

PROYECTO PADERE NACIONAL MIDEPLAN / PNUD

**MANUAL PARA LA ELABORACION DE
PLANES DE DESARROLLO COMUNAL**

ESTEBAN SOMS GARCÍA

MAYO 1997

MANUAL PARA LA ELABORACION DE PLANES DE DESARROLLO COMUNAL¹

1. Finalidad de un Plan de Desarrollo Comunal

Las complejas y variadas situaciones que enfrentan actualmente las municipalidades tanto en cumplimiento de sus funciones privativas como de aquellas (compartidas) que las obligan a establecer una permanente interacción con otros niveles de Gobierno, hacen cada vez más necesario una revisión sustantiva de lo que ha sido su tradicional desempeño y las formas que normalmente se utilizan para la planificación y administración de los recursos humanos y financieros de que disponen.

La municipalidad, en un sentido amplio, debe entenderse, hoy en día, como una *gerencia de servicios*, con una creciente capacidad para impulsar y negociar iniciativas públicas y privadas, aceptar desafíos, priorizar proyectos de inversión y dar respuesta operativa a las múltiples aspiraciones sociales. Todo ello, orientado a lograr objetivos específicos, a partir de una visión estratégica del desarrollo a largo plazo, previamente acordada con los órganos representativos de la comunidad.

Para una más eficiente gestión, será necesario prefigurar escenarios, definir objetivos compartidos y explorar las posibles vías o cursos de acción que permitan superar las actuales limitaciones, aprovechando integralmente las oportunidades de desarrollo de la comuna. Los Planes de Desarrollo Comunal, en este contexto, deben ser entendidos como herramienta privilegiada de coordinación y negociación destinada a desarrollar la capacidad de análisis

¹ Documento de trabajo elaborado por E. Soms, sobre la base de la metodología propuesta en la publicación MIDEPLAN/ PNUD, 1996: Planes de Desarrollo Comunal

prospectivo, orientar la programación plurianual de inversiones y perfeccionar la cartera de proyectos comunales.

Desde el punto de vista técnico, los PLADECO son instrumentos de planificación estratégica, cuyo propósito y alcance estarán bien logrados en la medida que:

- *Permitan vincular las decisiones cotidianas sobre proyectos y acciones específicas con objetivos estratégicos a mediano y largo plazo;*
- *Sean una eficaz herramienta de gestión, respaldado por políticas y programas coherentes que permitan derivar en presupuestos anuales fundamentados;*
- *Generen la posibilidad de anticipar situaciones futuras y definir procedimientos para eventuales ajustes a las políticas y programas originalmente previstos;*
- *Contribuyan al debate comunal, estimulando la participación ciudadana en torno a las principales propuestas e iniciativas de desarrollo.*

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

La **Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades**, en su **Artículo 3º, letra f**, destaca como función privativa del Municipio: *"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 señala como atribución esencial: *"Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento"*.

Por su parte, la **Ley N° 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 N° 18.989 que crea el Ministerio de Planificación y Cooperación, Artículo 5°, letra f**, establece como función de sus Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación: *"Prestar asistencia técnica en materia de planificación y administración presupuestaria a las gobernaciones, a las municipalidades, a los servicios públicos y demás organismos estatales de la región y a solicitud de ellos"*.

2. Principales materias que abarca el PLADECO

a) Desarrollo económico.

Sin ignorar que a las municipalidades la Ley no les otorga 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 empresas privadas y organizaciones no gubernamentales, programas específicos de apoyo a los microempresarios (con recursos y asistencia técnica de FOSIS y/o INDAP) y a los pequeños y medianos empresarios (principalmente con la concurrencia de SERCOTEC). Asimismo, desde la Municipalidad es posible inducir inversiones privadas mayores 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, en el Plan de Desarrollo Comunal se podrán llegar a definir políticas generales, programas de asistencia e incluso propuestas para intervenir en apoyo a determinados proyectos.

En síntesis, el Plan de Desarrollo deberá mostrar las posibilidades de desarrollo económico, derivando en propuestas que por si solas estimulen la participación privada y generen la oportunidad de llevar a cabo programas coherentes de acción comunal 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 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 las políticas y programas que guiarán la acción municipal en apoyo a los sectores más postergados de la población.
- **Vivienda social para la población de escasos recursos**, definiendo políticas de asignación y programas específicos.
- **Deporte y recreación**. En coordinación con DIGEDER y otras instituciones públicas y privadas relacionadas con estos temas, definiendo políticas y programas específicos.

Mención aparte merecen los servicios traspasados de Educación y Salud, respecto a los cuales el Plan de Desarrollo debe 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 la propuesta general y las políticas definidas en el Plan de Desarrollo Comunal.

c) **Ordenamiento territorial**

El ordenamiento territorial se refiere a la correspondencia que debe existir entre 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.

