichas funciones, distinguiendo ocho tipos diferentes de tareas: 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; y de promoción del desarrollo social.

**CUADRO N° 1**  
**NATURALEZA DE LAS FUNCIONES MUNICIPALES**

TIPO DE ACTIVIDADES	Información y estudios	Planificación programación	Coordinación	Prestación de servicios	Administración de bienes	Fiscalización	Subvenciones y aportes	Promoción
<b>FUNCIONES</b>								
<b>SECPLAN</b>								
Preparar v coordinar planes programas v proyectos								
Asesorar en la elaboración del presupuesto municipal								
Evaluar cumplimiento de planes progr. v presupuesto								
Elaborar bases de licitación								
Recopilar información v analizar desarrollo de la Comuna								
Establecer vínculos técnicos con sector público v privado								
<b>D. DESARROLLO COMUNITARIO</b>								
Asesorar al Alcalde v Concejo en esta materia								
Prestar asesoría técnica a organizaciones comunitarias								
Asistencia social: proponer v ejecutar medidas								
Fomento productivo v promoción del empleo								
Salud pública: proponer v ejecutar medidas								
Protección ambiental: proponer v ejecutar medidas								
Educación v cultura: proponer v ejecutar medidas								
Deporte v recreación: proponer v ejecutar medidas								
Turismo: proponer y ejecutar medidas								
<b>D. TRÁNSITO y TRANSPORTE</b>								
Otorgar licencias para conducir vehículos								
Señalizar vías v determinar el sentido de circulación								
Aplicar normas sobre tránsito y transporte público								
<b>D. OBRAS MUNICIPALES</b>								
Velar por cumplimiento del P. Reg. v ordenanzas								
Aplicar normas subdivisión, construcción v urbanización								
Confeccionar catastro edificaciones v o. de urbanización								
Dirigir construcciones de responsabilidad Municipal								
Proponer y ejecutar medidas: vialidad urbana y rural; viv. sociales; infr. sanitaria; prevención riesgos; emergencias.								
<b>D. ASEO Y ORNATO</b>								
Aseo de vías, parques, plazas v jardines								
Extracción de basuras								
Constr., conservación y administración áreas verdes								
<b>ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS</b>								
Colaborar con SECPLAN en elaboración del presupuesto								
Regular la percepción de ingresos municipales								
Efectuar pagos v recaudar ingresos								
llevar la contabilidad municipal								
<b>SERVICIOS SOCIALES TRASPASADOS</b>								
Educación primaria v secundaria								
Salud primaria								

#### 4.- ATRIBUCIONES MUNICIPALES

Las atribuciones que competen al municipio son los mecanismos que la ley le entrega para que pueda cumplir con las funciones que le han sido encomendadas.

Esos mecanismos deben permitirle realizar los cometidos que la ley confía a la administración comunal, pues son los instrumentos jurídicos de que en concreto dispone para satisfacerlos.

La **LOC de Municipalidades**, en sus **artículos 5º al 11º**, 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; las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente; 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 **LOC de Municipalidades**, en su **Artículo 3º, letra a**, 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 5º, letra a**, se destaca como atribución esencial: *"Ejecutar el Plan Comunal de Desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento"*.

## 5.- 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 <sup>6</sup> :

- La aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito público;
- La aplicación de las disposiciones sobre construcción y urbanización;
- La planificación y regulación de la Comuna (Plan de Desarrollo, Plan Regulador);
- El aseo y ornato de la Comuna;
- La promoción del desarrollo comunitario;
- La elaboración, aprobación y modificación del Plan Comunal de Desarrollo, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.

Además, las municipalidades cumplen **funciones compartidas** con otros órganos de la administración del Estado. Estas funciones son <sup>7</sup>:

- La asistencia social y jurídica;
- La salud pública;
- La protección del medio ambiente;
- La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo;
- 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;

---

<sup>6</sup> Artículo N° 3 LOC de Municipalidades N° 18.695

<sup>7</sup> Artículo N° 4 LOC de Municipalidades.



- El fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana;
- La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres;
- 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 cien funciones de distinta naturaleza, de lo cual el **Cuadro N° 2.** 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 económico, y 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, y el fomento productivo local.

