

El rol del Municipio en el desarrollo de la décima región de Los Lagos

Patricio Vallespín López¹

Resumen

Dentro del proceso de modernización y descentralización del Estado, la importancia del rol de los Municipios es fundamental. Si asociamos esa importancia al tema de la competitividad, de la asociatividad, del fomento productivo, de la promoción del turismo, de la superación de la pobreza, visualizaremos correctamente las dimensiones de esa afirmación. De allí la importancia del Fortalecimiento Municipal, que debe apuntar en dos direcciones: hacerlo más competitivo y potenciar los equipos de trabajo. El municipio debe asumir nuevos roles, como por ejemplo, ser un agente promotor y coordinador del desarrollo social y productivo en las comunas, debiendo contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil. Para aquello, la formulación y actualización de los PLADECO, debe entenderse como un instrumento eficaz no sólo de planificación, sino que – en su génesis – de participación ciudadana. En efecto, en la formulación de ellas, la comunidad organizada hace suyas las problemáticas locales y participa en los planteamientos tendientes a superarlas.

1. Introducción

Satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas, es la finalidad que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece para las entidades edilicias. Además, en ella se establecen atribuciones y funciones privativas, en el ámbito de su territorio, tales como: elaboración, aprobación y modificación del Plan Comunal de Desarrollo; planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal; promoción del desarrollo comunitario; aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito público, sobre construcción y urbanización; aseo y ornato de la comuna.

Poner en práctica estas funciones y disposiciones, ha sido una tarea ardua, difícil de concretar en razón de factores geográficos, presupuestarios y de gestión, que dificultan el diseño y aplicación de los instrumentos de planificación necesarios para el crecimiento equilibrado de los diversos municipios en la región.

En este documento – elaborado previa realización de un diagnóstico – se plantea la relación establecida entre el Gobierno Regional de Los Lagos y los diversos municipios, exponiendo el rol que éstos deben cumplir con relación al desarrollo regional.

La planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, la promoción del fomento productivo, la asociatividad, el desarrollo del turismo y la superación de la pobreza, se plantean como desafíos que los municipios debieran recoger e implementar en el corto y mediano plazo, ya sea para el mejoramiento de la gestión interna, como para la coordinación de proyectos de inversión (con entidades públicas y privadas) que permitan el desarrollo económico y social, tanto regional como comunal.

2. Caracterización de los Municipios de La Región de Los Lagos

La Región de Los Lagos concentra a 42 municipios distribuidos en cinco provincias. Según el ranking del Índice de Desarrollo Humano, la región se ubica en la onceava

posición con respecto a sus pares. Su mayor déficit se presenta en el ranking de ingresos, variable por la que se sitúa en el lugar número 12 de 13 regiones

El IDH está calculado sobre la base de tres factores:

- Poseer una larga vida y sana (lugar N° 10);
- Tener los conocimientos necesarios para comprender y relacionarse reflexivamente con su entorno social (lugar N° 9).
- Ostentar los ingresos suficientes para la satisfacción de necesidades (Lugar N° 12).

La situación no varía mucho desde el punto de vista de la pobreza. Según la última Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN, el 6.8% de la población regional es indigente, un 1.1% más que la media del país: similar situación se da en la población pobre no indigente. Se hace imperiosa, entonces, la búsqueda de elementos que permitan superar la barrera de la pobreza, y los municipios están dotados de instrumentos que les permiten actuar como agentes de desarrollo.

La Ley de Municipalidades define al Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) como un instrumento para la toma de decisiones, cuyo propósito es constituir una guía para la acción que facilite la coordinación entre los servicios públicos y privados. Sin embargo, en la actualidad el 50% de los municipios de la región no tiene su Pladeco, a pesar de la importancia del instrumento. Por otro lado, solo el 40.4% de los municipios en la región tiene su Plan Regulador vigente, aún cuando la Ley establece que ésta es una herramienta que define cual será el uso del suelo y la expansión urbana que tendrá cada comuna. Por ejemplo: delimitar zonas de barrio industrial, agrícola, etc. Por su parte, el 23.8% de los municipios se encuentran en proceso de actualización de su plan regulador y un 35.7% no lo posee

En cada municipio debe existir un Departamento de Planificación, que tiene como misión la formulación de proyectos de inversión social y de infraestructura. Junto a la anterior, tiene la responsabilidad de generar y atraer inversión a la comuna, ya sea esta pública o privada; buscar áreas de desarrollo y establecer alianzas estratégicas que permitan al municipio propender el crecimiento armónico de su territorio.

Al analizar este tema, se aprecia que el 88% de los 42 municipios cuenta con un Departamento de Planificación (Secplan), con sus respectivos equipos de trabajo. Estos se conforman en estrecha relación con la disponibilidad presupuestaria de cada municipio. Sin embargo un 22% de ellos no cuentan con una SECPLAN, sino con un encargado de proyectos, que cumple estas funciones.

Para analizar la ingerencia de esta secretaría, se compararon municipios de iguales características, con y sin Secplan, respecto al nivel de participación en el plan de inversión al Fondo Nacional de Desarrollo Regional; lo que dio como resultado, que la municipalidad que no tiene creada la Secplan para el proceso presupuestario 2003, presentó 1 proyecto al FNDR versus 3 proyectos presentados para igual periodo de aquellas que si la tienen.

Existe un porcentaje no menor de comunas de la región con altos niveles de ruralidad, donde no hay fuentes de trabajo que permitan generar recursos tanto para las personas como para los municipios (vía impuestos). Por ello, el 76.1% de las municipalidades de la región tiene una dependencia sobre el 50% del Fondo Común Municipal. Si se desglosa la realidad regional, nos encontramos que el 11.9% de las comunas tiene una dependencia sobre el 90%; el 14.2% sobre el 80%; un 23.8% sobre el 70% del FCM; un 11.9% sobre el 60%. Solo el 7% de los municipios presenta una dependencia menor al 20% del Fondo Común Municipal.

