

DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONAL

Distr.
RESTRINGIDA

LC/IP/R.129
10 de mayo de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

GOBIERNO REGIONAL Y DESARROLLO ECONOMICO
(el caso chileno)

Sergio Boisier (*)
Gladys Zurita

Documento 93/16

Serie Ensayos

- (*) Director de Políticas y Planificación Regional del ILPES y Consultora respectivamente. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión, editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
INTRODUCCION	3
1. Planificación, proceso de planificación y planificación del desarrollo local	6
1.1 Cuestiones preliminares	6
1.2 Marco conceptual	9
1.3 Planificación, proceso y planes	16
1.4 Institucionalidad	23
1.5 Planificación descentralizada, agentes y actores del desarrollo local	28
2. La dinámica de la planificación local o descentralizada: Diagnóstico, estrategia y proyectos	31
2.1 Principios fundamentales	31
2.2 Contenidos	32
2.3 Diagnóstico explicativo y diagnóstico estratégico	34
2.4 ¿Qué es la Estrategia?	36
2.5 Conocer, actuar, transformar	37
2.6 Aspectos estratégicos de la planificación local o descentralizada	37
3. Elementos generales del Sistema Nacional de Inversión Pública (S.N.I.)	43
3.1 Definición	43
3.2 Instrumentos para el funcionamiento del S.N.I. en el nivel comunal, regional y nacional	43
3.3 Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI)	44
3.4 Banco Integrado de Proyectos (BIP)	46
3.5 Programas de Capacitación de Recursos Humanos	46
3.6 Metodologías de Evaluación Social	47

	<u>Página</u>
4. Fuentes de Financiamiento	48
4.1 Fondo Nacional de Desarrollo Regional (F.N.D.R.)	48
4.2 Fondos Municipales	48
4.3 Programa de Mejoramiento Urbano	48
4.4 Fondos Sectoriales	48
4.5 Programa Mejoramiento de Barrios	49
4.6 Fondo Social Presidente de la República ..	49
4.7 Fondo de Solidaridad e Intervención Social	49
4.8 Fondos Externos	50
 BIBLIOGRAFIA	 52

PRESENTACION

Los grandes debates sobre el desarrollo económico-social, han sido una de las características sobresalientes de los interrogantes y respuestas asumidas por la comunidad internacional desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

En general, en estos debates aparecen dilemas de fondo que impactan a las formas y perfiles más persistentes de las políticas y estrategias de desarrollo:

- a) Autonomía **versus** dirigismo;
- b) Eficiencia **versus** igualdad;
- c) Uniformidad **versus** diversidad;
- d) Globalismo **versus** localismo.

Estos dilemas tienden a profundizar las dos modalidades principales que asume el desarrollo: funcional y sectorial, y territorial y localizado.

El desarrollo local aparece en este contexto como un fenómeno de frontera y de intersección asociado a una localidad o grupo de localidades, a una ciudad o a áreas metropolitanas existentes en un espacio físico determinado geográficamente, con sus especificidades, articulaciones y flujos políticos, económicos, espaciales y sociales. Su vocación hacia la autonomía, la diversidad y la participación así como su inescapable protagonismo en la descentralización, se sintetizan en un doble movimiento de: a) reducción de la incertidumbre y de las distancias entre espacios, decisiones y actores; y, b) de plural integración de los mecanismos de participación para el cambio.

El desarrollo local se constituye en su multifuncionalidad y dinámica en un espacio donde interactúan la ecología local, la cultural local, la sociedad local, la economía local, la gestión local, la política local, la autonomía y el gobierno local, con sus relacionamientos verticales y horizontales.

No cabe duda que es el desarrollo local el tipo más político y societal de desarrollo socioeconómico. La cercanía de los actores con los decisores, la inevitabilidad de la participación, las dimensiones espaciales de los escenarios y los tiempos de demanda -respuesta-soluciones configuran una apuesta por una forma concreta de democracia descentralizada en cuya gestión (o management) juegan un papel decisivo la planificación descentralizada y el sistema de inversiones públicas.

Chile, desde 1964, ha intentado concretar un nuevo tipo de Estado unitario descentralizado que posibilite la activación de regiones, provincias y comunas, de tal manera de hacer posible la

generación democrática de las autoridades en esos niveles, la creación de una institucionalidad moderna y el involucramiento de la comunidad organizada en la gestión del desarrollo subnacional. En el período 1990-93, las reformas constitucionales y las leyes municipal y regional aprobadas en el parlamento, afectaron al Capítulo XIII, Gobierno y Administración Interior del Estado, abriendo paso a sustanciales avances en la transición hacia la democracia y la consolidación de un Estado de Derecho.

Este documento de trabajo se inserta en la perspectiva señalada y está orientado a servir de guía para la acción en el área de Planificación e Inversión a los diversos actores del Desarrollo Local y la Descentralización Territorial en curso. El éxito de este objetivo solamente podrá evaluarse si el texto contribuye a validar a la planificación del desarrollo local en su ventaja comparativa más característica de reducir las distancias entre decisores y agentes del proceso de cambios y, lógicamente, a aplicar sus modalidades, mecanismos, diseños, programas y proyectos en función de las condiciones específicas y particularidades de la sociedad chilena y del desarrollo socioeconómico y político del país.

INTRODUCCION

La planificación urbana, como uno de los antecedentes más cercanos de lo que entendemos hoy por planificación local, se inicia en plena crisis de 1929-1932 y mientras tenía lugar el cambio de estilo de desarrollo del país. Es el urbanista Karl Brunner el que, en 1930, inaugura una nueva fase en el desarrollo urbano moderno de la ciudad de Santiago y en el ordenamiento espacial de las complejas funciones urbanas de la metrópoli, sintetizado en las innovaciones técnicas, sociales y económicas que, sin cesar, se incorporarían a la ciudad. El plan regulador de la Comuna, estudiado por Brunner, fue aprobado en 1939, influyendo en las políticas urbanas de los años 40, e incluso, más allá de ese período.

A partir de 1952, se consolida el proceso iniciado en 1930 y se manifiesta en forma sistemática en los planes sectoriales, los planes reguladores comunales, el plan intercomunal de Santiago y el plan regional y microrregional, los planes seccionales y los planes de obras públicas y vivienda. En 1955, se dicta la Ley N° 11.860 de Municipalidades que rige hasta la dictación de la primera ley de municipalidades del régimen militar, en 1976.

En 1958, la Junta de Planeamiento del Municipio de Santiago, aprobó el Plan Intercomunal y su respectivo Plan Regional y Microrregional, los que fueron sancionados por el Poder Ejecutivo, en 1960.

El Plan Intercomunal de Santiago enunció una serie de políticas metropolitanas, las que debían ser perfeccionadas, ya sea a través de Planes Reguladores Comunales y sus respectivos seccionales, ya sea a través de Planes Seccionales específicos.

En el período 1964-1970, se enfatiza la intervención del espacio por las políticas públicas y se plantea una planificación urbana y regional de mayor coherencia y continuidad. La dimensión espacial del desarrollo se constituye en un foco de atención preferente y, por primera vez, se divide el país en regiones para propósitos de planificación, formulándose el primer plan de desarrollo regional.

Las políticas implementadas en esta época, tienden a la modernización, al desarrollismo y a la tecnificación, haciendo hincapié en un nuevo ordenamiento territorial. Se regionaliza al país y se definen y jerarquizan los centros urbanos que cumplirán las funciones de "polos". Se definió un polo de desarrollo de orden nacional (Santiago), tres polos de desarrollo multirregional (Valparaíso, Concepción y Antofagasta), diez polos de desarrollo de orden regional y veinte polos de desarrollo intrarregional correspondientes a las ciudades de más de 20.000 habitantes.

Entre 1970-73, se continúa y profundiza la tendencia evidenciada en la década anterior, enfatizando una mayor movilización social y política. Los polos de desarrollo son transformados en espacios integrados, se distinguen cinco macrozonas, se expanden las oficinas regionales de planificación y se realizan esfuerzos para preparar planes de desarrollo para todas las regiones. El régimen militar impuesto en 1973 termina con esta experiencia que no alcanza a cristalizar completamente.

Algunos autores definen los años transcurridos entre 1925 y 1973 como un período en que diversos factores económicos, políticos, demográficos, tecnológicos y urbanísticos obligaron a tomar decisiones más de orden técnico que político. La falta de recursos económicos estatales y la inexistencia de un modelo de ciudad influyeron poderosamente, contrariamente a lo ocurrido en el Siglo XIX y los primeros 25 años del Siglo XX, donde la vinculación entre la ideología y clases dominantes con el desarrollo urbano definieron modelos y escenarios con clara hegemonía ideo-política.

El período del gobierno militar (1973-1990), retoma el modelo hegemónico y, desde esta perspectiva, hace propias algunas preocupaciones de los 60 y primeros años de los 70, presentando características muy complejas en sus dos fases separadas por la dictación del **corpus** constitucional de 1980.

En la primera fase (1973-1980), ya en el Manifiesto del 11 de julio de 1974, la Junta Militar plantea un diagnóstico y las bases de una reforma administrativa. Se dictan los Decretos Leyes 573, de nuevo Estatuto de Gobierno y Administración Interior y 575 de Regionalización del país. El D.L. N° 573 del 12 de julio del mismo año, en sus Artículos 14 al 20, establece los lineamientos de lo que se denomina el nuevo régimen municipal que cristaliza en la Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal, D.L. N° 1289, del 14 de enero de 1976. Se puede decir que, como complemento a la normativa orgánica de municipios y administración comunal, se dicta el D.L. sobre Rentas Municipales N° 3063, publicado en el **Diario Oficial** del 29 de diciembre de 1979.

La segunda fase se inaugura en 1980 con la nueva Constitución Política que define, en su Capítulo XIII, Artículos 99 al 115, la normativa de Gobierno y Administración Interior del Estado. La Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda elabora, en septiembre de 1980, un manual de consulta sobre traspaso de servicios públicos a las municipalidades. En enero de 1987, se dicta la Ley de los Tribunales Electorales Regionales N° 18.593. En ese año, también, es aprobada la Ley Orgánica Constitucional de los COREDES, N° 18.605 (6 de abril de 1987). La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (y Consejos de Desarrollo Comunal) N° 18.695 es publicada en el **Diario Oficial** del 31 de marzo de 1988.

El 15 de diciembre de 1989, se aprueba la Ley N° 18.883 sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales y el 30 de diciembre se publica la nueva Ley sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales, N° 18.893.

En marzo de 1990, accede al Gobierno la Concertación de Partidos por la Democracia que había planteado, ya en el período electoral de 1989, reformas a la Carta Constitucional y entre ellas la democratización de las municipalidades y la elección popular de Alcaldes y demás autoridades comunales. Así, el 18 de mayo, el Presidente de la República envía al Presidente de la Cámara de Diputados los cuerpos legales que reforman determinados aspectos de los Capítulos VIII y XIII de la Carta Fundamental así como otras adecuaciones referidas a la generación democrática, por elección directa, de todos los Alcaldes del país. En el mensaje que acompaña a la iniciativa, se enfatiza en los cambios que se proponen en el segundo proyecto, indispensables para hacer más democrática, descentralizada y participativa la institucionalidad municipal. En este proyecto se introducen profundas transformaciones en la estructura del poder municipal, en las funciones, atribuciones y responsabilidades de los Alcaldes, Concejos Municipales y Consejos Económicos y Sociales.

Tal como se ha expresado, estas iniciativas fueron sometidas a un acotado cronograma parlamentario y constitucional que culminó exitosamente con las leyes municipal y regional y las consiguientes elecciones de las autoridades en estos niveles (1992-93).

Para desarrollar las materias enunciadas en la presentación e introducción del documento, dividiremos la exposición en cuatro partes fundamentales:

- a) Planificación, proceso de planificación y planificación del desarrollo local, enfatizando los aspectos tecnológicos de la planificación, la preeminencia del proceso sobre el plan y las ventajas comparativas de la planificación del desarrollo local;
- b) La dinámica de la planificación local: diagnóstico, estrategia y proyecto, como cuestión específica de una forma de hacer planificación estrechamente ligada a los problemas, la comunidad y la participación activa;
- c) El Sistema Nacional de Inversión Pública, como uno de los aspectos estratégicos de la gestión comunal y de la concreción de la planificación en proyectos específicos;
y
- d) Las fuentes de financiamiento, en su diversidad de modalidades y fondos de desarrollo, asistencia, solidaridad y cooperación.

1. Planificación, proceso de planificación y planificación del desarrollo local

1.1 Cuestiones preliminares

Para que el Desarrollo sea tal, evidenciando crecimiento, expansión, progreso técnico, avances científicos, elevación de la calidad de vida, tiene que contener en sus fundamentos la idea del hombre y la idea de sociedad. No puede ser una palabra maestra en la cual converjan todas las vulgatas ideo-políticas vigentes (Morin, 1979:223-256), más allá, inclusive, de los mundos numerados y de las categorías de países industrializados, desarrollados, en desarrollo, subdesarrollados, etc. La cuestión del desarrollo, así como también las de mercado y planificación, no constituyen términos neutros sino que expresan categorías de análisis de ostensible contenido valórico y operacional.