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 Nº 2**  
**CORRELACION DE FUNCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES**

ADMINISTRACIÓN COMUNAL		SECLPLAN	D. DESARROLLO COMUNITARIO									D. T y T	D. OBRAS MUNICIPALES				D. A y O
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P
GOBIERNO REGIONAL		Planes comunales	Desarrollo Comunitario	Asistencia social	Salud pública	Protección ambiental	Educación y cultura	Deporte y Recreación	Turismo	Fomento Productivo	Promoción del Empleo	Transporte y tránsito	Urbanización	Vialidad rural y urb.	Viviendas sociales	Prevención riesgos	Áreas verdes
<b>FUNCIONES GENERALES</b>																	
1	Elaborar planes, políticas, programas	A.1											L.1				
2	Resolver distribución FNDR	A.2															
3	Destinar recursos ISAR	A.3															
4	Dictar normas en materias de su competencia												L.4	M.4			
5	Asesorar municipalidades	A.5	B.5		D.5	F.5	F.5			I.5	J.5	K.5	L.5	M.5	N.5		
6	Enfrentar situaciones de emergencia			C.6												O.6	
7	Desarrollar prog. de prevención desastres	A.7				E.7										O.7	
8	Participar acciones cooperación internacional	A.8															
9	Mantener relación con Gobierno Nacional																
<b>FUNCIONES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>																	
10	Establecer políticas desarrollo asent. humanos	A.10											L.10	M.10	N.10		
11	Mantener infraestructura v equipamiento	A.11			D.11	F.11	F.11	G.11	H.11			K.11	L.11	M.11			P.11
12	Proteger v mejorar medio ambiente	A.12			D.12	E.12	F.12		H.12								P.12
13	Coord. transporte intercomunal provincial etc.								H.13	I.13		K.13					
14	Fomentar desarrollo áreas rurales	A.14		C.14	D.14		F.14	G.14		I.14	J.14	K.14	L.14	M.14			
15	Prononar localización de organismos públicos	A.15			D.15		F.15										
<b>FUNCIONES DE FOMENTO PRODUCTIVO</b>																	
16	Formular políticas fomento asistencia v		B.16				F.16		H.16	I.16	J.16						
17	Priorizar la explotación de recursos naturales					E.17				I.17							
18	Promover investigación científica v tecnológica						F.18			I.18							
19	Promover educación superior v técnica									I.19	J.19						
20	Fomentar el turismo	A.20				E.20			H.20	I.20							
<b>FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL Y CULTURAL</b>																	
21	Prioridades para erradicación pobreza	A.21		C.21							J.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					L.23	M.23	N.23		
24	Distribuir recursos para programas sociales			C.24	D.24		F.24				J.24						
25	Realizar estudios calidad de vida	A.25		C.25	D.25	E.25	F.25				J.25		L.25		N.25		
26	Fomentar el arte v la cultura	A.26					F.26		H.26								

**ANEXO Nº 3**  
**ANÁLISIS DE LAS METODOLOGÍAS**  
**FRECUENTEMENTE UTILIZADAS**

## **ANÁLISIS DE LAS METODOLOGÍAS FRECUENTEMENTE UTILIZADAS**

En este apartado se expondrán características, énfasis temáticos, aportes y errores comunes que se deducen de la revisión de algunos documentos existentes que dicen relación con la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal.

Con este propósito, fueron analizados nueve documentos metodológicos de los cuales surgieron características y conclusiones generales. Siete de ellos se analizaron con mayor detalle usando una matriz –diseñada especialmente- que permite su comparación a través de la medición de los niveles de profundidad logrados, específicamente, en torno a los elementos que guían la descripción, el análisis, la coherencia y la evaluación en cada una de las etapas del Plan de Desarrollo Comunal y para el documento en su conjunto.

La comprensión y análisis de los contenidos de las propuestas actualmente vigentes permitiría incorporar en el nuevo texto metodológico elementos insuficientemente tratados en aquellas, así como también integrar las partes consideradas útiles y novedosas para quienes deben enfrentar el desafío de realizar Planes de Desarrollo Comunales.

Dentro de la gama de textos metodológicos existentes es necesario distinguir entre aquellos que explícitamente son presentados como metodologías para la elaboración de planes de desarrollo y los que, constituyendo guías metodológicas, no son reconocidas como tales.

