

INTRODUCCIÓN

El desarrollo local es una forma de mirar y de actuar desde el territorio en el nuevo escenario que es la globalización. En este sentido, el desafío permanente, es la generación de nuevos factores que para el territorio signifiquen aumentar sus capacidades para la competitividad, manteniendo los adecuados equilibrios que exigen un desarrollo sustentable e integral para los habitantes.

Las estrategias para el desarrollo local sostienen a la base un enfoque multidimensional que establece ampliar el análisis, identificando las dimensiones que engloban el actuar, distinguiéndose entre ellas, las pertenecientes al ámbito económico, vinculada a la creación, acumulación, distribución de los recursos; la dimensión social y cultural que refiere a la calidad de vida, equidad e integración social; la dimensión ambiental referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad del modelo de desarrollo; y la dimensión política vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo y las estrategias para su puesta en marcha.

Es en este marco global, el rol que cumple el municipio es fundamental como ente gobernador del desarrollo en el territorio, su capacidad de liderazgo y articulación de los recursos necesarios para responder a las diversas necesidades del desarrollo territorial, deben considerar a la base los mecanismos de participación, planificación, gestión, organización y colaboración con los diversos actores relevantes del territorio.

En la búsqueda de estrategias para asumir el liderazgo sobre el desarrollo territorial, el municipio debe asumir el desafío de construir una visión de largo plazo e incorporar los elementos para un desarrollo integral, es decir, abordar las dimensiones que abarcan la vida de todos los habitantes de un territorio. Dichas estrategias deben traducirse en propuesta de gestión e inversión local, de donde surge la planificación territorial para el desarrollo.

Por lo tanto, es un gran desafío para el Municipio de Temuco, el formular aquellas orientaciones globales traducidas en el instrumento planificador Plan de Desarrollo Comunal, que de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, rigen el sentir y actuar de la institucionalidad en su relación directa con los actores comunales y sus habitantes, mediando, por una

parte, con las diversas demandas y los recursos existentes, tanto internos como externos; y por otra, estimulando la mirada estratégica de desarrollo de la mano de la participación de los actores.

Para el Municipio de Temuco la mirada estratégica del Plan de Desarrollo Comunal contempla un horizonte a cinco años, es decir, 2006-2010 considerando un plazo estimado pertinente para enfrentar los nuevos escenarios del territorio y sus proyecciones con una mirada estratégica, enmarcado en los lineamientos del nuevo Plan Regulador, además de considerar la generalidad de los lineamientos estratégicos que plantea el Plan Estratégico de Desarrollo Región de la Araucanía del Gobierno Regional de la Araucanía y la celebración del Bicentenario de nuestro país.

En este marco general, es que a continuación se presentan los contenidos de la planificación, identificando dos enfoques de establecer la planificación: Gestión Territorial y la Gestión Estratégica Municipal, ambas determinan desde los ejes de desarrollo comunal, las orientaciones globales, políticas de inversión, líneas estratégicas, objetivos y acciones que permite dar respuesta a la Visión Estratégica Comunal y Misión Institucional.

Particularmente, es inconcebible pensar una planificación sin el debido seguimiento de todos los planes asociados al PLADECO, como a su vez, a los propios lineamientos estratégicos que contiene el instrumento. Para ello, será necesario determinar los mecanismos que permitan, dentro de los márgenes de la flexibilidad, modificar en el tiempo la priorización de acciones sobre el territorio y la institución.

Marco Normativo

El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) es el principal instrumento de planificación y gestión con el que cuenta la organización municipal para establecer los parámetros de su gestión en la comuna en un tiempo estimado en el corto, mediano y largo plazo.

El marco jurídico de la planificación comunal esta regulada por medio de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, que establece en su Artículo 3°, letra A que será función privativa del municipio "Elaborar, aprobar y modificar el Plan Comunal de Desarrollo, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales", mas adelante, en el Artículo N° 5, letra A, señala como atribución esencial : "Ejecutar el Plan de Desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento".

Por otro lado también se establece como relevante en la normativa jurídica de todo municipio la relación directa entre las acciones planificadas y el presupuesto municipal de tal manera de responder coherentemente en estas materias, al respecto en materia del presupuesto municipal la Ley 18.695 en sus Artículo 65° y Artículo 82° determinan que "El Alcalde, en la primera semana de octubre, someterá a consideración del concejo las orientaciones globales del municipio, el presupuesto municipal y el programa anual, con sus metas y líneas de acción. En las orientaciones globales, se incluirán el plan comunal de desarrollo y sus modificaciones, las políticas de servicios municipales, como, asimismo, las políticas y proyectos de inversión".