En la práctica, esto se traduce en una escasa generación de recursos propios, que plantea como desafío a los municipios el crear el Depto. de Fomento Productivo, amparado en la Ley Orgánica Municipal. Solo el 40.5% de los municipios cuenta con ese departamento y el 59.5% no la tiene.

3. El rol del Gobierno Regional en el Desarrollo Comunal

3.1. Desarrollo Social y Municipal

Conforme lo establece el Art. 13 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, "la Administración superior de cada Región del país estará radicada en un Gobierno Regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y

económico de ella". Por su parte, el Art. 19º de la citada Ley Orgánica dispone que en materia de desarrollo social y cultural, corresponderá al Gobierno Regional:

- a) Establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza, haciéndolas compatibles con las políticas nacionales sobre la materia;
- b) Participar en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación, cultura, vivienda, seguridad social, deportes, recreación y asistencia judicial;
- c) Determinar la pertinencia de los proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración del Consejo Regional, teniendo en cuenta las evaluaciones de impacto ambiental y social que se efectúen en conformidad a la normativa aplicable;
- d) Distribuir entre las Municipalidades de la Región los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por éstas, en virtud de las atribuciones que les otorgue la Ley;
- e) Realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la Región.

Independientemente de esto, las municipalidades han estado incursionando en materia de fomento productivo, vía los diferentes programas que ha implementado el Estado para dicha materia, como: Fosis, Sercotec, Prodesal y Pro Rural, entre otros.

Otro mecanismo que poseen los municipios es el Asociativismo, que les permite generar acuerdos, tanto con entes públicos como privados. En ese aspecto, los municipios de la región se encuentran en un proceso de consolidación interna.

El asociativismo, tema recurrente hoy en la gestión de estos organismos e incorporado en la Ley Orgánica, ha tomado relevancia en las administraciones locales de la Región de Los Lagos. Claros son los casos – por ejemplo - de la Asociación de Municipios de la Provincia de Palena, que debido a sus condiciones geográficas, aislamiento y al objetivo de lograr un mayor desarrollo comunal, unen sus esfuerzos en el desarrollo de un Plan

Estratégico Provincial; la Asociación de Municipios de la Cuenca del Lago Llanquihue y de la Cuenca de Lago Ranco, motivación asociativa generada por las ventajas competitivas que poseen en el tema turístico, además de la formación de los Capítulos Provinciales (Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé), instancia que a pesar de no poseer un marco jurídico establecido, nace con el propósito de enfrentar temas comunes para la toma de decisiones en conjunto especialmente aquellos que cuentan con una mayor pobreza y vulnerabilidad social (asentamientos, Chile Barrio).

f) Fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la Región, incluidos los monumentos nacionales, y velar por la protección y desarrollo de las etnias originarias.

En este contexto legal, el Gobierno Regional de Los Lagos, para llevar a cabo las tareas y funciones que la Ley le asigna -específicamente en el ámbito del desarrollo local y municipal- cuenta con el Departamento de Desarrollo Social y Municipios, cuya finalidad es *coordinar, priorizar y distribuir* los marcos presupuestarios regionales, correspondientes a los Programas de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal y del Programa de Mejoramiento de Barrios; *promover el fortalecimiento interno de los municipios* (realización de Planes de Desarrollo Comunal y Planes Reguladores Comunales); *facilitar la capacitación del recurso humano municipal* (jornadas de capacitación, charlas y seminarios); *entrega de asistencia técnica a los municipios* (diseño y formulación de proyectos de Mejoramiento de Barrios); *velar por la correcta aplicación del Sistema de Estratificación Social Cas 2* (capacitación a equipos comunales del Cas y supervisión de la aplicación de la encuesta); *priorizar la cartera de proyectos del Fondo Común Municipal de Emergencia*. En efecto, el Gobierno Regional de Los Lagos, consciente de la importancia que reviste para la región, el desarrollo social, productivo y económico comunal -para un adecuado y coherente cumplimiento de la Estrategia Regional de Desarrollo- se encuentra elaborando e implementando diversas actividades, entre las cuales se destacan:

- Distribución de 667 millones de pesos del Programa Mejoramiento Urbano Iral en 28 comunas. Es preciso señalar que, para la distribución de recursos por esta vía de financiamiento se establecieron criterios de decisión regional transparentes y

objetivos (Ine; pobreza por comuna, según ficha Cas; Índice de desarrollo humano, PNUD).

- Entrega de asesoría técnica y profesional a los municipios que se encuentran postulando el diseño o ejecución de Proyectos de Mejoramiento de Barrios,
- El establecimiento de convenios con Instituciones de Educación Superior (regionales), Gobierno Regional y Asociación o Capítulos Provinciales de Municipalidades para fortalecer la gestión de los municipios de la región, a través de la creación de un fondo (municipal) destinado a apoyar la realización de estudios y prácticas profesionales de estudiantes egresados, en aquellos municipios con menor capacidad técnica y profesional (realización de Planes de Desarrollo Comunal).
- Capacitación del recurso humano municipal (alcaldes, concejales y equipos profesionales) a partir de la coordinación y realización de Jornadas de Capacitación en temas y contenidos propuestos para los municipios. No es posible mejorar la gestión al interior de los municipios si no se cuenta con el recurso humano necesario para poder realizar las transformaciones.
- Capacitación y fortalecimiento de los equipos comunales del Sistema de Estratificación Social Cas 2, además de realizar supervisiones respecto a la aplicación de la encuesta.
- Recepcionar y priorizar los proyectos postulados al Fondo Común Municipal, modalidad de emergencia.
- Posibilitar a las comunidades aisladas del territorio regional el acceso directo a fuentes de información sobre proyectos, programas gubernamentales, subsidios y beneficios sociales, por parte de los Secretarios Regionales Ministeriales o los Jefes Superiores de Servicios (Directores Regionales).