Cabe señalar que, dentro de las metodologías explícitas analizadas, se encuentran: las realizadas por especialistas ligados a instituciones dedicadas a la planificación y al desarrollo local, tanto públicas, como internacionales y de investigación universitaria; y la desarrollada por el Ministerio de Planificación y Cooperación hace siete años.

En cuanto a las metodologías implícitas éstas se refieren a los documentos que constituyen guías para la elaboración de planes comunales, pero que su difusión es restringida. En este caso, se tomaron los términos de referencias para contratar consultorías elaborados por las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación y Coordinación.

## **1. CARACTERÍSTICAS DE LAS METODOLOGÍAS REVISADAS.**

En este apartado se presentan algunas de las características compartidas por los documentos metodológicos y otras que son específicas de algunas propuestas, las cuales han sido consideradas relevantes.

A. Una primera característica general se refiere a **la cantidad de información y temas que se señalan como mínimos a integrar en el diagnóstico del Plan.** En este sentido, en las propuestas metodológicas se observa como una característica habitual que se señale que debe realizarse un proceso exhaustivo de recolección y análisis de gran cantidad de información y datos de muchas áreas temáticas, lo que parece contradictorio si se estima que la etapa de diagnóstico debería recoger sólo las cuestiones esenciales con el fin de detectar las potencialidades y los obstáculos para el desarrollo de la comuna. Es más, tales

requerimientos de información detallada para los diversos ámbitos del desarrollo de una comuna no se condicen con la existencia en la práctica de la Administración del Estado de otros planes referidos a áreas específicas, que de igual forma reunirán y analizarán información sectorial y general (cabe señalar que no todas las propuestas poseen esta característica).

- B. Se observa que todas las metodologías para la elaboración de planes de desarrollo comunal establecen que debe realizarse un ejercicio de planificación a mediano y largo plazo, describiéndose en algunos casos particulares, métodos, procedimientos y actividades para su formulación. Sin embargo, constituye una característica **la indefinición del período de duración o vigencia del PLADECO**, en función del cual se establecen los objetivos, lineamientos y políticas. En otras palabras, no se explicita claramente a quien deberá realizar la tarea de diseñar y elaborar el Plan, cual sería un adecuado horizonte de planificación a tomar en cuenta.

Tampoco se liga el horizonte de planificación con el período por el cual es elegido el alcalde, lo que se puede relacionar con el hecho que la visión de la autoridad comunal no sea un elemento incorporado enfáticamente en las metodologías consultadas. Respecto de la relación del Plan con el período del Alcalde, y por lo tanto, con su visión y proyecto político, sólo pocos documentos (dos) establecen que esta relación se fundamenta en que resulta importante que el Plan además de contener análisis técnicos y las demandas y visiones de los ciudadanos incorpore las propuestas y compromisos adquiridos por la autoridad ante las personas de la comunidad.

Los demás documentos metodológicos señalan superficialmente o simplemente no plantean la incorporación de las visiones, criterios y definiciones políticas del alcalde respecto del desarrollo futuro de la comuna.

- C. Asimismo, **la definición de políticas para el plan y su rol dentro de las propuestas estratégicas de desarrollo es un aspecto que presenta una expresión débil en las metodologías** para la formulación de planes comunales de desarrollo, esto generalmente sucede más en documentos orientados a la docencia o capacitación, en los cuales se enfatiza en los métodos y técnicas de planificación, junto con la profundización en aspectos teóricos y se tiende a descuidar la visión política y operacional del Plan de Desarrollo. Una característica similar se advierte en los términos de referencias consultados.
- D. En términos generales se puede observar que el tema de las asociaciones municipales, entendido como un mecanismo que permite la solución de situaciones complejas que aquejan a dos o más comunas, corresponde a un tópico que no se incorpora en la etapa de desarrollo de la visión comunal. Más bien, **en las metodologías es común que se sugiera en la etapa de programación de inversiones** identificar y analizar cuales serían los programas y proyectos que resulta conveniente desarrollar con las municipalidades vecinas.

Las propuestas metodológicas que indican poseer un enfoque territorial, señalan la necesidad de visualizar el espacio en que está inserta la comuna como factor estratégico. Lo que significaría que existiría una orientación hacia prever posibles actores con los cuales la asociación en pos de un objetivo común podría resultar beneficiosa.



