

TAdpu  
01

**UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO**

**LA PLANIFICACION Y EL DESARROLLO LOCAL**

**RICARDO ANTONIO MONTENEGRO CONCHA**

**MEMORIA PARA OPTAR AL TITULO DE:  
ADMINISTRADOR PUBLICO**

**PROFESOR GUIA:  
LUIS ROMERO ECHEVERRIA**

**SEPTIEMBRE 1994**

**SANTIAGO, CHILE**

## I N D I C E

### PLANIFICACION Y DESARROLLO LOCAL

MARCO TEORICO	1
MARCO LEGAL	13
1.    LEGISLACION ACTUAL	13
2.-  ORGANIZACION MUNICIPAL Y PLANIFICACION	17
LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO LOCAL	26
1.    ELEMENTOS TEORICOS SOBRE PLANIFICACION DEL DESARROLLO LOCAL	27
2.    BASES PARA ESTABLECER UN SUBSISTEMA DE PLANIFICACION LOCAL	36
3.    EL PLAN DE DESARROLLO LOCAL	40
4.    LA NOCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION	67
5.    ACTORES Y ESCENARIO EN LA PLANIFICACION LOCAL	68
6.    DIMENSIONES DEL PROCESO DE PLANIFICACION LOCAL	72
EL PRESUPUESTO MUNICIPAL EXPRESION FINANCIERA	74

## MARCO TEORICO

Los primeros en intentar una formalización de la planificación como disciplina, parecen haber sido los precursores de la ciencia y técnicas de la administración, quienes le asignaron un rol específico como parte integrante de las funciones de dirección. Sin embargo, es justo anotar que las artes militares, particularmente en su función de Estado Mayor, han considerado explícitamente a la planificación como propio de sus procesos desde hace siglos. Inaugurando una tendencia que se ha generalizado en esta materia, los soviéticos, al comienzo de la implantación de su gestión planificada, y muchos de los partidarios del socialismo en esa época, se apropian del concepto de planificación y lo definen ligándolo absolutamente a su problemática particular. Así tenemos que en su bibliografía tradicional se considera a la planificación decididamente como una categoría histórica del socialismo, que posee intrínsecamente un carácter científico y cuyo objetivo es reemplazar la función del mercado, por lo que se supone imposible hacer planificación económica sin haber establecido previamente la propiedad social de los medios de producción.

La rigidez del sistema de planificación con que se inician las prácticas de gestión y forma de decisiones, producto de las circunstancias en que se desenvuelve la Unión Soviética, pero que se buscó explicar teóricamente con el principio del centralismo democrático, dieron lugar a que sus adversarios hicieran interpretaciones erróneas del significado efectivo de una planificación socialista, adjudicándole como defectos irreversibles las limitaciones que experimentaban en sus inicios.

Más que eso, solía o suele presentarse a la planificación centralizada como el elemento esencial que caracteriza a un sistema socialista. Sin embargo, desde el comienzo se disponía de elementos que habrían permitido elaborar conceptos de mayor exactitud sobre lo que en realidad podía ser una planificación socialista. La no desaparición de los mercados y la no eliminación completa del sector privado de la economía eran dos elementos que pudieron haber servido a tal efecto. No fueron ajenas a estos equívocos, ni las prácticas ni las teorizaciones que se realizaron en el área socialista.

Los países del área capitalista comienzan prácticas más o menos formales de planificación a partir de los 30, presionados por los efectos de la gran depresión de 1929 y los años siguientes.

Como siempre, las razones de los hombres de gobierno que deben asumir responsabilidades de conducción en los sistemas

sociales sacuden sin grandes dificultades el yugo del pensamiento envasado por los teóricos y los académicos, si los problemas que enfrentan a los intereses que representan así se lo exigen. Las políticas que hoy llamamos "keynesianas", por ejemplo, se estaban aplicando como medidas estatales muchos antes que la Teoría General hubiera sido escrita. En este caso, los gobiernos tenían que encontrar una respuesta efectiva a la cesantía y a los problemas generados por la gran depresión, y ésta fue una mayor intervención del Estado en la economía. La planificación de las acciones necesarias para esa intervención era un método para buscar la racionalidad necesaria, aunque se aplicará en forma parcial y restringida.

En 1935, en medio de la gran depresión y ante la necesidad de dar una base teórica a la ya inevitable intervención del Estado en la economía, Mannheim publica una obra en la que hace esta justificación intentando diferenciar lo que él llama la planificación democrática de la que se realiza en los que denomina sistemas totalitarios fascista y stalinista. Presenta a la planificación como una "manera de pensar" que permitiría superar las características atomísticas de la sociedad, que es la que genera las crisis; su tesis propone la aplicación del "pensamiento relacional" a través de una pequeña minoría de intelectuales desarraigados, quienes, liberados de visiones restrictivas e interesados, fueron capaces de proyectar

escenarios futuros para la sociedad.

Durante el conflicto (1939-1945) no hubo tiempo ni oportunidad de discutir sobre si se debía planificar o no las actividades económicas. Sencillamente se hizo. Sin embargo, una vez superada la emergencia de la guerra, los países occidentales oponen la planificación, al mercado, por lo menos en el nivel del discurso teórico e ideológico, como si de tratara de dos elementos mutuamente excluyentes. Surgen en ese momento las voces de los defensores a ultranza de los mercados y la libre competencia, quienes, en nombre del supuesto logro del óptimo social que se obtendría con el libre juego de la oferta y la demanda, y expresando abiertamente el temor de que la planificación, por involucrar la participación del Estado en la vida económica, según ellos en forma creciente, significaría la pérdida definitiva de la libertad del conjunto de la población. Campeones fueron Von Hayek y Popper.

El punto de vista contrario fue sustentado, además de Mannheim, por la economista inglesa Bárbara Wolton, quien sostuvo que la planificación constituía un elemento capaz de ayudar al hombre a ensanchar el ámbito de sus libertades.

"Estas dos filosofías opuestas descansaban en supuestos diferentes acerca de la naturaleza humana. Los planificadores entendían al hombre como una criatura fundamentalmente social, y a la sociedad como una entidad orgánica cuyo bienestar no podía

deducirse lógicamente de un cúmulo de necesidades individuales; los antiplanificadores tenían una interpretación atomística de los significados sociales. En su opinión, el hombre era fundamentalmente una criatura autónoma cuyas representaciones sociales, en el sentido de Emile Durkheim, eran sencillamente de opinión pública".

El enfoque central de la planificación ha estado siempre rondando alrededor de la idea práctica de que se trata, en esencial, de un método de toma de decisiones en relación a un cierto futuro situado a mayor o menor distancia en el tiempo. Junto con ello se ha manejado la idea de la racionalidad como una condición básica o principio inherente a la planificación. Pero esta racionalidad ha sido acotada y definida de diversas maneras que dan lugar a críticas y dudas que suelen hacerse más contra la planificación misma, que respecto a los conceptos de racionalidad en uso.

Tenemos, por ejemplo, la idea de H. Simon, que parte del supuesto de que las decisiones se adoptan en un nivel central, para, posteriormente, filtrarse hasta los niveles inferiores de la jerarquía administrativa. Este concepto es llamado racionalidad sinóptica por Lindblom, que lo contrapone a su versión de decisiones incrementales, relacionada con la teoría económica neoclásica, y que provocó una gran controversia al acusársele de despreocuparse de los problemas estructurales de

los sistemas económicos.

Las dudas principales frente a la teoría de las decisiones racionales como enfoque básico de la planificación sostienen que ésta se enfrenta a tres problemas esenciales que no ha sido capaz de resolver.

i) **Problemas relacionados con el conocimiento**

Como son los de alto grado de incertidumbre, tales como sistemas de información deficientes, validez relativa de los modelos utilizados, límites naturales de la inteligencia humana, y la velocidad del cambio en la sociedad actual.

ii) **Dificultades para la determinación de la "función benefactora de la comunidad"**

Esta es la antigua discusión sobre la posibilidad de que la función optimizadora del bienestar de la comunidad que cumple el mercado pueda ser reemplazada por los mecanismos de la planificación. Según Arrow, esta función no puede derivarse lógicamente de las premisas que se ajustan a las normas oficiales de las democracias políticas.

iii) **Dificultades de coordinación**

Estas objeciones se refieren a las fricciones que impiden la realización de las decisiones una vez que éstas han sido adoptadas. Se discute el supuesto de la "verticalidad" de las organizaciones burocráticas, contrastándolo con lo que muestra la experiencia práctica



A pesar de estas objeciones, se han realizado importantes avances en el desarrollo de este enfoque de la planificación, que ha evolucionado desde un racionalismo "puro" hacia posiciones más moderadas.

Los enfoques de la planificación económica han tenido una permanente fuente de inspiración en los que se han ido generando en la evolución de la ciencia de la administración, debido al origen de sus conceptos básicos y, también, porque es allí donde han tenido un mayor desarrollo las técnicas decisionales.

Así, tenemos las tendencias a considerar a la planificación como un método para provocar cambios en la organización a partir del principio funcional de que sólo de éstos pueden derivarse cambios duraderos en el proceso y la estructura que involucren cambios trascendentales en la toma de conciencia, actitudes, comportamientos y valores de los miembros de la organización social. La planificación en este caso se constituye en el agente de cambio.

Al abordarse a partir de la postguerra el problema de la necesidad de superar el atraso de los países subdesarrollados, se tomó conciencia de la importancia que podría tener la planificación económica como instrumento que posibilita la realización de estos cambios. De ahí a afirmar que la planificación económica era EL método destinado al cambio social y el desarrollo, y que no le correspondía otro papel en nuestras

sociedades, asignándole al mismo tiempo una filosofía particular con esa orientación, no había más que un paso, que fue dado rápidamente por los técnicos y políticos, generalmente progresistas. del mundo subdesarrollado. Es probable que este enfoque, a todas luces voluntarista, del rol de la planificación económica haya contribuido a confundir a quienes la han practicado y al oscurecer su verdadero significado.

### **Experiencia latinoamericana**

En América Latina se conocen intentos incipientes de planificación a partir de la década de los 30 cuando se publica la primera Ley de Planeación en México, 1930. Otro país también pionero en el continente es Chile, que crea la Corporación de Fomento en 1939. Argentina, Brasil y Costa Rica deben incluirse también entre los precursores. Por supuesto, todos estos intentos son parciales, incipientes y, en su mayoría, se ven afectados al poco tiempo por el advenimiento de gobiernos menos interesados en el tema que aquéllos que lo pusieron en marcha.

La década de los 50 muestra firmes avances en las intenciones de los gobiernos latinoamericanos de crear procesos de planificación que les ayuden en la lucha por la superación del subdesarrollo en que están sumidos. Los trabajos y estudios sobre la realidad económica del continente y los problemas generados por su atraso, hechos por la CEPAL desde su creación, contribuyeron a formar conciencia sobre la importancia y urgencia

de encontrar soluciones y, al mismo tiempo, a proclamar la utilidad de la planificación como instrumentos del desarrollo económico.

A pesar de que la planificación estaba siendo usada en Europa con eficacia para la reconstrucción de las economías, la resistencia de quienes seguían asociando planificación con socialismo o defendiendo los planteamientos de la no intervención estatal fue siempre un inconveniente defícil de superar, sin embargo, en esta década una larga lista de países, crea oficinas de planificación. Entre ellos se puede citar a Bolivia, Colombia y Venezuela.

Es en 1962. después de la reunión de Punta del Este y de la formalización de la Alianza para el Progreso con los Estados Unidos, que la planificación pasa a convertirse en un medio indiscutido e infaltable en las administraciones públicas de los países del continente. Su existencia y la producción de planes de desarrollo ofrecían la posibilidad de acceso a los créditos y ayuda financiera comprometidos para la Alianza.

La puesta en práctica de la planificación por los latinoamericanos trató de extraer enseñanzas útiles de los modelos aplicados en otros países. Así, encontramos copias de métodos empleados en la Unión Soviética y en países del viejo continente. Este hecho no puede objetarse, puesto que es perfectamente legítimo el aprovechar los avances existentes, pero

se debe anotar que estas copias no cuidaran suficientemente la adopción requerida a las condiciones de los nuevos usuarios.

A pesar de lo anterior hay que reconocer que la planificación latinoamericana fue desarrollando algunas características que le son propias. Es notorio que la planificación, que inicialmente se concibió como un instrumento técnico útil para la toma de decisiones en el campo económico, evolucionó hacia un planteamiento de tipo mesiánico respecto al desarrollo económico y el cambio estructural, en el que se integraron y confundieron los aspectos técnicos y los sustantivos.