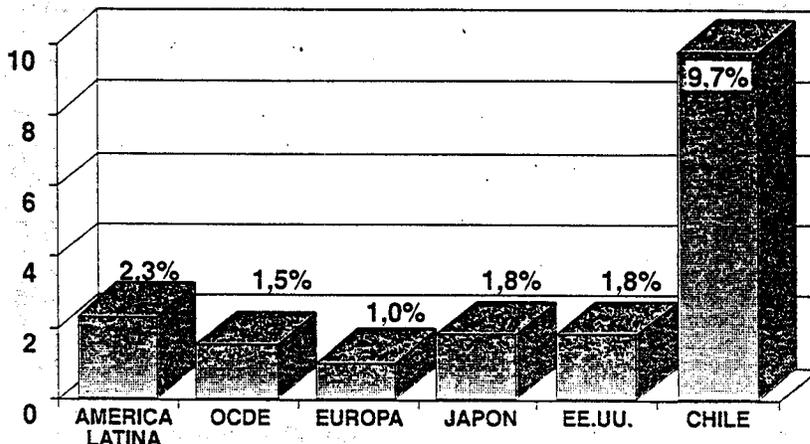
En el caso concreto de Chile, las políticas de desarrollo capitalista han transitado desde períodos de predominio de la apertura externa a otros de sustitución de importaciones y desarrollo hacia adentro, para volver a la economía abierta con presencia hegemónica del mercado. En cada uno de estos períodos han existido diversas valoraciones sobre los roles del hombre, la acción societal, el papel del Estado, las formas de hacer política y su inserción internacional.

En la actualidad, el país tiene un sistema político democrático, una economía de mercado (que no es lo mismo que economía social de mercado), importantes bolsones de pobreza que presionan sobre la estructura social y significativos niveles de acumulación y crecimiento de inequitativa distribución (ver Gráficos Crecimiento Económico 1992 y Resultados Economía Chilena 90, 91, 92, Economía y Negocios, *El Mercurio*, 16 de marzo de 1993).

En concreto, la planificación tal cual se practica en Chile implica corregir las imperfecciones de los mecanismos espontáneos del mercado, de una manera flexible o indirecta, de acuerdo a las variables socio-políticas en que se opera, a la jerarquización de metas dentro del plan o estrategia, la institucionalidad vigente y el grado de desarrollo que haya alcanzado la economía (Foxley, 1975:13-14).

Desde los años comprendidos entre los 40-60 y bajo el influjo de la CEPAL y de la Alianza para el Progreso, en la División de Planificación de la CORFO y, posteriormente, en la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN), se desarrolló en el país un tipo de planificación imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado. Es la época de la planificación global y sectorial, del plan decenal de desarrollo, de los Comités Provinciales de Reconstrucción (COPEPE) y de la emergencia de la planificación regional, creándose una institucionalidad nacional y

CRECIMIENTO ECONOMICO 1992



RESULTADOS ECONOMIA CHILENA

(Tasa de Variación Anual)

	1990	1991	1992
Producto Geográfico Bruto	2,1	6,0	9,7
Importaciones	0,5	8,6	22,0
Oferta Global	1,8	6,6	12,4
Exportaciones	7,6	12,8	13,0
Demanda Interna	0,1	5,4	12,2
Inversión Total	-2,3	1,9	25,6
Inversión en Capital Fijo	7,0	-1,0	21,5
Variación de Existencia	-5,7	45,2	67,8
Consumo Total	0,8	5,3	8,6
Consumo de Hogares	0,6	5,5	9,2
Consumo de Gobierno	1,6	3,8	3,9
Demanda Global	1,8	6,6	12,4
Indice de Precios al Consumidor	27,3	18,7	12,7
Indice de Precios al Por Mayor	25,7	16,5	8,9
Tasa de Desocupación	6,0	6,5	4,9

De acuerdo a lo señalado en un informe entregado ayer por el INE, la producción de bienes y servicios se estima que experimentó en Chile un aumento cercano al 10 % con respecto al 91, con lo cual el producto de la economía se sitúa durante los tres primeros años del actual Gobierno en un nivel superior en 18,6 % respecto de 1989, es decir, a una tasa promedio cercana a 6 %. Si se compara el crecimiento de la economía chilena con la de los países de Latinoamérica y del Caribe, ésta supera con creces al 2,3 % experimentado por la región. Junto con ello, el INE destaca el hecho de que la economía chilena alcanza los logros anteriormente indicados en un entorno internacional de carácter recesivo. En efecto, según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) el crecimiento económico durante el año pasado para su conjunto fue de 1,5 %, el de Europa 1,0 %, Estados Unidos 1,8 % y Japón 1,8 %.

legitimándose la planificación "como el instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo, transición que supone cambios institucionales y de estructura económica ... un significado político bien definido y que no podría concebirse como un problema exclusivamente técnico, administrativo y de organización" (ILPES, 1965:13-17). Se habla de la planificación para el cambio.

En los años 70 y al cambiar drásticamente el modelo de desarrollo del país, la planificación pierde influencia institucional, sustantiva y operativa. Se recurre a ella como instrumento de compensación social, "confinándola" a los escenarios locales y centralizando las decisiones políticas en el Ministerio del Interior y la operacionalización de éstas en las Intendencias y Alcaldías. En este período, la planificación se reduce a la ejecución de proyectos locales que vienen de los niveles superiores, concebidos en base a un diagnóstico muy precario y uniforme, y a la multiplicidad de demandas que prioriza el Ministerio del Interior e Intendencias.

Si bien las leyes municipales de 1976 y de 1988 consagran a la planificación como instrumento de Gobierno Local, se estatuye una Secretaría de Planificación y Coordinación Comunal (SECPLAC) y se señala la necesidad de definir un Plan de Desarrollo Comunal, una primera evaluación de los planes del período 1985-89 indica que éstos no han funcionado tal cual se previera, salvo quizás en lo que se refiere a los aspectos de diagnóstico. El manejo de proyectos de inversión fue el instrumento básico en el proceso de planificación local desde arriba realizado por el régimen militar.

La nueva legislación municipal, Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (cuyo texto actualizado contiene las modificaciones introducidas por la Ley N° 19.130, D.O. 19 de marzo de 1992), plantea entre las funciones y atribuciones de las municipalidades la de "elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales", encargándole a la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación "asesorar al Alcalde en la elaboración de los proyectos de plan comunal de desarrollo y de presupuesto municipal" (LOCM N° 18.695, 1992:5-13).

La elección democrática de Alcaldes y Concejales, de junio de 1992, devolvió a los vecinos el soberano derecho a elegir a quienes los representarán en el ámbito local e innovó en la institucionalidad municipal reemplazando a los CODECOS (nominados) por los Concejales Municipales (elegidos por votación popular), los que normarán, resolverán y fiscalizarán la actividad municipal. Lo mismo ocurre con la creación del Consejo Económico y Social Comunal, concebido como un órgano consultivo que permitirá la participación de la comunidad organizada en la resolución de asuntos locales, proponiendo criterios y lineamientos para la gestión comunal (Krauss, 1992:5-6).

En resumen, se ha puesto en marcha el Municipio democrático y se ubican en el centro de la acción local los problemas referidos a la gestión, donde juegan un rol determinante la planificación y las inversiones.

1.2 Marco conceptual

Para una comprensión más acabada de lo que significan las categorías de análisis Planificación, Proceso y Planificación del Desarrollo Local, definiremos más a fondo los términos relacionados y que utilizaremos con frecuencia en el documento.

Tal cual lo hemos expresado, el Desarrollo Local aparece como un fenómeno de frontera y de intersección asociado al cambio cualitativo de la situación existente en una comunidad; a políticas, programas y acciones que se aplican en un territorio y que suponen una importante participación de actores locales con racionalidades diferentes, pero capaces de negociar, concertar y tomar decisiones válidas para el conjunto.

Desde la perspectiva teórica, la problemática del desarrollo local adquiere plena vigencia en la sociedad contemporánea desde la mitad de los años 70.

La naturaleza del problema está configurada en la sentencia que se lee en más de alguna pancarta de circulación internacional: pensar globalmente, actuar localmente.

El creciente interés por el desarrollo local, comprende tanto a países industrializados como en desarrollo y se articula con los temas de la descentralización, autonomía local, iniciativas comunitarias y participación ciudadana y social.

La pregunta es si no será "una mera moda", u otra expresión mágica o corresponde a problemas estructurales del desarrollo mundial y sus crisis de ciclo largo y corto. Lo concreto parece ser que frente a las insuficiencias del desarrollo global, por lo menos en América Latina, se han recorrido etapas marcadas por fechas bien precisas:

- a) Desde la post-Segunda Guerra Mundial hasta los años 60, la etapa está signada por los énfasis nacionales y sectoriales del desarrollo, el activo rol del Estado y los gobiernos centrales y las propuestas de integración económica;
- b) Los años 60 y 70 están sesgados por la cuestión regional, los primeros cuestionamientos del Estado intervencionista (y/o de bienestar) y los intentos de integración subregional; y

- c) Desde los años 80 se privilegia, crecientemente, la descentralización, la regionalización y el fortalecimiento de los poderes y colectividades locales a la par de los procesos renovados de integración en base al libre comercio y los mercados homogéneos.

Surge así el Desarrollo Local (como respuesta a los déficits del desarrollo global) y el Desarrollo a escala local (como relegitimación y redefinición de un desarrollo nacional descentralizado). En uno u otro caso, con distintos énfasis en las modalidades, pueden darse tres tipos de Desarrollo Local: i) el Desarrollo Local autogestionario basado en la movilización endógena demandando un desarrollo alternativo u otro desarrollo; ii) el Desarrollo Local Asociado que se fundamenta en la capacidad de concertación con las regiones y el Gobierno Central; e, iii) el Desarrollo Local Transferido a través de metodologías de transferencias de recursos, conocimientos y tecnologías entre actores locales públicos y privados.

La expresión más recurrente sobre Gobierno Local es el Municipio, de origen romano.

Se puede sostener que partiendo de esta experiencia, el Municipio surge de un pacto entre el centro y la periferia que da origen a un mecanismo político de complejidad relativa o sistema mayor que sintetiza la unión de los pactantes. De esta forma de institucionalización de origen romano, surgen los conceptos de Municipio, o sea, la ciudad con su territorio y su gente, y de Municipalidad, el grupo selecto que atiende los asuntos colectivos locales, el gobierno de la ciudad.

En todo Gobierno Local se distinguen dos niveles fundamentales:

- Uno:** El nivel político o de Gobierno que expresa el sistema o tipo de Gobierno Municipal (Clásico o dual, Autocrático, de Comisión, de Consejo y Administrador); y
- Dos:** El nivel administrativo o de ejecución que implica el aspecto administrativo, la burocracia local o el sector público local, encargado de ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos que la dirección municipal elabora.

En el Derecho Local español (F. Lliset-Bonell, 1986:37-58) se habla del régimen local - Gobierno y administración local - como la base de la organización política del Estado de las autonomías, donde el Municipio tiene garantizado constitucionalmente su autonomía, su personalidad jurídica, y su Gobierno y administración

corresponde a los ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales, elegidos democráticamente.

La idea que tiende a prevalecer en el Derecho Local español es que gobernar es algo más que administrar, ya que incluye tanto una función política como una función administrativa. El Gobierno Local implica, por lo tanto, la existencia de un ejecutivo local elegido democráticamente y presupone la capacidad de Gobierno suficiente para asegurar gobernabilidad, participación popular y gestión democrática de los intereses locales.

En un interesante y riguroso trabajo Reinhard Friedmann y Sergio Micco: **Descubriendo el Municipio - Manual de Ciencias Políticas Comunales** (Centro de Estudios del Desarrollo, 1993:159 págs.) profundizan sobre las Ciencias Comunales y el sistema político local, enfatizando que "... Los municipios ya no son las estructuras débiles de hace 20 años. Ellos han cambiado de carácter. Su poder ha aumentado ostensiblemente. El fortalecimiento del desarrollo local y de los gobiernos locales se visualiza en aspectos tales como: a) en la actualidad, el Municipio es considerado un importante nivel de Gobierno, más que de administración (aun cuando la Constitución del 80 reformada los catalogue de 'administraciones locales'); b) se le reconoce autonomía política y capacidad institucional; c) sus autoridades son elegidas por votación popular; d) tanto la planificación local como la participación de la comunidad han adquirido nueva legitimidad y convocatoria para gestionar políticas, planes, programas y proyectos en este nivel, abriéndose camino la tendencia de que es en este nivel donde mejores condiciones se dan para su pleno desarrollo. Para desarrollar estas potencialidades urge un conocimiento y el desarrollo de técnicas adecuadas."

En Chile, las Municipalidades son definidas en la LOCM como: Corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas. La administración local de cada comuna o agrupación de comunas la ejerce una Municipalidad, constituida por el Alcalde y el Concejo que cuentan con un Consejo Económico Social Comunal de carácter consultivo. Tanto el Alcalde como los Concejales son elegidos por votación popular.

Estas características de las Municipalidades chilenas nos han llevado a preguntarnos ¿qué existe en Chile: Gobierno o administración local?

Si bien, la distinción es compleja, hoy, en el nivel latinoamericano, a los municipios se les convoca a desempeñar un rol que se acerca más a la expresión anglo-sajona de "local government" caracterizado, tanto en la práctica como en la

literatura, por la eficiencia y la democracia, términos estrechamente asociados a la descentralización, autonomía y capacidad para gobernar y administrar sus propios recursos (Ahumada, 1993:3-7).

Como se puede observar en las conceptualizaciones precedentes, en el Desarrollo Local son elementos fundamentales el territorio, la población, los recursos, las modalidades que asume y las tecnologías que se aplican. El Gobierno Local o Comunal o Municipal, aporta las capacidades políticas y administrativas propias del régimen local existente, facilitando los escalonamientos verticales y horizontales de las políticas, planes, programas y proyectos que se ejecutan en ese nivel. Los temas relacionados con la Descentralización y la Planificación son típicos de la gestión municipal y tienen que ver con la transferencia de competencias, recursos y capacidades de un nivel a otro (descentralización) y con el cálculo que precede y preside la implementación técnica y social de un proyecto político (planificación).