Por otro lado, otras metodologías orientadas a servir de guía práctica, más concreta, para la formulación de PLADECOS dejan de lado totalmente la detección de la necesidad de asociarse; no incorporan este tópico en la etapa de búsqueda de alternativas de solución a problemas comunales y conformación de la estrategia para alcanzar los objetivos a mediano y largo plazo.

- E. Todas las metodologías revisadas se preocupan de mostrar la importancia que tiene la incorporación del tema de la participación de la comunidad en la formulación del Plan de Desarrollo Comunal. Pero, **sólo algunas de ellas ahondan en la definición de métodos, formas o experiencias útiles para desarrollar procesos activos de participación en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación del PLADECOS**, y más escasos son aquellos que buscan continuidad y responsabilidad de la participación ciudadana para la gestión comunal.

Dentro de las propuestas que establecen métodos y acciones más específicas de forma de promover la participación se observa un grupo que enfatiza sobre la necesidad de la participación en todas las etapas del Plan, pero que integra las formas y acciones que permiten a la comunidad ser parte del proceso de formulación básicamente en la etapa de diagnóstico o hasta la formulación de la imagen objetivo y los objetivos comunales, en donde interviene para validar los resultados obtenidos. Otro grupo más reducido de propuestas metodológicas se diferencia del anterior, por el hecho que intenta incorporar con más fuerza a la comunidad en todas las fases del Plan, describiendo experiencias o planteando la creación de mecanismos institucionales que permitan y fomenten la participación de la sociedad en la gestión comunal de manera de lograr efectos positivos en la realidad.

Las metodologías implícitas tienen una característica distintiva que se refiere a que los consultores contratados deberán proponer los métodos que aseguren la participación de la comunidad, quedando en quienes contratan la potestad de aprobar o rechazar los mecanismos sugeridos. En estos documentos se establece claramente que no se aceptará que la comunidad intervenga sólo en actividades formales que busquen únicamente validar las propuestas que contiene el Plan.

- F. Una característica que dice relación con las materias y temas que deben incluir los PLADECO y que constituye a su vez en algunos municipios una preocupación o problemática difícil de superar, se refiere a que la gran mayoría de los documentos no entrega una guía o forma de definir que temas se deben incluir en un Plan de Desarrollo y porqué. Esto resulta ser un aspecto olvidado, pero importante en vista de la gran diversidad que presentan los municipios y Comunas del país.

Sucede normalmente en los documentos que se indican los temas que se deberían incorporar, sin mediar un fundamento y mostrando, en ocasiones, una clara orientación de los contenidos a involucrar y los enfoques que están detrás de ellos. Cerrándole las puertas a la posibilidad de análisis más comprensivos o que respondan a las características específicas de una zona determinada.

- G. Una última característica consiste en que existen documentos metodológicos que contienen propuestas generales sobre los temas y etapas del método de formulación del PLADECO, las cuales en ocasiones tienden a ser demasiado amplias de manera que no establecen criterios y métodos detallados que permitan guiar a municipios con baja capacidad técnica en la elaboración del Plan de Desarrollo Comunal.

En contraposición, se puede decir que del análisis y revisión realizados se desprende que las metodologías implícitas poseen un alto grado de desarrollo de las propuestas, esto no significa que lo anterior sea una situación generalizable al resto de este tipo de documentos. Pero, puede deberse a que los responsables de elaborar los términos de referencia se esmeren en especificar una gran cantidad de elementos propios de los PLADECO de forma que los ejecutores tengan un reducido margen de discrecionalidad y finalmente el proceso y los resultados se ajusten a lo planeado. Concordantemente con lo anterior se aprecia una tendencia a la especificidad excesiva en este tipo de documentos, lo cual eventualmente podría convertirlos en una guía muy engorrosa y rígida, especialmente para ser llevada a cabo por municipalidades con baja capacidad técnica.

Se considera que ambas características (la especificidad y la generalidad) de las metodologías pueden generar distorsiones que afecten la cabal comprensión de las guías, con las consiguientes repercusiones en la construcción y funcionamiento futuro del plan de desarrollo comunal.