En lo sustantivo, la planificación se identificó con el modelo de sustitución de importaciones, que tuvo su mayor auge en la década de los 60 y comienzos de los 70. Sin embargo, las elevadas tasas de crecimiento conseguidos por las economías latinoamericanas en la época del auge del modelo sustitutivo, difícilmente pueden ser interpretados como un éxito de la planificación, la cual no pudo lograr durante ese tiempo que fuera considerada como un instrumento útil en la toma de decisiones por los gobiernos y se vió limitada a la preparación de largos y detallados planes que contenían elaborados diagnósticos, pero que a, lo hora de las realizaciones no eran tomados en cuenta.

A mediados de los 60, con el llamado agotamiento del modelo

sustitutivo y el comienzo de la situación depresiva que se ha agudizado en los 80, se comienza a hablar de la crisis de la planificación, argumentando que ésta no ofrece respuestas a los problemas del momento.

Hay muchos trabajos críticos de la planificación latinoamericana y una especie de consenso acerca de la pobreza de sus resultados. Los que la defienden hacen notar principalmente sus logros en materia de diagnósticos y de creación de conciencia, respecto a los problemas del continente. Una buena caracterización de los rasgos que frustraron la experiencia de planificación latinoamericana la hace Carlos de Mattos (1987), quien destaca a tres de los que concentran los equívocos con que se enfocó esta planificación.

**i) El voluntarismo utópico**

Que comenta el aislamiento con que funcionó la ortodoxa latinoamericana, el contenido rígido de los planes según el modelo de las reformas expresadas en la Carta de Punta del Este, la idealización del planificar como agente de un cambio social atado a las reformas antedichas, y la separación de la planificación de los niveles efectivos del poder.

**ii) El reduccionismo economista**

Los planes, en general, no se apartaron de los problemas económicos y de las políticas y proyectos para

solucionarlos, descuidando el tratamiento de los otros variables sociales. Se tuvo también una visión deformada del Estado y sus capacidades, suponiendo que sería el planificar ideal y que sus disposiciones podrían imponerse a la sociedad sin mayor problema.

### **iii) El formalismo excesivo**

Que se verificó en las metodologías, los productos y la organización de la planificación.

Estas críticas muestran los equívocos principales de la planificación latinoamericana, aunque tal vez se podría hacer la observación de que deberían completarse con el análisis de los problemas políticos, de la evolución coyuntural de los países y de la situación mundial, para justipreciar el papel real que se hizo jugar a la planificación en el período.

## MARCO LEGAL

### 1. La legislación actual

En primer término, las normas fundamentales derivan de la Constitución de 1980 y su reforma de noviembre de 1991. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, número 18.695 del 31 de marzo de 1988, ya en la definición de la naturaleza y constitución de las municipalidades se está refiriendo a aspectos esenciales de la planificación municipal. Tanto la Constitución como la ley orgánica definen a las municipalidades de la misma manera, apareciendo de inmediato la tensión ente la Autonomía Local, que es esencialmente gobierno comunal, y la dependencia de las estructuras municipales del poder central lo que relativiza totalmente a la autonomía tradicional. Además, casi contradictoriamente, le entrega facultades para satisfacer las necesidades de la comunidad local y para participar en el progreso económico, social y cultural de la comuna, lo que necesita grados de autonomía suficientes para cumplir con su naturaleza legal.

La facultad municipal de satisfacer las necesidades de la comunidad le entrega las llaves de las políticas de desarrollo. Otro tanto ocurre con la de participar en el progreso económico, social y cultural de la comuna que le adiciona nuevas atribuciones en el desarrollo y que abre el abanico de la planificación local y la participación ciudadana.

Otro factor clave para la planificación comunal aparece en la definición de las funciones de las municipalidades estipulada en la LOCM. En este sentido, el Alcalde, como autoridad superior, y el Concejo juegan importantes roles en la aprobación de los planes de desarrollo comunal.

Son funciones privativas de las municipalidades, la planificación y regulación urbana de la comuna, la elaboración del plan regulador comunal, y la promoción del desarrollo comunitario. Hay otras que podrá desarrollar directamente o junto con determinados órganos de las administración del Estado.

Los planes comunales de desarrollo (LOCM) y el plan regulador urbano (LOCM y D.L. 458/75, Ley General de Urbanismo y Construcciones), son funciones privativas de las municipalidades, pero mediatizados por la acción de los niveles superiores, lo que transforma la esencia de estas funciones privativas, que tienen su techo en los planes subnacionales y nacionales.

La legislación vigente amplía las atribuciones municipales (en relación a la situación existente hasta 1973), otorgándole competencias en la planificación del desarrollo económico-social de la comuna.

En la anterior ley de municipalidades, D.L. número 1289 de 1976, se establecían con mayor rigurosidad, Instrumentos de Planificación y Administración Financiera, que eran el Plan de



Desarrollo Comunal; el Plan Regulador Comunal; y el Plan Financiero y el Presupuesto Municipal, cuestión que inclusive tiende a darle una mayor integración a los procesos de planificación, presupuestación y financiamiento.

En la ley de 1976, la planificación del desarrollo de la comuna se enfatizaban en los aspectos sociales, territoriales y financieros, expresándose en el plan de desarrollo comunal y su instrumento de financiamiento: el plan y los programas socioeconómicos, plan regulador comunal, y el plan financiero.

Aparece aquí una forma de planificación integral del desarrollo local expresada en la programación de conjunto hecha por los actores del escenario municipal en relación a las acciones que proyectan realizar para intervenir la realidad: aspectos socioeconómicos, territoriales y financieros.

La Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, también, se constituía en el centro de elaboración y formulación de los planes de desarrollo comunales "de acuerdo con las directrices del plan regional de desarrollo"

En dicha normativa, las proposiciones del plan comunal se especifican en tres formas: largo, mediano y corto plazo, consultándose las proposiciones de largo y mediano plazo en el correspondiente plan financiero, y las de corto plazo en el presupuesto municipal.

La planificación territorial, como parte integrante del plan

de desarrollo comunal, se concreta en el plan regulador comunal, enfatizando la normativa para las áreas que se califiquen como consolidadas, de ampliación o de remodelación, y en el uso de suelos para regular las obras de equipamiento comunitario y de infraestructura.

El Plan Regulador Comunal es un instrumento de planificación urbana comunal que tiene como objetivo el ordenamiento territorial de los centros poblados de acuerdo con el Plan de Desarrollo Comunal y las Políticas de Desarrollo Urbano formuladas por el MINVU.

Los instrumentos de referencia para el Plan Regulador son, en consecuencia:

- a) Política Nacional de Desarrollo Urbano;
- b) El Plan Regional de Desarrollo Urbano;
- c) El Plan Intercomunal correspondiente;
- d) Instructivos y Metodologías del MINVU para la elaboración del planes regulares; y
- e) Circulares del MINVU referidas a las normas de planificación urbana.

El plan financiero de mediano plazo constituye la expresión presupuestaria del plan de desarrollo comunal. A su vez, el presupuesto municipal como instrumento de programación, pasa a ser la expresión del plan financiero.

Estos comentarios sobre la ley de 1976, enfatizan las

funciones y potestades del municipio y sirve para aclarar aquellas otras funciones directas y compartidas de la LOCM que tienen una definición más explícita en los programas socioeconómicos del plan de desarrollo comunal; asistencia social, salud pública, medio ambiente, educación, empleo, turismo, transporte, urbanización, vivienda, etc.

Para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tienen, entre otras, atribuciones referidas a la elaboración, aprobación, modificación y ejecución del plan comunal de desarrollo y los programas que aseguran su ejecución (artículo 5 de la LOCM). En este sentido, las municipalidades deberán ceñirse a los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad. El Intendente Regional deberá velar por que esta disposición se cumpla.

## **2. Organización municipal y planificación**

Las funciones y atribuciones de las municipalidades serán ejercidas por el Alcalde y por el CONCEJO. Aquí se insistirá sobre los relacionados con la planificación.

### **2.1 La Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación**

La LOCM, la define como unidad asesora del Alcalde y del Concejo en las materias que sean de la competencia de este concejo.

Además, la SECPLAC tiene otras funciones:

a) Es la secretaría técnica permanente del Alcalde y del

CONCEJO en la preparación y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna.

- b) Asesora al Alcalde en la elaboración de los programas del plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal.
- c) Informa al Alcalde y al CONCEJO sobre su evaluación del cumplimiento de los planes, programas, proyectos y del presupuesto municipal.
- d) Analiza y evalúa de forma permanente el desarrollo de la comuna, enfatizando los aspectos sociales y territoriales.
- e) Desarrolla y promueve las vinculaciones de carácter técnico con los servicios públicos y con el sector privado de su respectiva comuna.
- f) Recopila y mantiene la información comunal y regional referida a sus funciones.

Como puede observarse, la SECPLAC aparece como un organismo con responsabilidades múltiples y estratégicas (elaboración del Plan de Desarrollo, Plan Financiero, Presupuesto y asesoría directa al Alcalde), integrada al sistema de planificación nacional y vinculada estrechamente a la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC).

Dada la envergadura de sus funciones, la acción de la

SECPLAC debiera ser clave en el desarrollo comunal. Representa un intento político-técnico fundamental de articular al municipio con los niveles superiores de gobierno y hacia la comunidad, ya que la ley le plantea "fomentar las vinculaciones" con las organizaciones comunitarias y el sector privado de la comuna.

El rol de la SECPLAC como promotor de las iniciativas locales y articuladoras de la cooperación entre los sectores público y privado puede ser decisivo para una planificación local descentralizada y participativa.

## **2.2 La unidad de Obras Municipales y el Plan Regulador Comunal**

Esta unidad elabora el proyecto de plan regulador comunal y propone modificaciones; vela por su cumplimiento y de las ordenanzas correspondientes, por lo que tiene atribuciones específicas atinentes a la aprobación de las subdivisiones de predios urbanos y urbano-rurales; aprueba los proyectos de obras de urbanización y de construcción que se efectúen en las áreas urbanas y urbano-rurales; otorga los permisos de las obras de urbanización y de construcción que se efectúen en las áreas señaladas anteriormente; fiscaliza la ejecución de dichas obras hasta su recepción; se recibe de las obras citadas y autoriza su uso.

Por otra parte, la unidad de obras municipales realiza

tareas de inspección en las obras en uso; aplica las normas legales y técnicas para prevenir el deterioro ambiental; confecciona y mantiene actualizado el catastro de las obras de urbanización y de edificación de las comunas; propone y ejecuta medidas de vialidad urbana y rural, construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria y la prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia. En general, esta unidad aplica las normas legales referidas a la construcción y urbanización de la comuna (artículo 19 de la LOCM.

El más amplio impacto del papel que cumple el Municipio en la formulación, gestión y control del desarrollo urbano comunal está radicado en la existencia de la Dirección, Departamento u Oficina de Obras Municipales, tal como lo establecen los artículos 19º de la LOCM ya citado y el 8º del D.L. 458-75 Ley General de Urbanismo y Construcción.

Para los efectos de dar cumplimiento a las normas del plan regulador comunal, las municipalidades estarán facultadas para adquirir bienes raíces por expropiación, los que se declaran de utilidad pública (artículo 27º).

De la exploración posible sobre el tema de los planes reguladores se constata el contraste que existe entre una legislación que continúa estando evidentemente retrasada frente a la complejidad, cuantía y desbordamiento del crecimiento urbano. El contenido de los cuerpos legales vigentes (Ley

General de Urbanismo y Construcciones, Política Nacional de Desarrollo Urbano, Planes Reguladores Comunales e Intercomunales) se considera ya, hoy, poco adecuado para enfrentar los conflictos y el crecimiento y reformular una política nacional de desarrollo urbano que contemple los cambios producidos y se proyecte para el Chile futuro.

### **2.3 La unidad de administración y finanzas**

Esta unidad asesora al Alcalde en la administración financiera de los bienes municipales para lo cual debe colaborar con la SECPLAC en la elaboración del presupuesto municipal.

### **2.4 Del Alcalde**

"El Alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad y en tal calidad le corresponderá su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento".

Dentro de sus amplias atribuciones políticas, económicas, financieras y administrativas, requerirá, sin embargo, el acuerdo del CONCEJO.

El pronunciamiento del consejo de desarrollo comunal sobre estas materias, se emite dentro del plazo de veinte días a contar de la fecha en que sea convocado por el Alcalde. Si dicho pronunciamiento no se produjere, rige lo propuesto por éste.