La descentralización es un fenómeno muy complejo e implica profundos cambios culturales sobre todo en países y regiones cuya historia está ligada al centralismo. No implica solamente una cuestión jurídica o de voluntad política, sino que se constituye en un largo camino hacia el pluralismo espacial y político. Indiscutiblemente tiene que ver con las formas jurídicas de Estado que son las diversas modalidades de organización que puede revestir el poder del Estado: unitario, federal y regional, de acuerdo al número de centros decisorios constituyentes y legislativos que existen. Pero la cuestión de fondo está en la gestión centralizada o descentralizada del Estado, por una parte, y de la sociedad, por otra. Entendiendo que los mayores grados de transferencia de poderes, democracia, participación y autonomía necesitan de estructuras más flexibles y plurales, mayores posibilidades de inserción y acción y, lógicamente, espacios de libertad y auto-gobierno reales.

Sin embargo, para los administradores modernos dominados por la eficiencia, eficacia, impactos, management e ingeniería social, la descentralización es un rezago del pasado y se explica solamente en aquellos Estados donde los medios de comunicación son difíciles y es necesario evitar la parálisis del aparato administrativo local mientras llegan las órdenes de los centros. En el fondo, consideran a la descentralización como una concesión inevitable a los obstáculos espaciales, una suerte de derroche fiscal y de exceso de "democratismo".

Los descentralizadores reaccionan contra la monotonía de un mundo uniforme (y uniformado por ...), mecanizado y automatizado que aleja a los ciudadanos más aún que el mundo antiguo, de las decisiones y de los gobernantes. El hombre del Siglo XX se auto-

compartimentaliza en sus espacios privados, ignora lo que está pasando por su lado y entrega su libertad a los ordenadores y a la tecno-burocracia.

Frente al cambio de cultura que impulsa la revolución científico-técnica y sus operadores en el sentido de centralizar crecientemente las decisiones y de excluir a "las masas imprevisibles", surge la descentralización, pero no ya referida solamente a la redistribución de competencias entre los distintos entes territoriales de un Estado sino como conflicto cultural y político entre el autoritarismo tecno-burocrático y la democracia de los ciudadanos y comunes. La cuestión del poder en el Estado y en la sociedad vuelve a constituirse en el problema contemporáneo y en la principal contradicción que debe resolver América Latina en los tiempos que vendrán. El Humanismo Social, la democratización de las relaciones socioeconómicas y la participación de la comunidad en la resolución de sus problemas, son temas decisivos en la profundización de la descentralización democrática.

En el mundo contemporáneo, toda organización que adquiere cierta envergadura, sean las empresas transnacionales, el sector privado de los países, los sindicatos, los gobiernos u otras instituciones recurren a algún tipo de planificación. Así también lo hace el Estado-Nación, con diversa suerte y proyecciones.

Las primeras experiencias de planificación en América Latina y el Caribe tienen lugar en la década de los 40 impulsadas por la CEPAL.

En 1961, se emprenden acciones en la misma dirección, pero bajo el amparo de la Alianza para el Progreso y de la acción de los organismos internacionales de cooperación y asistencia técnica.

El Plan Kennedy de Alianza para el Progreso, hace más visible el keynesianismo estatal, las economías mixtas y la necesidad de darle organización y racionalidad a las estrategias de desarrollo en función de los programas y planes nacionales. Durante la década surgen las oficinas de planificación y se legitiman el proceso y los planes.

En 1962, Raúl Prebisch crea el ILPES, que se ha transformado en un centro internacional con significativas realizaciones en asesoría, capacitación, investigaciones y cooperación técnica en este importante campo del desarrollo económico y social. Actualmente, el Instituto se encuentra abocado a un riguroso proceso de renovación conceptual, metodológica y técnica que comprende a la planificación en general, las políticas públicas y los nuevos escenarios internacionales y de inserción territorial, espacial y sociopolíticos de países, instituciones, entes y organismos.

Desde 1980, el ILPES ha revitalizado sus formas de ver y hacer planificación reivindicando la planificación como instrumento de desarrollo del nivel local, en una búsqueda pragmática de cómo combinar tres procesos de decisión fundamentales y en qué nivel territorial y político se puede hacer mejor: sector público, sector privado y sector social, o en otras palabras, gobierno; empresas, empresarios y operadores económicos y financieros; y la base y organización social.

Si se piensa que, hoy por hoy, los Gobiernos Nacionales tienen copadas sus agendas por la política y relaciones internacionales, por los impactos y proyecciones internas de la inserción externa y, que los Gobiernos Regionales tienden a enfatizar la regionalización de la economía y la construcción social de las regiones, resulta lógico pensar en asignarle a los Gobiernos Locales un rol determinante en la combinación de los tres procesos de decisión citados, tanto por ser el nivel más descentralizado como por ser un espacio de síntesis entre las esferas del Estado y de la sociedad. De aquí, entonces, que la planificación descentralizada surja como instrumento de acción y de Gobierno indispensable para revitalizar la participación social, la articulación de actores y procesos, y la asignación democrática de recursos, competencias y capacidades.

En un interesante documento sobre "Procesos Sociales, Planificación y Políticas Públicas", preparado por Edgardo Böenninger para el **Seminario sobre Estado y Planificación** (Bogotá, 10 al 12 de junio de 1976), el autor transcribe una serie de citas de importantes intelectuales y técnicos latinoamericanos referidas a la planificación y que sintetiza en algunas ideas matrices:

- La planificación es esencialmente un proceso político;
- Los planes sólo son eficaces si se traducen en acciones concretas que resuelven 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.

Basado en el peso de los juicios de los autores citados: Medina Echavarría, Solari, Wildavsky, Botana, Cibotti, Bardecci y otros de tanta significación como éstos, Böenninger sostiene que no es necesario hacer "un análisis probatorio más riguroso de estos asertos" sino que se constituyen en elementos de análisis para intentar desde la crisis una severa exploración acerca de la potencialidad y posibilidades futuras de la planificación en América Latina y el Caribe.

En 1980, Aldo Solari, Edgardo Böenninger, Rolando Franco y Eduardo Palma, también dentro de esta búsqueda de nuevos horizontes para la planificación inaugurada por el ILPES de Naciones Unidas, sostienen que existen múltiples definiciones de la planificación, por lo que no resulta extraño encontrar concepciones diversas y variadas interpretaciones sobre el tema. Indiscutiblemente que esto es así y de ello da cuenta Carlos de Mattos en "Conceptos y definiciones en el vocabulario de la planificación" (1984) referido a los términos: a) planificación, plan; b) proyecto nacional, proyecto político, modelo normativo; c) estrategia; y d) praxeología.

Si se examinan los conceptos y definiciones sobre Planificación y Plan, los términos más recurrentes tienen que ver con: la selección de alternativas, establecer prioridades, compatibilizar objetivos e instrumentos, la orientación hacia los cambios dentro del sistema social dado, la acción organizada, el cálculo que precede y preside a la acción futura, cómo hacer más racional y coherente a la política económica y la planificación como la instrumentación social y técnica efectiva de un proyecto político.

De alguna manera y teniendo presente este marco y la necesidad de adelantar una concepción general y operativa sobre la planificación del desarrollo local, se puede sostener que en este tipo tan especial de planificación sus partes integrantes pueden resumirse en:

- a) Que es un ejercicio político, social y técnico que precede y preside la acción local, la organiza, establece prioridades y compatibiliza objetivos e instrumentos;
- b) Que está orientada a la instrumentación efectiva de un proyecto político;
- c) Que supone una coordinación real con las instancias superiores de planificación nacional y regional;
- d) Que hace efectiva y real la descentralización democrática y la promoción de una sólida democracia local, fundamentada en la activa participación de la comunidad; y
- e) Que concurren a su formulación, ejecución y coordinación, la mayor pluralidad de actores, integrando y especificando a las áreas urbanas, rur-urbana y rural, a las ofertas y demandas que vienen de los niveles superiores y comunitarios en una nueva síntesis de desarrollo y acción.

1.3 Planificación, proceso y planes

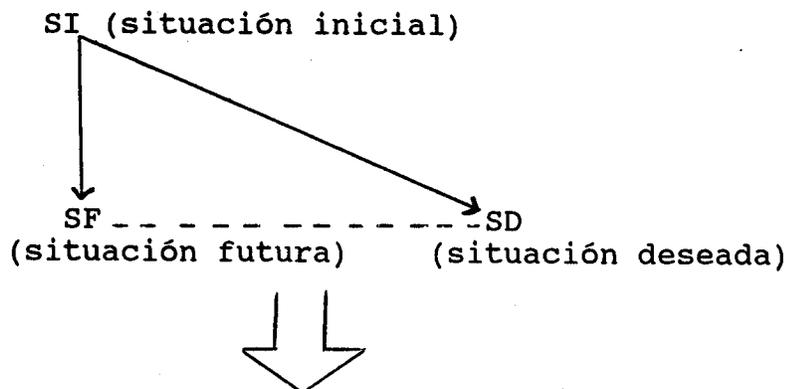
1.3.1 En la actualidad, existen significativos avances en teoría de la planificación y de la organización. Se han desarrollado más la ciencia política, la sociología de la administración, el análisis de políticas; han aparecido áreas nuevas del pensamiento científico, tales como la teoría general de sistemas, la cibernética, la teoría de la información, el desarrollo de la biología teórica, la bio-cibernética, la creación de métodos de cálculo matemático para tratar con situaciones autorreferenciales, etc. La planificación centralizada, administrativa y normativa han sido superadas dando paso a la planificación de situaciones, estratégica, de construcción de futuros y a la planificación descentralizada.

Las nuevas tendencias y los nuevos tiempos han relegitimado a la planificación como la aventura calculada, la lucha contra la incertidumbre y la conquista de la libertad de elegir. Se dice que la planificación no es otra cosa que el intento del hombre por crear su futuro y no dejarse arrastrar por los hechos. Por eso la planificación se realiza en un medio resistente, en una realidad en constante movimiento, en una dirección y velocidad determinadas por el juego de fuerzas contrarias, concretas y en conflicto.

La planificación, entonces, aparece como el cálculo que precede y preside la acción de fuerzas sociales y políticas que luchan por ganar grados crecientes de libertad y conocimiento para definir los problemas existentes (situación inicial), las tendencias que persisten (situación futura), las alternativas y brechas que se procesan en función de las soluciones posibles (situación deseada).

Figura 1

**LA PLANIFICACION COMO MEDIACION ENTRE EL
CONOCIMIENTO Y LA ACCION**



Brecha existente entre SF y SD = acción e intervención de los actores para vencer la resistencia de las tendencias del **status quo** y arribar a las soluciones deseadas. Implica trayectorias (T) y proyectos (P).

- SI = es el punto de partida para la planificación
- SF = es la situación que se alcanza por evolución natural de la SI sin que medie intervención
- SD = es la situación a que se aspira llegar y se convierte en la razón de ser de la intervención planificada
- T = es el conjunto de proyectos estratégicos capaces de transformar la SI en SD
- P = es la acción realizada por los actores con el propósito de alterar la situación.

Las fuerzas sociales y políticas involucradas son indicativas de los apoyos y oposiciones, de los distintos pesos existentes en las comunidades y colectividades locales y de la distribución de responsabilidades y tareas (quiénes hacen qué o quiénes son responsables de).

Los problemas existentes están referidos a obstáculos y viabilidades y se traducen en hacer un relevamiento explicativo y estratégico de la realidad a fin de fijar objetivos y metas a alcanzar en función del proyecto político, los grados de gobernabilidad y la capacidad y recursos de Gobierno.

Las alternativas que se abren implican análisis de cursos de acción, de las prioridades que se fijan, de los tiempos esperados y de las estrategias consiguientes.

Las soluciones se traducen en políticas, planes, programas y proyectos.

Conviene tener claro que toda acción es producto de una decisión libremente adoptada. Cuando se realiza un análisis de los cursos de acción teniendo presente los problemas existentes y las fuerzas sociales y políticas que sustentan un proyecto político determinado que precede y preside las actividades, acciones y soluciones, estamos en presencia de un tipo de planificación concebida como un proceso, como un sistema y como situaciones y momentos.

1.3.2 Si la planificación supone la acción de fuerzas para:

- a) Definir propósitos;
- b) Establecer mecanismos para el logro de esos propósitos;
- c) Ejecutar intervenciones y actos; y
- d) Conocer los resultados de las acciones, indiscutiblemente que la planificación debe concebirse como un proceso, un sistema y los diversos momentos que definen la teoría y la práctica.

La planificación como proceso supone un conjunto de acciones sucesivas y complementarias.

La planificación como sistema implica una organización que posibilite atender los aspectos relacionados con la ubicación y los plazos.

La planificación como situaciones y momentos básicos que rigen la conducta de los actores, determina aquellas cuestiones de la teoría y de la práctica que nos conducen desde el deber ser a la acción.

1.3.3 La planificación como proceso y como sistema define las tradicionales etapas y los alcances de la planificación. Es más una mirada desde el deber ser que desde la acción de un actor o de un grupo de actores que caracteriza a la categoría de situación.

Las etapas clásicas parten con el Diagnóstico, ya que la planificación necesita fundamentarse en el conocimiento de la realidad. Paz González (Documento de Trabajo N° 2/92 [GDM]:3-11), cuando se pregunta ¿cómo se planifica? sostiene que "para

planificar es necesario dar algunos pasos. La planificación parte de las necesidades y problemas específicos que deben resolverse. Por ello, es necesario identificar los problemas que queremos resolver y detectar sus causas, es decir, tenemos que realizar primero un diagnóstico". Más adelante define cómo hacer este diagnóstico: elaboración de un catastro con problemas y necesidades de la Comuna a través de una metodología de interlocución entre actores e instituciones: departamentos municipales, autoridades máximas del sector productivo de la Comuna, organizaciones comunitarias, concejales, consejeros, etc. En el catastro de problemas y necesidades se incluyen aquéllas de mayor importancia de la Comuna como son: los aspectos territoriales, sociales, productivos, infraestructura social, infraestructura urbana, educación, salud, vivienda y otros.