## **2. ÉNFASIS QUE PRESENTAN LAS PROPUESTAS METODOLÓGICAS.**

Los énfasis que se describen en este apartado relacionados con las fases del plan (diagnóstico, visión estratégica y programación de inversiones) y el nivel de desarrollo que presentan las metodologías se basan, como ya se señaló, en la aplicación de una matriz que permite la evaluación.

Se cree importante verificar si las fases del PLADECO inscritas en las metodologías muestran un desarrollo equilibrado o no, de modo de poder apreciar sus distintos énfasis.

Es así como sólo uno de los documentos metodológicos analizados muestra equilibrio de las fases (ninguna fase posee mucho más desarrollo en cuanto a contenidos que las demás) y además alcanza niveles de desarrollo altos en descripción, elementos de análisis y coherencia, integrando tímidamente elementos de evaluación.

Otro grupo de propuestas presenta un relativo equilibrio entre las fases, sin embargo enfatizan más en unas que en otras.

De hecho dos son equilibradas en el desarrollo de sus fases y poseen un alto grado de desarrollo en cuanto a sus contenidos. Una de ellas muestra más énfasis en la etapa de diagnóstico mientras la otra profundiza más en la fase de visión estratégica del Plan.

Dentro de este grupo se encuentra una propuesta que posee también bastante equilibrio entre las fases, ahondando un poco más en las etapas de diagnóstico y visión estratégica, pero la diferencia radica en que sus contenidos son levemente menos específicos en comparación con las metodologías anteriores.

El tercer y último grupo de metodologías para la elaboración de PLADECO se puede clasificar debido a una característica que presentan en común, que ha sido denominada como “desarrollo escalonado descendente”, ya que poseen mayores contenidos en la fase diagnóstica, luego un poco menos de desarrollo en la etapa de visión estratégica, para terminar con un desarrollo donde generalmente sólo se logra un alto grado de elementos que guían hacia la descripción básica en la etapa de programación de inversiones. Excepción sea hecha de una metodología que presenta este desarrollo escalonado descendente, pero que posee más contenidos en las diversas etapas que las últimas propuestas a las que se hace referencia.

De lo anterior, se desprende que **el conjunto de todas las metodologías revisadas enfatiza, y en algunos casos especifica bastante, en la etapa diagnóstica del Plan.** Las otras etapas tienen un tratamiento que varía dependiendo de la metodología consultada. Seguramente estos hechos generarán algunas consecuencias, entre las que se cuentan:

- Excesiva especificidad, lo cual redundaría en que se dirige y condiciona la forma de realizar el diagnóstico.
- Por otro lado, poca definición y guía respecto de como abordar las materias y temas relacionados con las etapas de visión estratégica y programación de inversiones.

## 2.1 El nivel de desarrollo de las propuestas

En relación con los énfasis que presentan las metodologías parece pertinente analizar que sucede con los niveles de desarrollo de las propuestas. En este sentido se puede decir **que existe un alto nivel de descripción de los contenidos y definiciones mínimas de cada etapa**, salvo en la fase de programación de inversiones donde algunas metodologías muestran un insuficiente grado de desarrollo en este aspecto.

En cuanto al nivel de elementos que permiten o guían el **análisis** en la formulación del Plan Comunal de Desarrollo, estos presentan distintas realidades dependiendo de la metodología y la fase a que nos refiramos, en términos generales el nivel de análisis en la fase de diagnóstico de los planes es adecuado, descendiendo de nivel para las otras fases.

La incorporación de elementos que facilitan el **análisis de coherencia** en las metodologías también es muy variable, se aprecia en general que la cantidad de contenidos es suficiente. En la etapa que corresponde a la visión estratégica tiende a ser más completa al contrario de lo que sucede en la fase de programación de inversiones.

Se observa que **prácticamente todas las metodologías en las tres fases en que han sido divididas presentan un grado bajo o muy bajo de evaluación**, es decir, contienen pocos elementos que faciliten a quienes deben elaborar los PLADECO la revisión y actualización del mismo durante su formulación o con posterioridad. Se debe consignar que en algunas metodologías la etapa de visión estratégica contiene más elementos de evaluación.

Se puede concluir que los elementos, métodos, técnicas y guías menos presentes en las metodologías revisadas son los que permitirían realizar un análisis más profundo e integrador en las etapas de visión estratégica y programación de inversiones.