### **2.5 Precisiones sobre el Plan de Desarrollo Comunal**

La Ley 18.695 señala la necesidad de definir un Plan de Desarrollo Comunal, el cual debiera abarcar proposiciones de

corto, mediano y largo plazo. La elaboración del Plan de Desarrollo Comunal, es responsabilidad de la Secretaría de Planificación Comunal, la que considera su presentación por el Alcalde para el acuerdo o no del CONCEJO.

El Plan de Desarrollo Comunal se compone de Programas Socioeconómicos, del Plan Regulador Comunal, y de un Plan Financiero que expresa la programación presupuestaria, intentando ser lo más integral posible.

En este Plan se tienen que considerar las iniciativas y demandas locales; las ofertas nacionales, regionales y provinciales vía programas y proyectos de ejecución comunal; las propuestas de acciones a desarrollar por el Municipio en función del impacto de las políticas económicas y otras que, como el plan regulador, condicionan al sector privado y a otros actores de la comunidad local.

La intersectorialidad, la interdepartamentización, las interrelaciones de los agentes comunitarios y la participación popular recorren al Plan de Desarrollo y se constituyen en puntos de intersección entre las demandas sociales y los medios de que dispone la comuna.

Según los juicios de entrevistados en diversos municipios del país, el Plan de Desarrollo Comunal no ha funcionado como instrumento de planificación, salvo en lo que se refiere a aspectos de diagnóstico.



En lo que se refiere a los aspectos de ordenamiento territorial y regulación urbana, que se contienen en el Plan Regulador, sigue las normas desreguladoras de la Ley de Desarrollo Urbano, y muchas veces ha sido elaborado principalmente por la Secretaría Regional Ministerial de la Vivienda, antes que por el municipio.

En la práctica de la planificación local chilena, los principales instrumentos de programación y planificación han sido los Planes Financieros y de Inversión, donde se concentra el grueso del esfuerzo municipal.

Estos dos planes son la base para el diseño y evaluación del presupuesto municipal, y dependen para su elaboración principalmente de la SECPLAC con la colaboración de Administración y Finanzas. La SECPLAC, como se sabe, tiene a su cargo la casi totalidad de los estudios básicos y pre-inversionales.

El manejo de proyectos de inversión ha sido el instrumento básico en el proceso que se realiza anualmente:

- entre los meses de junio y agosto, los jefes de departamentos y/o servicios municipales presentan sus ideas de proyectos a la Secplac;
- en agosto se cuenta con un preprograma que es puesto a discusión de los proponenes. igualmente, en esta época se conoce el marco presupuestario;

- en septiembre, sobre la base de estos elementos, se debe presentar una versión revisada al CONCEJO;
- como resultado de este proceso surge el Plan de Inversiones que se entrega a la Intendencia durante el último trimestre.

Los funcionarios entrevistados describen el proceso de programación de proyectos de la siguiente manera:

- a) el primer paso es la definición de una idea;
- b) luego, se elabora un perfil más detallado, hasta hacer el estudio de prefactibilidad; y
- c) finalmente, se jerarquiza partiendo de los más urgente: salud, escuelas, áreas verdes, luz, infraestructura, saneamiento básico, etc. hasta llegar a la formulación de un proyecto, que es la culminación del proceso mismo.

Pero la aprobación no resulta sólo de la buena formulación técnica del proyecto. En la práctica, ha dependido del Intendente Regional. Si bien unas pocas municipalidades logran autofinanciar los proyectos que presentan, la mayor parte de ellas debe competir con otros municipios los recursos de diversos "fondos" existentes a nivel central, o bien conseguir la ejecución directa de algunas obras por parte de Ministerios, principalmente en materia de vivienda y urbanización. Hay un desfase entre la decisión técnica y la decisión política: "Aunque

la ley es amplia respecto a los municipios, éstos están afectos a lo que los Secretarios Ministeriales regionales puedan decidir y a lo que la autoridad política regional, el Intendente, decida. Es una lucha constante. Hay un cuello de botella entre la comuna (la provincia) y la región, y otro entre el punto de vista de la autoridad política y el de la autoridad técnica. En Santiago, el Secretario Ministerial tiene poder porque está al lado del Ministro. El problema no está resuelto desde el punto de vista de la planificación" (entrevistas a funcionarios municipales).

En realidad, por escasez de recursos, en muchos municipios las decisiones relativas a inversión dependen, en lo fundamental de la autoridad política regional. Cabe hacer notar que un proceso similar en los propios municipios. En efecto, puede apreciarse que la estructura de decisiones resulta permeable a discusiones, proposiciones y sugerencias de los vecinos, capaces de mostrar su influencia.

## LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO LOCAL

Para intentar una exploración acerca de la potencialidad y posibilidades futuras de la planificación conviene partir de estas ideas matrices:

- La planificación es esencialmente un proceso político;
- los planes sólo son eficaces si se traducen en acciones concretas que resuelvan problemas prioritarios de la sociedad;
- la planificación está en crisis porque no ha logrado cumplir con éxito los fines que se había propuesto y porque ha defraudado las expectativas que logró generar.

Si se examinan los conceptos y definiciones sobre Planificación y Plan, los términos que más se encuentran tienen que ver con la selección de alternativas, el establecimiento de prioridades, la compatibilización de objetivos e instrumentos, la orientación hacia los cambios dentro del sistema social, la acción organizada, el cálculo que precede y preside a la acción futura, la manera de llevar la racionalidad y coherencia de la política económica y la instrumentación técnica efectiva de un proyecto político.

Se puede sostener que la planificación local:

- a) es un ejercicio político, social y técnico que precede y preside la acción local, la organiza, establece

- prioridades y compatibiliza objetivos e instrumentos;
- b) está orientada a la instrumentalización efectiva de un proyecto político;
  - c) supone una coordinación real con las instancias nacional y regional de planificación: la descentralización democrática de objetivos, programas y proyectos, y la promoción de una sólida democracia local; fundamentada en la activa participación de la comunidad.

#### **1.- Elementos teóricos sobre planificación y planificación del desarrollo local**

En el mundo contemporáneo, toda organización que adquiere cierta envergadura recurre a la planificación, sean las empresas transnacionales, los sindicatos o el Estado-nación.

La planificación como instrumento de desarrollo del nivel local implica una búsqueda pragmática para combinar los procesos de decisión propios del sector público, sector privado y del sector social.

desde los años 60, la planificación del desarrollo buscó atenuar las diferencias económicas, sociales y espaciales, y adquirió legitimidad a través de la Alianza para el Progreso y de la acción de los organismos internacionales, por un lado, y del surgimiento de las oficinas de planificación gubernamentales.

En los años 70 y 80, entró en crisis esa forma de hacer

planificación, debido a su carácter formal y al cuestionamiento del rol del estado.

### **1.1. Planificación descentralizada y participación**

Los planes elaborados en las oficinas técnicas se muestran insuficientes para traducirse en proyectos viables, requiriéndose la participación popular. Esta es necesaria para dar legitimidad y fuerza a los objetivos nacionales de la planificación y se torna más variada y real en los escenarios locales, en los proyectos de interés directo para las comunidades, en los diversos tipos de asentamientos humanos formales e informales de reciente creación y en otros grupos organizados como cooperativas y sindicatos.

La participación se concreta en espacios territoriales y sociales manejables y amalgamada con un nivel de planificación desde abajo. De este modo, los recursos, el liderazgo, la organización, las instituciones y los valores locales adquieren una renovada relevancia. El municipio, como espacio de desarrollo y planificación descentralizada, es la síntesis articuladora con la planificación nacional. Para que tal relación estratégica pueda darse con mayor flexibilidad y proyecciones se hace necesario formular un subsistema de planificación descentralizada para el desarrollo local en el contexto del sistema nacional de planificación expresivo del mayor impacto central y regional. De esta manera las estrategias

de municipalización y de traspasos de servicios no se hará en el vacío sino en función de las necesidades y demandas comunitarias, avaladas por una institucionalidad funcional y moderna.

Además, el tratamiento del nivel local no se hará aislado de la planificación regional y nacional. En la actualidad ya no puede justificarse ese tratamiento por la variada complejidad de los problemas locales, de las ciudades, metrópolis y otras expresiones subnacionales de la problemática territorial y espacial. El informe del PNUD, sobre Desarrollo Humano 1990, sostiene que éste es el siglo de la explosión urbana; desde 1950 se cuadruplicó el número de personas que residían en ciudades.

Las grandes ciudades generan patologías socioeconómicas y políticas que necesitan de estrategias específicas. En este sentido, hoy el reto fundamental de identificar y ejecutar programas que enfrenten los problemas de la administración urbana, proponiendo soluciones sobre estas bases:

- a) Descentralizar el poder y los recursos trasladándolos del gobierno central a los municipios;
- b) Movilizar ingresos municipales, recursos locales y nacionales, con la activa participación del sector privado y de las organizaciones comunitarias;
- c) Enfatizar estrategias autogestionarias para la provisión de vivienda e infraestructura, otorgando asistencia especial a los grupos más débiles;

- d) Mejorar la calidad del entorno urbano, orientado, sobre todo, a las inmensas cantidades de desposeídos que viven en tugurios y barrios de invasión;
- e) Racionalizar servicios y producir tecnologías adecuadas; y
- f) Promover la participación popular y comunitaria.

La planificación local o descentralizada es una de las claves para enfrentar con éxito este reto. Cumpliendo su papel de integración de técnicas sectoriales, iniciativas comunitarias y recursos privados y locales para el logro de un objetivo político y social común. Los Municipios se constituyen en el espacio donde el Estado y la sociedad civil se articulan, crean una nueva síntesis y abren paso a la dialéctica de la cooperación y la solidaridad.

### **1.2. Planificación Descentralizada y Actores Sociales**

No basta con traspasar responsabilidades a los municipios si éstos continúan actuando de forma centralizada, burocrática, desactualizada o sometidos al poder de notables, de las fuerzas vivas o de caudillos locales.

La municipalización pluralista se expresa en:

- a) los cambios y transformaciones en el nivel administrativo e institucional;
- b) un sistema político local democratizado y operativo;
- c) con comunidades participantes, articuladas



dinámicamente con los niveles regional y nacional; y  
d) con partidos políticos y organizaciones sociales legitimadas por la acción comunitaria y popular.

El proceso de municipalización es complejo. El traspaso de los servicios, la participación y el control de los usuarios, los nuevos estatutos de las plantas de personal, los financiamientos adecuados y oportuno, la descentralización financiera y presupuestaria, y la responsabilidad social, entran en escena y recrean los espacios de gestión y ejecución.

En este contexto, la dirección y velocidad de los cambios tienen como factores determinantes al Municipio, a la mera institucionalidad y a los diversos actores sociales y políticos que actúan dentro de la lógica de la descentralización y la transformación democrática.

Ahora bien, el proceso de municipalización democrática deberá reflejar las características específicas de la sociedad local en la que actúe: su historia, sus tradiciones, su cultura, sus relaciones de producción y de consumo, sus conflictos y alianzas políticas y sociales.

En este municipio, directamente ligado a la realidad cotidiana, se reflejan, también, las características y orientaciones del Estado.

En otras palabras, siendo este municipio el menor ámbito territorial de la sociedad, debe ser también el ámbito de mayor

convergencia donde se interpenetran las lógicas del Estado y de la sociedad civil y que se expresa en las dimensiones que adquieren los espacios políticos, sociales y territoriales en la gestión del municipio.

Se puede representar la estrecha interrelación entre estos factores en una suerte de triángulo sistémico, donde el Gobierno Local es el vértice superior titular del proyecto político, el programa de gobierno y la capacidad de gestión, mientras que los otros vértices serían: la organización territorial y espacial (barrio, comuna distrito, ciudad, metrópoli) y la organización económico-social (clases, grupos, formas de participación, articulaciones, economía y finanzas, etc.). Resulta lógico que desde la organización territorial y espacial se presione sobre el Gobierno Local (demandas comunitarias territoriales) y que desde la organización económico-social surjan iniciativas públicas y privadas. A su vez, el Gobierno Local responde a esas demandas e iniciativas con decisiones en torno al ordenamiento territorial, planes regulares, políticas de uso de suelos, de localización y estrategias de desarrollo que se acompañan con lineamientos de dirección, programación y presentación.

### **Gobierno Local**

**Organización territorial  
y espacial**

**Organización  
económico-social**

¿Cuáles son los actores sociales y políticos que actúan dentro de la lógica descentralizadora?