En la etapa siguiente de formulación se elaboran en términos claros y precisos, las decisiones y la forma en cómo éstas se llevarán a la práctica, destacándose: la imagen-objetivo que es definir la situación que se desea alcanzar en el futuro; las estrategias como las orientaciones generales que deben guiar el proceso de intervención, fijando los propósitos perseguidos en términos de objetivos (de carácter cualitativo) y las metas (de carácter cuantitativo); las políticas, o sea, las líneas generales que orientarán las acciones y los instrumentos que se utilizarán en su ejecución, y la programación referida a la identificación, selección y diseño de las acciones requeridas para llevar a la práctica a las políticas, así como el establecimiento de las responsabilidades de ejecución y evaluación.

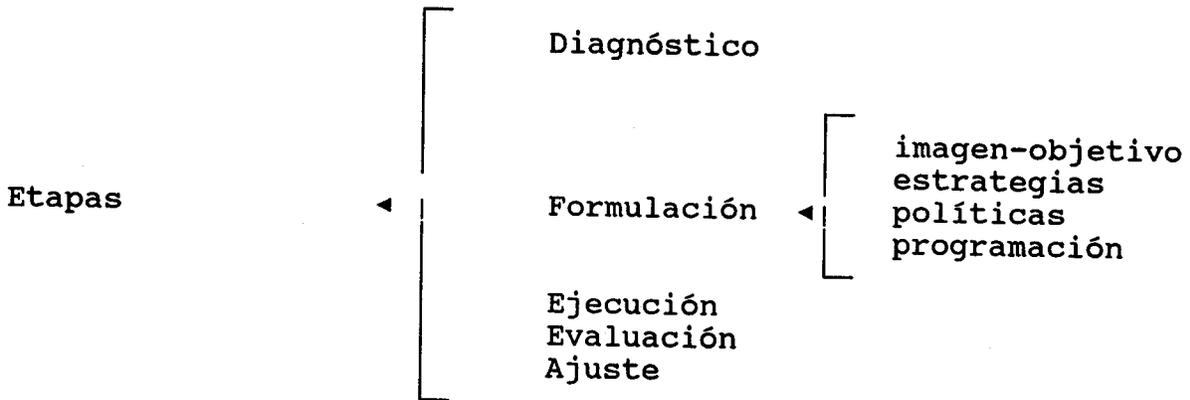
La tercera etapa es la ejecución que pone en práctica las medidas formuladas y la organización y administración del trabajo, el control y seguimiento de las acciones.

La cuarta etapa es la evaluación que determina el nivel de cumplimiento de los propósitos que se persiguen. Es un proceso integral y continuo corrector de irregularidades, recaudador de información para elaborar las medidas correctivas y que se realiza en tres momentos: antes, durante y después de la ejecución.

La etapa del ajuste incorpora las medidas correctivas y revisa el proceso mismo.

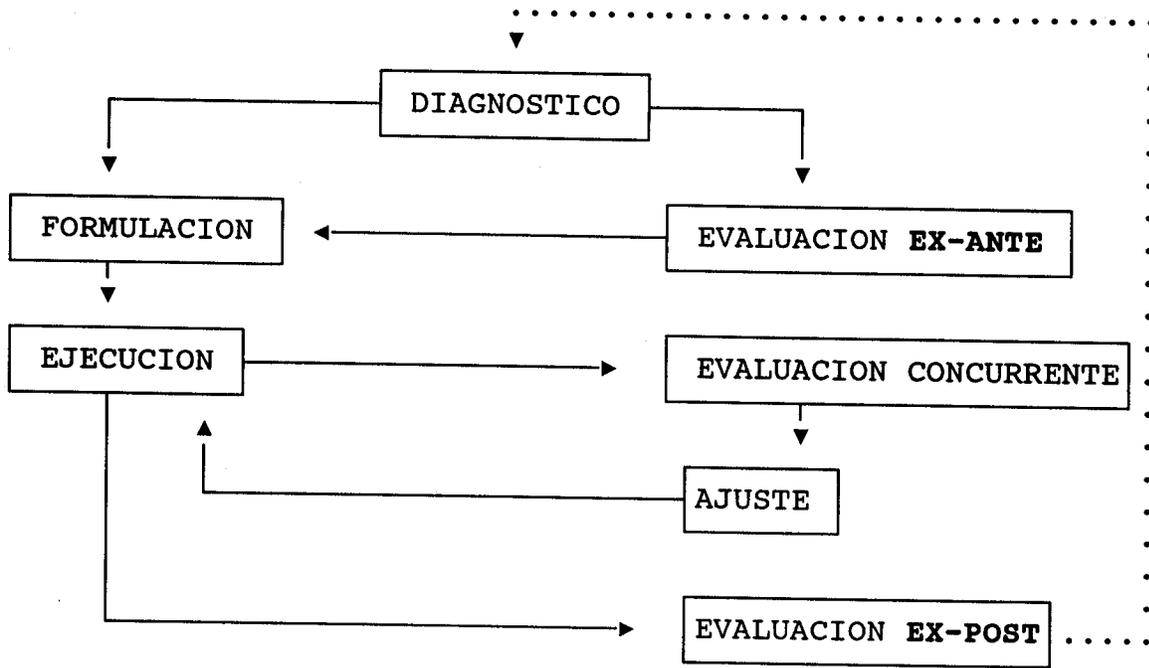
Es indiscutible que estas etapas se retroalimentan y el proceso que conforman es sumamente dinámico y tan importante o más que el mismo Plan.

En resumen, la noción de proceso implica una secuencia lógica que tiene las siguientes etapas:



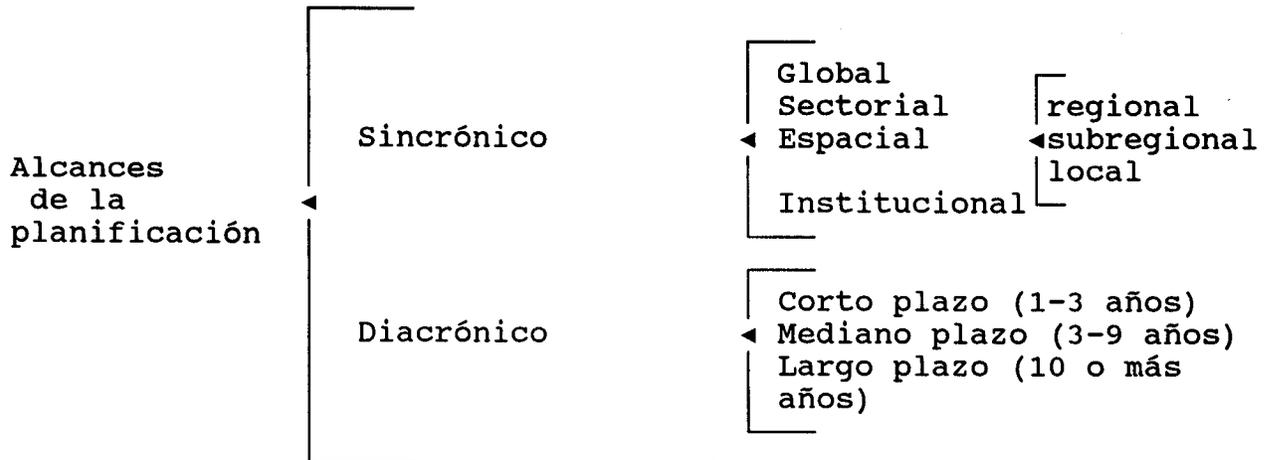
El ciclo de la planificación se expresa en un Gráfico como el siguiente:

CICLO DE LA PLANIFICACION



1.3.4 Alcances de la planificación: zonas de ubicación y horizonte temporal

La utilización de la concepción sistémica de la planificación hace referencia a un conjunto de partes interrelacionadas e interdependientes relativas a la ubicación y los plazos que debe comprender en función de los caracteres sincrónico (referidos a la ubicación) y diacrónico (relativo al horizonte temporal):



Los alcances de la planificación definidos en el esquema anterior, no son excluyentes sino complementarios, ya que la planificación global, sectorial, espacial e institucional también están referidos a horizontes temporales.

1.3.5 Niveles operativos de la planificación

En general, están tipificados por las categorías de: Plan, que es el marco general; Programa, que constituye la atención de problemas específicos y de Proyecto, que es el producto final.

En la perspectiva que hemos señalado, constituyen elementos principales de distinción entre planes, programas y proyectos las siguientes cuestiones básicas:

	Plan	Programa	Proyecto
Definición	Es un documento sistemático y analítico que atiende a objetivos nacionales de desarrollo Decisiones -> objetivos y metas -> medios (esquema de asignación de recursos)	Conjunto coordinado y ordenado de proyectos que tiende a la atención de problemas específicos para el logro de algunos aspectos de los objetivos de desarrollo	Es la unidad más operativa dentro del proceso de planificación y constituye el eslabón final de dicho proceso. Está orientado a la producción de determinados bienes o a prestar servicios específicos
Elementos	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico - Estrategia - Políticas - Objetivos - Revisiones - Identificación de acciones - Marco institucional 	<ul style="list-style-type: none"> - Antecedentes justificación - Prioridades de intervención - Marco estratégico - Marco institucional - Inventario de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> - Descripción sumaria del proyecto - Justificación - Tamaño y localización - Estructura - Presupuesto - Calendario - Evaluación
Duración	1-30 años	1-5 años	x meses-2 años
Responsables	ONP's Gobierno Central	Instituciones públicas o privadas de acuerdo a asignaciones del Gobierno Central y del SNP Gobierno Regional/Gobierno Local	Unidades ejecutoras de los organismos públicos y privados involucrados en la problemática que se pretende atender Gobierno Local

1.4 Institucionalidad

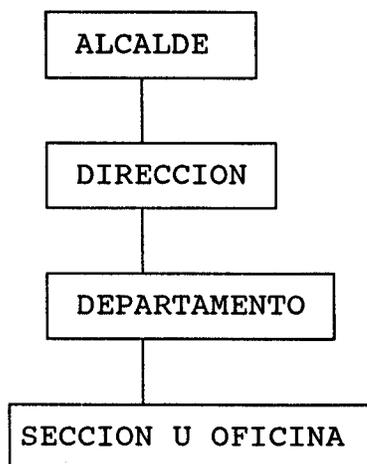
Si partimos de la base de que la planificación, además, es un proceso interdisciplinario que abarca todos los departamentos y oficinas comprometidas en la gestión municipal, la institucionalidad local que la sustenta es la organización interna de las municipalidades que, en definitiva, son los organismos que reciben las demandas comunales.

Como se sabe, las funciones y atribuciones de las Municipalidades son ejercidas por el Alcalde y por el Concejo, tal cual lo determina la Ley. La Ley Orgánica Municipal hace corresponder las funciones municipales con las unidades y éstas con los servicios.

En función de lo expresado, las Municipalidades cuentan con:

- Una Secretaría Municipal;
- Una Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación que es una unidad asesora y técnica por excelencia;
- Unidades de línea encargadas del cumplimiento de las funciones, de la prestación de servicios y de administración interna, como son:
 - . Desarrollo Comunitario
 - . Obras Municipales
 - . Aseo y Ornato
 - . Tránsito y Transporte Públicos
 - . Administración y Finanzas
 - . Asesoría Jurídica
 - . Control; y
 - . El Administrador Municipal, cuando fuere necesario.

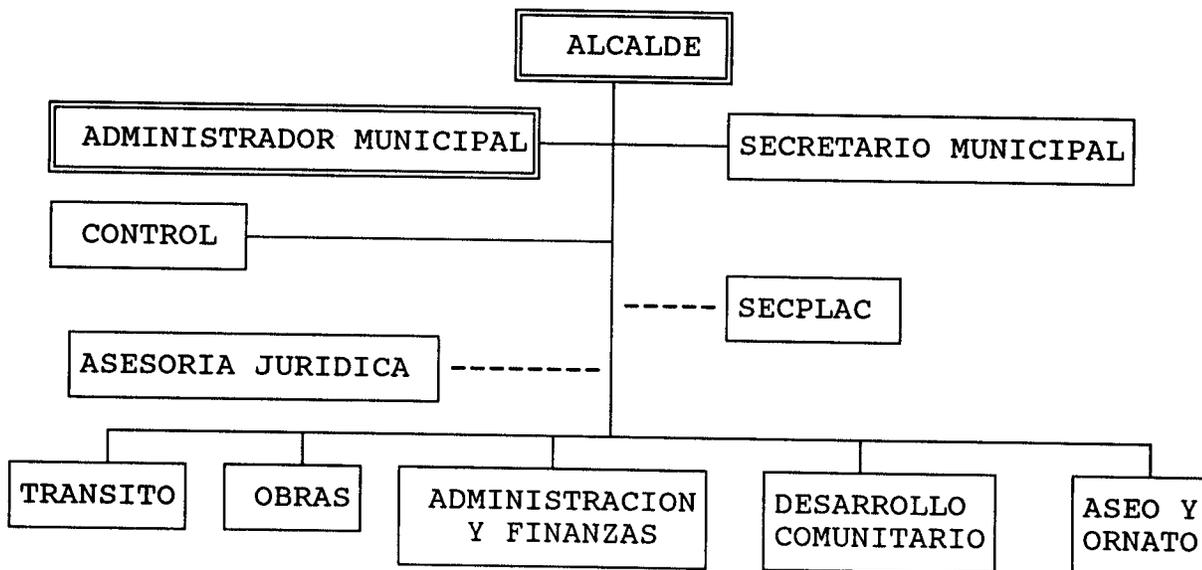
Todas estas unidades responden a las denominaciones de dirección, departamento, sección u oficina.