El concejo municipal deberá pronunciarse sobre todas estas materias antes del 15 de diciembre.

A nivel nacional y regional el seguimiento a los planes comunales es una tarea colaborativa hacia los municipio de parte; en este caso; del Ministerio de Planificación y Cooperación, en cuya Ley N° 18.989 que creó el Ministerio, en el Artículo 5°, letra F establece como función de sus Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación, "Prestar asistencia técnica en materia de planificación y administración presupuestaria a las gobernaciones, a las municipalidades, a los servicios públicos y demás organismos estatales de la región y a solicitud de ellos".

Por su parte, la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en su Artículo 16, letra E, señala como función del Gobierno Regional "Asesorar a las municipalidades, cuando estas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo". Según el Artículo 21, inciso segundo, los municipios deberán enviar sus planes de desarrollo al gobierno regional, para su conocimiento.

Metodología del Plan

La metodología implementada para la formulación de las Orientaciones Globales - Plan de Desarrollo Comunal 2006-2010 definió para el Municipio de Temuco una estructura organizativa interna, la identificación de un enfoque metodológico y la ejecución de cada una de las fases que contempla el instrumento planificador, las que a continuación se describen:

1. Objetivo General

El objetivo general es básicamente "Generar e implementar un modelo de diseño metodológico que, considerando participación ciudadana en la recolección de antecedentes diagnósticos de la comuna, proyecte en el marco de la planificación estratégica sus acciones y proyectos, de modo que permitan el desarrollo de la comuna"

2. Objetivos Específicos

- 2.1 Diseñar una estrategia de participación ciudadana para el diagnóstico comunal.
- 2.2 Implementar un estructura organizativa intramunicipal con definición de equipos de trabajo.
- 2.3 Definir las fuentes de información para elaboración de un diagnóstico comunal.
- 2.4 Generar participación intramunicipal de los equipos profesionales y técnicos en las diversas mesas de trabajo.

3. Enfoque Metodológico

Para el presente Plan de Desarrollo Comunal se incorporó un nuevo enfoque de planificación, el cual permitió orientar una acción más acotada a la realidad del territorio comunal.

En primer lugar, una definición más integradora del Enfoque Territorial parte por reconocer la existencia de relaciones dinámicas y complejas entre factores económicos, sociales, culturales, ambientales y político-institucionales, y tiene como objetivo potenciar la sociedad y su contribución estratégica al desarrollo regional.

En esta idea, un aporte al concepto es "El espacio-territorio es un sistema socio-económico, socio-cultural, político e institucional que posee modos de organización y regulación específicos que condicionan los procesos de cambio y desarrollo"¹. Es decir que, "además de los recursos naturales el territorio, posee otros factores de desarrollo o potencial endógeno que constituyen el punto de partida para cualquier proceso de desarrollo"²

Por lo tanto, entenderemos que el enfoque territorial acentúa los siguientes puntos de análisis:

- a) El carácter multidimensional del territorio por sobre lo sectorial.
- b) La necesidad de formular iniciativas con objetivos múltiples e integrales.
- c) La necesidad de superar las inversiones sesgadas hacia lo económico.
- d) La urgencia de establecer mecanismos institucionales locales que promuevan un sistema participativo y abierto a formular propuestas desde la base y en un sentido complementario con otros espacios territoriales.

En este sentido el Enfoque Territorial plantea, desde el punto de vista de la gestión de proyectos de desarrollo, el gran desafío de cómo operacionalizar los factores multidimensionales del territorio en continua transformación.

Por su parte, surge la necesidad de relevar la dimensión territorial, como el espacio en donde se manifiestan los procesos y tendencias del desarrollo; el espacio en donde se materializan las políticas como expresión de relaciones de poder; contextualizar las propuestas para ámbitos locales en escalas territoriales de mayor jerarquía; analizar el comportamiento de los diversos agentes públicos y privados (locales, regionales, nacionales e internacionales) como base para la gestión de propuestas e iniciativas.

¹ Javier Marsiglia "La construcción del Desarrollo local como desafío metodológico. Proyecto Alianzas Estratégicas para el Desarrollo local- ALOP-CLAEH-IAF- 2001

² Sergio Boisier: "El hexágono del desarrollo regional" Cuadernos de ILPES-Chile 1999 y Tesis "Un conocimiento pertinente y socializado para la Gestión del desarrollo territorial"

Al mismo tiempo, el enfoque territorial propone la necesidad de reevaluar la función de los microterritorios partiendo de una relectura de la relación entre los diversos actores en función de las dinámicas socioeconómicas y de relaciones entre sus instituciones.

