

# IMPLEMENTACIÓN DE UN PLAN DE ORDENACIÓN COMUNAL\*

Néstor Ahumada y Gonzalo Vio

## Resumen

Se analiza la planificación del territorio rural comunal y su población con relación a la formulación de planes estratégicos de desarrollo en torno al diseño de propuestas a mediano y largo plazo. Se plantea la planificación estratégica en el ámbito comunal por medio de un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) identificando los elementos del ámbito interno y externo que pueden fortalecer o dificultar el desarrollo comunal. Se caracterizan los talleres de planificación participativa y los actores de la comuna junto con el equipo interno municipal de participación, de manera de implementar el plan, para lo cual puede requerirse una reingeniería municipal. Finalmente, se detallan los componentes de los proyectos de inversión rural y el desarrollo económico esperado de los proyectos específicos y generales.

*Palabras claves:* rural, municipio, comuna, plan de ordenación, implementación.

## CONTENIDOS

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>977</b>
ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO.....	977
<i>Algunas Características de un Taller de Planificación Participativa.....</i>	<i>978</i>
<i>Catastro y Diagnóstico de los Actores de la Comuna .....</i>	<i>978</i>
<i>Conformación del Equipo Interno de Intervención.....</i>	<i>979</i>
IMPLEMENTACIÓN .....	979
REINGENIERÍA MUNICIPAL.....	980
<i>Consolidación de los Equipos de Trabajo. Asignación de Tareas y Responsabilidades por Unidad .....</i>	<i>980</i>
<i>Capacitación a Equipos de Trabajo.....</i>	<i>980</i>
<i>Desarrollo e Implementación de un Sistema de Control de Gestión .....</i>	<i>980</i>
<i>Taller de Capacitación en Proceso de Inversiones y Metodologías de Formulación de Proyectos .....</i>	<i>981</i>
<i>Desarrollo de una Estructura Organizacional-Financiera Acorde con la Implementación de los Planes .....</i>	<i>981</i>
<b>PROYECTOS DE INVERSIÓN.....</b>	<b>981</b>
COMPONENTES DE PROYECTO.....	981
DESARROLLO ECONÓMICO.....	982
PROYECTOS ESPECÍFICOS .....	984
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>985</b>

## INTRODUCCIÓN

Debido a la creciente importancia que ha ido tomando la planificación del territorio y su población y, la necesidad de formular planes estratégicos de desarrollo en los espacios, la planificación se ha convertido en un instrumento irremplazable, que cada día se vinculan más al éxito de los gobiernos locales en torno al diseño de propuestas de mediano y largo plazo.

El enfoque estratégico del desarrollo comunal, debe reconocer y asumir una doble dimensión de las acciones (tiempo-espacio). Es decir, los cambios que se pretende lograr suponen una intervención sistemática en el tiempo, en aquellas áreas que por su importancia estructural inciden significativamente en el progreso territorial, económico y social de la comuna. Además, se debe entender que la planificación del territorio comunal no se puede ver a un horizonte de corto plazo.

No hay que olvidar que el “plan” propuesto por la P. Universidad Católica de Chile para la comuna de Santo Domingo es una propuesta para el Municipio y, a su vez, está pensado en la realidad del espacio comunal, por lo cual la viabilidad del proyecto se ve disminuida si no cuenta con la adhesión de los demás actores comunales y extracomunales. La propuesta de imagen - objetivo y las estrategias, deben tener un poder de atracción suficiente que permitan generar procesos ordenados entre los actores comunales influyentes, estimulándolos para hacer realidad la visión de futuro comunal. Para lograrlo, se reconocen dos condiciones básicas:

- Un alto grado de consenso entre distintos actores comunales, que orientan su acción conforme a los fines acordados y;
- La disponibilidad de una metodología que organiza procesos, funciones y recursos en coherencia con objetivos y metas precisas.

Luego, el Plan debe articularse en torno a la comprensión de las debilidades y fortalezas existentes en el espacio a intervenir, como también a las características propias del organismo municipal.

## ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO

Uno de los aspectos más interesantes del análisis institucional del Municipio, específicamente de la Planificación Estratégica aplicable al caso de la planificación en el ámbito comunal, es que por medio de un análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), la comuna está en condiciones, de identificar de manera participativa los elementos del ambiente interno y del ambiente externo que pueden favorecer o dificultar el desarrollo comunal.