El Art. 25 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece que la organización interna de las mismas, así como las demás funciones específicas que se asignen a las unidades respectivas y su coordinación deberán ser reguladas mediante un reglamento municipal que dictará el Alcalde.

En las Comunas con más de 100.000 habitantes, las Municipalidades incluirán en su organización interna:

- La Secretaría Municipal;
- La Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación; y
- Las demás unidades señaladas con anterioridad.



En las Comunas cuya población sea igual o tenga menos de 100.000 habitantes, la organización interna incluirá la Secretaría Municipal; todas o algunas de las unidades encargadas de las funciones genéricas y, además, se podrá incluir una secretaría comunal de planificación y coordinación.

Tendrán la calidad de funcionarios de la exclusión confianza del Alcalde, las personas designadas en los cargos de: Secretario Comunal de Planificación y Coordinación; Asesor Jurídico y Director de Desarrollo Comunitario.

Por los roles que juegan en la preparación y elaboración de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la Comuna, en los proyectos de plan comunal de desarrollo, presupuesto municipal y plan regulador comunal, son determinantes para el proceso de planificación comunal, en primer término, la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC); en segundo término, la Unidad de Administración y Finanzas; en tercer término, la Unidad de Obras Municipales y, en cuarto término, por sus relacionamientos con las organizaciones comunitarias, la Unidad de Desarrollo Comunitario.

La SECPLAC como secretaría técnica del Alcalde y del Concejo principalmente en la preparación y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la Comuna; en la elaboración de los proyectos de plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal, juega un papel clave y de responsabilidades múltiples y estratégicas en la gestión del desarrollo comunal. Representa un instante tecno-político fundamental en las articulaciones del Municipio hacia los niveles superiores de Gobierno, planificación y desarrollo de la Comunidad, ya que la ley le plantea fomentar vinculaciones de carácter técnico con los servicios públicos y con el sector privado de la Comuna, así como también analizar y evaluar permanentemente el desarrollo de la Comuna con énfasis en los aspectos sociales y territoriales.

En el nivel regional, la SERPLAC y en el nivel nacional, el MIDEPLAN se constituyen en factores institucionales importantes para la planificación del desarrollo local aunque todavía no existe el tiempo suficiente para evaluar los impactos de estos niveles en el escenario local.

El Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) fue creado por la Ley N° 18.979 del 13 de julio de 1990. Es una Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas del desarrollo nacional; de colaborar con los Intendentes Regionales en el diseño de políticas, planes y programas de desarrollo regional; de proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado; de armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminadas a erradicar la pobreza y de orientar la cooperación internacional que el país reciba y otorgue.

La organización del Ministerio contempla una estructura, donde las divisiones regional y social tienen significativa importancia para el nivel municipal, tanto por los techos regional y nacional que se especifican para la planificación local como por los aspectos sociales que el Desarrollo Municipal relieves. En general, el MIDEPLAN está organizado de la manera siguiente:

- a) El Ministro de Planificación y Cooperación;
- b) El Subsecretario;
- c) La División de Planificación, Estudios e Inversión, la División de Planificación Regional, la División Social, la División Jurídica y la División Administrativa; y
- d) Las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación y Coordinación.

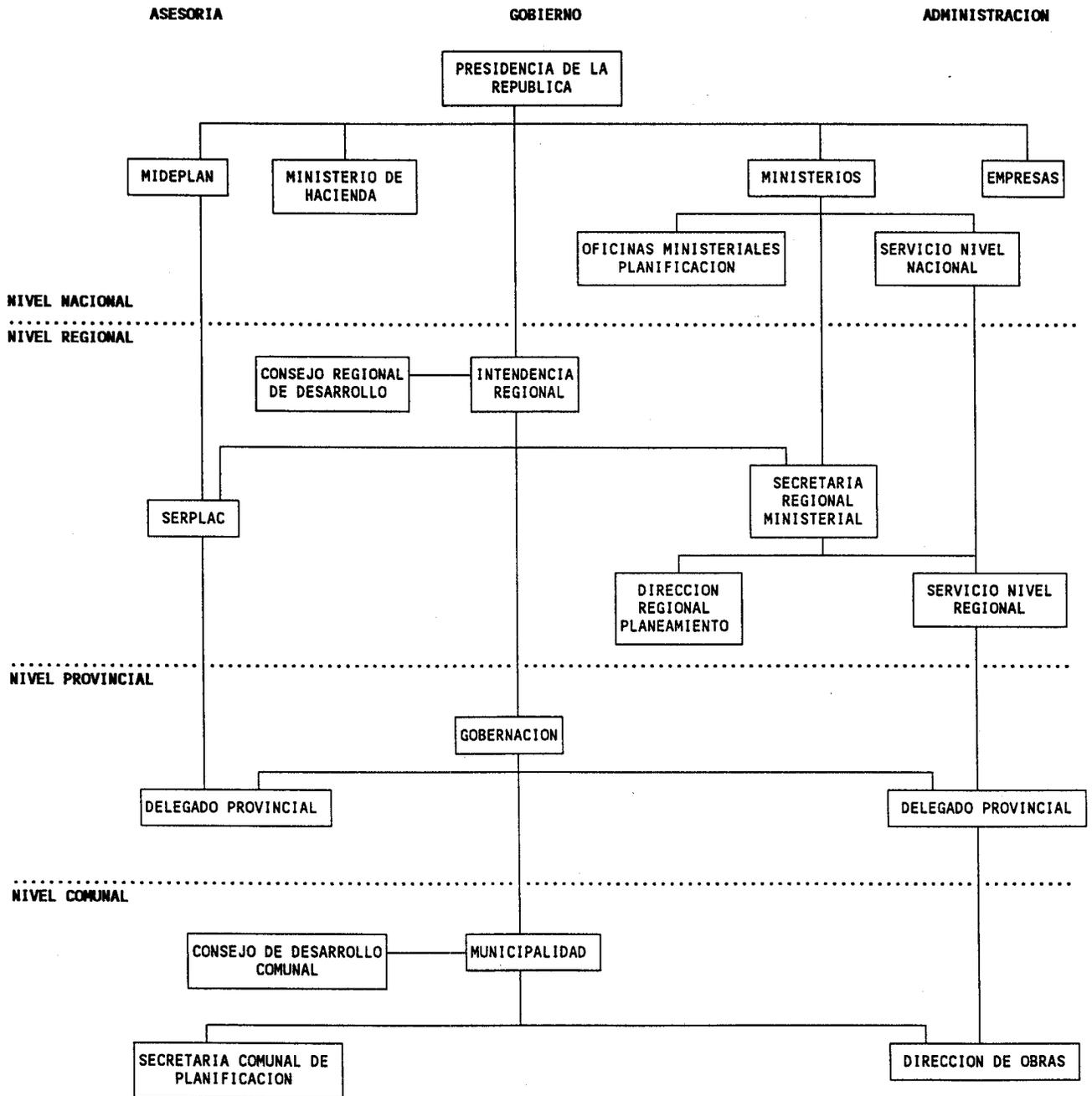
En cada región del país existe una Secretaría Regional Ministerial, dependiente técnica y administrativamente del Ministerio de Planificación y Cooperación, la que sirve de organismo asesor del Intendente, sin perjuicio de las facultades del Consejo Regional de Desarrollo.

El rol de las Secretarías Regionales Ministeriales es decisivo en la articulación Región-Municipio y se concreta en:

- a) Integrar la secretaría técnica del Intendente;
- b) Preparar las políticas, los planes, programas de desarrollo y presupuestos regional, ajustándose a los planes nacionales y teniendo en cuenta las demandas de la comunidad regional para su consideración por el Intendente;
- c) Realizar la evaluación de los proyectos a ser financiados por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y estudiar su coherencia con las estrategias regionales de desarrollo;
- d) Apoyar al Intendente en la evaluación del cumplimiento de las políticas y de los planes, programas, proyectos y presupuesto regional;
- e) Efectuar análisis permanentes de la situación socioeconómica regional y hacer las evaluaciones que procedan;
- f) Prestar asistencia técnica en materia de planificación y administración presupuestaria a las gobernaciones, a las municipalidades, a los servicios públicos y demás organismos estatales de la región y a solicitud de ellos;
- g) Colaborar con las municipalidades y a solicitud de ellas, en la generación, diseño y evaluación de proyectos de inversión comunal;

Cuadro 1

SISTEMA NACIONAL DE INVERSION



Fuente: MIDEPLAN.

- h) Mantener información actualizada sobre la realidad regional; e
- i) Identificar las áreas y sectores de extrema pobreza o de mayor atraso y proponer políticas, programas o acciones destinadas a superar tales situaciones.

1.5 Planificación descentralizada, agentes y actores del desarrollo local

La planificación local o descentralizada es una de las claves para enfrentar con éxito la complejidad del desarrollo territorial ya que constituye el cálculo que precede y preside la implementación técnica y social de un proyecto político. Más que una técnica autónoma, es la integración de técnicas sectoriales, iniciativas comunitarias y recursos privados y locales para un objetivo político y social común. Así entendemos a la planificación local como la implementación descentralizada y participativa de un proyecto político, insertada y coordinada con un proceso más amplio de carácter nacional y regional, donde los Municipios en su papel de Gobiernos Locales 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.

Muchas veces en el diagnóstico actual del escenario municipal y, en otras, en lo que pareciera ser la vocación centralizadora de los estados nacionales, algunos autores han sostenido que los Gobiernos Locales no pasan de ser tiranías personalizadas que se oponen a la tiranía despersonalizada propia de la administración central, de tal manera que los ciudadanos aún residiendo al lado del Alcalde pueden estar más lejanos de su Municipio que del Gobierno Central.

En este sentido, no basta con traspasar servicios o trasladar responsabilidades a los municipios si éstos continúan actuando de una forma centralizada, burocrática, desactualizada o sometidos al poder de notables, de "las fuerzas vivas" o de caudillo 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 sumamente complejo, más aún cuando éste se articula con las políticas de democratización del Estado y con las dinámicas que se desencadenan como producto de la reconstrucción del tejido social. 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 oportunos, 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 nueva institucionalidad y a los diversos actores sociales y políticos que actúan dentro de la lógica de la descentralización y la transformación democrática.

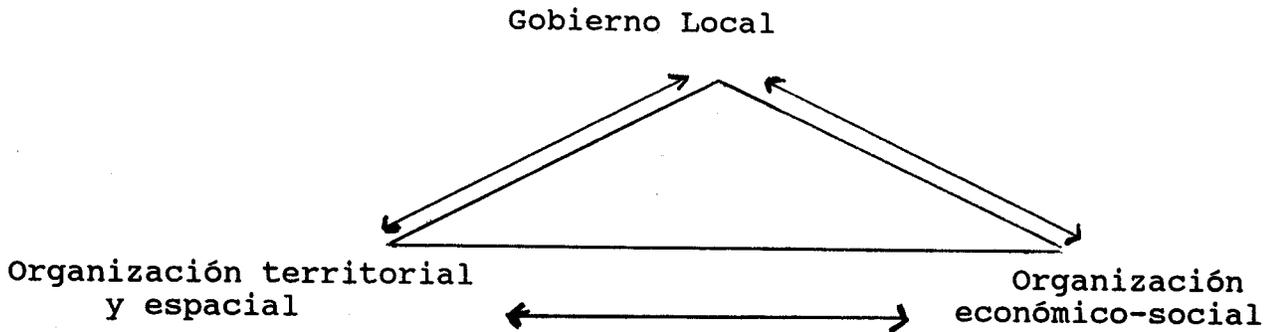
Ahora bien, el Municipio del proceso de municipalización democrática deberá reflejar las características específicas de la sociedad local en la que actúe: su historia, sus tradiciones, su cultura, sus relaciones de producción y de consumo, sus conflictos y alianzas políticas y sociales.

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

En otras palabras, siendo este Municipio el menor ámbito territorial de la sociedad, constituye 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; donde los otros vértices son: 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 reguladores, políticas de uso de suelos, de localización y estrategias de desarrollo que se acompañan con lineamientos de dirección, programación y presupuestación.

Figura 1



¿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 a los niveles inferiores, 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 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.

Los pesos de estos actores aún no están determinados, al mismo tiempo que otros como la Universidad, Iglesias e incluso FF.AA. no entran plenamente en escena.

Además, existen otra serie de actores que trabajan por el lado del caciquismo, la defensa de intereses conservadores 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, entran al proceso de pluralización política e institucional.

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

2. La dinámica de la planificación local o descentralizada: diagnóstico, estrategia y proyectos

2.1 Principios fundamentales

La Planificación Local o Descentralizada (PLD) no sigue el movimiento de la planificación tradicional o normativa y se puede decir que no es solamente planificación estratégica en el sentido de su ligazón fundamental con la acción de Gobierno. Como la PLD es la integración de técnicas sectoriales, iniciativas y acciones comunitarias y recursos privados, regionales y locales para un objetivo político y social común, su teoría se expresa en el Diagnóstico y en el momento estratégico y su práctica en el momento táctico-operacional-participativo. Sin teoría no existe práctica en la PLD y el Diagnóstico se reduce, entonces, a un simple catastro descriptivo de problemas, y la Estrategia se constituye en un ejercicio sobre las posibles intervenciones cualitativas y cuantitativas necesarias para hacer frente a eventuales resistencias y obstáculos a presentarse en el escenario local.

En estas circunstancias ¿cuál es el punto de partida de la PLD?

- Que existen fuerzas políticas y sociales e instituciones que trabajan a favor de la PLD, y otras que se oponen.
- Que en el cálculo que precede a la acción, y habiéndose internalizado "las lecciones de la experiencia, las fuerzas sociales y políticas diseñan un proyecto político que votado mayoritariamente en elecciones democráticas (elecciones municipales) se transforma en programa de gobierno y en proyectos de acción específicos.
- Que, por lo mismo, la PLD es un proceso político que vehiculiza la socialización del poder (local-regional-nacional), la pluralidad de competencias, atribuciones y

funciones y las transferencias de soberanía y recursos desde los niveles superiores.