Por último, el enfoque territorial visualiza al territorio como el espacio estratégico para el desarrollo, trascendiendo de la problemática de la distribución a la problemática de la creación de recursos y a la endogenización de los mecanismos de desarrollo. Desde una visión integradora, asume al territorio como unidades articuladas a una trama social y cultural más amplia, trama donde se asientan los recursos naturales y que se manifiestan en formas de producción, consumo e intercambio, que a su vez son administrados y gestionados por instituciones y organizaciones existentes en el espacio local.

Por lo tanto, para la planificación de la comuna de Temuco, los fundamentos anteriormente expuestos, incorporan un nuevo enfoque de operacionalizar la planificación territorial en la comuna de Temuco, identificando desde la situación diagnóstica que define y caracteriza geográficamente al micro territorio, todos aquellos antecedentes relevantes para detectar las potencialidades y necesidades de sus habitantes y desde ellas, establecer miradas estratégicas de desarrollo.

En este sentido, y a partir del análisis global realizado en el marco de la Modificación de los Planes Reguladores de Temuco y Labranza, en los cuales se trabajó sobre unidades de análisis, identificándose 14 barrios urbanos además del ámbito rural. Sobre la base de este dato de análisis, la Secretaría Ejecutiva del PLADECO estimó necesario potenciar la planificación de la acción global para el desarrollo por microterritorios, realizando una subdivisión mayor que agrupó, en algunos casos, los barrios, de acuerdo a criterios de ubicación geográfica y dinamismo propio de estos, a los cuales se les denominó MACROSECTORES.

Los Nueve Macrosectores definidos son:

Centro	Barrio Centro
Pueblo Nuevo	Barrio Pueblo Nuevo
	Barrio Mariposas
Pedro de Valdivia	Barrio Pedro de Valdivia
Amanecer	Barrio Amanecer
	Barrio Aquelarre
Costanera del Cauñín	Barrio Santa Rosa
	Barrio San Antonio
El Carmen	Barrio El Carmen
Temuco Poniente	Barrio Maipo
	Barrio La Frontera
	Barrio Alemania

Labranza Rural

Barrio Pablo Neruda
Barrio Labranza

4. Diseño Metodológico

5.2 Nivel de Participación

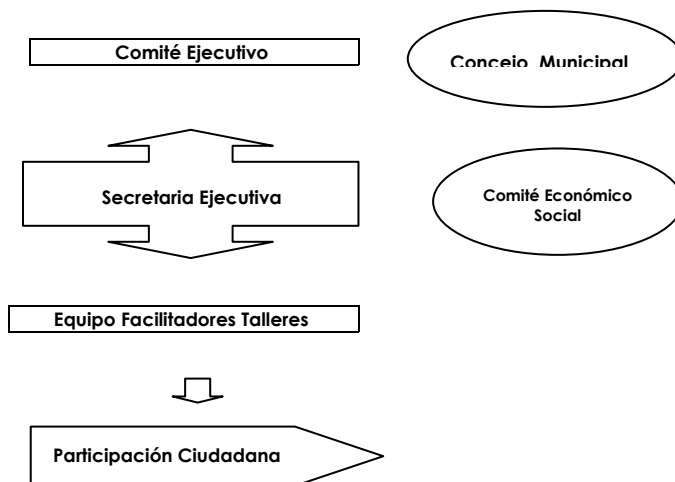
Se determinó como manifiesta participación ciudadana, todas aquellas instancias en las cuales los habitantes de la comuna han podido manifestar sus inquietudes respecto a requerimientos de cualquier orden de necesidades respecto al territorio. Dichas instancias han sido expresamente canales abiertos que el Municipio ha dispuesto en las siguientes instancias de recolección de las demandas de la población.

- Participación Ciudadana en propuesta Plan Regulador Temuco –Labranza: En diversas instancias se desarrollaron actividades que recogieron las demandas y la propuesta de las diferentes organizaciones y actores comunales.
- Programa de Participación Ciudadana “Alcalde en Tu Barrio”: Durante el año 2005 el Alcalde ha propiciado la creación de instancias de diálogo directo de todas las unidades municipales para dar respuesta y atender las demandas de los pobladores, dichas actividades se han realizado a la fecha en los macrosectores de Costanera del Cautín, Amanecer, Pedro de Valdivia y Labranza.
- Talleres Diagnósticos Participativos: Son instancias de trabajo específico de análisis diagnóstico sobre el territorio por macrosector; se desarrollaron cinco talleres en los macrosectores de Costanera del Cautín, Pueblo Nuevo, Pedro de Valdivia, Amanecer y el sector Rural de la comuna. En cada uno de ellos, participaron representantes de las diversas organizaciones sociales.