El ambiente externo en el análisis FODA, está constituido por aquellos hechos o elementos sobre los cuales el municipio no tiene control directo, ya que están manejados o dependen de otros actores sociales. Estos hechos o elementos externos corresponden a las Opor-

\*Ahumada, N. y G. Vio. 2002. Implementación de un plan de ordenación comunal. En: Gastó, J., P. Rodrigo e I. Aránguiz. Ordenación Territorial, Desarrollo de Predios y Comunas Rurales. Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

tunidades y las Amenazas, las que aplicadas al caso del desarrollo turístico, por ejemplo, pueden ser entendidas de la siguiente manera:

- Las Oportunidades son aquellos hechos, elementos, acontecimientos u otros, que dependen o son decididos por actores externos al municipio, pero que constituyen una opción para el crecimiento y desarrollo de la comuna.

#### **Ejemplos:**

- La apertura de un nuevo camino que cruza el territorio comunal, decidida por el Ministerio de Obras Públicas, constituye una Oportunidad para desarrollar proyectos productivos (explotaciones forestales, centros turísticos y crianzas de ganado, entre otros) en zonas que antes eran casi inaccesibles.
- La decisión por parte de un empresario privado de instalar su industria no contaminante dentro del territorio comunal, puede ser una oportunidad para ésta en términos de ocupación de mano de obra y de creación de actividades económicas de apoyo a las de la industria que se instala.
- Las Amenazas son situaciones que atentan contra la supervivencia y/o limitan las posibilidades de crecimiento y desarrollo de la actividad turística comunal.

#### **Ejemplos:**

- La decisión por parte de un empresario privado de cesar las actividades de su empresa en la comuna, es una amenaza, dado que implicaría un aumento de la cesantía.
- Empresas mineras localizadas a cientos de kilómetros vierten contaminantes en los ríos que alimentan los lagos de la comuna, lo que les hace perder su atractivo.
- Instalación en una comuna vecina de modernos complejos turísticos que superan en calidad a los existentes en la comuna.

El Ambiente Interno en el análisis FODA está constituido por aquellos hechos y elementos que pueden afectar positiva o negativamente a la actividad turística, pero que son propios o internos del municipio y sobre los cuales éste tiene capacidad de control. Estos hechos y elementos corresponden a las Fortalezas y las Debilidades, las cuales pueden entenderse de la siguiente manera:

- Las Fortalezas corresponden a las destrezas y recursos con que cuenta el municipio para desarrollarse.

#### **Ejemplos:**

- Existencia en la comuna de buenos suelos y abundante agua de regadío.
- Existencia en la municipalidad de personal bien capacitado.

- Existencia en la comuna de empresarios visionarios y organizados.
- Las Debilidades corresponden a las carencias o déficit del municipio para desarrollarse.

#### **Ejemplos:**

- El medio ambiente natural se encuentra en un alto estado de deterioro.
- Los servicios municipales son de mala calidad
- El municipio no cuenta con personal calificado en planificación.

#### **ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE UN TALLER DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA**

La realización de un taller completo de Planificación Estratégica, del que el análisis FODA es sólo una parte, es recomendable, a pesar que para algunas comunas pueda resultar demasiado caro. Esto último se debe a que se requiere de personal especializado (un animador o facilitador que conozca perfectamente la metodología); de una convocatoria adecuada (invitar a los que debe invitarseles); de un local apropiado (suficientemente amplio para permitir plenarios y trabajos en grupos); y, de ciertos materiales tales como: tarjetas de distintas dimensiones y formas; pizarrones en los que se puedan clavar las tarjetas; plumones para escribir; alfileres; etcétera.

Idealmente, su duración es de 2 ó 3 días, durante los cuales hay que cubrir gastos de alimentación y, a veces, alojamiento, para un número de personas comprendido entre 15 y 25, que son las cantidades óptimas para la realización de un buen taller.

Sin embargo, aunque metodológicamente no es completamente correcto, el análisis FODA puede ser hecho aisladamente, sin necesidad de un taller de varios días. Es suficiente que una persona que conozca de manejo de grupo explique claramente a los convocados, el objetivo del ejercicio y la forma de participar, la que consiste en escribir sobre tarjetas u hojas y por separado, las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que cada uno de los participantes percibe que existen en su comuna para que ésta alcance su desarrollo.

De los resultados obtenidos se pueden plantear algunos objetivos de corto, mediano y largo plazo para la comuna, como también algunas ideas de los medios necesarios para alcanzarlos.

#### **CATASTRO Y DIAGNÓSTICO DE LOS ACTORES DE LA COMUNA**

- Empresarios.
- Rotarios.
- Instituciones privadas y públicas.
- Referentes regionales y nacionales.
- Organizaciones territoriales y funcionales.
- Iglesias.
- Bomberos.
- Agricultores y campesinos.