- Que en este proceso, las orientaciones generales que vienen de los centros (políticas y planes nacionales y regionales) se articulan y coordinan con las particularidades locales (provinciales y/o municipales), provocando la síntesis en el Plan de Desarrollo Comunal y/o Provincial. La PLD parte del supuesto de una coordinación real, flexible y operativa con las instancias superiores.
- Que la PLD implica la concurrencia de la mayor pluralidad de actores, especificando e integrando a las áreas urbanas, rur-urbanas y rurales con las ofertas y demandas de los niveles verticales y horizontales en una nueva síntesis de desarrollo y acción.
- Que es el Municipio la institución activadora de la demanda local y el eje articulador con las ofertas nacionales y regionales lo que se traduce en planificación, presupuestación y gestión local participativa.

2.2 Contenidos

¿Qué procesos societales integra la PLD?

- Sector Público (Gobierno);
- Sector Privado (empresas, empresarios y operadores económicos y financieros);
- Sector Social (base y organización social).

Los Gobiernos Locales (o Comunales) debieran jugar un rol determinante en los tres procesos de decisión citados, tanto por ser el nivel más descentralizado como por ser un espacio de síntesis entre las esferas del Estado y de la sociedad.

De aquí que la PLD surja como instrumento de acción social, gobernabilidad y de Gobierno, indispensable para revitalizar la participación popular, la articulación de actores y procesos, y la asignación democrática de recursos, competencias y capacidades.

¿Cuáles son las características básicas de la PLD?

- Integralidad, o sea, la participación activa de la estructura municipal: direcciones, secretarías, departamentos, secciones, oficinas, áreas, sectores, organizaciones públicas, privadas, sociales, etc.

- Temporalidad: expresada en las acciones y políticas para un período determinado.
- Coherencia interna: continuidad, ritmo y dirección; solidez argumental y explicación por sí misma.
- Coherencia externa: considerar las variables externas; aunar voluntades, concertar, producir acuerdos y pesar restricciones y obstáculos. Las propuestas y acciones se deben corresponder en el ambiente externo (por ejemplo: FNDR, Proyecto Mejoramiento de Barrios, etc.).
- Direccionalidad: ¿hacia qué y dónde se dirigen las acciones?
 - . Calidad
 - . Cantidad
- Sencillez: acciones, propuestas, formularios simples. Huir de la complejidad y fomentar la eficiencia y eficacia.
- Dirección Pública (Gerencia): debe gestionarse por un equipo humano (tecno-político) --- ► SECPLAC/reportes, evaluaciones, controles permanentes.

¿Quiénes participan en la elaboración del Plan?

- El aparato municipal (AM)
- La Comunidad (LC)

Atribución esencial de los Municipios es elaborar y ejecutar Planes de Desarrollo Comunal, existiendo una instancia específica para su realización: la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, cuyas atribuciones están determinadas por la LOCM (Art. 17 de la Ley). Pero como la planificación local es integral e interdisciplinaria, es el AM el que participa del proceso y de los planes, procurando la mayor participación popular posible.

Mientras más participa la Comunidad, mayor es su involucramiento y mayor la legitimidad del Plan de Desarrollo Comunal (PDC):

- Crear clima organizacional favorable;
- Incentivar al equipo;
- Clima favorable para la gestión;

¿Qué áreas participan?

- Obras;
- Desarrollo Comunitario;
- Aseo, ornato y ambiente;
- Transporte y tránsito público;
- Finanzas y Administración;
- Salud;
- Educación;
- Asesoría Jurídica;
- Control.

La forma en que se lleva a cabo la tarea de planificar es diferente según la concepción de Gobierno Comunal que la sustente:

- Gobierno Comunal mínimo (estatalización, elitismo, privatización);
- Mejor Gobierno Comunal (descentralización, juego y coordinación de sectores).

El propósito superior de la Planificación Local es el desarrollo económico-social de los espacios subnacionales (locales, municipales).

2.3 Diagnóstico explicativo y diagnóstico estratégico

Etimológicamente la palabra Diagnóstico significa "conocer a través de" y es el punto de partida en el proceso de PLD.

Enrique Sierra, uno de los planificadores latinoamericanos con mayor experiencia en planes nacionales de desarrollo, sostiene que: "... La idea formal que se suele tener del diagnóstico es que se trata de un trabajo técnico realizado por la Oficina de Planificación. Sin embargo, en la práctica, si bien la Oficina de Planificación realiza trabajos de esta índole, también recurre a estudios económicos y sociales preparados por otras instituciones públicas y privadas y por personas naturales, técnicos y estudiosos de la realidad nacional. De hecho recurren a toda la inteligencia nacional activa, aceptando algunas tesis y rechazando otras." (E. Sierra, 1978:9-11.)

En el fondo, el diagnóstico no es un mero estudio descriptivo ni un catastro de problemas y necesidades, ni series estadísticas sobre hechos económicos y sociales. Su función en el proceso de planificación es aportar el conocimiento de la situación para actuar y contribuir a las transformaciones.

Por eso, el Diagnóstico, como paso inicial de la PLD tiene dos vertientes que se retroalimentan:

- El Diagnóstico explicativo; y
- El Diagnóstico estratégico.

2.3.1 El Diagnóstico explicativo nos entrega conclusiones preliminares y como tal tiene que ver con:

- a) Catastro de problemas y necesidades globales y sectoriales.
- b) Reuniones y encuentros interdepartamentales, intercomunales, con actores políticos y sociales, operadores económicos, etc.
- c) Desarrollo y promoción de la participación social.
- d) Individualización básica de los sectores: territoriales, sociales, productivos, infraestructura, educación, salud, vivienda y otros.
- e) Conocimiento y análisis preliminar de cifras; y
- f) Conclusiones básicas del diagnóstico explicativo.

En concreto, la PLD necesita una suerte de primer borrador (del diagnóstico) que posicione a los actores e instituciones y racionalice el despegue (SI) del proceso de planificación.

2.3.2 El Diagnóstico estratégico nos ubica en las opciones estratégicas: las grandes tendencias que enriquecerán la Estrategia propiamente tal y los proyectos de desarrollo.

Teniendo un conocimiento de lo básico se profundiza en:

- a) La orientación estratégica que comprende un conjunto jerarquizado de alternativas.
- b) El "menú" de alternativas y los diversos escenarios; y
- c) La opción estratégica y los márgenes de acción.

La orientación estratégica implica precisión en los contenidos, velocidad, plazos y decisiones de alternativas. El sentido de la oportunidad y del "estar al día" tienen que caracterizar a la acción. La periodización, la delimitación de lo que es relevante para la acción de los actores y la identificación de las múltiples determinaciones que explican los fenómenos de la realidad, definen la relación actor-acción, tan clave en la orientación estratégica.

El menú de alternativas y los diversos escenarios, comprenden un conjunto de decisiones posibles para escenarios posibles en función del proyecto político, la capacidad de Gobierno, la gobernabilidad y los grados de involucramiento y participación de actores e instituciones.

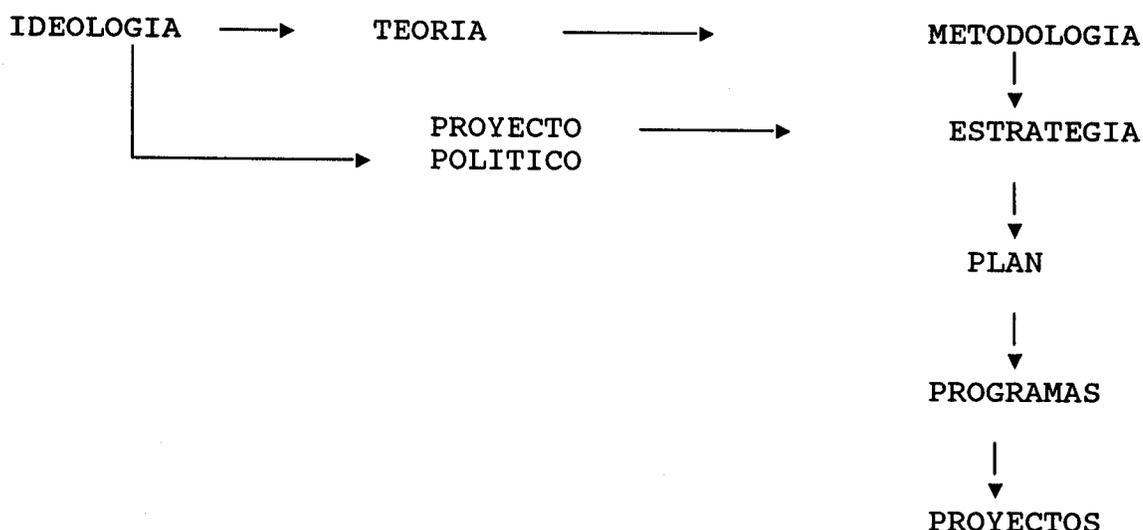
La opción estratégica implica lo que Paz González (**Planificación e Inversión**, 1992:5-6) define en función de: "... La idea crucial para trabajar la opción estratégica es el margen de acción, es decir el estudio sistemático y detallado de las posibilidades tanto materiales y de recursos como así mismo de la institucionalidad que conlleva el proceso."

Las "opciones estratégicas" deben entenderse como procesos destinados a analizar y optar entre las alternativas de acción que surjan del conocimiento exhaustivo de la realidad, de las prioridades globales de políticas y del propio marco sociopolítico del ámbito que se está considerando.

El análisis de opciones estratégicas y su elección es clave en el proceso de planificación y en ponderar beneficios y costos de las soluciones, constituye un proceso que se define como fundamental para la participación social, sobre todo en el ámbito local en que puede ser más posible, precisa, eficaz y visible.

2.4 ¿Qué es la Estrategia?

La Estrategia es lo que otorga jerarquía a los planes, programas y proyectos. Es el resultado sustantivo del Diagnóstico y del Proyecto Político explícito o implícito. La Estrategia se expresa en lineamientos, planes, programas y proyectos.



2.5 Conocer, actuar, transformar

Este proceso es como el resumen de la PLD.

Conocer es tener teoría, metodología, diagnóstico, pronóstico e imagen-objetivo. Es un momento teórico.

Actuar es ya la intervención de actores e instituciones en función de la estrategia y del proyecto político. Es el momento que preside la acción, donde se sintetizan teoría y práctica.

Transformar es la ejecución del proyecto político y del programa de Gobierno. Es el momento de la práctica plena.

2.6 Aspectos estratégicos de la planificación local o descentralizada

Teniendo como referencia el **continuum** conocer, actuar, transformar, vamos a completar el ejercicio definiendo qué entendemos por Planificación Descentralizada y Planes en el nivel local, teniendo en vista las reformas realizadas:

- a) La planificación local o descentralizada es una de las claves para desarrollar un proceso de planificación activo y con gran participación comunitaria. Constituye la parte estratégica de la implementación técnica y social de un proyecto político. Es la integración de técnicas sectoriales, iniciativas comunitarias y recursos privados y locales para un objetivo político y social asociativo, autogestionario o concertado. La planificación local cristaliza en su ejecución

descentralizada y participativa, insertada y coordinada con un proceso más amplio de carácter nacional y regional, donde los Municipios, en su papel de Gobiernos Locales, 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 descentralización, coordinación, cooperación y solidaridad.

- b) ¿Qué es un Plan de Desarrollo Local? Desde una perspectiva general, el plan (y el proceso de planificación) supone concertar, coordinar 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 y regionales. El proceso de planificación local debiera ser un medio de retroalimentación para los organismos públicos participantes y de la comunidad donde se reformulan o revisan estrategias y planes para perfeccionar el proceso y darle viabilidad y mayor sustentabilidad a los planes y proyectos.

Siguiendo en lo principal la línea de desarrollo de este documento, un plan de desarrollo local podría definirse como 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 socio-cultural, económico-financiero, físico-territorial 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.

Las limitaciones y sujeciones lógicas de los planes de desarrollo local serían, a no dudarlo, las siguientes:

- a) Los planes, políticas y proyectos nacionales de desarrollo.
- 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 reformas legales de adopción, modificación y desarrollo de los planes de desarrollo local, sus etapas y las maneras que asumen el proceso de planificación local.

La especificidad de la planificación local y sus grados de viabilidad, mayores que la planificación de otro tipo, complejiza su proceso y las etapas, distinguiendo un ejercicio que precede a la acción local: información, diagnóstico y concertación de

políticas y actores, y otro que preside la acción articulado al proyecto político, la selección de alternativas y la formulación, ejecución y evaluación del plan de desarrollo local que debe ser integral, contemplar el largo, mediano y corto plazo, uniendo en un solo proceso a la planificación operativa con la planificación estratégica.

En este sentido y, concretamente en el caso chileno, los aspectos estratégicos de la planificación local estarían determinados por los siguientes aspectos:

- a) La planificación del desarrollo económico y social de la Comuna es una función privativa de la Municipalidad (Alcalde/Concejo), cuestión que le otorga especificidad e identidad teórica y práctica a este tipo de planificación que agrega y articula intereses y coordina a una pluralidad de actores.
- b) Deberá enmarcarse en las directrices de los planes nacionales y regionales, tomando en consideración los requerimientos de la Comunidad y del sector privado que tienden a expresarse en un organismo asesor, consultivo y de asesoría de la Municipalidad llamado Consejo Económico y Social.
- c) La planificación local es un ejercicio donde intervienen el Alcalde, el Concejo Municipal y el Consejo Económico y Social Comunal, lo que implica una articulación constante entre la representación política y socioeconómica de la Comuna. La elaboración del Plan corresponde a la SECPLAC y su aprobación por el Concejo Municipal deberá contar con la asesoría y opinión previa del Consejo Económico y Social. En todo caso, es el Alcalde el que presenta el Plan al Concejo Municipal y pone en marcha el proceso de planificación.
- d) La SECPLAC es la Secretaría Técnica del Alcalde y del Concejo Municipal en la preparación y coordinación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la Comuna, articulando el Sistema Nacional de Planificación con el subsistema descentralizado de planificación. Asesora al Alcalde en la elaboración de los programas del Plan Comunal de Desarrollo y del Presupuesto Municipal. Evalúa el cumplimiento de planes, programas y proyectos y del presupuesto municipal e informa sobre estas materias al Alcalde y al Concejo Municipal.

