

metodología para la elaboración de
PLANES DE DESARROLLO COMUNAL



Ministerio de Planificación y Cooperación

I N D I C E

I ANTECEDENTES

II PRINCIPIOS ORIENTADORES

1. Participativo
2. Coherente
3. Flexible
4. Estratégico
5. Operativo

III PRINCIPALES MATERIAS QUE ABARCA EL PLAN COMUNAL

1. ÁMBITO DE ACTUACIÓN MUNICIPAL

2. MATERIAS Y TEMAS DEL PLAN

- a) Desarrollo económico
- b) Desarrollo social
- c) Ordenamiento territorial
- d) Seguridad ciudadana
- e) Servicios públicos
- f) Medio ambiente

3. TRATAMIENTO DE LAS DIVERSAS MATERIAS

IV ESTRUCTURA BÁSICA DEL PLAN COMUNAL

1. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS
2. OBJETIVOS
3. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS
4. POLÍTICAS
5. PROGRAMAS Y PROYECTOS
6. PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES

V ETAPAS EN LA FORMULACIÓN y VALIDACIÓN DEL PLAN

1. SECUENCIA DE ACTIVIDADES

- a) Actividades Preliminares
- b) Análisis de la Situación Actual y Perspectivas
- c) Formulación de la Propuesta General
- d) Viabilidad de la Propuesta
- e) Desarrollo de la Propuesta
- f) Validación Institucional y Social
- g) Marco Operativo y Gestión del Plan

2. PROCESO DE VALIDACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN

VI SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL PLAN

ANEXOS

ANEXO N°1

CARACTERIZACIÓN DE LAS COMUNAS DEL PAÍS

ANEXO N°2

MARCO LEGAL DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

ANEXO N°3
ANÁLISIS DE LAS METODOLOGÍAS FRECUENTEMENTE UTILIZADAS

INDICE DE CUADROS

CUADRO N° 1
MATERIAS Y TEMAS QUE INCLUYE UN PLAN COMUNAL

CUADRO N° 2
CONTENIDO Y FORMA DEL PLADECO

CUADRO N° 3
PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES

CUADRO N° 4
SECUENCIA DE ACTIVIDADES PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN

CUADRO N° 5
PROCESO DE VALIDACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN

CUADRO N° 6
CORRESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL

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 al Programa de Magíster en Economía y Gestión Regional (MEGR) de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Austral de Chile, la colaboración para la publicación de esta segunda edición de la «Metodología para la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal».

1 a. edición Octubre de 2002

2a. edición Julio de 2003

METODOLOGÍA

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.

I 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 I 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 la 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 11. 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 N° 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 : la traspasados de Educación y de Salud, e incluso, con los planes de otras comunas de 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 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 versiones actualizadas. Lo importante entonces, es impulsar un proceso continuo de planificación - acción, evitando caer en aplicaciones rígidas 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 los 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 cómo estos se expresan y resuelven en horizonte de largo plazo.

En consideración a esta necesaria articulación de intereses sociales, la exploración la 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 una 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 N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades**, en su **Artículo para 3°, letra a**, destaca como función privativa del Municipio: «Elabora/; aprobar y r un modificar el Plan Comunal de Desarrollo, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales». Más adelante, en el Artículo 50, letra a, Idse señala como atribución esencial: «Ejecutar el Plan Comunal de Desarrollo y 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 en e 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 municipalidades, a los servicios públicos y demás organismos estatales de l 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 quedan 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 deben 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, Ilustra, 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 sí 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 cuáles 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 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 N° 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 proyectos	programas	
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 Regulador 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				