A nivel intramunicipal se generaron los espacios para la participación de los equipos directivos y técnicos de las distintas unidades municipales.

5.3 Estructura Organizativa

La estructura organizativa que se implementó, definió los niveles de implicancias en la formulación y toma de decisiones, para lo cual se estableció instancias de trabajo conjunto durante el proceso. Dicha estructura se explica en el siguiente esquema:



4.2.1. Comité Ejecutivo: Instancia superior de supervisión y toma de decisiones de las líneas generales del Plan, control de avance y evaluación de cada una de las etapas. Lo integran el Alcalde, Administrador Municipal, Director Planificación y Director Administración y Finanzas.

4.2.2. Secretaría Ejecutiva: Es la instancia técnica cuyas principales funciones son:

- Planificar el proceso (metodología)
- Coordinar el proceso desde el municipio
- Sistematizar información de diagnóstico
- Elaboración Técnica del Plan

La Secretaría Ejecutiva radica en la Secretaría de Planificación, configurándose para ello un equipo interdisciplinario de profesionales de los distintos departamentos de la dirección.

4.2.3. Equipo de apoyo a la participación: Son equipos profesionales de la Dirección de Desarrollo Comunitario que, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva, desarrollaron los talleres de diagnóstico participativos territoriales a modo de facilitadores y observadores.

5.4 Metodología

La formulación del PLADECO contempla dos grandes fases de análisis: Diagnóstico y Planificación. En la primera de ellas se identificaron los ámbitos más globales de la situación actual de la comuna, para luego, en la planificación, definir los ejes de desarrollo y estrategia en el territorio y las correspondientes estrategias de la Gestión Municipal.

En el ámbito de la etapa del diagnóstico se determinó una recogida de datos para determinar la situación actual desde un enfoque comunal como a su vez abordar el análisis por cada uno de los macrosectores. Esta etapa consideró la recogida de información básica para la actualización de antecedentes de diagnóstico que configuraron una descripción y caracterización más relevantes de los macrosectores de la comuna e identificando temáticas sensibles para el desarrollo de las futuras propuestas. Para ello fue necesario identificar las fuentes de información relevantes, tales como:

- a) Fuente de Información Documental: Se incluyen todos aquellos antecedentes cuantitativos (estadísticas) y cualitativos (descripción de necesidades y/o problemas) que en registros documentados permitieron formular un panorama general por cada una de las áreas temáticas; para ello, fue necesario determinar y priorizar los indicadores que se requieren para la búsqueda de información. Las fuentes de información incluyeron: CENSO 2002, bases de datos población y vivienda sistema REDATAM, comunales y por macrosector, Memoria Explicativa Plan Regulador y otros estudios particulares vinculados a éste, Plan Educación Municipal 2005, Plan de Salud Municipal 2005, sistematización registro programa "Alcalde en Tu Barrio", informes técnicos de departamentos municipales y/o programas sociales, entre otros. Además se recogieron antecedentes de otras instituciones públicas por medio de estudios particulares desde sus páginas WEB por internet.

- b) Talleres Diagnóstico Participativos Focalizados: El objetivo de los talleres

básicamente fue generar un espacio de participación ciudadana en torno al análisis diagnóstico de los territorios, y la formulación de una imagen futura de la comuna, con el fin de capturar cuales son los elementos de desarrollo que asignan los habitantes para su territorio y comuna.

La metodología utilizada contempló la aplicación de dos técnicas: Construcción de mapas y "Lluvia de Ideas" para la construcción de la visión comunal.

b.1 *Construcción de Mapas*: Es un ejercicio que se enfocó a determinar y ubicar espacialmente el conjunto de acciones relacionadas a la vida en el territorio considerando elementos tales como: Calidad Ambiental, Seguridad Ciudadana, Servicios, Equipamiento e Infraestructura, Comunicaciones, Costos y actividad productiva.

En el ámbito de la planificación, por medio de la técnica "Lluvia de Ideas", se identificaron las imágenes de la comuna futura expresada en la formulación de ideas fuerza.

b.2 *Lluvia de Ideas - Construcción de Visión Comunal*: Por medio de la reflexión individual, cada participante identifica a lo menos una idea respecto a la pregunta ¿Cómo sueña Ud. a Temuco de aquí a cinco años más?, de tal manera que, en consenso se formule una idea fuerza global para el desarrollo futuro de la comuna. Se construye a partir de imágenes y está vinculada a la dimensión afectiva y creativa del colectivo.

Los resultados por cada uno de los talleres se presentaron en el capítulo de Diagnóstico por Macrosector.