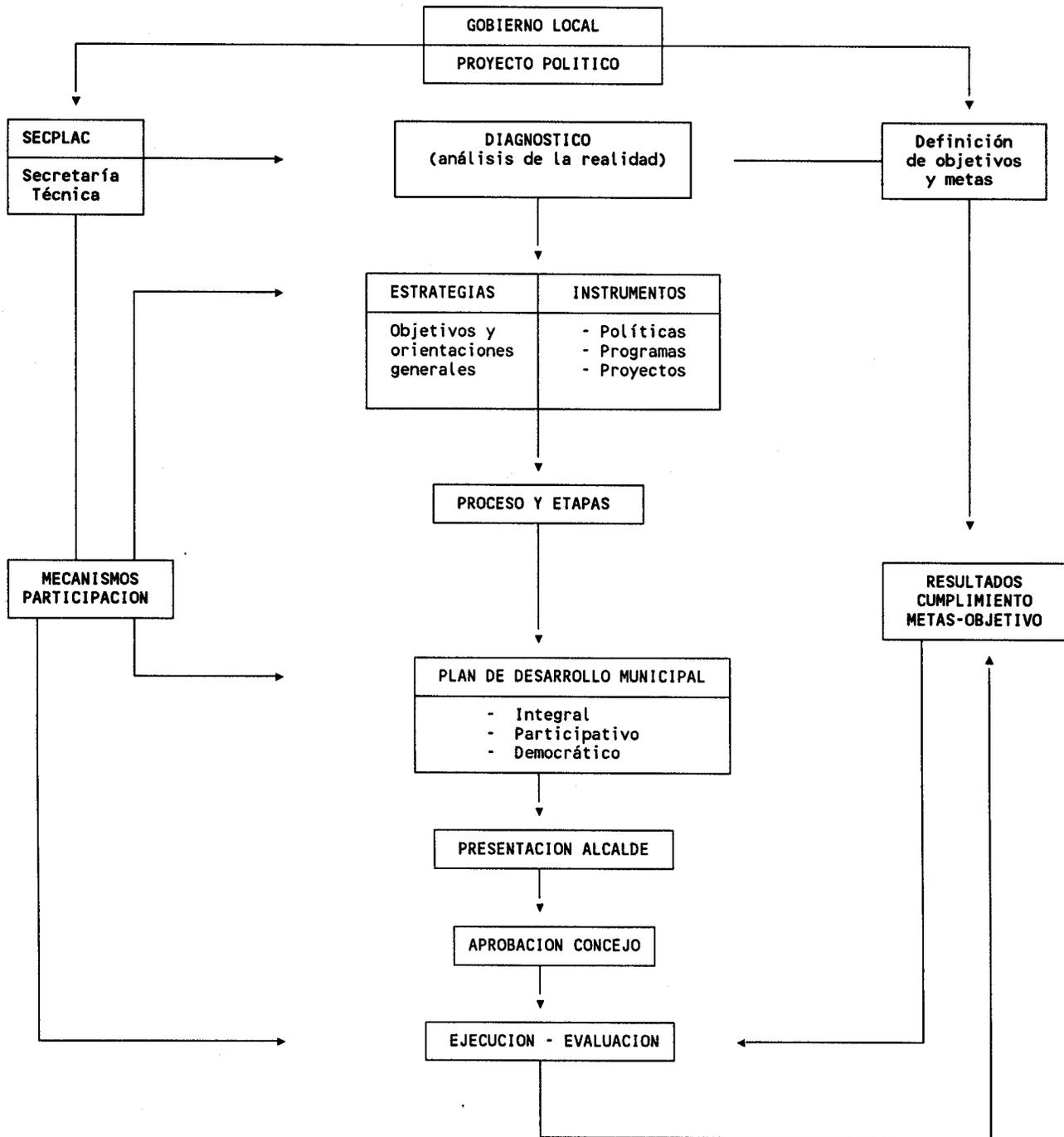
Sin profundizar en detalles sobre el proceso de planificación, la SECPLAC debería definir ciertos pasos mínimos en la elaboración del Plan Comunal de Desarrollo tales como:

- . Diagnóstico y definición de problemas;
 - . Formulación y diseño de programas y proyectos, presentando alternativas y "menú" de soluciones;
 - . Consultas, negociación y concertación de alternativas;
 - . Ejecución, previo acuerdo del Concejo Municipal; y
 - . Evaluación de resultados e impactos.
- e) Obras Municipales es la encargada de elaborar y velar por el cumplimiento del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes, en consulta permanente con la SECPLAC.
- f) Administración y Finanzas colaboran con la SECPLAC en la elaboración del presupuesto municipal.
- g) El Alcalde requerirá el acuerdo del Concejo Municipal para aprobar los proyectos de plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal y sus modificaciones; aprobar los programas de ejecución del Plan Comunal de Desarrollo y sus modificaciones; y para aprobar el proyecto del plan regulador comunal y sus modificaciones. En este proceso, la SECPLAC, como unidad asesora del Alcalde y secretaría técnica del Concejo, es fundamental para las negociaciones y concertaciones de actores y proyectos.
- h) La fiscalización del cumplimiento de los planes municipales y de la ejecución del presupuesto municipal le corresponde al Concejo Municipal.
- i) El Consejo Económico-Social Municipal deberá ser consultado por el Alcalde sobre:
- . La planificación del desarrollo comunal, las políticas de servicios y el programa anual de acción e inversión;
 - . El Consejo por su propia iniciativa podrá reunirse para estudiar y debatir materias generales de interés local y elevar sus opiniones para conocimiento del Alcalde y del Concejo.

- j) El Alcalde, con acuerdo del Concejo o a requerimiento de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la Comuna, someterá a prebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, de acuerdo con el procedimiento establecido en los Arts. 105, 106, 107, 108, 109 y 110 de la LOCM.

Figura 2

FORMULACION DE PLANES INTEGRALES DE DESARROLLO LOCAL



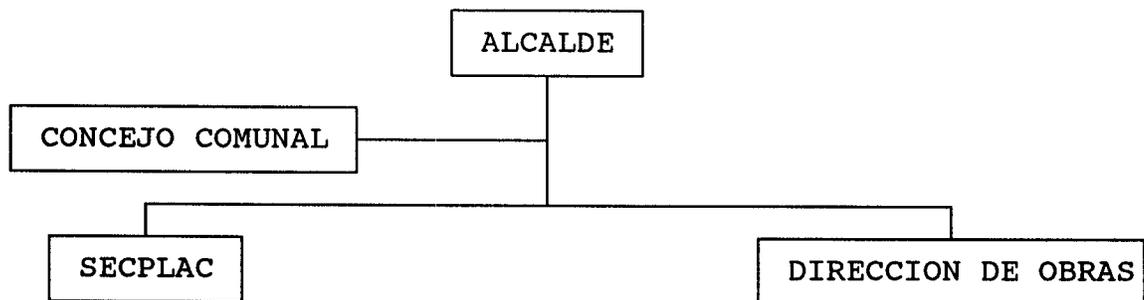
Fuente: J. Ahumada, Planificación del Desarrollo Local en Chile, 1991.

3. Elementos generales del Sistema Nacional de Inversión (SNI)

3.1 Definición

El Sistema Nacional de Inversión (SNI) es el marco técnico-institucional-legal en el que se lleva a cabo el proceso de inversión pública y está constituido por la política de inversión pública, las instituciones que participan en el proceso, los canales administrativos internos e interinstitucionales, las leyes, reglamentos, decretos, etc., vigentes que lo norman, las herramientas metodológicas para identificar, formular, evaluar, ejecutar, administrar, seguir y operar proyectos, el personal técnico y el proceso de toma de decisiones sobre inversión pública.

En materia de inversión es el Alcalde, en primer lugar, y el Concejo la instancia superior de decisión a nivel comunal.



En la práctica, la SECPLAC identifica, formula y prepara proyectos de interés comunal y de inversión pública. Asimismo, por el papel que tienen en la elaboración del Plan de Desarrollo Comunal (SECPLAC) y Plan Regulador (Dirección de Obras), tanto Planificación Comunal como Obras son instrumentos básicos en la programación de inversiones.

3.2 Instrumentos para el funcionamiento del S.N.I. en el nivel comunal, regional y nacional

Sin lugar a dudas que merecen un análisis el Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI) y el Banco Integral de Proyectos (BIP). Otros insumos que se mencionan son: los programas de capacitación de recursos humanos y las metodologías de evaluación socioeconómica.

3.3 Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI)

El Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI) tiene como objetivo orientar la toma de decisiones hacia los proyectos socioeconómicamente más rentables, de modo de contribuir a racionalizar el proceso de inversión pública mediante la sistematización de la información pertinente. Este sistema es administrado por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) a través de su Departamento de Inversiones y sus funciones consisten en:

- a) Canalizar y sistematizar la información sobre esos proyectos;
- b) Coordinar las acciones que en materia de inversiones desarrollan las instituciones públicas;
- c) Establecer las normas para la preparación, evaluación y presentación de proyectos;
- d) Determinar los precios sociales de los factores básicos (mano de obra, divisa y capital);
- e) Ver que, de acuerdo con esas normas, los proyectos sean debidamente preparados y evaluados y que signifiquen una rentabilidad socioeconómica satisfactoria;
- f) Prestar asesoría técnico-económica a la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, en la asignación presupuestaria anual de la inversión pública;
- g) Asesorar a instituciones públicas en la preparación y evaluación de sus proyectos;
- h) Elaborar metodologías de evaluación social de proyectos;
- i) Diseñar y realizar programas de capacitación en preparación y evaluación social de proyectos.

La aplicación del SEBI se inicia cuando, en el año en curso, el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN envían a las instituciones públicas el documento "Procedimiento y formularios para el Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI)" para el año presupuestario siguiente.

Cabe recalcar que los formularios (fichas SEBI) consisten sólo en un resumen de estudio de proyecto. En consecuencia, las instituciones deben enviar junto con los formularios, los antecedentes complementarios correspondientes.

Una vez que las instituciones reciban el documento SEBI, deben realizar los estudios de preinversión de sus proyectos y completar los formularios respectivos. Finalizada esta tarea, los proyectos son enviados a MIDEPLAN para su inscripción en el Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI) y para su análisis técnico-económico, de modo que queden en condiciones de postular al financiamiento.

MIDEPLAN, a través de su departamento de inversiones a nivel central y los SERPLAC a nivel regional, analiza y emite una opinión técnico-económica cuidando que los proyectos demuestren una rentabilidad satisfactoria. Esta opinión es dirigida a la DIPRES y constituye información pertinente para la toma de decisiones en cuanto a la asignación de recursos a proyectos de inversión pública.

El Estado dispone de seis fuentes de fondos para hacer llegar los recursos a los distintos organismos, éstos son:

- a) **Fondos Sectoriales:** Están compuestos por recursos propios, aporte fiscal directo y recursos provenientes de endeudamiento externo. Están destinados a financiar los proyectos de inversión que presentan los ministerios y sus servicios, beneficiando a más de una región o a todo el país. También pueden financiarse proyectos regionales que por su envergadura no pueden ser realizados con fondos regionales, además de proyectos prioritarios para el desarrollo de una región específica.
- b) **Fondos Propios de las Empresas del Estado:** Estos fondos destinados a inversión, corresponden a los recursos por concepto de depreciación del año y a los recursos provenientes de los préstamos internos y externos. Están destinados a financiar proyectos de interés para las empresas.
- c) **Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR):** Está destinado a financiar inversiones que propendan al desarrollo regional. Pueden postular proyectos de interés y origen municipal y sectorial. El FNDR sólo es para inversión; está compuesto por aporte fiscal directo y recursos provenientes de endeudamiento.
- d) **Fondos Municipales:** Corresponden a recursos propios y recursos del Fondo Común Municipal. Estos últimos son asignados a cada Municipalidad en proporción a:
 - Número de comunas;
 - Grado de pobreza relativa;
 - Menor ingreso municipal propio, permanente por habitante, de cada Comuna en relación al promedio nacional.

Están destinados a financiar proyectos de interés comunal. Los proyectos que postulan a financiamiento municipal son identificados a nivel comunal. La SECPLAC es la encargada de preparar, formular y evaluar estos proyectos.

La priorización y ejecución de proyectos es decisión del Concejo. En general las municipalidades envían a la Intendencia respectiva el proyecto de su presupuesto con los antecedentes de los proyectos que ejecutará para que sean analizados a nivel regional y verificar la compatibilidad con los planes regionales y nacionales.

Esta revisión la realizan las SERPLAC como organismos asesores técnicos del Intendente.

- e) **Fondo de Solidaridad de Inversión Social (FOSIS):** Está destinado a financiar la ejecución de proyectos y acciones dirigidas a los sectores de menores ingresos.

Este Fondo está compuesto por aporte fiscal y cooperación internacional (crédito externo y donaciones).

- f) **Fondo Social:** Este Fondo ha sido creado para financiar proyectos de interés social destinados a la erradicación de la extrema pobreza. Pueden postular proyectos de los ministerios de carácter social y aquéllos originados en instituciones privadas de acción social sin fines de lucro.