- Actores no organizados.

En primer lugar, se requiere identificar a todos los actores relevantes de la comuna, sean organizados o no, e identificar su relación con el Municipio. Para ello se confeccionará una matriz de actores en la que se les individualizará y su posición en la gestión municipal; y cuál sería su posible actitud respecto del Plan (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Matriz de actores a confeccionar para la elaboración del Plan**

Actores	Posición			Actitud	
	Apoyo	Rechazo	Indiferencia	Positiva	Negativa

Fuente: Los Autores

En la siguiente etapa, se detallarán las principales características de cada actor, poniendo énfasis en la relación con otros actores (posibles aliados).

#### CONFORMACIÓN DEL EQUIPO INTERNO DE INTERVENCIÓN

- Establecer una metodología de intervención

Cada uno de los encuentros temáticos tendrá asociada una metodología particular, la que deberá ser participativa, de manera de poder hacer intervenir a la comunidad toda, respetando las particularidades que cada actor(es) tiene(n). Bajo esta lógica se estará dando participación a cada actor.

- Identificación de líderes claves dentro del municipio en dos niveles.
- Socialización del diagnóstico comunal.
- Capacitación del equipo de intervención.

Esta actividad consiste en el trabajo conjunto entre los profesionales a cargo de la elaboración del Plan de Ordenación del Territorio y los profesionales de la contraparte municipal, de manera de entregarles los fundamentos y características de la propuesta.

Este trabajo es esencial, ya que los distintos agentes encargados de poner en práctica el plan deben sentirse involucrados en su ejecución, pues sólo esto permitirá que adquieran el compromiso necesario para una efectiva implementación, así como la adquisición de habilidades que les permitan dirigir y participar en futuros procesos de planificación en la comuna.

Para esta etapa se plantea la realización de un taller dirigido especialmente a los estamentos directivos del municipio, en el cual se mostrarán los resultados principales del estudio y, mediante un análisis temático,

modificar el estudio, estableciendo nuevas líneas de acción y finalmente validar la propuesta.

Después que el equipo de profesionales y los grupos de trabajo por área fueron sancionando conjuntamente los planes, programas y proyectos que permitirán alcanzar los objetivos estratégicos, se hace necesario dar a conocer estos productos a las comunidades y al municipio en su conjunto, para que sea aprobado y validado por ellos.

Para esto, se realizará un taller en el que cada grupo de trabajo exponga los planes sancionados anteriormente, sometiendo este producto a la aprobación de la asamblea.

Asimismo, se resaltarán las responsabilidades en la implementación de los planes, generando equipos de trabajo que permitan su ejecución.

A la vez, se recordarán los conceptos básicos de planificación y su significado, de manera de lograr un aprendizaje conjunto de la metodología de la planificación estratégica, posible de ser utilizada en el futuro por el municipio, como herramienta de mejoramiento.

A este taller deberán asistir: alcalde, concejales, directores de departamento, director de SECPLAN, funcionarios municipales, representantes de la comunidad y representantes del sector privado.

#### IMPLEMENTACIÓN

En primer lugar, se realizará una convención que permita dar a conocer a la mayor cantidad posible de actores comunales del Plan y sus aspectos más relevantes. Principalmente, lograr una difusión masiva de la visión y las áreas estratégicas a abordar y algunas acciones a ejecutar a corto y mediano plazo, que sea de interés de la comunidad.

Para ello, se invitará a esta convención a la mayor cantidad de representantes de la comuna, el mundo privado y otras organizaciones afines.

Se privilegiará la invitación a personas que por sus funciones tienen la posibilidad de difundirlo a más personas en la comuna, por ejemplo, directores de escuela, directores de consultorios y otros, con el fin de ir logrando un efecto multiplicador en la difusión.

Además, junto con las autoridades municipales deberán buscarse otros mecanismos de difusión, como son los medios de comunicación de masas (boletín comunal, radio, afiches), para llegar con esta información a una mayor cantidad de personas de la comuna. Además, definir estrategias de mediano plazo que permitan ir difundiendo los logros del Plan a la comunidad.

La convención debe realizarse en términos territoriales, o sea, que es el municipio el que debe acercarse a la comunidad, mediante la realización de talleres en las

propias unidades vecinales (sedes, colegios e iglesias, entre otros).

Los principales pasos para la realización de la convención son:

- Identificación de temáticas relevantes para la discusión (mundo rural, mujeres, adulto mayor, educación, entre otros).
- Establecimiento del cronograma de intervención.
- Implementación de encuentros temáticos.
- Análisis y consolidación de resultados de los encuentros temáticos.
- Convención final de discusión del estudio técnico.