Si la descentralización se orienta a traspasar poder desde el nivel central, los actores sociales y políticos favorables a los cambios debieran ubicarse en los escenarios regionales y locales, siendo principalmente:

- los representantes políticos y sindicales regionales y locales;
- los profesionales y sectores del funcionariado que trabajan en la gestión de los poderes subnacionales;
- los movimientos sociales de base territorial;
- los empresarios que quieren negociar en ámbitos locales o regionales;
- los promotores de iniciativas de economía social y local; y
- los sectores marginales.

Además, existen otra serie de actores que trabajan por el lado del caciquismo, la defensa de intereses parciales e incluso especulativos, tales como urbanizadores, concesionarios de servicios públicos, grupos o mafias de especuladores urbanos, sectores dominantes de la sociedad rural, etc. Si bien estos sectores apoyan iniciativas descentralizadoras, sus objetivos son abiertamente regresivos y, muchas veces, entrampan al proceso de pluralización política e institucional.

Existen, también, grupos que se oponen a la descentralización como cierto tipo de políticos nacionales (cupulares, aparatistas, notables, etc.) sectores no modernos de la burocracia estatal, grandes empresas ligadas a la administración central, etc.

La descentralización es un proceso global que reconoce la existencia de un sujeto -una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos, a la cual se le transfieren competencias y recursos (financieros, humanos y materiales) que podrían gestionarse autónomamente dentro del marco legal vigente.

No es fácil la delimitación de las unidades territoriales y la definición de los sujetos sociales sobre los que recaerá la descentralización. Existe relativismo territorial y la tendencia a la organización territorial simple, en pocos niveles.

Una de las fórmulas posibles para redefinir la acción municipal y hacer planificación descentralizada exige primero, crear los espacios territoriales, sociales e institucionales en la base de la sociedad con capacidades suficientes para sostener las iniciativas nacionales y dotarlas de legitimidad social y eficacia política y económica; en segundo lugar, transformar a los gobiernos locales en activadores de las políticas y estrategias de desarrollo por ser históricamente las células políticas básicas de la sociedad; en tercer lugar, incentivar la

representación, los consensos y la participación de los grupos y actores sociales y políticos comunales en las políticas, estrategias, programas y planes locales, regionales y nacionales; en cuarto lugar, insertar en el proceso de planificación del desarrollo una fase donde se compatibilicen y concerten las propuestas nacionales con las demandas locales y viceversa; en quinto lugar, establecer en el sistema nacional de planificación y en los grandes circuitos de toma de decisiones de los diversos niveles de gobierno, un subsistema de desarrollo y planificación local que aumente la capacidad de participación social, de eficiencia técnica y legitimidad política democrática.

### **1.3 La planificación descentralizada como instrumento de gobierno municipal**

La planificación local tiene como principal instrumento de acción los programas y proyectos locales, y los regionales y provinciales insertos en el proceso de planificación nacional. Si la planificación local es vista como la implementación descentralizada de las políticas nacionales en el medio local, de acuerdo a las particularidades del proceso de desarrollo de un país y del proyecto político que lo sustenta, podría suponerse que sólo sería la desagregación de un plan global. En tal caso, las cuestiones de política y desarrollo que conciernen al nivel local vendrían prácticamente resueltas de las esferas superiores.

Pero la realidad es otra. La existencia de un sistema

nacional de planificación es un factor determinante en la búsqueda de fórmulas que viabilicen la aplicación de las políticas nacionales de acuerdo a las características y particularidades de los escalones subnacionales.

La planificación en América Latina ha mostrado siempre una tendencia a la centralización. Pero se ha venido reconociendo la necesidad de descentralizar esas actividades y de crearle soportes en la base social y territorial.

Los problemas de la implementación de los planes nacionales, han impedido a algunos países desarrollar una planificación descentralizada e incluso crear subsistemas de planificación local.

## **2.- Bases para establecer un subsistema de planificación local**

### **2.1 Bases generales**

- a) Incorporar a los espacios y órganos locales descentralizados en los grandes circuitos de toma de decisiones públicas, de desarrollo y de planificación nacionales;
- b) Establecer etapas o fases en el proceso de planificación donde se compatibilicen y articulen las demandas locales con la directrices y programas nacionales;
- c) Fomentar la participación de la población en las tareas

del desarrollo y la planificación a fin de darle sustento social e institucional a los planes, programas y proyectos nacionales; y

- d) Democratizar y descentralizar las relaciones sociales y políticas otorgándole, de esta forma, legitimidad, eficacia y solidaridad al desarrollo económico-social y al sistema político.

## **2.2 Bases específicas**

A los órganos de planificación local les concierne la elaboración de planes que promuevan el desarrollo socio-económico de las comunidades existentes en su ámbito territorial. Para ello hay que insertar la planificación descentralizada en el sistema de planificación nacional, definir las relaciones intergubernamentales e intersectoriales y promover la participación de la comunidad, pasando del enfoque físico-urbano a otro de carácter interdisciplinario.

### **a) Ambito, funciones y estructura del subsistema**

El ámbito de esta planificación es local-nacional.

La política nacional de desarrollo local debe ser coordinada por el órgano central en constante interacción con los organismos asociativos municipales y las organizaciones representativas de la comunidad. Esta política deberá dar el marco genérico para la elaboración de los planes locales y proporcionar los datos imprescindibles para los planes, programas y proyectos de carácter

regional y nacional.

Los planes nacionales y regionales deberán contener los programas referidos al desarrollo local con especificaciones sobre los proyectos a ejecutarse en los espacios locales.

El órgano coordinador nacional de planificación local deberá articular los planes, programas y proyectos municipales a ejecutarse, mientras que las oficinas ministeriales desconcentradas y otras agencias del ámbito local descentralizado se encargarán de la ejecución de programas y proyectos que han incorporado las demandas de la organización comunitaria y de los sectores privados.

Los planes nacionales de desarrollo deberán ampliar su óptica global-sectorial-regional a la óptica territorial-local para que los municipios, las corporaciones de desarrollo y las agencias gubernamentales o privadas delimiten claramente sus ámbitos, funciones y estructuras.

Las oficinas de planificación del ámbito municipal dejarán de trabajar solamente sobre la base de planes físicos, especializándose en la planificación integral del espacio subregional y en los proyectos referidos al correspondiente nivel subnacional.

En la planificación regional-local (o supra-local) merece especial atención las áreas metropolitana y los espacios intermunicipales. El espacio metropolitano se identifica, con



lo local-regional y puede ser mejor tratado por la planificación supra-local que por proyectos propios del ámbito intermunicipal.

b) Medios y fases para la implantación del subsistema

Se hace necesario integrar y sistematizar la organización del subsistema pero, a la vez, existen obstáculos tales como la demarcación territorial (estados, regiones, departamentos, provincias, distritos, etc.), la retórica sobre la autonomía de los municipios, la institucionalización de las áreas metropolitanas, las formas de gobierno metropolitano y local, los tipos de reforma necesarios, etc.

Si bien no están dadas todas las condiciones para establecer el subsistema de planificación local, sería necesario comenzar a dar pasos para viabilizar sus puesta en práctica. Entre ellos conviene mencionar:

i) Fase de instrumentación o fundamentación técnica que se implementaría a partir de:

- Determinar ámbito, funciones, estructuras y roles de los municipios en la nueva situación;
- Reformular los marcos regionales y locales existentes a base del análisis de las disparidades regionales y la heterogeneidad estructural de los municipios;
- Implantar oficinas de planificación local en los centros principales de las regiones;

- Crear mecanismos de participación popular y del sector privado en el desarrollo local y en los planes nacionales y regionales;
  - Promover y capacitar a los actores que tienen que ver con el proceso nacional de planificación del desarrollo local; y
  - Evaluar las bases de implantación y sus ajustes y reajustes.
- iii) Fase de institucionalización que se realizará a través de la modificación y reforma de las normas constitucionales y legales sobre territorios y competencias e implantación del subsistema local dentro del sistema nacional de planificación, todo lo cual implica una estrategia concreta de reforma administrativa y reformulación subnacional del gobierno y administración interior del Estado.

### **3. El Plan de Desarrollo Local**

Un plan de desarrollo local es un conjunto de normas, objetivos y metas que permiten racionalizar, programar, regular y orientar la acción del sector público, de los organismos de participación comunitaria y del sector privado locales en los aspectos sociocultural, económico-financiero, físicoterritorial o jurídico-administrativo, con el fin de utilizar en forma óptima

los recursos existentes, mejorar la calidad de la vida e impulsar el desarrollo local.

Desde una perspectiva general, el plan supone conciliar e integrar los intereses y demandas de la población local con las políticas, planes y proyectos de los organismos de planificación y servicios técnicos centrales. El proceso de planificación local debiera ser un medio de retro-alimentación para los organismos públicos participantes y la comunidad para reformular o revisar estrategias y planes.

Los planes de desarrollo local deben articularse con:

- a) los planes, políticas y proyectos nacionales;
- b) los planes y programas regionales y los formulados por las Corporaciones Autónomas Regionales y las similares de carácter metropolitano.

Las regulaciones de las respectivas estructuras de gobierno local determinarán las formas legales de adopción, modificación y ejecución de los planes de desarrollo local, sus etapas y las maneras que asume el proceso de planificación local.

Los planes de desarrollo local exigen información del siguiente tipo:

- a) Sobre políticas, planes y proyectos gubernamentales, del sector público local y de la demanda ciudadana, que constituye la materia prima para iniciar y preparar los planes. Aunque la unidad de planificación local pueda

obtener una gran cantidad de información de los planes, programas y estudios realizados por los niveles gubernamentales superiores sobre la ciudad, localidad o asentamiento rural-urbano o rural-menor, pocos de ellos tendrán el detalle necesario para la planificación desde abajo. Por ello, se requerirá recopilar nuevas informaciones y datos para que los planificadores, administradores y expertos puedan plantear metas específicas, identificar y seleccionar comunidades, zonas y áreas de acción, asignar fondos, personal, equipo y materiales para obtener objetivos concretos.

- b) El proceso de recopilación de informaciones y datos se basa en los planes, políticas y proyectos nacionales que deben ser aplicados en el plano local y, además, en la información local existente y en la que se ha preparado previamente. Los archivos de los servicios técnicos, de las oficinas públicas, de los censos y de los profesionales y técnicos generalmente prodrán ser utilizados por quienes están llevando adelante la fase de información. No es extraño descubrir que en otros planes, programas y proyectos locales se han estudiado y planteado en el pasado muchos de los problemas que se están afrontando en la agricultura, industria,

educación, salud o vivienda. los métodos empleados para la recopilación de datos deberán incluir principalmente la observación, las entrevistas, los cuestionarios y el estudio de casos, la recolección de informaciones de fuentes secundarias, y las aplicaciones experimentales y demostrativas.

- c) Participación, concertación e integración de intereses y demandas de la población local en las políticas y estrategias de información establecidos por los niveles gubernamentales locales. La demanda ciudadana tiene múltiples orígenes siendo los de mayor connotación aquéllos que provienen de las organizaciones sociales, los sindicatos, las organizaciones empresariales y los partidos políticos existentes en la comunidad. Estos intereses que pueden articularse orgánicamente a través de un sistema local de participación o presentarse también desarticulados y, muchas veces, casi espontáneamente, tienen que llegar a un grado aceptable de articulación participante con el fin de estructurar concertadamente los planes de desarrollo local dentro de un contexto donde todos los actores participan democráticamente. En este período, son los organismos técnicos de planificación los que asumen un papel

- eminentemente dinámico, facilitando información y conocimiento o las partes y procurando que políticos, planificadores y administradores accedan a la toma de decisiones habiendo analizado y verificado todas las alternativas viables. Esta es una etapa muy difícil y decisiva ya que involucra y articula a las burocracias estatales centrales o regionales con las locales, el sistema de participación subnacional y a los diversos grupos y sectores de la actividad privada.
- d) Diagnóstico y definición del sujeto del diagnóstico. el Diagnóstico consiste en evaluar la situación presente y las posibilidades y limitaciones del escenario local. Comprendería los siguientes aspectos:
- i. condiciones geográficas, topografías, climáticas y físicas en general;
  - ii. crecimiento y distribución espacial de la población;
  - iii. densidades territoriales urbanas y rurales;
  - iv. naturaleza y localización de las diferentes actividades económicas y estructura del empleo;
  - v. estratificación socio-económica;
  - vi. tamaño, distribución, precios y usos del suelo urbano y rural;
  - vii. inventario de terrenos de propiedad pública;

- viii aspectos cuantitativos y cualitativos de la vivienda, en general, y de la construcción;
- ix. estado, cobertura, calidad, y demás condiciones de los servicios públicos y comunales;
- x. proyectos de mayor impacto para el área;
- xi. bases, fuentes, montos y sistemas de liquidación recaudado y control de los impuestos, contribuciones, tasas y participaciones;
- xii. estructura administrativa, instrumentos, formas de coordinación institucional y sistemas de orientación y control de las actividades de participación ciudadana y de las privadas.