3.4 Banco Integrado de Proyectos (BIP)

Es un sistema computarizado de información que permite contar con un flujo continuo de proyectos, con distintos grados de elaboración en los estados de preinversión, inversión y operación.

Este sistema permite complementar el análisis en el nivel de proyectos específicos, con un tratamiento sistematizado e integral del proceso de inversión pública.

Además de proveer al instante la información requerida, constituye la base para concretar los aspectos que caracterizan el enfoque operativo para el tratamiento del proceso de inversión pública.

3.5 Programas de Capacitación de Recursos Humanos

Un aspecto que ha contribuido al mejoramiento de la calidad de la inversión pública ha sido la realización de programas de capacitación en las técnicas de preparación y evaluación social de proyectos.

De esta forma, se ha logrado que en las instituciones públicas existan unidades técnicas capacitadas para preparar y evaluar el conjunto de los proyectos que ellas generan.

3.6 Metodologías de Evaluación Social

Las metodologías de evaluación social persiguen medir la contribución de un proyecto al crecimiento económico del país, al estimar sus beneficios para la sociedad y sus costos probables.

Respecto de las metodologías de evaluación, se puede observar que hay proyectos que cuentan con metodología apropiada y, otros, que no la tienen. Así es como los proyectos industriales se evalúan con la metodología tradicional, que considera beneficios y costos medidos sobre la base de los precios de mercado, en la evaluación privada y, a precios sociales, si se trata de la evaluación social.

Los proyectos del sector de infraestructura como los de vialidad y de agua potable, tanto urbana como rural, tiene sus propias metodologías de evaluación social.

En el Sector Vialidad, se pueden distinguir los subsectores: vialidad urbana y vialidad rural.

Las metodologías de ambos subsectores consideran como principales beneficios los ahorros en costos de operación y ahorro de tiempo en personas.

Para evaluar proyectos de agua potable se calculan beneficios sociales a partir de la valoración por parte de los consumidores de las unidades adicionales aportadas por el proyecto.

Los proyectos pertenecientes a los sectores sociales, tales como: salud, educación, vivienda, justicia y otros, en general, no poseen una metodología de evaluación. Los esfuerzos durante estos últimos años se han orientado en este sentido.

La conveniencia de un proyecto se analiza en base al criterio costo-eficiencia, que consiste en la búsqueda de la alternativa del mínimo costo que satisface el objetivo de política sectorial establecido. Respecto de estos proyectos, especial importancia tiene su preparación. En ésta se da énfasis a la estimación de la demanda por atender, al tamaño óptimo de las localizaciones alternativas de proyectos y al momento óptimo de inicio del proyecto.

4. Fuentes de financiamiento

4.1 Fondo Nacional de Desarrollo Regional (F.N.D.R.)

Es el Fondo manejado a nivel regional (por el Intendente con la aprobación del COREDE) y está orientado a satisfacer necesidades, que según la región, permiten acelerar su desarrollo y solucionar problemas que otros fondos no han podido resolver.

El F.N.D.R., hoy día, está dividido en dos partes:

- F.N.D.R. Tradicional: que cumple con las características antes señaladas;
- F.N.D.R.-BID: complementado con un crédito BID, destinado en exclusividad para llevar adelante obras de agua potable, alcantarillado, salud, educación, vialidad urbana, vialidad rural y electrificación rural.

4.2 Fondos Municipales

Son fondos propios de cada Municipalidad y que de acuerdo a la Ley de Municipalidades son de responsabilidad exclusiva del Alcalde, con la aprobación de un Concejo Comunal. El principal fondo para el desarrollo municipal es el Fondo Común Municipal.

4.3 Programa de Mejoramiento Urbano

Este Programa financia proyectos de infraestructura y equipamiento comunitarios, como: sedes sociales, juegos infantiles, áreas verdes, redes de agua potable, alcantarillado, pavimentación, estudios de ingeniería, saneamiento de títulos, en lugares donde habitan familias en condiciones de pobreza.

Estos proyectos se envían a las Gobernaciones respectivas, ya sea a través de la Municipalidad correspondiente o directamente por las organizaciones comunitarias. La organización debe tener Personalidad Jurídica.

4.4 Fondos Sectoriales

Son manejados directamente por los Ministerios y son ellos quienes deciden, en base a sus estudios, en qué invertirlos. En la Región, los fondos sectoriales más importantes, en cuanto a su monto, son los de Obras Públicas, Vivienda y Salud.

4.5 Programa Mejoramiento de Barrios

Este Programa conocido como Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios, entrega alguno o todos los beneficios siguientes, según las necesidades de los beneficiarios:

- Sitio de 100 m² a cada familia favorecida;
- Redes de agua potable, alcantarillado y electricidad para dotar a todos los sitios;
- Preferentemente calzadas de tierra;
- Caseta sanitaria de 6 a 10 m² para cada sitio, compuesta de baño, cocina y conexión para lavadero.

Se entregan también planos que muestran cómo se puede ampliar esta caseta mediante autoayuda, o autoconstrucción, con asistencia técnica de la Municipalidad, para completar la vivienda definitiva.

Una parte del precio (75%) es financiado por una subvención municipal y el saldo, mediante un préstamo hipotecario a 12 años plazo en U.F. y sin intereses, que concede la Municipalidad al beneficiario, siendo cancelado por éste en cuotas mensuales.

Este Programa es manejado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, quien remite los recursos directamente al Municipio. La Unidad Técnica de los proyectos es el SERVIU o la propia Municipalidad si tiene capacidad técnica para ello.

4.6 Fondo Social Presidente de la República

El Fondo Social está orientado a erradicar la extrema pobreza y la marginalidad social. Son recursos que dispone el Presidente de la República a petición de los distintos organismos del Sector Público.

Este Fondo también permite financiar obras que no han logrado recursos de otros fondos y que a criterio del Presidente de la República (asesorado por el Consejo Social de Ministros) deben llevarse adelante.

4.7 Fondo de Solidaridad e Intervención Social

El Fondo es una entidad pública que trata a la pobreza como un fenómeno complejo y diverso y, por lo tanto, tiene la flexibilidad necesaria para actuar sobre sus raíces económicas, sociales y culturales, desde distintos ángulos y con gran eficiencia.

Actúa financiando proyectos de grupos o comunidades que viven en situación de pobreza o marginalidad. Su acción es integral, estimulando la participación y la autoayuda. Opera en forma

descentralizada, respetando las características y necesidades locales y valorando el compromiso de la Comunidad. Y busca la complementariedad, para que los esfuerzos de la Comunidad se combinen con los del Estado, del sector privado y del sector no-gubernamental.

El Fondo no ejecuta en forma directa, sino que financia y respalda proyectos y actividades presentados por personas naturales, comunidades o grupos, municipios, instituciones estatales o privadas y organismos no-gubernamentales que, coherentes con las políticas definidas junto al MIDEPLAN, se definen como prioritarios en los programas y líneas de acción diseñados por el FOSIS.

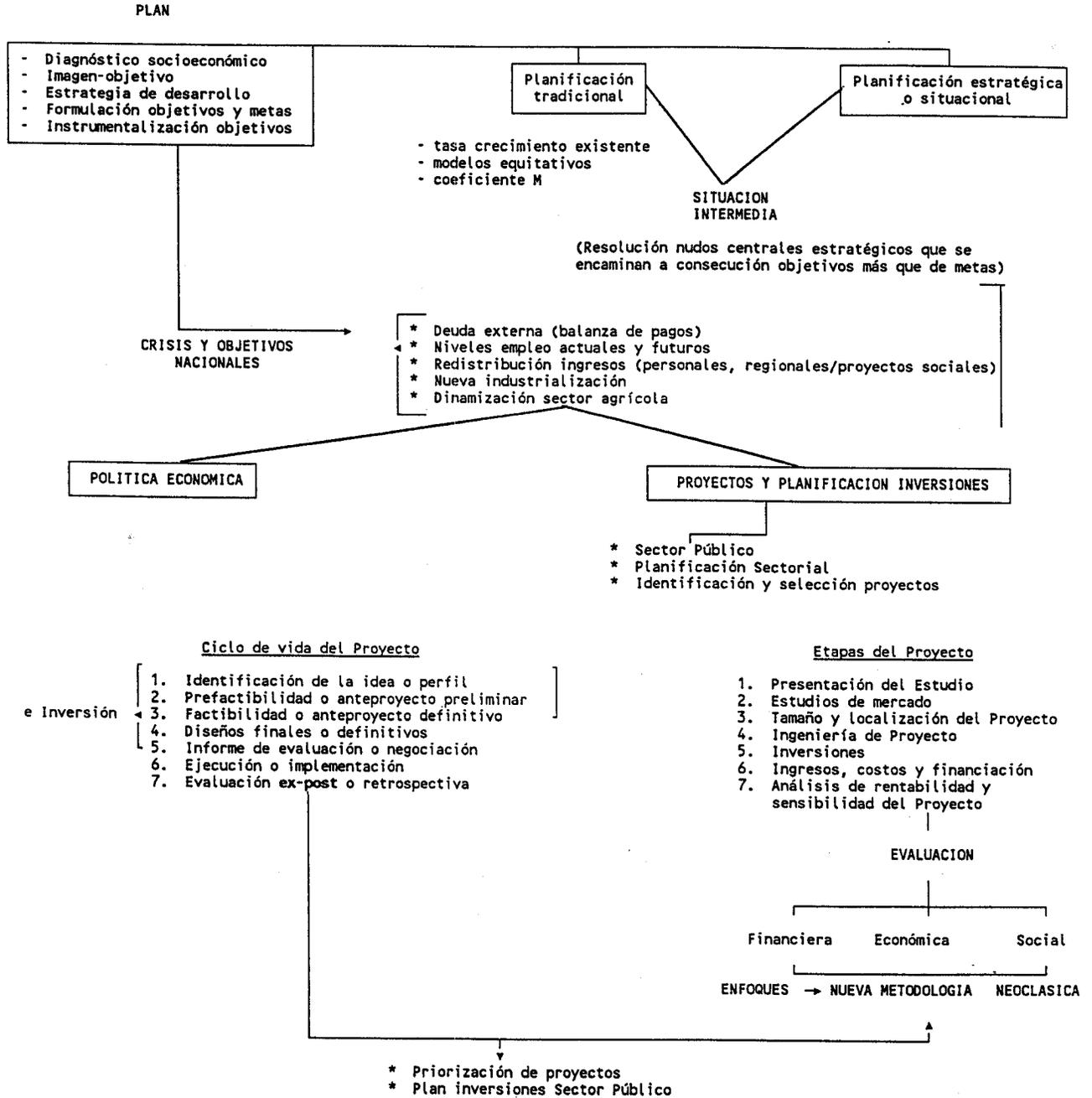
Los mecanismos operativos son tres:

- Convenio marco;
- Concursos abiertos;
- Proyectos especiales.

4.8 Fondos Externos

Son todos aquellos fondos provenientes directamente desde el exterior del país y que habitualmente son gestionados en forma directa por la institución interesada. Tiene un trámite especial dependiendo del país al que se soliciten los recursos.

PLAN - ESTRATEGIA - PROYECTO



Fuente: Iván Silva, Programación de Inversiones Públicas, Programas de Capacitación, ILPES, Santiago, Chile, 1986.

BIBLIOGRAFIA

- Ahumada, Jaime (1993) - "¿Gobierno o Administración Municipal?", **Documento de Trabajo ILPES/CPU**, Santiago, Chile.
- Ahumada, Jaime (1990) - "Aspectos estratégicos del proceso de planificación local", APPS, ILPES, Santiago, Chile.
- Ahumada, Jaime (1990) - "Planificación y finanzas municipales", APPS, ILPES, Santiago, Chile.
- Ahumada, Jaime y Eliana Franco (1989) - "Municipio y Estado frente a las iniciativas de los espacios territoriales", en **Municipios y Organizaciones Privadas**. Marcela Jiménez (comp.), Fundación Interamericana y Escuela de Trabajo Social de la PUCCH, Santiago, Chile.
- Böenninger, Edgardo (1976) - "Procesos sociales, Planificación y Políticas Públicas", **Seminario sobre Estado y Planificación**, Bogotá, Colombia.
- Debbasch, Charles (1978) - "La décentralisation pour la renovation de l'Etat", Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille, **Presses Universitaires de France**, Paris, France.
- de Mattos, Carlos (1984) - "Conceptos y definiciones en el vocabulario de la planificación", ILPES, Santiago, Chile.
- Diario El Mercurio (1993) - "Economía y Negocios", Santiago, Chile.
- González, Paz (1992) - "Planificación e Inversión", **Documento de Trabajo N° 2**, GDM/CPU, Santiago, Chile.
- ILPES (1965) - "Discusiones sobre Planificación", ILPES, Santiago, Chile.
- Krauss, Enrique (1992) - Citado por Paz González en "Planificación e Inversión", **Documento de Trabajo**, GDM/CPU, Santiago, Chile.
- LOCM (1992) - "Funciones y atribuciones de la Municipalidad", Santiago, Chile.
- Matus, Carlos (1987) - "Política, Planificación y Gobierno", OPS, Washington, D.C., USA.
- MIDEPLAN (1992) - "Manual de Gestión Municipal", MIDEPLAN/CEAL, Santiago, Chile.

- Morin, Edgar (1979) - "Autocrítica", París, Francia.
- Sierra, Enrique (1978) - "Metodología y Plan", Programas de Capacitación, ILPES, Santiago, Chile.
- Silva, Iván (1986) - "Programación de Inversiones Públicas", Programas de Capacitación, ILPES, Santiago, Chile.
- Vie, Jean-Emile (1981) - "La décentralisation sans illusion". Politique d'Aujourd'hui, Presses Universitaires de France, Paris, France.