3.2. Fomento Productivo

El Artículo 18 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en materia de fomento de las actividades productivas plantea que corresponderá, “contribuir a la formulación de las políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y de capacitación laboral, desde el punto de vista de cada región, y desarrollar y aplicar las políticas nacionales así definidas en el ámbito regional”. Frente a lo anteriormente expuesto, el Gobierno Regional cuenta con un Departamento de Fomento Productivo, el cual ha estado realizando una serie de acciones orientadas a fortalecer los vínculos de trabajo con los municipios de la región, destacándose los siguientes:

- En el ámbito del programa de Electrificación Rural, se ha trabajado en conjunto con los municipios involucrados en lo referente a seguimiento y evaluación de la ejecución de proyectos financiados.
- Se ha apoyado la integración de los municipios de la región a los procesos de priorización y seguimiento de diversas iniciativas financiadas con recursos del FNDR, tal es el caso de algunos programas y estudios ejecutados por INIA en el ámbito silvoagropecuario.
- Se ha establecido un nexo de apoyo, especialmente frente a algunos problemas de la contingencia local, como marea roja, con los municipios afectados.
- Otras de las actividades ejecutadas ha sido la de llevar al nivel local, la implementación de iniciativas de impacto regional, como es el caso de la adecuación de la Política Nacional de Desarrollo de la Pesca Artesanal, tarea en la cual se han involucrado diversos municipios de la región. Cabe señalar además la participación de los municipios en el diálogo sobre el funcionamiento del programa **FODETUR**, especialmente de aquellos que cuentan con una oferta turística importante.

Para desencadenar un proceso de Desarrollo Económico Local, se requiere establecer mecanismos de participación de todos los sectores involucrados en un proceso de

desarrollo económico, tales como; Gobierno Regional, Municipalidades, Servicios Públicos y representantes del sector privado, entre otros. En torno a la relación con los municipios se plantean las siguientes líneas de acción.

- Fortalecer y mejorar la coordinación con SERCOTEC y los Municipios, a través de convenios de apoyo a las MYPIMES, para potenciar el desarrollo local. En relación a ella se ha generado un programa de difusión de instrumentos de fomento productivo en nuestra región, con financiamiento del FNDR, el cual desarrollará talleres de discusión con los municipios en el ámbito del fomento productivo, que entregue los lineamientos estratégicos que sirvan como base de inversión no sólo del FNDR, sino de todas las agencias de desarrollo que existen en el Estado, además de orientar la inversión científica y tecnológica regional.
- Formular un programa de capacitación y fortalecimiento en lo relativo a la implementación de las capacidades técnicas y profesionales en los municipios de la región, en la adecuada constitución y funcionamiento de las unidades de fomento productivo.
- Integrar a los municipios de la región al debate sobre la priorización y pertinencia de asignar recursos para el desarrollo de iniciativas de índole productiva presentadas al FNDR. Este trabajo se puede realizar en conjunto con las instituciones públicas relacionadas con cada sector productivo.
- Propiciar la integración de los municipios a las mesas de discusión generadas entre el sector público y privado, como el CAR. Esto, con el fin de orientar los planes estratégicos de acuerdo a las realidades locales.

3.3. Agenda Estratégica de Gestión 2002 – 2005, del Gobierno de La Región de Los Lagos

A objeto de complementar la “ Agenda de Crecimiento y Seguridad Social “, que contiene las prioridades temáticas del país, se ha creado la Agerda de Gestión Regional “Unidos Creando Futuro”, la que se basa en la realidad, características, potencialidades y necesidades propias de la Región de Los Lagos.

Esta Agenda contiene 8 ejes de desarrollo, como directrices de trabajo para llevar adelante la gestión regional en forma coherente con las prioridades establecidas por el Gobierno.

Ejes de Desarrollo

1. Desarrollo del Turismo sustentable y especializado.
2. Diversificación y especialización de la acuicultura y de la pesca artesanal.
3. Educación y capacitación para el trabajo.
4. Nuevas áreas de inversión para el fomento productivo.
5. Fomento del Desarrollo Cultural.
6. Producción Limpia.
7. Defensa del usuario y protección de las personas.
8. Chile Solidario.

4. El rol de los Municipios en el Desarrollo Regional

Una democracia será sólida dependiendo del compromiso y fortaleza de su sociedad civil, particularmente de sus comunidades u organizaciones territoriales. En este contexto, es importante analizar los diversos componentes que dan cuerpo y forma a lo que son las actuales administraciones municipales, quienes a partir de la aprobación de la Ley 18.695, en agosto de 1992, comienzan a llevar a cabo un proceso de democratización de la institucionalidad, favoreciendo una descentralización y participación efectiva de la comunidad.

En efecto, la nueva Ley establece que las municipalidades estarán conformadas por un Alcalde como máxima autoridad y por el Concejo Municipal, compuesto por concejales elegidos directamente, con carácter normativo, resolutivo y fiscalizador. La participación de la comunidad estaba asegurada por la existencia de un Consejo Económico y Social Comunal, compuesta por representantes de la comunidad organizada, el cual tendría carácter consultivo. La respuesta por parte de la comunidad fue contraria al espíritu con el cual se estaban instalando los nacientes gobiernos democráticos locales. Por lo tanto, la falta de definición y claridad respecto a la forma de comunicación y participación por parte de la comunidad, la destrucción del tejido social durante el régimen militar y la

construcción hegemónica de la autoridad por parte de los Alcaldes, produjo una marginación por parte de la comunidad local y sus organizaciones, lo que trajo como consecuencia que, la administración local radicara exclusivamente en los Alcaldes y sus equipos municipales careciendo de los elementos necesarios para la confección de instrumentos que favorecieran el desarrollo de sus localidades y comunas. Los planes de desarrollo comunal pasaron a formar parte de un requisito legal para la obtención de recursos y no de un instrumento de planificación para el desarrollo de las comunas.

Producto de lo anterior y ante el inminente proceso de modernización del Estado y sus instituciones, la Globalización económica mundial, los crecientes niveles de desigualdad y competencia de los mercados, la rápida evolución tecnológica y computacional, el aumento de tecnificación y especialización del trabajo, la investigación, el conocimiento, la transculturación de las sociedades más pequeñas y sus habitantes (países dependientes), ha generado una carrera incesante por alcanzar mayores grados de competitividad que promuevan el desarrollo de los países, regiones y localidades de una manera más moderna, planificada, integradora, que fomente el crecimiento fortaleciendo a las grandes empresas y sus trabajadores. Asimismo, facilitando la incorporación de mayor y mejor tecnología, pero que a su vez, permita la generación de pequeños y medianos empresarios que logren el desarrollo económico, social y productivo en aquellos lugares, ciudades o zonas geográficas en donde las grandes empresas nacionales o transnacionales no les interesa invertir o no cuentan con las ventajas comparativas necesarias para poder desarrollarlas.