### **REINGENIERÍA MUNICIPAL**

- Creación o modificación de estructuras y/o programas.
  - Redefinición presupuestaria (definición del plan de inversión de acuerdo con las prioridades de la comunidad).
  - Definición de proyectos.

### **CONSOLIDACIÓN DE LOS EQUIPOS DE TRABAJO. ASIGNACIÓN DE TAREAS Y RESPONSABILIDADES POR UNIDAD**

Al mismo tiempo, el equipo de profesionales procurará consolidar los equipos de trabajo generados para la implementación del plan, clarificando aún más las tareas y responsabilidades por unidad.

Asimismo, estableciendo los sistemas de coordinación y comunicación que permitirán el ajuste entre autonomía de cada equipo de trabajo, colaboración y control en la implementación.

### **CAPACITACIÓN A EQUIPOS DE TRABAJO**

Complementando la actividad anterior, se realizará una instancia de capacitación a los responsables de cada plan y programa de acción, en la cual se recordarán los aspectos relacionados con la preparación y postulación de proyectos a fuentes internas y externas, tratados en la etapa anterior y algunos puntos referentes al tema del liderazgo.

Esto con el fin de desarrollar algunas habilidades de liderazgo en los responsables, que les permitan gestionar el plan o proyecto a su cargo, dirigir equipos de trabajo y organizar un buen sistema de trabajo (utilización de cronogramas, organización de actividades, sistemas de evaluación y otros).

### **DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN**

Tomando como base los objetivos, líneas de acción y metas definidos en el Plan, se diseñará un sistema de

control de gestión que permita evaluar el desempeño de las principales Unidades/funciones de la organización, dar seguimiento, desde una perspectiva integral, al cumplimiento de los objetivos, metas y planes propuestos, así como detectar desviaciones que sirvan para mejorar la gestión en los diferentes ámbitos de acción.

El Sistema de control de gestión a implementar deberá ser consecuente con los elementos estratégicos definidos en el Plan, responder a los requerimientos de una gestión moderna del municipio que le permita dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y planes de acción trazados en los diversos ámbitos de su quehacer. Asimismo, deberá adecuarse a la realidad municipal en términos de hacer factible su aplicación en cuanto a recursos financieros, técnicos y humanos. Vale decir, el sistema de control de gestión propuesto deberá ser fácil de aplicar y contar con la validación de los integrantes del municipio donde será aplicado.

El Sistema de Control de Gestión a desarrollar contempla principalmente:

- Conjunto de metas asociadas a objetivos.
- Un conjunto de indicadores cuantitativos que permitan medir el desempeño a corto, mediano y largo plazo.
- Definición de instancias de evaluación periódicas al interior de cada Unidad/Departamento y entre Departamentos.
- Informes periódicos de avance de actividades o programas.
- Elementos de Control Presupuestario y definición por centros de costos. Definición de informes gerenciales pertinentes.

Asimismo, se efectuará la proposición de las medidas administrativas conducentes a la implementación del sistema de control de gestión, definición de responsables, periodicidad y plazos correspondientes.

Para definir los instrumentos, indicadores y estándares, se plantea agrupar cada una de las acciones y funciones municipales en las siguientes áreas:

- Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional.
- Finanzas y Presupuesto.
- Inversiones y Ordenación Territorial.
- Servicios a la Comunidad, que comprende los servicios prestados para la organización comunitaria, asistencia social, recolección de basura, áreas verdes y ornato, tránsito público, alumbrado público, cementerios y mercados, entre otros. Asimismo, se encuentran en esta categoría las funciones que el municipio realiza en los sectores de Educación, Salud, Justicia, Vivienda, Urbanización y otros que corresponda.

Las áreas de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional, Finanzas y Presupuestos, se relacionan más directamente con la Gestión Interna Municipal.

Cabe señalar que el área de Finanzas y Presupuestos constituye uno de los espacios de mayor repercusión en la modernización de la gestión de los municipios chilenos. La gestión que se realiza en esta área, si bien constituye una función de apoyo y, por lo tanto, no es de línea, tiene indudables repercusiones sobre la viabilidad práctica de los proyectos y programas que generan las otras áreas.

Diversos estudios han mostrado que el sistema municipal chileno, se caracteriza por mostrar una pasividad financiera, lo que significa que los municipios están expectantes de las transferencias que perciben del gobierno central o del propio sistema, constatándose que en la práctica no realizan iniciativas como para aumentar sus recursos propios a través de mayor recaudación o simplemente a través de buscar nuevas fuentes de ingresos.