La oficina o la unidad de planificación, con los datos que disponga, deberá definir su sujeto de diagnóstico. Podrá ser general y tocar, por ejemplo, todos los aspectos de la vida de los pobladores de la zona, o puede ser específico y referirse a determinados aspectos como salud, educación, viviendas, localización industrial, prácticas agropecuarias, etc. Deben interpretarse datos económicos, sociales, políticos, culturales, históricos y administrativos para enriquecer el diagnóstico y hacerlo más eficaz, incluyendo todos estos aspectos desde el comienzo. Se ha sugerido que para el estudio del diagnóstico de una localidad tipo deberán agregarse las siguientes:

- a) relación del hombre con el medio físico y con el medio

- social;
- b) antecedentes históricos y culturales de importancia;
  - c) nivel de vida medio;
  - d) gobierno y relaciones intergubernamentales; y
  - e) organizaciones sociales.

En este proceso surgen como aspectos estratégicos el conocimiento y los niveles de información que se tienen sobre la organización territorial y la organización económico-social, y sobre la capacidad de gobierno y de intervención de los poderes locales.

La necesidad de conocimiento y de información de los espacios locales y su organización socioeconómica se plasmas en el diagnóstico y en la definición de los problemas a ser resueltos. A esta fase le siguen la formulación y el diseño de programas y proyectos, donde entra a jugar la capacidad de gobierno del ejecutivo local; la ejecución de los programas y proyectos; y la evaluación de los resultados e impactos, sean estos previstos o no. En estas últimas fases se pone a prueba la capacidad de gestión e intervención del Gobierno Local.

En el caso chileno, práctica y formalmente, casi todos los municipios hicieron un diagnóstico de su comuna en el período 1984-1985, a instancias de las Intendencias y siguiendo los lineamientos del Ministerio del Interior y de ODEPLAN.

Con el fin de simplificar el proceso de búsqueda de



información se optó por un diseño que distinguía dos fases:

- a) la del Diagnóstico Comunal Base (DEB); y
- b) la de los Diagnósticos y estudios complementarios.

El DCB (siguiendo el realizado por Las Condes, una de las primeras comunas que lo hicieron) consistió en una cantidad limitada de variables, estimadas como las de mayor interés y que estuvieron referidas a:

- A. La Población,
- B. El Territorio,
- C. Los Servicios Sociales, y
- D. El Equipamiento e infraestructura.

#### A. La Población

Se pretendió analizar algunas características de orden general, de modo de lograr una visión demográfica comunal.

##### i. Evolución histórica de la población

##### i.1. Análisis de la población por Distritos según Censos (1952, 1960, 1970, 1982)

- crecimiento de la población
- comportamiento de población

##### i.2. Análisis comparativo con el áreas metropolitana:

- crecimiento
- comportamiento

##### ii. Análisis demográfico Censo 1982 (según unidades vecinales)

- Población total
- Densidad poblacional
- Tasa de crecimiento
- Población y vivienda
- Población por tramo de edad y sexo
- Población económicamente activa - población ocupada
- Análisis. Pirámide poblacional

iii. Proyecciones de población para las comunas en los próximos años

## B. El Territorio

### i. Area de la comuna (total)

- Superficie total
- Area Urbana
- Areas extensión urbana
- Area de protección

### ii. Usos del suelo

#### ii.1 Uso urbano (superficie de todos los usos)

- |        |                 |          |
|--------|-----------------|----------|
| ii.1.1 | Uso residencial | sup. y % |
| ii.1.2 | Uso comercial   | sup. y % |
| ii.1.3 | Areas verdes    | sup. y % |
| ii.1.4 | Servicios       | sup. y % |
| ii.1.5 | Vialidad        | sup. y % |
| ii.1.6 | Sitios eriazos  | sup. y % |

ii.1.1 Uso residencial (detallado por unidades vecinales)

a. No. total de viviendas

b. Densidad bruta de personas por hectárea

c. Tenencia de la vivienda y del terreno

d. Calidad y servicios de la vivienda

e. viviendas marginales

f. Viviendas agrupadas:

Grandes conjuntos habitacionales

- casas

. continuas

. pareadas

. aisladas

- Departamentos

. 3 a 4 pisos

. 5 y más pisos

g. Viviendas individuales

ii.1.2 Uso comercial

Localización del comercio

- centros comerciales

. comercio de primera necesidad

(abastecimiento diario)

- . comercio de durables y  
suntuarios

- . financiero comercial

- . comercio de esparcimiento  
(cines restaurantes, otros)

- Comercio disperso:

- . comercio de primera necesidad

- . comercio de  
durables y suntuarios

- . financiero comercial

- . comercio de esparcimiento

### ii.1.3 Areas verdes

- a. localización de áreas verdes de  
uso público

- b. localización de áreas verdes (m<sup>2</sup>  
por habitante) Población mal  
servida por áreas verdes (de  
acuerdo a estándares)

- d. equipamiento existente en áreas  
verdes (ornamentos, juegos, etc.)

- e. Mantenimiento de áreas verdes

## ii.2 Uso en extensión urbana

- ii.2.1 Residencial

- ii.2.2 Comercial

- ii.2.3 Areas verdes
    - ii.2.4 Servicios
    - ii.2.5 Vialidad
    - ii.2.6 Sitios eriazos
  - ii.3 Uso de área de protección:  
Mineria, turismo otros usos
- iii. Subdivisión del suelo:
  - iii.1 Metraje de propiedades (superficies y frente)
  - iii.2 Porcentaje de ocupación del suelo
  - iii.3 Evolución histórica de la subdivisión del suelo
- iv. Evolución histórica del casco urbano de Las Condes  
(dato histórico ocupación del suelo)
- v. Renovación y crecimiento urbano  
(estadísticas DOM, diez últimos años)
  - v.1 Permiso de edificación (m2 x uso)
  - v.2 Permiso de ampliación (m2 x uso)
  - v.3 No. de recepciones finales
  - v.4 M2 de incremento (x uso)
  - v.5 Demoliciones y cambios de uso

### C. Los Servicios Sociales

Se presentan aquí las variables más amplias del sector social, recalcando en los indicadores de la presentación de

servicios de esos sectores, así como de su cobertura y ámbito.

1. Educación

i.1 No de establecimientos y distribución

Privada

Fiscal subvencionada Privados

Ed. Prebásica

Básica

Media: técnico-prof.

cientif-hum.

Ed. Técnica

Ed. Especial

Ed. Adultos

Ed. Superior

Otros

1.2 Matricula

Privada

Fiscal subvencionada Privados

Ed. Prebásica

Básica

Medía: técnico-prof.

cientif-hum.

Ed. Técnica

Ed. Especial

Ed. Adultos

servicios de esos sectores, así como de su cobertura y ámbito.

1. Educación

i.1 No de establecimientos y distribución

Privada

Fiscal subvencionada Privados

Ed. Prebásica

Básica

Media: técnico-prof.

cientif-hum.

Ed. Técnica

Ed. Especial

Ed. Adultos

Ed. Superior

Otros

1.2 Matricula

Privada

Fiscal subvencionada Privados

Ed. Prebásica

Básica

Medía: técnico-prof.

cientif-hum.

Ed. Técnica

Ed. Especial

Ed. Adultos

Ed. Superior

Otros

Evolución matrícula últimos años

Comparación de matrícula y población en edad escolar según Censo

Identificación de extrema pobreza según matrícula

Asistencia promedio alumnado

i.3 Rendimiento escolar (fiscal)

- promoción anual

- deserción

- repitencia

i.4 Infraestructura (fiscal)

i.4.1 No. de establecimientos por niveles de enseñanza

- estado de conservación

- año de construcción

- grado de utilización

i.4.2 Salas de clases

- No. y m2 de salas de clase

- Determinación de capacidad instalada

i.4.3 Servicios de apoyo

- bibliotecas

- laboratorios



- campos deportivos

1.5 Recursos humanos (fiscal)

- Dotación de profesores por colegio
- Dotación de profesores por funciones (docentes y administrativos)
- No. de horas / profesor por niveles
- No. de horas / profesor por alumno
- Relación profesor / alumno
- No. de horas contratadas por establecimiento (no. total de horas)
- No. de horas contratadas por profesor

1.6 Analfabetismo en la comuna

- Análisis del Censo
- Resultados campaña nacional de alfabetización

ii. Salud

ii.1 Localización establecimiento Salud Pública y Privada

ii.2 Estado salud comunal

- estadísticas vitales
- morbilidad - desnutrición
- análisis programas de salud relevantes
- enfermedades infantiles
- morbilidad infantil

- ii.3 Demanda de salud (en consultorios)
  - población total
  - población asignada por tramos de edad
  - población atendida
- ii.4 Infraestructura
  - estado de conservación dependencias
  - superficies hospitalarias
  - no. de camas por especialidad disponibles
- ii.5 Recursos humanos
  - no. personal parámédico
  - no. profesionales por especialidad  
(públicas - privadas)
- ii.6 Movilización disponible (no. de ambulancias)
- ii.7 Porcentaje de habitantes-comuna cubierto por  
Sistemas de Salud Privada (ISAPRES u otras)
- iii. Deportes y Recreación
  - iii.1 Actividades culturales  
(cines, teatros, salas de conciertos, etc.)
    - no. según tipo
    - localización
    - organizadores - propietarios
    - no. de funciones
    - cantidad media y total de público por actividad
    - actividades culturales de participación masiva

(clubes de teatro, coros, etc.)

iii.2 Actividades deportivas (canchas, estadios  
piscinas, recintos deportivos en  
general, privados y públicos)

- no. según tipo de actividad
- no. de clubes por actividad
- población incorporada a prácticas deportivas en particular
- no. de eventos por actividad
- no. de público por actividad
- infraestructura disponible y estado de conservación
- recursos humanos (no. de monitores)

#### D. El Equipamiento e Infraestructura

##### i. Agua potable y alcantarillado

- longitud y cuadal de la red
- población abastecida (no. de conexiones)
- calidad de la red
- déficit
- fuentes de abastecimiento
- sistema de evacuación (colectores)

Planos: áreas abastecidas

calidad de la red (antigüedad)

localización colectores

ii. Electricidad

ii.1 Alumbrado público (calles y parques)

Dotación: áreas sin cobertura

áreas con cobertura :Buena

Regular

Mala

ii.2 Alumbrado domiciliario

- población servida

- no. de conexiones

iii. Telecomunicaciones (teléfono)

- población abastecida

- no. de teléfonos públicos urbanos y rurales

- no. de teléfonos privados urbanos y rurales

- localización de teléfonos públicos

- relación habitantes/teléfono

iv. Combustible

- áreas con cobertura gas de cañería

- localización de distribuidores de gas y parafina

- estaciones de servicio

v. Vialidad

- vías principales (no. de pistas)

- tipo y calidad de vías

- localización de semáforos

- vías peatonales

- rotondas y pasos bajo nivel (localización)
- vi. Extracción de residuos sólidos
- frecuencia de extracción de basuras por sectores
  - localización de botadores de basuras

El primer comentario que se puede hacer en torno a este tipo de diagnóstico es que se llevo a cabo y sirvió para justificar ex-post la presentación de proyectos y la solicitud de recursos.

En segundo término, su elaboración evidenció la voluntad "central" de cumplir con el rol asignado legalmente a los municipios de constituirse en agentes de desarrollo local en sus dimensiones territorial, económico, social y cultural, asumiendo un papel activo en la gestión espacial.

En tercer término, la visión centralizada (y de acentuar la estructura de servicio que el gobierno central le diera a los municipios) de la elaboración de los diagnósticos se puso en evidencia en la petición de información similar para todo el país, dejando de lado las particularidades regionales y comunales.

No cabe duda que el diagnóstico fue percibido por los funcionarios como un requerimiento más de la Intendencia, del Ministerio del Interior y de ODEPLAN. No se lo concibió como una fase necesaria del proceso y planificación, y ello conspiró contra la calidad e incluso confiabilidad de la información.

Pero existen otras dificultades en los diagnósticos

comunales.