## **2.2 Otros énfasis**

Además de los énfasis ya descritos, las metodologías se caracterizan por adoptar enfoques temáticos que le otorgan un sello particular. Entre estos se encuentran las propuestas cuyos contenidos se configuran en función de los aspectos económicos del desarrollo, y, por lo tanto, cada uno de sus elementos se encuentra permeado por esta visión, relegando a un segundo plano los otros elementos que también son factores detonantes del desarrollo de una localidad.

La visión del territorio también aparece en las propuestas metodológicas. La diferencia entre documentos consiste en que la gran mayoría sólo plantea la necesidad de integrar este tipo de análisis, mientras existen otras metodologías que ejemplifican y describen métodos y técnicas orientadas a la construcción de un plan que conjugue una visión sectorial con una territorial.

### **3. ALGUNOS APORTES Y ERRORES COMUNES.**

Uno de los principales errores, que se desprende de lo ya señalado en este documento, es el énfasis que recibe la fase diagnóstica en desmedro de las otras fases dentro de las propuestas metodológicas, ya que si se le suma que una de sus características es la gran cantidad de información y datos que las propias metodologías especifican como necesaria, no resultaría extraño que los “decodificadores” de estas guías metodológicas reciban la señal que en el PLADECO se deben realizar diagnósticos con mucha información, no necesariamente analizada y relacionada con las otras partes de este, lo que en definitiva redundaría en la inadecuada construcción del instrumento.

El hecho que los diagnósticos presenten esta característica puede tener relación con que un aspecto escasamente considerado sea exaltar el potencial del diagnóstico como elemento que al recoger nuevas realidades sociales, económicas, políticas y culturales de una localidad permita de manera rápida la actualización de objetivos, lineamientos, así como también la adaptación y reformulación de los programas y proyectos.

Esto nos lleva al tema de la carencia de evaluación en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Comunal, característica presente, que puede atentar contra la capacidad de adaptación y flexibilidad que es fundamental para el éxito de un Plan, ya que debe dar cuenta de una realidad compleja y cambiante y estar conectado a los problemas y demandas de los ciudadanos que siempre varían.

Se estima que el tema de la participación y el enfoque territorial, probablemente en virtud de la complejidad de su operacionalización, rara vez pasa de una declaración de intenciones a métodos adecuadamente desarrollados.

Por otro lado, las metodologías revisadas presentan múltiples aportes, por ello se hará referencia a algunos de los más destacados. Se cree que hay contribuciones



en la descripción y análisis de experiencias y formas de hacer las cosas en temas como la participación de la comunidad en la formulación del Plan y en la gestión pública; la incorporación de la visión de la autoridad al PLADECO y el relacionar el proyecto político con el Plan de Gobierno y el Plan de Desarrollo.

De igual forma, se observan aportes interesantes en técnicas de planeación como por ejemplo, en la definición de vocaciones, lineamientos y objetivos, donde destaca la incorporación de métodos que poseen una visión más comprensiva y que identifican territorios de planificación intracomunales.

Finalmente, se considera importante señalar que independiente de la especificidad o generalidad de las propuestas metodológicas se observa la utilización de un “lenguaje común” que comparte elementos básicos respecto de la planificación del desarrollo comunal, lo cual constituye un punto de partida importante para lograr metodologías más completas y adaptables a las nuevas realidades.

**equipo del ministerio de planificación y cooperación  
encargado de la elaboración de la metodología**

Esteban Soms García

Guido de la Torre Araneda

Héctor Álvarez Pérez

Rodrigo Núñez Oyarzún

**colaboradores de las secretarías de planificación y coordinación**

Mayra Ananías, Jacqueline Reyes, Jorge Pizarro, Alejandra Carrasco, Marco Mellado,  
Ramón Lizana, Claudio Román, María Cecilia Valdivia, Oriana Román, Edith Benado

**colaboradores de consultoras especializadas en planificación comunal**

Mikel Martija, Francisco Salazar, José Manuel Barria, Ariadna Mansilla, Cecilia Dastres,  
Víctor Maturana, Ronnie Phillips, Patricio Yanes, Fernando Ordóñez, Adel Cipagauta