Por otra parte, se constatan falencias en el conocimiento y práctica de técnicas de administración que permita administrar más eficientemente sus recursos. Así por ejemplo, falta de contabilidad por centro de costos, carencia de un sistema gerencial de la situación presupuestaria municipal, principalmente.

Las áreas de Inversión y Ordenación Territorial y, Servicios a la Comunidad, están más relacionadas con las funciones de acción del Municipio hacia la Comunidad y comprende las funciones que le competen al municipio en los diversos sectores de desarrollo. En este ámbito, el sistema propuesto no intenta evaluar el desempeño del sector o de la comuna como un todo, sino que considera aquellas funciones que son de competencia municipal en el ámbito sectorial y, cuya gestión es susceptible de ser evaluada y mejorada por el propio Municipio.

#### **TALLER DE CAPACITACIÓN EN PROCESO DE INVERSIONES Y METODOLOGÍAS DE FORMULACIÓN DE PROYECTOS**

En este taller se presentarán diferentes tipos de metodologías de formulación de proyectos, como son las del MIDEPLAN, SUBDERE y otras utilizadas por instituciones como SENAME, INDAP, etc., acordes con las necesidades de los proyectos.

A este taller deben asistir los funcionarios municipales que trabajaron en la preparación del Plan y que conformaron grupos de trabajo.

Junto con los elementos expositivos a desarrollar en el taller, se utilizarán técnicas participativas que permita a los asistentes aplicar estos conocimientos al análisis de casos específicos, o ideas de proyectos surgidas de la priorización de necesidades de la comuna de Santo Domingo, los que se escogerán junto a los participan-

tes, considerando aquellos más relevantes para el desarrollo de la comuna.

Los profesionales apoyarán técnicamente la realización de esta actividad, preocupándose de fortalecer las capacidades municipales en formulación y evaluación de proyectos.

#### **DESARROLLO DE UNA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL-FINANCIERA ACORDE CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES**

Esto se relaciona con la generación de instrumentos municipales para la implementación del plan como estructura organizacional, procedimientos, presupuesto, políticas preliminares.

Asimismo, diseño de elementos que permitan la ejecución del plan, como instructivos, ordenanzas u otros que se consideren pertinentes. Además, el desarrollo de pautas para los Presupuestos Municipales 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, señalando fuentes y estrategias de obtención, lo cual está altamente relacionado con el tema de las inversiones, antes desarrollado.

Para la ejecución de esta actividad, se privilegiará la utilización de una metodología que contemple las características propias del sistema municipal y sus posibilidades para generar una estructura organizacional y financiera que posibilite realmente que el plan llegue a implementarse.

### **PROYECTOS DE INVERSIÓN**

#### **COMPONENTES DE PROYECTO**

Los proyectos de inversión que se desarrollen en el espacio rural de la comuna, se basan en tres elementos generales de análisis:

- 1. El Uso Múltiple Sostenido del Territorio.** Es una creación reciente que se basa en que el territorio debe ser utilizado multifuncionalmente con la mejor combinación de usos posibles y de manera sostenida, el cual se fundamenta en seis postulados:
  - Existen numerosas clases de ámbitos y de ecosistemas, cada uno de los cuales difiere en sus limitantes, constricciones y potencialidades.
  - Existen múltiples necesidades, funciones y deseos de la población que pueden ser satisfechos a través del uso, servicio y productividad del territorio.
  - Las clases de ámbitos son la resultantes de sus diferencias inherentes, conjuntamente con la cultura de la población.
  - Las múltiples necesidades de la población están condicionadas por una cultura.
  - Es posible cambiar los ámbitos a través de la modificación del ecosistema, de acuerdo con su receptividad tecnológica y los insumos aplicados.

- La combinación de usos del territorio es dinámica en el tiempo y en el espacio, pero la condicionante resultante es la sostenibilidad del sistema.

La multifuncionalidad rural, combina en un solo principio: las características del territorio, las necesidades y cultura de la población y, el largo plazo esperado a través de la sostenibilidad de la solución. En términos generales, la multiplicidad de funciones del territorio se agrupa en tres grandes categorías: producción, protección y recreación. Los asentamientos y actores humanos articulan estos usos.