En tal escenario, resulta primordial el fortalecimiento de la sociedad civil y sus instituciones, haciéndolos partícipes del desarrollo económico y social de sus comunas, fortaleciendo la expansión de las capacidades de la gente, a través de la coordinación de iniciativas de inversión y asistencia técnica con los diversos servicios públicos, que permitan la entrega de herramientas necesarias para poder participar en la generación de los planes e iniciativas de desarrollo que sus comunas requieran.

En consecuencia, al ser el municipio y sus autoridades la unidad territorial más cercana a los ciudadanos, debiera trabajar en la generación y articulación de iniciativas, políticas, planes y programas, que permitan que las diversas organizaciones y sus habitantes tengan las condiciones necesarias para poder desarrollarse, no sólo desde el punto de

vista de las carencias o satisfacción de las necesidades materiales, sino más bien, de la necesidad de mejorar las expectativas de la persona humana mediante la aplicación de un conjunto de reformas políticas y sociales que conduzcan y entreguen a todos sus habitantes condiciones igualitarias para poder desarrollarse en forma integral.

En este sentido, el rol articulador de los municipios en el desarrollo de la región, debe realizarse a través del mejoramiento y creación de diversos instrumentos de gestión municipal.

5. Desafíos de los Municipios en el Desarrollo Económico y Social Regional

El constante proceso de Regionalización y Descentralización de nuestro país ofrece nuevas y mayores oportunidades para el desarrollo regional y local, pero a su vez plantea nuevos desafíos a los municipios; la superación de la pobreza, la reducción de la cesantía, el fomento del desarrollo productivo, el desarrollo sustentable, la construcción de viviendas, el mejoramiento de la salud y educación, entre otros. Implica el establecimiento de nuevos mecanismos de organización, dirección, especialización y fortalecimiento de la gestión al interior de los municipios.

La CEPAL/CNUAH (1992) pone también el acento en los nuevos procesos de descentralización “nuevas demandas han ido determinando el que al hablar de fortalecimiento institucional de las administraciones locales, se aluda no sólo al mejoramiento de las capacidades de administración de sus atribuciones tradicionales sino que una dimensión mucho más ambiciosa. Se está buscando preparar y adecuar la institucionalidad local a las demandas de la descentralización. La traducción conceptual de ella está en el concepto de gestión, que siendo complementario al de administración local, amplía los horizontes de trabajo del Municipio hasta alcanzar la propuesta de estrategias de desarrollo Local, la articulación de políticas locales con las centrales y la investigación sobre la realidad local como insumo de las propuestas de gran especificidad”. Adicionalmente, es preciso señalar que todo proceso está relacionado y desarrollado por personas, y por tanto lo primero que se debe realizar como parte integral del proceso de fortalecimiento municipal es el desarrollo del recurso humano con la

finalidad de producir mayor competitividad en la prestación de servicios y de atraer mayor inversión a las comunas.

Una de las mayores dificultades a las cuales se ven enfrentados los gobiernos locales de esta región, es la falta de planificación del desarrollo de sus comunas y territorios. Esta situación de improvisación trae aparejada algunas descoordinaciones con algunos servicios públicos, ya que los municipios, al no contar con instrumentos actualizados de planificación, no pueden comprender los alcances o envergadura de algunos proyectos de inversión considerados de suma relevancia por la comunidad y sus habitantes.

Por esta razón, resulta fundamental avanzar en la generación de aquel instrumento rector del desarrollo en las comunas, el Plan de Desarrollo Comunal, el que debe necesariamente incorporar el componente de la participación, como elemento de legitimidad e involucramiento en la solución de los problemas más sentidos de sus habitantes y organizaciones, con el objetivo de dar respuesta a las crecientes demandas generadas por la comunidad.

5.1. Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial

5.1.1. Fortalecimiento Municipal.

El proceso de modernización del Estado y sus instituciones incentiva el cambio organizacional y la aplicación de nuevos modelos de gestión y dirección. Existe una necesidad imperiosa de disponer de sistemas administrativos que sean competitivos, más eficaces y menos costosos. Esto implica que -junto con ser modificados en apariencia y forma- deben ser percibidos, además, como un proceso de fortalecimiento y oportunidades de desarrollo para los ejecutivos y funcionarios de una empresa, organización, institución o servicio público.

En este sentido, resulta primordial el fortalecimiento del recurso humano municipal, así como su capacidad de acción (alcaldes, concejales y equipos profesionales), mediante la capacitación de los funcionarios; fortaleciendo la organización administrativa del municipio en sus capacidades internas (facultades, equipos, asesorías técnicas, etc.) determinando procedimientos, delimitando funciones y generando la planificación necesaria, que

permita, enfrentar de manera clara y competitiva la asociatividad con otros municipios, abriendo y estimulando áreas de innovación, nuevas iniciativas y proyectos, nuevas metodologías, mayor capacidad de movilizar agentes y recursos, entre otros.

5.1.2. Pladeco: Plan de Desarrollo Comunal

La planificación, aplicada al campo del desarrollo general o particular, debe ser entendida como un **INSTRUMENTO DE TRABAJO**, que busca anticipar hechos económicos y sociales para encauzarlos en una dirección determinada. Por lo tanto, es una forma de intervención de la realidad, cuyo propósito central es lograr objetivos que interesan a toda la sociedad o a una parte de ella.

La planificación es un ejercicio metodológico que busca formas integradas de solución a los problemas. En esta dirección, la planificación privilegia la coherencia, tanto interna entre sus componentes, como respecto a los factores externos sobre los cuales pretende incidir. Por lo tanto, debe ser realizada de manera integral por todos los componentes de la comunidad.