En primer lugar, en la información que nutre al diagnóstico es incompleta. Ello tiene varios orígenes: por una parte, la información en las estadísticas regulares existentes en el país incrementa sus errores de confiabilidad al desagregarse por unidades territoriales pequeñas, como la comuna, o presenta un nivel de agregación que hace imposible un tratamiento comunal; por otra parte, la información recogida directamente por el municipio, en opinión de los propios funcionarios, con frecuencia no es confiable. Los funcionarios responsables a menudo no tienen capacitación para tales tareas o no disponen de tiempo ni de recursos para hacerlo en la forma debida. Ante esta situación, y a fin de cumplir al nivel central en el plazo estipulado, la recolección de información es encargada a personal no idóneo, como trabajadores adscritos a los programas de empleo de emergencia, estudiantes secundarios y similares, mediando sólo una capacitación "a presión".

Otra dificultad tiene que ver con el enfoque conceptual que los guía.

- a) Los lineamientos entregados para el diagnóstico desde el nivel central son de carácter sectorial. Cada sector se describe aisladamente. No hay un intento por integrar o considerar la interrelación entre los problemas y las potencialidades de los diversos

sectores.

- b) No se exige ni se sugiere plantear una imagen objetivo que guie la detección de necesidades, la definición de prioridades comunales y el diseño de planes y proyectos específicos para ella.
- c) ni en los lineamientos entregados desde el nivel central, ni en el diagnóstico resultante se observa preocupación por el carácter dinámico o de proceso social de la planificación. No hay identificación de actores y agentes del desarrollo. Tampoco se enfatiza que el diagnóstico es una fase permanente que debiera retroalimentarse con la implementación y evaluación de los programas.

Estas reflexiones conducen a preguntarse acerca de las características de los diagnósticos locales.

La planificación a partir de la comunidad requiere un diagnóstico radicalmente diferente de las recopilaciones de información de carácter global o regional. La programación local exige un NIVEL DE DETALLE. Las decisiones afectan a personas que viven en comunidades reales condicionados por determinados factores ambientales, históricos y sociales. La situación está dada y para iniciar su transformación será necesario considerarla en toda su heterogénea complejidad. Todo esto implica precisar el ámbito que debe abarcar el SUJETO del diagnóstico que será

tanto más eficaz y completo si todos los aspectos se incluyen desde la etapa de preparación del plan de diagnóstico. En este sentido, es necesario tener presente la capacidad de acción de la comunidad medida en términos de organización interna y capacidad de liderazgo, como las ventajas de inicio que implica la situación anterior, como los aspectos materiales incorporados dentro del área de la comunidad. Lo expuesto presupone un criterio de uniformidad mínimo bajo el cual no debería estar ninguna comunidad y sobre la cual las diferencias serán establecidas por los elementos considerados anteriormente. Políticas y programas, objetivos, diagnósticos, interpretación y análisis, así como la evaluación, deben estar perfectamente concatenados. "El estudio, entonces, deberá tener una estructura que se ajuste a los procesos de programación, lo que se logrará con la organización cuidadosa del trabajo y la preparación y estandarización previa de los instrumentos, de modo que estos sirvan a los propósitos de la planificación regional o nacional" (ONU, 1967).

La definición del diagnóstico significa primeramente visualizar grandes características de los espacios geográficos derivados del tipo y forma de desarrollo de los factores de producción, así como de condicionantes ambientales: áreas urbanas metropolitanas, áreas rurales, fronteras de expansión, zonas deprimidas, zonas agrícola de exportación, etc. Luego, es



necesario reconocer las variables más pertinentes y los indicadores más adecuados.

Respecto de los "indicadores sociales se constata la preferencia por aquéllos que arrojan información sobre el objetivo fundamental del Estado en este campo: la reproducción de la fuerza de trabajo útil para el proceso de desarrollo capitalista y el manejo adecuado de los conflictos sociales: analfabetismo, mortalidad, natalidad, educación, vivienda, salud, etc." (Ramírez, 1985). En la mayoría de los casos, los diagnósticos contienen inmensos volúmenes de información, básicamente cuantitativamente y de claro sesgo economicista y de dudosa utilidad práctica. Por esto mismo, actualmente se plantea que la construcción de nuevos indicadores implica dirigir la atención hacia aquéllos que son medulares en la problemática que enfrentan esos sectores, e implica también construir indicadores que den cuenta, no de situaciones estáticas, sino de proceso de cambio, los cuales son vistos a través de series de valores sucesivos, de carácter mecánico, sin interacción entre ellos y sin tener en cuenta que lo dinámico y lo sucesivo no son sinónimos.

Ramírez (1985) plantea la creación de indicadores de diversa especie:

- 1.- Unos que den cuenta de la evolución de las contradicciones propias de nuestras formaciones

sociales. Esto implica alejarse de los indicadores que "homogenizan" artificialmente la sociedad, y atender a la existencia de los siguientes elementos:

- a) Clases sociales diferenciadas y ubicadas en posiciones específicas dentro de la sociedad, con diferente acceso a los medios de producción, con diferencias notables en los niveles de ingreso, de participación y acceso a la cultura y a los procesos de decisión política, con diferentes formas de organización y diferentes objetivos de largo plazo.
- b) Grupos étnicos diferenciados y, a veces, mayoritarios, cuyos valores, aspiraciones y objetivos de desarrollo no coinciden con los de los organismos financieros internacionales o con los teóricos y técnicos en desarrollo de los países capitalistas metropolitanos.
- c) Regiones y sectores sociales y económicos de menor desarrollo relativo, donde subsisten condiciones precapitalistas de producción y organización, con una lógica social y un conjunto de problemas difícilmente incorporables en la construcción de indicadores nacionales diseñados para sociedades capitalistas desarrolladas y homogéneas.

2.- Otros que permitan diagnosticar más efectivamente la evolución las relaciones económicas exteriores de la región.

Estos planteamientos en torno al diagnóstico local solamente pretenden poner en evidencia la necesidad de discutir interdisciplinariamente las características y contenidos de los mismos para hacerlos funcionales con las teorías de desarrollo, cambio social y dinámica comunitaria. En todo caso, es necesario destacar la forma de integrar los indicadores que den cuenta de las varias aspiraciones y deseos, es decir, el ámbito de las variables cualitativas.

En síntesis, el Diagnóstico es el punto de partida del proceso de planificación y debe orientarse en la identificación de las determinaciones y relaciones causales que inciden en la producción de los fenómenos sociales y en las posibilidades reales de acción. deben situar los grupos sociales afectados por la situación y, al mismo tiempo, aportar elementos para el análisis de la evolución desde la situación inicial a la situación futura, ubicando los espacios estratégicos para la acción (brecha con la situación deseada). El interés del diagnóstico no es conocer por conocer, sino CONOCER PARA ACTUAR Y CONTRIBUIR A LAS TRANSFORMACIONES.

Como en muchos aspectos, la planificación local es un proceso de solución de problemas (con gran participación de la comunidad), el diagnóstico deberá definir la naturaleza y alcance de los problemas que deberán enfrentarse y los elementos cardinales para las decisiones, tomando en consideración las

limitaciones de recursos, los tiempos y las estructuras existentes. Se considera útil que las conclusiones se centren en, por lo menos, cuatro conceptos (ONU, 1967):

- a) objetivos,
- b) recursos,
- c) normas de conducta, y
- d) conceptos de racionalidad técnica y administrativa.

"El Diagnóstico deberá mostrar claramente los objetivos que deberán alcanzarse en las diversas etapas del programa; la influencia de las limitaciones de recursos en la definición de la estrategia y la fijación de prioridades; la forma en que las actitudes y valores de la población y los servicios técnicos conforman la selección de instrumentos para el programa; el efecto que tienen las estructuras burocráticas, políticas y sociales sobre las actividades que pueden emprenderse, y la forma en que las orientaciones actuales y previstas del programa se relacionan con estos interrogantes" (ONU, 1967)

- e) Ahora bien, en función de los antecedentes y datos proporcionados por el diagnóstico, se pasa a las fases de construcción, concertación y evaluación del proceso de planificación local.

Hay una etapa de concertación de políticas entre el gobierno nacional y el local más los organismos del sector privado y de la participación popular; y otra de construcción y evaluación con

diversas fases: formulación democrática y participativa de las políticas, planes y proyectos locales; otra de discusión en toda la comunidad local; una tercera de ejecución; una cuarta de control y una quinta de evaluación y revisión de las políticas, planes y proyectos locales.

Esta comienza con la proposición de las alternativas de programas de desarrollo local en función de sus énfasis: sociocultural; económico-financiero; físico-territorial; e institucional-administrativo. La alternativa seleccionada, después de cumplir los conductos regulares de aprobación técnica, pasa a integrarse a la fase de formulación del plan.

En la formulación se definen las políticas orientadoras del plan de desarrollo local referidas a los acuerdos alcanzados. En general, la definición de políticas, la determinación del programa de inversiones y el señalamiento de los instrumentos de ejecución también están muy determinados por las formas de integración y concertación asumidas entre planes y proyectos nacionales, el gobierno local, la demanda de la comunidad y la del sector privado local. La formulación de un plan de desarrollo local, la realiza el organismo técnico local, integrando los criterios de todas las partes involucradas, pero solamente estará terminada con la concertación de intereses entre la comunidad y el gobierno local y la sanción legislativa del cuerpo edilicio, del concejo municipal o del órgano que hace las

leyes, decretos o instructivos locales.

Las fases referidas a la implementación, control y evaluación dependen de la estrategia que haya adoptado el Gobierno Local, especialmente, en la forma suma la participación como síntesis de la acción de los organismos sociales y privados.

#### **4. La noción de proceso de planificación**

El Municipio es decisivo en cualquier estrategia de descentralización del Estado o de construcción democrática de las regiones.

En la actualidad las democracias modernas postulan la descentralización (como proceso político-administrativo); la revalorización de los poderes locales: la necesidad de su reestructuración para asumir eficientemente competencias, atribuciones y recursos; la potenciación del autogobierno y de la participación social y política de la comunidad en los circuitos decisorios, de desarrollo y de planificación del Estado y sociedad.

La noción de proceso de planificación implica el sentido de continuidad, de estrecha ligazón e interdependencia que existe entre los fenómenos y procesos sociales, superando constantemente objetivos y metas y retroalimentación de manera ininterrumpida al proyecto político que sustenta a las políticas de desarrollo y al plan.

El efecto gobierno local como parte del proceso de

planificación involucra a instituciones, sectores y actores sociales, escenarios y fases que caracterizan a las dimensiones, formulación y preparación de un plan global.

Cuando la planificación se define como proceso se está afirmando que la formulación de objetivos es seguida, de manera continua y coherente, por la acción de llevarlos a cabo, lo que significa una constante y dinámica toma de decisiones.

#### **5. Actores y escenarios en la planificación local**

Es posible afirmar que el Estado es el actor básico en la planificación, desde el instante que es el poseedor indiscutido de la coacción legítima, de la capacidad de influir decisivamente sobre otros posibles actores y cuenta con el aparato estatal susceptible de llevar a cabo las decisiones que adopta.

En la literatura sobre economía y políticas públicas, resulta ya normal la indistinta utilización de los términos Estado, Gobierno, Area o Sector Gubernamental y Sector Público para referirse a la acción e intervención de la sociedad política en la totalidad social.

"Estado" designa a cierto número de instituciones particulares que, en su conjunto, constituyen su realidad y ejercen influencia unas en otras en calidad de partes de aquello a lo que podemos llamar sistema de estado.

Es Estado comprende:

- a) un área político, institucional, o sea, el ejecutivo

político, el gobierno, cuyo contenido básico en la Presidencia, Oficina del Primer Ministro, Presidente del Gobierno, Ministerios o Secretarías, Subsecretarías, Servicios dependientes, otras unidades semi-autónomas;

- b) una área administrativa, o sea, la Administración, que comprendería la Administración Pública y actividades económicas, sociales y culturales donde el Estado participa directa o indirectamente, las empresas públicas, la banca central, las comisiones reguladoras;
- c) un área militar;
- d) un área judicial que provee y administra a la justicia;
- e) una área del Gobierno Subcentral que se integra con los entes locales; y
- f) un área de representación con sus Asambleas representativas como las Cámaras de Representantes, los partidos, sindicatos, gremios y organizaciones sociales.

En concreto, el escenario local se ubica en el área del Gobierno subcentral y teniendo presente que el actor legítimo del proceso de planificación es el Estado, es lógico que sus organismos y agencias nacionales y regionales jueguen un papel destacado en el proceso de planificación del desarrollo local. El Estado proporciona el escenario en que interactúan los



múltiples actores del proceso y, también, dicta las normas que lo rigen, motivando en determinados casos o haciendo viable la demanda ciudadana. En verdad, en los marcos del escenario local no solamente actúan los organismos y agencias nacionales y regionales sino que también aquellas metropolitanas y municipales, del sector privado y de las organizaciones sociales (que integran la demanda local) y el sistema de participación desde abajo. Todos estos actores defienden sus propios proyectos e intereses. En este sentido, la fase de concertación entre el plan local y el nacional es decisiva para la suerte y evolución del sistema de planificación.