2. **La ciencia y tecnología.** Se aplican como una expresión de la objetividad del procedimiento de búsqueda de la solución. Las soluciones que se implementen deben ser informadas, utilizando las bases de datos comunales y la información cartográfica, además de los procedimientos propios de las bases científicas y tecnológicas del mundo actual. Lo que se haga en el territorio debe ser factible en todos los niveles de jerarquía, ya sea física, geológica, biológica, ecológica, social, tecnológica, como también económica y política.
3. **Consulta a los actores sociales.** Cualquier plan de desarrollo rural debe ser una expresión de las necesidades, funciones y deseos de la población, en relación con las limitantes y potencialidades del territorio, lo cual se expresa como resultante de la racionalidad de los actores y de su capacidad de articular, a través de la tecnología, el territorio con la sociedad. La tecnología, que tiene su origen en la ciencia y la técnica, constituye un medio para alcanzar un fin. En este contexto se plantea que el fin es el desarrollo de la calidad de vida, lo cual es la expresión de la integración de los cuatro componentes fundamentales: uso múltiple sostenido, ciencia y tecnología, racionalidad y, capacidad de los actores sociales.

## DESARROLLO ECONÓMICO

El Desarrollo Económico Local debe entenderse como un componente integrante de un proceso mayor de Planificación del Desarrollo Local, definido éste como “el resultado de un esfuerzo y trabajo conjunto de todos los agentes de una Comuna por definir, en todas sus dimensiones, el desarrollo del territorio que se anhela, ahora y en el futuro, para quienes viven o trabajan en él” (Jiménez *et al.*, 1989). Se trata de un referente que ofrece una orientación global e integral, que considera y respeta la historia de una comunidad, así como su diversidad; y que rescata a todos los actores relevantes y sectores sociales que la conforman. La planificación del Desarrollo Local es, en otras palabras, un proceso sistemático y participativo de observar la realidad comunal, identificando dónde están sus

oportunidades de desarrollo y generando acciones orientadas al aprovechamiento de éstas.

Lo que se busca destacar con la precisión inicial, es que de acuerdo con un enfoque sistémico del Desarrollo Local, el avance económico de un territorio y población que lo habita, no puede concebirse como un proceso independiente y aparte de las otras áreas de la vida de una comunidad. Así, el Desarrollo Económico de una localidad, debe ser coherente y complementario a los avances que se planean en los campos sociales, culturales, viales, medioambientales y de infraestructura, entre otros. Cada uno de estos ámbitos incide y afecta a los otros, de modo que se requiere de una planificación integrada y articulada del territorio.

Si bien lo ideal y coherente es que el Plan de Desarrollo Económico de una Comuna, surja, responda y se elabore sobre la base de las orientaciones estratégicas establecidas por el Plan de Desarrollo Local Comunal, previamente definido; debe consignarse, sin embargo, que dicho proceso también puede producirse en forma paralela, o incluso estimular y provocar la necesidad de una planificación local mayor, como consecuencia de la exigencia de establecer ciertos objetivos que escapan a lo propiamente económico e involucran a otros actores de la comunidad que no son agentes del mundo económico-productivo.

Recapitulando, puede afirmarse que la elaboración de un Plan de Desarrollo Económico Local, siempre exige definiciones propias del marco de un Plan de Desarrollo Local de la Comuna. Ambos responden a la misma lógica metodológica de elaboración, pero difieren en los actores involucrados y en sus alcances. De manera sencilla, puede afirmarse que el Plan de Desarrollo Local contiene y da sentido al económico.

El Desarrollo Económico Local, en lo esencial, pretende responder a la pregunta ¿cómo puede vivir mejor la población de una comuna?. El acento de la pregunta está puesto en lo económico; sin embargo, el interés de fondo es cómo mejorar la calidad de vida de las personas que habitan dicho territorio, por cuanto su objetivo es propiciar el bienestar de todos los miembros de la comunidad, a través del estímulo y promoción de las dimensiones económicas de la localidad (Asociación Chilena de Municipalidades, 1990).

El desarrollo económico local busca generar acciones coherentes entre sí y con efecto multiplicador, en atención a las fortalezas y debilidades económicas internas de un territorio, así como de las amenazas y oportunidades que presenta el entorno que lo circunda (otras comunas, provincia, región, país). De estas condiciones internas y externas que presenta la localidad, dependerá cuál o cuáles serán los sectores económicos que tendrán mayor efecto multiplicador. En ciertos casos puede ser el sector forestal o agroindustrial, en otros el pesquero, de turismo, el comercio, la manufac-

tura, los servicios o también una combinación de entre los mencionados.