El objetivo de esta planificación del desarrollo es coordinar acciones (públicas y/o privadas) en el ámbito local que conduzcan a un desarrollo armónico y equilibrado de los territorios y - a la vez - permitan que las autoridades de gobierno, regionales y nacionales, conozcan la proyección del desarrollo de sus comunas en todos los ámbitos (salud, educación, vivienda, transporte, obras públicas, etc) con el propósito de coordinar inversiones y facilitar la planificación regional, estableciendo una Estrategia Regional de Desarrollo más coherente, participativa y cercana a la realidad de las diversas comunas de la región.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (N° 18.695) señala que corresponde a la Municipalidad "...elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales " (título I, párrafo 2°, artículo 3°, letra a). En este contexto, la oportunidad de diseñar estrategias de intervención local permite generar las siguientes ventajas:

□ **Definición de problemas.** Determinar correctamente los problemas más relevantes de la comuna. Para ello, se propone la generación de planes de inversión pública anuales. Para estructurarlo se requiere determinar una cartera de proyectos de inversión que sea coherente con el plan de desarrollo comunal y, por lo tanto, consensuado y acordado con los diversos promotores del desarrollo local. El objetivo es coordinar y operativizar la inversión regional, sectorial y nacional con las políticas, planes y programas establecidos por los gobiernos comunales para el desarrollo armónico de sus habitantes. Para poder realizar dichos planes se requiere compatibilizar la inversión desde dos puntos de vista:

a.- Que sea coherente con la estrategia regional de desarrollo con la finalidad de articular las políticas, planes y programas de inversión regional y sectorial.

b.- Lograr que la inversión programada anualmente sea concordante por lo establecido en el Pladeco.

□ **Fortalecer la sociedad civil:** Para la creación y ejecución de los planes y programas que permitan un desarrollo armónico y equilibrado de los distintos sectores y habitantes de cada una de las comunas de la Región de Los Lagos, resulta fundamental contar con la participación de organizaciones sociales, sindicales, estudiantiles, empresariales, etc., o sea, con la mayor cantidad de organizaciones representativas de la sociedad comunal. En este sentido, resulta primordial establecer mecanismos de coordinación permanente con la finalidad que las distintas iniciativas propuestas por el municipio cuenten con el apoyo de la mayoría de la comunidad -previa realización en conjunto del Plan de Desarrollo Comunal- con el objetivo de promover el desarrollo comunal de una manera integradora, haciendo compatible las necesidades de los sectores más reprimidos y postergados con aquellos que buscan y promueven el desarrollo económico, empresarial y/o social en el territorio.

5.1.3.- Plan Regulador Comunal

El desarrollo urbano y territorial, tiene como finalidad mejorar la calidad de vida de las personas, contribuir a un funcionamiento eficiente del desarrollo comunal, y lograr la

inserción armónica de los asentamientos humanos en su medio ambiente. Para ello, se requiere un instrumento de planificación que permita coherencia en la organización física de la comuna. En este sentido, el plan regulador es una herramienta de gran potencia, pues sus disposiciones apuntan al uso del suelo, expansión urbana, localización de equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de los límites urbanos, y demás aspectos urbanísticos.

Hoy resulta imprescindible concebir el Plan Regulador Comunal como parte del Plan de Desarrollo Comunal, que incorpore las principales orientaciones para su desarrollo, correspondiéndole en esa perspectiva establecer normas para hacer que el uso del espacio físico sea la expresión territorial de ese Plan de Desarrollo.

5.2. Promoción del Fomento Productivo

Asumir el papel de promotor y facilitador del desarrollo socioeconómico de la comuna a través de la transferencia tecnológica y modernización, generación y coordinación de asistencia técnica y capacitación con diferentes centros de estudios, universidades o servicios públicos regionales y/o nacionales, son algunas de las ideas que se plantean como parte de los desafíos que deben asumir las autoridades en sus administraciones locales. Todo ello tendiente a mejorar la capacidad de gestión técnica y profesional del gobierno municipal y de los diferentes agentes de desarrollo de las diversas comunas de la región (organizaciones sociales, federaciones de trabajadores, sindicatos, etc.).

El rol que debieran desempeñar los municipios, en el ámbito del desarrollo productivo, es promover la transformación y formalización de las organizaciones locales productivas (sindicatos, talleres artesanales, etc.) en pequeñas o medianas empresas, ya sea, entregándole asesoría, capacitación y apoyo a la gestión, o bien, permitiendo el financiamiento de proyectos; promoviendo y coordinando inversión pública y privada que faciliten el Asociativismo y la generación de iniciativas micro empresariales, mediante la implementación de Programas Locales de promoción y Fomento Productivo que ayuden a solucionar los problemas económicos y sociales, de cesantía y marginalidad, incorporándolos como agentes promotores del desarrollo comunal y regional.

5.3.- Asociativismo

El proceso de desarrollo económico y político de las naciones, caracterizado por la Globalización mundial de sus economías, exige y promueve la generación de alianzas entre países, la competitividad, el intercambio de conocimiento y tecnología, la gestación de negocios y el intercambio de productos, entre otras actividades. Esto conduce a un cambio inevitable en la forma de relacionarse con nuestros vecinos. Existen múltiples ejemplos que dan cuenta de este nuevo proceso de relaciones internacionales, los cuales en la mayoría de los casos han sido exitosos: la Unión Europea, el Nafta, el MERCOSUR, entre otros.

Esto ha demostrado que el funcionamiento en bloque, uniones aduaneras, tratados de libre comercio; foros de cooperación u otras formas de asociación o alianza se transformen, no sólo en alianzas económicas, sino más bien han permitido desarrollar múltiples acciones, en los diferentes ámbitos, lo que ha provocado mayor integración cultural, económica, social y política, aprovechando y fortaleciendo las ventajas comparativas existentes en las realidades nacionales.