El escenario local más calificado corresponde a las capitales regionales, las áreas metropolitanas y ciudades medianas y menores. En ellas normalmente el nivel político-institucional de gobierno y administración es el Municipio que tiende a ser definido como la unidad política y escalón básico de la sociedad y activador de su desarrollo y planificación integrales.

En el escenario local intervienen múltiples actores e incluso se despliegan otros escenarios donde se confrontan y compiten nuevos intereses, como por ejemplo el de las empresas constructoras, sus abastecedores habituales y los trabajadores de unas y otros, todos los cuales serán afectados o favorecidos por las características y dimensiones del plan concertado por los

organismos y agencias del gobierno nacional, el gobierno local y sus agencias, el sector privado y los organismos de participación comunitaria.

En general, el grado de participación de los actores principales depende de la estructura de poder, de la naturaleza del proyecto sociopolítico y de las fuerzas sociales y económicas involucradas. En un contexto autoritario, el peso de las políticas del gobierno es determinante; los gobiernos locales son instrumentos de ejecución y el sector privado y los organismos participativos constituyen factores de complementación de la iniciativa jerárquica. En un contexto democrático, el gobierno central consulta, dialoga y entrega a la comunidad y a las autoridades locales, sus políticas, planes y proyectos para que se integren con la demanda de la comunidad y del área privada a través de un verdadera concertación de intereses y proyectos. La burocracia gubernamental viabiliza, motiva y alienta la demanda ciudadana y privada.

Los actores externos de la planificación local son normalmente los organizadores de cooperación técnica internacionales, las agencias financieras y las empresas transnacionales. Las relaciones usuales de las empresas transnacionales, se dan con el nivel central del Gobierno. Sus intervenciones en el plano local tiene que ver con la localización de oficinas y plantas, impuestos, insumos, niveles

de sueldos y salarios, etc.

## **6. Dimensiones del proceso de planificación local**

Las dimensiones y estilos de la planificación del desarrollo local dependen del tipo o estrategia de desarrollo adoptada por un país y de las dimensiones intralocal e interlocal o de sistema (nacional)

La dimensión intralocal se ve limitada por las heterogeneidades propias de este nivel microespacial, sus disparidades económicas, sociales e institucionales. Las capitales regionales, las áreas metropolitanas y las ciudades - medianas y menores-, sus municipios y organismos comunitarios, aparecen como instancias de organización, administración y nucleamiento institucional de la planificación, como el medio institucional y operativo de las inversiones, presupuestos y programación financiera; como el ámbito en que toda la sociedad local organiza sus actividades de desarrollo social y cultural, y como la esfera donde lo nacional y lo local adquieren la dimensión espacial y territorial de base y punto de apoyo para su desarrollo urbano, rural, económico y sociopolítico.

La dimensión interlocal o de sistema (nacional) parte de la premisa que son las ciudades y otros entes locales el fundamento para estructurar el territorio.

Los problemas urbanos se originan no sólo en tal o cual asentamiento y no pueden ser resueltos desde dentro de la ciudad.

El desarrollo urbano está inmerso en numerosos efectos multiplicadores no locales, por lo cual solamente pueden entenderse en el contexto de un sistema de ciudades.

Lo que define la posición de una ciudad en un nivel u otro del sistema de ciudades es la naturaleza de sus funciones. Las ciudades de rango mundial desempeñan funciones tales como poner en práctica inventos; generar innovaciones intelectuales y culturales; poseer servicios cuaternarios de nivel o categoría mundial -"think tanks", fundaciones, instituciones internacionales, ser sedes de otras actividades mundiales de alto perfil de opinión internacional-, museos, teatros o tiendas a nivel mundial, oficinas centrales de empresas nacionales. Las ciudades de rango regional desempeñan funciones de lugar central y contacto de otras ciudades medianas y menores, localidades y asentamiento rur-urbanos y rurales; sus funciones características son comerciales mayoristas y terminales de transporte. Las ciudades de rango menor tienen características definitorias en función del lugar que ocupan en el sistema de ciudades y localidades menores ya que la principal característica de un sistema está mucho más ligada que las otras al sistema regional, y por lo mismo, sus funciones comerciales, financieras, y de conexión vial, ferroviaria y sistemática son mas complejas.

## **EL PRESUPUESTO MUNICIPAL EXPRESION FINANCIERA DEL PLAN**

Por definición, el presupuesto es una estimación de los recursos a recaudar durante un año, así como una aproximación de los gastos que podrían asumirse para alcanzar los objetivos fijados durante igual lapso. Constituye un sistema cuya operación se regula por procedimientos contables y administrativos contenidos en numerosas disposiciones legales y normativas emanadas del Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República y el propio municipio.

Es, además, una importante herramienta de planificación, por cuanto refleja el conjunto de acciones que la municipalidad se propone emprender para compatibilizar los requerimientos que surgen de grandes políticas de acción fijadas las autoridades con los recursos financieros reales de que se dispone.

El objetivo del presupuesto es asignar los recursos con que cuenta el gobierno municipal para el cumplimiento de las funciones de la municipalidad en los distintos ámbitos de actuación. Los recursos que se obtengan deben ser asignados compatibilizándolos con los requerimientos de la comunidad y de la entidad local como organización. El presupuesto materializa la asignación de recursos a las necesidades detectadas.

Los distintos tipos de ingresos señalados en la Ley de Rentas y en las ordenanzas municipales, así como los diferentes gastos que se originan como resultado de las actividades que

empresen las municipalidades están definidos, se les indica su ámbito de representación y su estructuración en el Plan de Cuentas oficial (clasificadores presupuestarios señalados en la Ley de Administración Financiera del Estado) y se rigen por la Ley de Presupuestos de la Nación.

El presupuesto puede verse, en términos económicos, como compatibilización de la manera en la cual se obtienen y asignan los recursos y, desde otro punto de vista, como la expresión financiera del plan.

Los recursos en poder del gobierno local significan una disminución del poder adquisitivo de la sociedad, ya que son los vecinos y los usuarios de los servicios de esa comuna los que, a través de los impuestos, traspasan una porción de sus ingresos a la municipalidad. Esta debe procurar, por tanto que sus gastos produzcan un beneficio social (mantención de la limpieza y orden en la comuna, prestación de servicios sociales como salud y educación, solución de problemas del sector más necesitado de la comuna, etc.). Un presupuesto está bien formulado cuando se maximiza el beneficio social, cuando los recursos están bien asignados.

El presupuesto municipal debiera orientarse al desarrollo de las obras de adelanto local y de acciones que contribuyen al desarrollo social, cultural, educacional y de salud de la comuna. Para ello, la presupuestación debe realizarse cuidadosamente

contemplando aspectos técnicos y escuchando tanto las orientaciones políticas como la opinión de la comunidad a través de los mecanismos de participación.

La elaboración del presupuesto comunal debe realizarse en diferentes etapas, con la participación de los órganos municipales y de la comunidad a través de sus organizaciones.

Estas etapas constituyen el proceso presupuestario:

**1. Elaboración de diagnósticos y definición de políticas:**

En esta primera etapa las unidades municipales deben elaborar diagnósticos de los problemas que presenta la comuna, dividida ésta en áreas geográficas prioritarias de intervención atingente al ámbito de acción de cada unidad. En esta etapa debiera ser fundamental el aporte de la comunidad en cuanto a la especificación de sus requerimientos. Dichos diagnósticos permitirán identificar y definir los objetivos comunales, determinando a partir de ellos las metas para el año que se presupuesta. Junto a la determinación de objetivos se deberán revisar los indicadores, que permiten la cuantificación del resultado obtenido con cada acción, en contraposición a un parámetro establecido que indica el óptimo que se desea alcanzar. Por ejemplo, en el caso de un Consultorio de Salud un buen indicador puede ser el número de pacientes atendido semanalmente. Si el óptimo fuera de 150 pacientes a la

semana y el consultorio, en realidad, sólo está atendiendo a 75, se descubre que el servicio otorgado es deficiente y se fija como meta duplicar el valor del indicador.

La identificación de los problemas y la definición de las áreas prioritarias de intervención constituyen la base para la determinación de las políticas de desarrollo que guían la acción del municipio. Los problemas y áreas prioritarias de intervención se originan en tres fuentes:

- Por la deficiencia que presenta la calidad de los servicios comunales;
- por procedimientos internos de la municipalidad buscando solucionar situaciones que se relacionan con los procedimientos que las unidades emplean, como facilidades de atención a la comunidad, espacio físico, etc.
- por la búsqueda del desarrollo integral de la comuna, se toman iniciativas destinadas a solucionar problemas que involucran a distintos sectores del quehacer de cada comuna.

## **2. Formulación del presupuesto municipal básico de gastos:**

Es la expresión financiera del conjunto de actividades que desarrolla la organización municipal habitualmente y que son indispensables para su funcionamiento normal. Son los que se denominan gastos de operación, que al personal y los



bienes y servicios de consumo.

**3. Formulación del presupuesto de ingresos municipales:**

Comprende el conjunto de los ingresos que la unidad de rentas y finanzas estima se obtendrán para el período. Para ello se realiza un análisis de sensibilidad basado en las variaciones históricas acaecidas en cada uno de sus clasificadores presupuestarios o partidas de ingresos, considerando además el comportamiento de la economía del país y, por ende, las tasas de crecimiento esperadas.

**4. Formulación y presentación de proyectos y/o programas:**

La diferencia entre el presupuesto municipal básico y el presupuesto de ingresos constituiría la disponibilidad de recursos que pueden destinarse a inversión. Se entiende por inversión el financiamiento de proyectos y programas que mejoren el nivel de los servicios comunales o la infraestructura y los servicios propios del municipio. Los proyectos y programas pueden tener su origen en dos fuentes:

- Proyectos de iniciativa municipal son generados por las unidades municipales, para enfrentar los problemas de la comuna.
- Proyectos de iniciativa externa son generados por las unidades municipales a instancias de los vecinos u organizaciones comunitarias, o de otro orden.

**5. Evaluación y priorización de proyectos y/o programas:**

Los proyectos y programas se priorizan de acuerdo a la estimación de los beneficios que cada uno de ellos produciría en relación con los costos de llevarlos a cabo. Además se debe determinar la contribución de cada proyecto o programa al cumplimiento de los objetivos y políticas sectoriales. Priorizados de acuerdo a los criterios antes señalados, todos aquellos proyectos que pueden ser financiados con los recursos municipales disponibles, o que tengan un financiamiento extramunicipal se incorporan en el presupuesto anual.

#### **6. Ejecución presupuestaria**

Aprobado el presupuesto por las instancias pertinentes, se dictan los decretos alcaldicios respectivos, con los que se inicia el proceso de ejecución presupuestaria y física, la primera por las unidades de administración y finanzas y por las unidades municipales encargadas de la implementación de las acciones expresadas en el presupuesto, respectivamente.

#### **7. Control presupuestario**

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades ha configurado un sistema global de control que va desde el interior de la organización municipal hasta la comunidad local, pasando por las atribuciones que le competen a la Contraloría General de la República. Dicho sistema cumple sus propósitos sin entorpecer o menoscabar la autonomía y

agilidad que debiera tener un municipio moderno. En efecto, mediante el cumplimiento de exigencias y formalidades internas permite la verificación de la legalidad de los actos municipales así como la oportuna y eficacia de los mismos.

## **8. El presupuesto oficial**

El presupuesto comunal debe ceñirse a un ordenamiento establecido por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y contempla los diferentes tipos de ingresos de que dispone la municipalidad, así como los gastos que más frecuentemente se presentan en las actividades municipales.

"Las clasificaciones presupuestarias que se establezca deberán proporcionar información para la toma de decisiones, como también permitir vincular el proceso presupuestario con la planificación del sector público. Además, las clasificaciones utilizadas deben posibilitar el control de la eficiencia con que se manejen los recursos públicos a nivel nacional, regional y local" art. 16 de la ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado).

### **a) Estructura de presupuesto oficial**

El presupuesto oficial de ingresos está subdividido en los grupos o subtítulos siguientes:

Sub. Títulos	Denominación
01	Ingresos de Operación

04	Venta de Activos
06	Transferencias
07	Otros Ingresos
10	Operaciones Años Anteriores

A su vez, el presupuesto oficial de gastos se subdivide en los grupos o subtítulos siguientes:

Sub.Títulos	Denominación
21	Gastos en Personal
22	Bienes y Servicios de Consumo
24	Prestaciones Previsionales
25	Transferencias Corrientes
31	Inversión Real
60	Operaciones Años Anteriores
70	Otros Compromisos Pendientes

Los subtítulos, a su vez, se subdividen en ítems, que responden al ordenamiento por tipo de gastos o ingresos que caracteriza la forma de presentación o plan de cuentas de este tipo de presupuesto.