Por tanto, lo central es reconocer que la Planificación del Desarrollo Económico Local es una herramienta que, bien empleada, es decir, utilizada en atención a las características específicas de una Comuna y su entorno, ofrece grandes potencialidades para la generación de riqueza en dicho territorio y para el mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes. Tales metas se obtendrán a través de objetivos como:

- Desarrollar y fortalecer las unidades productivas existentes en el territorio, considerando todos los tamaños, esto es, desde la gran empresa, pasando por las medianas y pequeñas, hasta las microempresas familiares o unipersonales.
- Mejorar, incentivar y crear condiciones favorables para atraer inversiones, así como instalación de nuevas empresas en la Comuna.
- Promover la integración, diversificación y/o encadenamientos en la estructura productiva, comercial y de servicios de la localidad.
- Fomentar la articulación consistente de los distintos agentes económicos del territorio, en función de programas y proyectos específicos con alto potencial de impacto en la economía local.

De acciones en los campos mencionados, será esperable obtener significativos efectos en:

- Aumento de los ingresos y de la productividad.
- Aumento del empleo y de la calidad de éste.
- Aumento de los volúmenes de operación de la economía local, así como ampliación de campos de la actividad económica.
- Incremento de la recaudación municipal.
- Mejoramiento del bienestar y calidad de vida de los habitantes, entre otros.

El instrumento central que existe para organizar y promover de modo coherente, efectivo y consistente el Desarrollo Económico Local, es el Plan Estratégico de Desarrollo Económico Local, entendiendo por él “Un conjunto de programas y proyectos concertados entre todos los agentes productivos y sociales del territorio, que inciden directa o indirectamente en la actividad económica de una Comuna”. Se trata de un plan consensuado entre instancias públicas, empresariales privadas y la comunidad organizada, que se articule con las políticas provinciales, regionales y nacionales en materia económico-productiva y que asimismo, tenga su respaldo en compromisos de acción explícitamente contraídos por dichos actores.

Un Plan Estratégico de Desarrollo Económico Local no puede quedarse sólo en un conjunto de estudios diagnósticos, que originan un listado de proyectos sin

un grupo objetivo y gestores definidos. Los proyectos que hacen efectivos los programas, que a su vez dan cuerpo al Plan, deben encontrar su fundamento en compromisos previos de las partes involucradas en ellos. Por lo mismo, el Plan Estratégico de Desarrollo Económico Local tiene como clave sensible y punto focal, obtener dicho propósito, comprometer a los agentes pertinentes.

Por otra parte, el Plan Estratégico de Desarrollo Económico Local requiere:

- Generar la adhesión mayoritaria de la Comunidad, en torno a un proyecto de futuro.
- Una estrategia comunicacional que difunda, informe y promueva dicho proyecto.
- Proyectar sistemáticamente, hacia el exterior de la comuna, la imagen de futuro buscada, como estrategia de promover el territorio.

Lo que se busca, es gestar relaciones entre los agentes del territorio, entre éstos y su entorno, con la finalidad de dar contenido a un proyecto realista de futuro. A continuación se representa la lógica del proceso, válido tanto para el Plan de Desarrollo Local, como el Plan de Desarrollo Económico (Figura 1.)



**Figura 1. Esquema de un Plan Estratégico Territorial (Los Autores)**

Para elaborar las etapas del Plan Estratégico de Desarrollo Económico Local se presentan como una secuencia lógica y ordenada. Cabe resaltar sin embargo, que el proceso, una vez iniciado, se vuelve permanente, por lo que dichas fases llegan a superponerse en el avance o dificultades verificadas en la práctica.

Las etapas y secuencia que conforman el Plan son:

- Convocatoria.
- Diagnóstico.
- Metas, Estrategias y Resultados esperados.
- Conformación de Redes.
- Programas y Proyectos.
- Implementación de acciones.

- Evaluación: De Resultado y De Proceso.
- Replanificación.

Asumiendo un enfoque sistémico del Desarrollo Económico Local, una estrategia para diseñar e implementar el proceso debe contemplar a lo menos cuatro objetivos estratégicos gruesos, a saber (Hemelrick, Libero y Bulnes, 1999):

**1. Establecimiento de las condiciones para el Desarrollo Económico Local.** Alude al mejoramiento de las condiciones generales que hacen atractiva la instalación de empresas en una terminada zona o territorio. En específico estas condiciones incluyen:

- Presencia de un plan regulador, que ordena la zona en áreas residenciales, comerciales, industriales y mixtas, con sus respectivas normas.
- Proyección de una imagen y de una identidad comunal, que debe ser atractiva para el desarrollo de diversas actividades económicas.
- Existencia de una infraestructura básica adecuada que facilite el desarrollo de las actividades económicas, a través de buenas vías de acceso, instalaciones de energía eléctrica, agua y comunicaciones.
- Acceso a servicios básicos tales como instituciones financieras, transporte y comunicaciones, centros de pago, información y asesoría.
- Presencia de centros de educación y formación profesional, empresarial y laboral.
- Espacios de información y asesoría para la producción limpia y gestión medioambiental, así como diseño y proyección del mejoramiento y creación de áreas verdes en el territorio.