En este contexto y siendo coincidente con el esfuerzo del gobierno por fortalecer y consolidar el proceso de descentralización, se hace necesario impulsar nuevas formas de gestión en los niveles subnacionales. La asociatividad municipal constituye un instrumento privilegiado para facilitar y mejorar la gestión local, es una herramienta de fortalecimiento municipal que permite lograr una gestión más adecuada, más eficiente, con mayor cobertura, que presta más satisfacción a los problemas, reconociendo problemáticas comunes. Es relevante porque no sólo resuelve dificultades técnicas o sectoriales, sino además permite articulaciones políticas o institucionales y promueve la integración territorial. Un ejemplo destacado lo constituye la experiencia desarrollada por la Asociación Chilena de Municipalidades.

El Asociativismo como instrumento de fortalecimiento municipal, debe encauzar, en primer lugar, el mejoramiento interno del municipio, acción necesaria ante cualquier iniciativa de asociación, para estar en condiciones estructurales y organizacionales óptimas para asumir individual y colectivamente mayores desafíos.

Actualmente, el asociativismo municipal se ha hecho extremadamente necesario para lograr un mayor desarrollo de las comunas. Las motivaciones que han permitido incorporar este instrumento a la cotidianidad municipal son principalmente, aumentar el ámbito y las posibilidades de acción, facilitar y mejorar la gestión municipal, abordar colectivamente problemas comunes de los municipios y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos humanos, materiales y financieros.

Un ejemplo de asociación en nuestra región, es la Asociación Provincial de Municipios de la Provincia de Palena, quienes a pesar de constituirse como Asociación en el año 1997, no cuentan con instrumentos de planificación comunal (Planes Reguladores y Planes de Desarrollo Comunal). Por ello, el Departamento de Desarrollo Social y Municipios del Gobierno Regional se encuentra impulsando un Programa de Apoyo a la Gestión Municipal, cuya finalidad es el fortalecimiento de los municipios de la región, funcionarios y autoridades comunales a través de la transferencia de capacidades y conocimientos en temas de administración, gestión, planificación estratégica conducente a mejorar y promover el fortalecimiento de los equipos técnicos y profesionales comunales que permitan enfrentar los nuevos desafíos de una forma más ordenada, eficiente y clara. En el mes de marzo del año 2002, se realizó una jornada de capacitación, organizada por la Asociación de Municipios y el Gobierno Regional, el cual se desarrolló en la comuna de Futaleufú y contó con la presencia de Alcaldes, concejales y equipos profesionales y técnicos de la provincia de Palena en los temas de Planificación Estratégica, Organización Administrativa, Diseño y Formulación de Proyectos Sociales, Sistema Nacional de Inversiones y fuentes de recursos para la postulación de proyectos.

Es importante mencionar que el asociativismo municipal no debe transformarse en un fin en sí mismo, sino que debe ser concebido como un medio para que los municipios logren una mayor productividad en su accionar, articulando lazos de trabajo y de apoyo con las instancias gubernamentales regionales.

En resumen, la asociatividad permite:

- Ampliar las posibilidades de acción, especialmente de las municipalidades más pequeñas y pobres;
- Facilitar la gestión local, mediante un trabajo focalizado territorialmente;

- Abordar en forma conjunta problemas similares de las diferentes comunas; y
- Optimizar el uso de los recursos municipales, tanto financieros como humanos.

5.4.- Turismo

Nuestra región, dada su diversidad geográfica, cultural, económica, productiva, presenta ventajas comparativas muy favorables para el desarrollo del Turismo como un eje productivo importante de atracción de recursos e inversión. Sus ríos, lagos, temas, volcanes, islas, representan bellezas naturales privilegiadas para la práctica del turismo aventura, esquí, navegación, deportes acuáticos, pesca, entre otros. La influencia alemana en la construcción de viviendas, museos; la arquitectura chilota; la cultura milenaria de los alerces; las reservas naturales, son elementos privilegiados para el desarrollo y fomento del turismo en la región. Estas son sólo algunas actividades que se pueden practicar a través del desarrollo turístico, el cual ha avanzado mucho, pero continúa aún inexplorado en muchas áreas.

La ventaja de esta nueva fuente generadora de recursos es la de integrar a los demás sectores de la economía, diversificando las actividades productivas, favoreciendo la creación de empleo, atrayendo una fuerte inversión, lo que trae como resultado la creación de nuevas oportunidades de crecimiento y desarrollo en la región. Por esta razón, se requiere involucrar a todos los componentes que contribuyen al desarrollo económico y productivo, del ámbito público y privado, regional y local. En este sentido el municipio juega un rol conductor y promotor del proceso de desarrollo turístico regional.

Existe un gran número de comunas y localidades que recién comienzan o que aún no han iniciado una gestión turística municipal.

Cada localidad posee características propias que las distinguen; en esta distinción radica una potencialidad de desarrollo turístico. Incluso si los atractivos de una comuna no son de una calidad excepcional, estos pueden ser aprovechados turísticamente, especialmente como complemento de atractivos existentes en comunas cercanas, prolongando la estadía de visitantes en la zona y generando –por consiguiente- beneficios al conjunto de las comunas implicadas. Sin embargo, si el turismo no se desarrolla de manera planificada, en el mediano y largo plazo puede llegar –incluso- a tener más

consecuencias negativas que positivas sobre la economía, la sociedad y el medio ambiente local.

En definitiva, son las municipalidades las que deben intervenir tempranamente en el desarrollo del turismo comunal, para que se transforme en una actividad permanente y sustentable, tanto del punto de vista ambiental como económico.

La Ley Orgánica de Municipalidades pone a disposición de los municipios un instrumento para orientar el desarrollo de la comuna en su conjunto y del turismo en particular. Siendo el turismo uno de los sectores relevantes de la actividad comunal, el PLADECO debería considerarlo como uno de sus planes, de acuerdo a la importancia que la actividad tenga en la comuna.

Como es evidente, la municipalidad no es la única responsable del desarrollo turístico comunal, ya que en esta actividad intervienen directa e indirectamente muchos actores sociales, por ejemplo, comerciantes, empresarios turísticos, servicios públicos, entre otros. Sin embargo, la municipalidad no puede renunciar a su rol orientador de la actividad turística comunal.