Algunos ítems del presupuesto oficial se han subdividido en asignaciones para diferenciar ciertos conceptos que por el monto en que incurren requieren ser analizados con mayor detalle. Análogamente, algunas asignaciones se desagregan subasignaciones.

La nomenclatura que se emplea para las codificaciones de cada una de las partidas del presupuesto oficial, denominados

"clasificadores de gastos o de ingresos" puede llegar hasta nueve dígitos.

Para graficar la estructura del presupuesto oficial se ha tomado el clasificador de ingresos que corresponde a los derechos de aseo en patentes municipales y el clasificador de gastos que corresponde a la bencina para vehículos, cuyos códigos son los siguientes:

01	05	001	02
TITULO	ITEM	ASIGNACION	SUB ASIGNACION

En este caso se tienen las siguientes denominaciones:

01		Ingresos de operación
01.05		Derechos Municipales
01.05.001		Derechos de aseo
01.05.001.02		Derechos de aseo en patentes municipales

22	12	01	02
TITULO	ITEM	ASIGNACION	SUB ASIGNACION

En este caso, se tienen las siguientes denominaciones:

22		Bienes y servicios de consumo
22.12		combustible y lubricantes
22.12.001		combustible y lubricantes para vehículos
22.12.001.02		Bencina para vehículos

El presupuesto oficial presenta un plan de cuentas

desagregado según el tipo de gasto o de ingreso, según las especificaciones de los mismos.

A continuación se agrega, a modo de ejemplo, un presupuesto municipal:

**b) Clasificadores presupuestarios**

Esta clasificación se realiza con el propósito de uniformar los conceptos de contabilización de los hechos económicos y responden a instrucciones impartidas por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Estas se encuentran señaladas en un documento que edita anualmente el ministerio y que tiene como objetivo uniformar criterios para la ejecución de la Ley de Presupuesto del Sector Público.

**Clasificador de Ingresos**

**Sub-**

<b>título</b>	<b>Item</b>
01	INGRESOS DE OPERACION
	01 <u>Venta de bienes y servicios</u>
	Son ingresos provenientes de la venta de los bienes y servicios de la actividad propia del municipio. Entre ellos hay rubros como las entradas a recintos deportivos, culturales, recreativos u otros de propiedad o administración municipal.
	02 <u>Rentas de inversiones</u>

Comprende los arriendos, dividendos, intereses y otros que se perciban por efecto de capitales invertibles, por ejemplo, dividendos por acciones de Chilectra, arriendo de propiedades municipales, intereses por excedentes colocados en el mercado de capitales, etc.

03 otros ingresos propios

Comprende cualquier otro ingreso municipal que no provenga de su actividad principal, como la participación en el impuesto territorial, ingresos provenientes de los cementerios, etc.

04 Contribuciones municipales

Comprende los impuestos, contribuciones y gravámenes en beneficio del municipio establecidos en la Ley de Rentas Municipales y en otras disposiciones legales, como los ingresos provenientes de los permisos de circulación, patentes comerciales, industrias, de alcohol, profesionales, etc.

05 Derechos municipales

Comprende las prestaciones que se pagan a la municipalidad como contrapartida de una

concesión o permiso. Se pueden mencionar los derechos de aseo incluidos en el cobro de las contribuciones de bienes o patentes municipales.

06 Fluctuaciones deudores

Registra las diferencias que se produzcan entre los ingresos devengados y los percibidos, por ejemplo, de permisos de circulación, patentes comerciales u otras. Es un clasificador que se trata como una cuenta de orden.

Sub-

título      Item

04                      VENTA DE ACTIVOS

41                      Activos físicos

Comprende los ingresos por concepto de enajenación de activos tangibles. Incluye cuotas de ventas a plazo y pago al contado.

42                      Activos financieros

Ingresos que provienen de la venta de instrumentos financieros (ej., acciones).

06                      TRANSFERENCIAS

Aportes otorgados por entidades del sector público y privado que no provienen de



contraprestaciones de servicios o venta de bienes.

07

OTROS INGRESOS

73

Participación del Fondo Común Municipal

Ingresos por concepto de la participación que se determine en el F.C.M. en conformidad a lo dispuesto en el Art. 38 del D.L 3063 de 1979.

79

Otros ingresos

Ingresos no considerados en ítems o asignaciones anteriores, incluye por ejemplo, multas que aplican los juzgados de Policía Local por infracciones de tránsito y otras establecidas en la ordenanza municipal respectiva; intereses por mora en pago de patentes, aportes de vecinos para ejecución de proyectos en conjunto, donaciones, herencias, etc.

08

ENDEUDAMIENTO

82

Préstamos internos de largo plazo

Corresponde a préstamos que se amortizan en un plazo superior a un año. Para contraer compromisos financieros en el exterior o, en forma interna que signifiquen la utilización

de una línea de crédito ya contratada con el exterior, se requiere la dictación de una ley especial y la autorización del Ministerio de Hacienda. Por ejemplo, créditos para la construcción de viviendas sociales, ejecución de proyectos de gran envergadura como la pavimentación de calles, etc.

10

#### OPERACION DE AÑOS ANTERIORES

Comprende los recursos que se perciben durante el ejercicio presupuestario, pero cuyo registro se efectúa en períodos anteriores.

11

#### SALDO INICIAL DE CAJA

Recursos propios del municipio o que deben ser integrados por otros organismos o personas, que, al 1º de enero de cada año, se encuentran en las cuentas corrientes bancarias o en efectivo.

### **Clasificador de gastos**

Sub-

título      Item

21

#### GASTOS EN PERSONAL

Son todos los gastos que se efectúan por

concepto de remuneraciones y de aportes patronales al personal en actividad. Se incluyen remuneraciones, trabajos extraordinarios, "vestuario", sobresueldos, etc.

22

**BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO**

Comprende los gastos por adquisición de bienes y servicios de consumo, tales como materiales de oficina, convenios por servicios de aseo, combustible, consumo de alumbrado público, gastos computacionales, reparaciones, gastos derivados de actividades culturales, deportivas, etc.

24

**PRESTACIONES PREVISIONALES**

Incluye los gastos por concepto de jubilaciones, pensiones, montepios, subsidios, desahucios y, en general, cualquier beneficio de similar naturaleza que otorguen los organismos de previsión y el Instituto de Normalización del Estado.

25

**TRANSFERENCIAS CORRIENTES**

Subvenciones a personas naturales o jurídicas, sin prestación recíproca en bienes y servicios. Incluye entre otros

subvenciones a organizaciones de voluntariado, aportes a servicios traspasados de salud y educación, aporte al F.C.M., etc.

31

#### INVERSION REAL

Comprende los gastos para formación de capital y compra de activos fijos, como adquisición de equipos computacionales, máquinas y equipos de oficina, fondos destinados a financiar estudios para inversiones, construcción de obras, plazas, parques, jardines, avenidas, instalaciones de semáforos y otros que apunten al desarrollo urbano, social y económico de la comuna.

60

#### OPERACIONES DE AÑOS ANTERIORES

Son obligaciones devengadas al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a aquel del presupuesto que se está analizando.

70

#### OTROS COMPROMISOS PENDIENTES

Deudas no incluidas o registradas al término del año calendario, por concepto de gasto en personal y cuentas pendientes del último

trimestre, las que se refieren a bienes y servicios de consumo, específicamente lo relativo a consumos básicos y servicios a la comunidad, como contratos de mantención de semáforos y jardines, contratos de aseo, cuentas de teléfonos, agua y luz, etc.

90

#### SALDO FINAL DE CAJA

Recursos que al 31 de diciembre de un ejercicio presupuestario quedan en cuenta corriente bancaria o efectivo. Generalmente estos saldos se encuentran en términos de obligaciones, cuyo cumplimiento se programó durante el mes de diciembre, pero que no fueron documentadas para su cobro.

## B I B L I O G R A F I A

1. ABALOS, JOSE (1985) MATERIALES PARA DISCUSION, ORIENTACIONES BASICAS EN TORNO AL TEMA DE LA DESCENTRALIZACION Y ALGUNAS EXPERIENCIAS RELEVANTES PARA CHILE, EDIC. JUNIO, SANTIAGO.
2. AHUMADA, JAIME (1985) LA PLANIFICACION DESCENTRALIZADA EN EL NIVEL LOCAL DE DESARROLLO NACIONAL, ILPES, ABRIL.
3. AHUMADA, JAIME (1992) NUEVAS TENDENCIAS DE LA PLANIFICACION DE DESARROLLO LOCAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE, ENCUENTRO GRANDES CIUDADES LA PROBLEMATICA DE LAS AREAS CENTRALES, ED. AGOSTO.
4. SUSANA (1993) HISTORIA Y PLANIFICACION REGIONAL. UN ENCUENTRO POSIBLE, REVISTA INTERAMERICANA DE PLANIFICACION, VOL. XXVI NO. 101-102.
5. BASTIDAS, LIONEL (1986) NUEVA LEGISLACION MUNICIPAL, EDITORIAL EROS S.A. SANTIAGO DE CHILE
6. CURBELO, JOSE (1992) POLITICAS PUBLICAS PARA EL DESARROLLO, GESTION MACROECONOMICA, PRIVATIZACION Y DESCENTRALIZACION, REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS URBANOS REGIONALES NO. 55, OCTUBRE.
7. DIAZ, ALVARO Y SERGIO GALILEA (1988) RUMBOS DE LA DESCENTRALIZACION EN CHILE: ENTRE EL AUTORITARISMO Y LA DESCENTRALIZACION DEMOCRATICA, SUR, DOCUMENTO DE TRABAJO NO. 106.
8. DRACZYNSKI DAGMAR Y CLAUDIA SERRANO (1992) DESCENTRALIZACION Y GOBIERNO LOCAL: SITUACION DE ALGUNOS MUNICIPIOS EN SANTIAGO, REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS URBANOS REGIONALES NO. 41 DICIEMBRE.
9. FRIEDMANN, JOHN (1992) PLANIFICACION PARA EL SIGLO XXI: EL DESAFIO DEL POSMODERNISMO, REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS URBANOS REGIONALES NO. 55 OCTUBRE.
10. GALILEA, SERGIO (1987) LA PLANIFICACION LOCAL: NUEVAS ORIENTACIONES METODOLOGICAS, REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS URBANOS REGIONALES NO. 41 DICIEMBRE.

11. LAHERA, EUGENIO (1993) POLITICAS PUBLICAS: UN ENFOQUE INTEGRAL. COMO MEJORAR LA GESTION PUBLICA, CIEPLAN, FLACSO, FORO 90
12. LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES, DIARIO OFICIAL, MAYO 1988.
13. MARTELLI, GIORGIO, LUIS DURAN Y NELSON HERRERA (1994) EL SISTEMA FINANCIERO MUNICIPAL CHILENO: PROBLEMAS, DESAFIOS Y PROPUESTAS, MATERIALES PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL, PROGRAMA DE ASESORIA DE LA FUNDACION FRIEDRICH EBERT.
14. MIDEPLAN (1990) EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES Y EL BANCO INTEGRADO DE PROYECTOS, DOCUMENTOS.
15. RESTON, JAMIL (1990) LA ADMINISTRACION LOCAL EN AMERICA LATINA Y SU PARTICIPACION EN PROGRAMAS DE DESARROLLO (PRIENCIA) ADMINISTRACION PUBLICA Y DESARROLLO REGIONAL MAP, ESPAÑA, SEP.
16. ROJAS, EDUARDO (1991) DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA LOCAL EN LA ASIGNACION DE RECURSOS, REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS URBANOS REGIONALES NO. 51 JUN.
17. RUFIAN, DOLORES (198) EL REGIMEN JURIDICO DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA, ILPES, SANTIAGO DE CHILE.
18. SUBDERE (1993) MANUAL DE GESTION MUNICIPAL SERIE DESCENTRALIZACION.
19. VARAS, CARLOS (1984) TEORIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL, EDITORIAL UNIVERSITARIA, SANTIAGO DE CHILE.
20. VIAL, ALEJANDRO (1989) EL DESAFIO EPISTEMOLOGICO DE LA PLANIFICACION PARA AMERICA LATINA, DOC. CONGRESO NO. 1, SOCIEDAD CHILENA DE PLANIFICACION.