**2. Mejoramiento para el Desarrollo Empresarial.** Se refiere a las condiciones que favorecen el funcionamiento de las empresas existentes en la comuna, como asimismo para la creación e instalación de nuevas unidades productivas en el territorio.

**3. Mejoramiento del Desarrollo Laboral y de la inserción en los Mercados Laborales.** El desarrollo económico de una comuna no sólo depende de la presencia de empresas, capaces de absorber mano de obra local; también requiere del fomento y generación de las competencias y habilidades laborales de la población económicamente activa de la zona, esto con el objetivo de lograr insertarse adecuadamente en los mercados laborales y obtener ingresos dignos.

**4. Mejoramiento de las Instituciones existentes en la Comuna y, eventualmente la creación de nuevos organismos vinculados al Fomento Productivo.** En el espacio local se necesitan instancias efectivas y eficientes, capaces de coordinar y gestionar el desarrollo económico local e intercomunal, asegurando la adecuada y eficiente participación de los actores relevantes. Asimismo, se trata

de órganos que no sólo miran hacia el interior de la localidad y habitantes, sino que están permanentemente mirando el entorno provincial, regional, nacional e internacional.

Si bien los municipios desempeñan un papel fundamental en el desarrollo económico local, sin embargo los campos del tema a veces escapan a su competencia, resultan desconocidos, o no funcionan a los ritmos normales de la administración pública. Asimismo, también existen choques entre el sector público y privado en materias de flexibilidad, recursos financieros y participación en determinadas actividades productivas intercomunales, entre otras. Es efectivo que, en razón de lo nuevo del tema del fomento productivo, ciertas tareas rebasan las capacidades instaladas del municipio, a la vez que marcos normativos los limitan, más aun en ámbitos de nivel intercomunal, muy frecuentes en temas de desarrollo económico y de negocios entre empresas.

## PROYECTOS ESPECÍFICOS

Los proyectos de inversión que se desarrollen en los espacios rurales de la comuna, deben permitir optimizar la sinergia entre el sector privado que selecciona sus proyectos de mayor interés y rentabilidad con el sector público que establece el marco general de ordenación del territorio para el desarrollo rural. La priorización de los proyectos que se ejecuten en la comuna, es un problema de naturaleza política que debe ser resuelto por las autoridades municipales junto con los actores sociales rurales y con los empresarios y comunidades que deseen llevar a cabo el proyecto. A manera de ejemplo, se indican algunos proyectos específicos que podrían llevarse a cabo para la comuna:

- Desarrollo de artesanías, agroindustrias y ferias rurales.
- Implementación de un plan de desarrollo del turismo rural comunal.
- Programa de capacitación de los actores sociales rurales en las actividades necesarias para potenciar la ruralidad.
- Ejecución de un plan de desarrollo de las infraestructuras públicas de servicios rurales.
- Implementación de un plan de manejo de las áreas de conservación.
- Planificación ambiental del territorio.
- Plan de desarrollo territorial agrario.
- Desarrollo de una red integrada de caminos, senderos y ciclovías.
- Seccionales de villorrios, caletas y una marina en la ribera del río Rapel.

- Estudio del impacto ambiental del plan de ordenación territorial.

### **BIBLIOGRAFÍA**

ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES. 1996. Desarrollo Económico Local. Serie de Manuales Didácticos para la Gestión Municipal N°6. Asociación Chilena de Municipalidades, Fundación Alemana para el desarrollo Internacional (DSE) y Fundación Friedrich Ebert.

CORFO–SERCOTEC Metropolitanos. 1999. Estudio de un Plan de Fomento Productivo Concentrado para la Zona Sur de Santiago. Sur Profesionales Consultores. Van Hemelrick, Libero y Bulnes, Concepción. Informe de Avance. Santiago, Chile.

JIMÉNEZ, *et al.* 1989. Desarrollo Local: Municipio y Organismos No Gubernamentales.. Pontificia Universidad Católica de Chile, Escuela de Trabajo Social. Santiago, Chile.

MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO. 1999. Santiago hacia el siglo XXI. Segunda Convención. Municipalidad de Santiago, Chile.