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

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

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

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

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

d) Seguridad ciudadana

La seguridad de la población es una materia que está cada vez más presente en las deliberaciones comunales. Si bien existen instituciones nacionales encargadas de la seguridad ciudadana, está comprobado que se puede lograr mayor grado de eficacia si se cuenta con la activa colaboración de la comunidad.

El Plan de Desarrollo Comunal debe, en consecuencia, determinar cuales son los problemas más graves en esta materia y proponer pautas de solución que permitan conjugar voluntades en torno a una propuesta global. No obstante lo anterior, las acciones preventivas y correctivas son y seguirán siendo de responsabilidad de las instituciones especializadas.

e) Servicios públicos

En el territorio de la comuna diversas empresas privadas, públicas y mixtas se ocupan de dotar de infraestructura y prestar servicio a la comunidad en lo referente a *telecomunicaciones, transporte público,*

distribución de energía, distribución de agua potable, evacuación de aguas servidas, recolección de basuras y conservación de áreas verdes. La Municipalidad tiene atribuciones que le permiten normar y controlar el buen desempeño de las empresas en cuestión.

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

f) Medio ambiente

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

3.- Tratamiento de las diferentes materias en el Plan

Como se puede apreciar en el apartado anterior, *no todos los temas que aborda el Plan de Desarrollo habrán de traducirse necesariamente en programas y proyectos.* Algunos temas serán abordados sólo a nivel de *propuesta general*, con el propósito, entre otras cosas de orientar la posterior elaboración de planes y programas referidos a materias específicas por parte de la misma Municipalidad (planes reguladores, planes para la prevención de catástrofes naturales, etc.). Otros temas darán lugar a *políticas específicas*

destinadas a guiar las decisiones públicas y privadas durante el período de vigencia del Plan.

Algunos temas darán lugar a planes y/o programas que deberán elaborar los organismos públicos responsables en coordinación con la Municipalidad: planes de salud y de educación; programas de seguridad ciudadana, de capacitación laboral, de apoyo a la pequeña y mediana empresa, etc.

Finalmente, frente a algunos temas como la prestación de servicios públicos, la Municipalidad definirá las políticas correspondientes y entregará a las empresas contratadas la tarea de proponer los programas y proyectos necesarios para entregar un buen servicio a la comunidad (programas y proyectos para la distribución de energía, el agua potable, la evacuación de aguas servidas, la recolección de basuras, entre otros).

En el esquema de la siguiente página **"Materias y Temas que incluye un Plan de Desarrollo Comunal"**- se sugiere el nivel de profundidad con que debería ser tratado cada tema para cumplir cabalmente con las exigencias técnicas de la planificación y aportar elementos suficientes para una gestión institucional adecuada. Dicho esquema, además, puede ser utilizado como guía para la elaboración del documento final del PLADECO.

MATERIAS Y TEMAS QUE INCLUYE UN PLAN DE DESARROLLO COMUNAL

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

	Prevención de riesgos				Plan de prevención de Riesgos
--	-----------------------	--	--	--	-------------------------------

4. Estructura básica de un Plan de Desarrollo 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.

		CONTENIDO	FORMA
I	SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS	Problemas y carencias sociales, económicos, ambientales y de infraestructura. Oportunidades de desarrollo y posibilidades de actuación.	Conjunto de argumentos que fundamentan la opción estratégica elegida.
II	OBJETIVOS	Aspiraciones de la comunidad en cuanto a condiciones de vida, crecimiento económico y organización espacial.	Presentación de objetivos y desafíos estratégicos que ellos involucran.
III	PROPUESTA GENERAL	Cómo se pretende lograr la situación deseable (objetivos), señalando prioridades, criterios y acuerdos sociales básicos.	Presentación de los principales líneas de acción estratégicas que surgen de los acuerdos sociales.
IV	POLITICAS	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).
V	PROGRAMAS Y PROYECTOS	Conjuntos estructurados de los proyectos y acciones previstas, incluyendo: prioridades, recursos, plazos y responsables.	

--	--	--

a) 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 a interpretar la evolución de la estructura económica, social y espacial de la comuna, para poder explicar la problemática que enfrenta la Municipalidad en sus múltiples dimensiones, teniendo como marco de referencia la situación y perspectivas de desarrollo a nivel regional y nacional.

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. Mediante un proceso de análisis por aproximaciones sucesivas, corresponde en esta fase identificar las *oportunidades* de desarrollo que se visualizan para la comuna, así como las *posibilidades reales de actuación pública y privada* en un horizonte de mediano y largo plazo.

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

- Características y distribución territorial de la población; condiciones de vida; empleo e ingresos; patrones culturales; nivel de organización.
- Características y organización de las principales actividades económicas, sus perspectivas de crecimiento y sus eventuales repercusiones sobre la estructura espacial, sobre la infraestructura en general y sobre el medio ambiente.
- Distribución territorial de las actividades productivas de bienes y servicios; flujos de personas y bienes; redes por las cuales circulan dichos flujos.
- Organización de los espacios urbanos y rurales; intensidad de uso del suelo; carencias de equipamiento y cuellos de botella de la infraestructura.
- Características ambientales de la comuna: potencial económico de los recursos naturales; riesgos de contaminación; procesos que inciden en la degradación del medio ambiente y los recursos; vulnerabilidad frente a fenómenos como sismos, inundaciones o sequías.
- Organización administrativa y capacidad de gestión de la municipalidad para llevar adelante un plan de desarrollo.