Entre las funciones que debería asumir la municipalidad en este ámbito, la más importante es probablemente, la de tener una visión sistémica del desarrollo de la actividad y propender a crear las condiciones para atraer a los visitantes y a los empresarios turísticos externos y locales.

Un ejemplo concreto de estas funciones es:

1. Hacer un seguimiento al desarrollo de la actividad turística, identificando atractivos, servicios turísticos, velando por la calidad de los bienes y servicios entregados, midiendo los flujos de turistas recibidos, entre otras.
2. Velar por la utilización racional del medio ambiente natural y cultural de la comuna, mediante el monitoreo permanente del estado de los atractivos turísticos, naturales y culturales.

3. Promocionar la comuna en su conjunto en diferentes mercados preestablecidos estratégicamente (nacional, regional).
4. Fomentar la Asociatividad entre los empresarios turísticos y otros comerciantes locales. Convocarlos en torno a la búsqueda de excelencia, lo que se expresa en ofrecer bienes y servicios cada vez mejores y a precios acordes con la calidad de éstos.
5. Ofrecer y/o informar sobre posibilidades de capacitación.
6. Gestionar y/o realizar mejoramientos de infraestructuras que vayan en beneficio del turismo. Por ejemplo: accesos, rutas, puentes, servicios básicos (agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, etc.).

Las municipalidades disponen de instrumentos legales para ejercer la función de control de calidad de los bienes y servicios entregados en su territorio, y por otro lado, para el cuidado del medio ambiente natural y cultural.

5.5.- Superación de la Pobreza

En la actualidad, las micro, pequeñas y medianas empresas generan el 70% del empleo en nuestro país. Por ello, el Estado ha impulsado una serie de medidas que tienen como propósito facilitar la creación de MIPYMES. En ese escenario, el proceso de descentralización de nuestro país le ha asignado a los municipios nuevas herramientas que tiendan al desarrollo armónico de su territorio. El rol del municipio en el Desarrollo Económico Local tiene, a su vez, dos dimensiones: con respecto al territorio y con respecto a las personas. La primera, se fundamenta en las competencias que tiene para crear condiciones favorables a la actividad empresarial (tanto para el fortalecimiento de las unidades económicas existentes como para la atracción de nuevos negocios), en términos de uso del suelo, infraestructura vial y de comunicaciones; facilitar el acceso a la innovación tecnológica y a otros servicios que den soporte territorial a la competitividad de las empresas.

La segunda dimensión se basa en las facultades que posee para generar oportunidades a las personas, en términos de generación de proyectos y programas de infraestructura,

empleo, calificación laboral, vivienda, educación, entre otros, en su calidad de agente promotor de desarrollo económico y social en la comuna.

No cabe duda que el municipio por su rol de articulador, debiera plantearse como uno de sus objetivos, el coordinar la acción de todos los agentes de desarrollo económico locales en torno a objetivos comunes, puesto que el sector público y privado, además de los líderes sociales no tienen las competencias requeridas para llevar a cabo un proceso de esta naturaleza en forma independiente que permita superar la marginalidad y la pobreza. Por otra parte, se debe tener presente que la formulación de programas y proyectos no se puede abordar al margen de la relación existente entre las distintas entidades territoriales, especialmente las vecinales, donde suelen existir complementariedades productivas, administrativas y de infraestructura, entre otras.

Otro elemento y no menos importante es la participación, componente que está presente en el municipio, porque la viabilidad de una propuesta no depende únicamente de su racionalidad técnica, sino además de la capacidad de concitar consenso y apoyo. En ese ámbito, la municipalidad como ente coordinador y generador de inversión, debe procurar intervenir las áreas más carenciadas y los sectores más postergados y marginados socialmente, de modo tal que se generen las condiciones para que al sector privado le resulte atractivo realizar inversión en la comunidad.

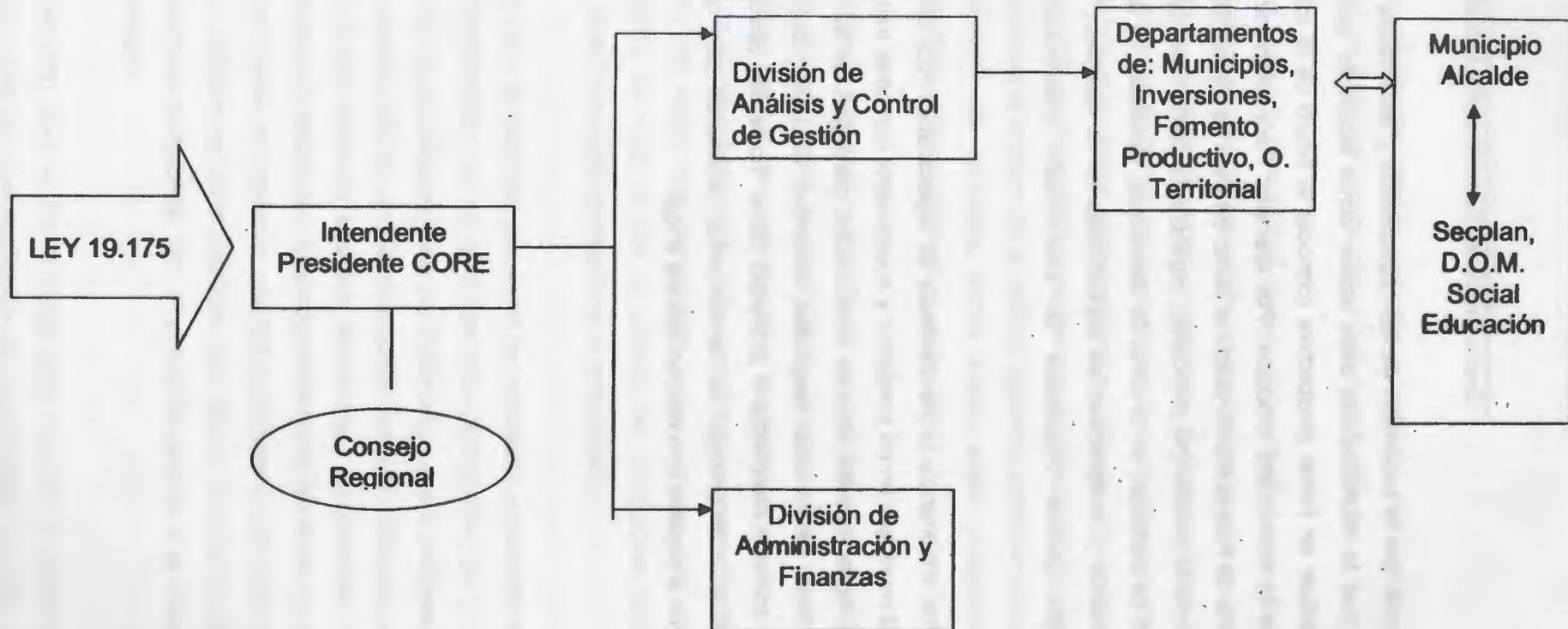
Por otro lado, el municipio por su rol de articulador, coordinador y promotor, debe trabajar en la identificación de los sectores más carenciados de su territorio, a través de la realización de autodiagnósticos participativos, los que debiesen contener dos elementos como requisito básico: un diagnóstico de Gabinete (Alcalde y Concejo Municipal) y de Terreno (organizaciones sociales, territoriales, agrupaciones deportivas, etc.), los que necesariamente deben ser validados socialmente, de modo tal que –una vez identificadas las necesidades- el municipio cree las condiciones para establecer alianzas estratégicas con los distintos servicios públicos que tengan programas afines con los objetivos y planificaciones comunales, con el objeto de aportar a la superación de la pobreza, en forma integral.