¡ Error! Marcador no definido.b) **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.

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.

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.

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

- **Objetivos que expresan la voluntad de lograr un crecimiento económico estable.**
Incluyen: modernización y desarrollo de empresas bcales; 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 espacial.**
Incluyen: Protección y recuperación de ciertas áreas geográficas y lugares de importancia ecológica, productiva y/o cultural; integración territorial; vialidad estructurante y redes de servicio público; distribución equitativa del equipamiento y la infraestructura social; previsión de áreas de expansión urbana

c) **Propuesta general**

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

prevista de la autoridad política y los compromisos que ésta espera de los demás actores sociales, destacando las decisiones estratégicas involucradas en los objetivos previamente acordados.

Así, en este componente del Plan de Desarrollo Comunal, se presentan desde una perspectiva global: el conjunto de desafíos, criterios y prioridades que mejor describen la estrategia elegida, delineando conjuntos estructurados de proyectos e iniciativas. De esta forma, la propuesta general constituye el elemento articulador de todo el ejercicio de planificación.

En cuanto a su contenido temático, la Propuesta General remite específicamente a:

- Los desafíos y prioridades relacionados con el perfilamiento de un desarrollo económico estable en la comuna, así como las principales medidas destinadas a impulsar o consolidar el crecimiento de las actividades productivas.
- Los criterios y prioridades en materia de organización social para lograr una más activa y eficaz participación ciudadana.
- Las grandes directrices para el mejoramiento de los servicios de Salud y Educación que administra la comuna, teniendo presente que estas directrices habrán de guiar las decisiones que posteriormente se adopten al elaborar los planes específicos de Salud y Educación.
- El conjunto de acuerdos básicos que definen el ordenamiento territorial deseable: jerarquía y roles de los centros poblados; zonificación general de la comuna; ejes y áreas de crecimiento futuro; áreas protegidas y/o con restricción de usos.
- Las directrices, prioridades y criterios orientadores en materia de seguridad ciudadana. Como en el caso de Salud y Educación, los planes y programas específicos deben ser elaborados por las instituciones responsables.
- 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 circunstancias particulares que puedan afectar a una determinada comuna, la propuesta general deberá considerar: las políticas nacionales y regionales destinadas a impulsar, consolidar y/o regular el desarrollo de las actividades productivas; las prioridades nacionales y regionales en materia de infraestructura y equipamiento; el modelo de ordenamiento territorial que se postula para la región y la comuna; los propósitos gubernamentales relacionados con una moderna gestión administrativa, mayor autonomía de decisiones y una eficiente coordinación de los servicios públicos.

d) 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 pública e inducir las decisiones de los agentes privados y las organizaciones sociales. En pocas palabras, las políticas constituyen una *guía o pauta general, destinada a incidir directa o indirectamente en las decisiones*.

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

Dado que su principal razón de ser es asegurar la consistencia en las decisiones para lograr los objetivos del Plan, las políticas deben ser diseñadas

como definiciones que deberán permanecer vigentes por mucho tiempo. Por otra parte, en la medida que un plan de desarrollo pretende lograr transformaciones significativas en la organización social y las actividades económicas, probablemente las políticas no aparecerán en su totalidad al momento de iniciar la aplicación del Plan, sino que se irán configurando como tales a lo largo del proceso, precisamente en función de las nuevas situaciones alcanzadas.

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

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

e) 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.*

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.

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

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

En el Plan de Desarrollo Comunal sólo se incluyen *aquellos programas y proyectos que serán coordinados directamente por la Municipalidad*, sin perjuicio de que se haga mención explícita de los demás planes, programas y proyectos mencionados en el párrafo anterior. Es decir -según corresponda y en función de su importancia estratégica- en el Plan deben exponerse:

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

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

La forma de ordenar la información debería ser la de una Base de Datos, de tal manera que permita fácilmente el posterior control y evaluación de los compromisos estratégicos, recuperando información según criterios preestablecidos, como por ejemplo:

- Por programa: como ya se dijo, 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 tipo de proyecto: vialidad urbana y rural, puentes, establecimientos de salud, viviendas, escuelas, obras de electrificación, obras de riego, etc.
- Por fuente de financiamiento: FNDR, fondos sectoriales, ISAR, IRAL, fondos propios, otros recursos.
- Por año de ejecución: 1998, 1999, 2000, años siguientes.

En la página adjunta se muestra un modelo de planilla que cumple con las condiciones mencionadas, el que podrá ser modificado según el criterio de cada Comuna, por ejemplo, separando preinversión e inversiones propiamente tales, agregando otros antecedentes no considerados, estableciendo relaciones con proyectos asociados, etc.