Otro elemento que es fundamental para superar la pobreza, es el desarrollo local, entendido como la potenciación de las capacidades humanas en lo económico, social y

político. Esto no es otra cosa que la expansión de las capacidades y habilidades de las personas, proceso en el cual la municipalidad debe actuar como facilitador social. Es decir, el municipio debe actuar en forma prospectiva (conocer el futuro de la localidad para intervenir en él) ante la comunidad afectada. Por ejemplo: Para intervenir en la localidad de la Vara, comuna de Puerto Montt, desde el punto de vista de desarrollo local; se debe hacer desde el contexto político (no partidista), organizar la comunidad de modo tal que tenga la posibilidad de participar en la toma de decisiones, fortalecer su aspecto cultural, de manera de conocer y comprender las aspiraciones de la localidad, la que permitirá que el municipio genere propuestas de intervención preconcebidas y compartidas por todos.

En este sentido, es de suma importancia la *transferencia de capacidades* -por parte del Estado- debiendo cumplir el municipio un rol conductor y coordinador con otras instancias (públicas y privadas) para lograr que los actores involucrados participen de su propio desarrollo. No se trata de dejar de construir hospitales, viviendas, escuelas, caminos u otros, si no más bien - tal como la manifiesta el proverbio chino "no le des pescado al hambriento, enséñale a pescar" - de entregar las herramientas necesarias para que los propios afectados contribuyan a superar la condición que los aflige.

RELACION GOBIERNO REGIONAL-MUNICIPIOS DE LA REGION



Nota: La Relación del Gobierno Regional con los municipios de la región se establece a través de la división de Análisis y Control de Gestión, quién a su vez cuenta con distintos departamentos, que participan en la priorización, ejecución de programas y proyectos de inversión, en la que el Consejo Regional juega un rol resolutivo en la determinación de la inversión de las distintas fuentes de financiamiento existentes, tales como: FNDR, ISAR, IRAL, etc.

MUNICIPIO: AGENTE PROMOTOR DEL DESARROLLO COMUNAL

DEMANDAS O APOYOS

RESPUESTAS

- Funciones Municipales
- Organizaciones Soc.
- Empresarios
- Sindicatos
- Ciudadanos
- Org. Estudiantiles
- Talleres Laborales, etc.

MUNICIPIO

- Fortalecimiento Municipal
- PLADECO
- Plan Regulador Comunal
- Promoción Fomento Productivo
- Asociativismo
- Desarrollo del Turismo
- Superación de La Pobreza

Sociedad Civil

RETROALIMENTACION

MUNICIPIO COMO ARTICULADOR DEL DESARROLLO COMUNAL

SOCIEDAD CIVIL GENERA DEMANDAS

- Económicas
 - Sociales
 - Culturales
 - Políticas



MUNICIPIO



- Promotor de Desarrollo Comunal
 - Articulador de Inversión
 - Coordinador de Proyectos
 - Generador de Inversión
- Promueve la Participación Popular
- Propiciar Nuevas áreas de desarrollo
- Proveedor de servicios a la comunidad

GOBIERNO REGIONAL

6. Bibliografía

1. Diario Oficial de la Republica de Chile, Texto Refundido, Coordinado, Sistematizado y Actualizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, 3 de mayo de 2002.
2. Baldizón Yader, "Autonomía municipal y desarrollo económico local", Pag. 1- 12, http://www.fes.de/full_text/bueros/nicaragua/00259005.htm.
3. División de Evaluación y Cuentas Públicas, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo Ministerio del Interior, "Diagnóstico sobre el Proceso de Descentralización en Chile", junio de 2000, <http://www.subdere.cl>
4. Ley 19.653, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.
5. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, "Asociaciones Municipales, Instrumentos de Apoyo a la Gestión Municipal", Santiago de Chile, mayo de 1997.
6. Ministerio del Interior, Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, "Asociativismo Municipal", Santiago de Chile, diciembre de 1999.
7. Osborne David y Gaebler Ted, "La Reinversión del Gobierno, La influencia del espíritu empresarial en el sector público", Ediciones Paidós, Buenos Aires, 1992.
8. Programa Universitario de Gobierno y Gestión Pública, "Reingeniería en la Administración Pública", Barcelona, 2001.
9. Secretaria Regional de Planificación y Coordinación Región de los Lagos y Gobierno Regional de Los Lagos. "Estrategia Regional de Desarrollo 2000-2010".
10. Texto Refundido de la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Local, <http://www.congreso.cl>