

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1167
8 de julio de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**EL CASO DE TEMUCO, CHILE:
REFLEXIONES METODOLOGICAS Y CONCEPTUALES DE INVESTIGACION**

Este documento fue elaborado por la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos por medio del consultor señor Sergio Galilea, y presentado en la Reunión Regional sobre "Ciudades medianas seleccionadas de América Latina", celebrada en Santiago de Chile del 11 al 15 de mayo de 1992 y organizada por la CEPAL en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina", que realiza con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

92-7-1023

INDICE

	<u>Página</u>
PROYECTO GESTION URBANA EN CIUDADES MEDIAS SELECCIONADAS DE AMERICA LATINA	1
I. CONSIDERACIONES METODOLOGICAS DE CARACTER GENERAL	2
II. LOS INSTRUMENTOS UTILIZADOS	4
III. LOS REQUERIMIENTOS DE ASISTENCIA TECNICA	6
Anexo A: ENCUESTA REFERIDA A INFORMANTES CLAVES	11
Anexo B: EL SEGUIMIENTO DE PRENSA: LOS FUNDAMENTOS METODOLOGICOS	26
Anexo C: UN ESCENARIO PROBABLE DE DESARROLLO PARA TEMUCO, EN EL MARCO DE UNA SITUACION EXPANSIVA SOSTENIDA Y DE MEJORAS CUALITATIVAS EN LA GESTION LOCAL	27

PROYECTO GESTION URBANA EN CIUDADES MEDIAS SELECCIONADAS
DE AMERICA LATINA

La gestión urbana en ciudades medias: aproximaciones conceptuales
y metodológicas

El siguiente texto busca establecer un conjunto de apreciaciones sobre la gestión urbana que es requerida por las ciudades medias en América Latina. Estas Notas son escritas como elemento de debate, dada la amplitud de requerimientos hacia una modalidad de gestión urbana "de nuevo tipo", y el relativo acuerdo que diversos enfoques e investigaciones afirman sobre problemas tan diversos como el financiamiento, el ordenamiento urbano, la participación ciudadana, la problemática ambiental, el suministro de servicios y las nuevas formas de planificación y gestión que surgen de dichas demandas.

La investigación efectuada sobre el caso de Temuco y el enfoque metodológico que ha presidido los estudios del Programa de CEPAL, han incluido adicionalmente el establecimiento de un conjunto de instrumentos de análisis innovativos (en relación al tema de las ciudades medias y su problemática de gestión urbana). Principalmente se realizó una Encuesta a Informantes claves con un conjunto extenso de consultas a las que se asociaron diferentes afirmaciones, se efectuó un Seguimiento de Prensa y se efectuó un Análisis Proyectivo en el marco de un escenario más probable de desarrollo.

Finalmente estas Notas incluyen las conclusiones que es posible extraer sobre requerimientos de asistencia técnica, las que cubren un espectro amplio de actividades y darían lugar a modalidades de cooperación horizontal entre ciudades medias en la región. Son particularmente importantes las necesidades de apoyo en gestión y manejo de finanzas y presupuestos; en la confección de carteras de proyectos; en mejoras significativas de la gestión de los servicios directos a los usuarios y en acoger experiencia y proponer innovaciones respecto de las formas de participación eficiente y eficaz de los vecinos y las organizaciones comunitarias en la gestión local.

I. Consideraciones metodológicas de carácter general

- (A) Durante esta investigación se trabajó desde un inicio con hipótesis de comportamiento sobre el objeto de estudio, las que más tarde fueron contrastadas y calibradas por la información institucional, la encuesta a informantes claves, el seguimiento de prensa y otros análisis en terreno. Ello lleva a un texto como el presentado, marcadamente cualitativo y escrito condicionadamente, es decir que plantea los esbozos de una estrategia de desarrollo futuro, a partir de sus dimensiones básicas. Ha sido una opción metodológica, favorecida por el conocimiento previo del caso de estudio y sobre todo por el alto grado de consenso de los informantes y agentes institucionales expresaron. Las circunstancias políticas y sociales del país favorecen también la opción metodológica que se diseñó. Con todo, queda el desafío de seguir escudriñando en opciones de estudio como ésta.
- (B) Los instrumentos utilizados constituyen una relativa innovación en este tipo de estudios, aunque nada tienen de originales. Es más, su aplicación para un trabajo de investigación a ser efectuado en tan breve espacio de tiempo, era la "única manera" de enfrentar sistemáticamente el objeto de estudio y por otra también el tiempo ha "conspirado" para un aprovechamiento más pleno de los instrumentos aplicados. En el caso de la encuesta, por ejemplo, se podría avanzar mucho más en las conclusiones específicas e incluso sería interesante utilizar un seguimiento a futuro de las opiniones de estos informantes claves, trabajando el instrumento en una verdadera radiografía de opinión local y regional. El análisis de prensa puede ser perfeccionado de múltiple manera, por cuanto en el tiempo disponible se ha trabajado de modo muy global, no habiéndose construido un instrumento de seguimiento específico ni elaborado indicadores cualitativos y cuantitativos al efecto. No obstante, parece que un cierto aire innovativo metodológico deja este estudio, al menos en los términos expuestos.
- (C) Una opción vital metodológica es la influencia de la investigación en las propias dinámicas que se están investigando. Ello es inevitable en un trabajo de la naturaleza de éste, en donde los informantes, las autoridades y los investigadores no son observadores "independientes" sino que "comprometidos". Ello se ha tenido en consideración al contemplar un extenso número de informantes en la encuesta efectuada (bastante mayor al mecanismo que permitía extraer conclusiones relevantes), por cuanto de modo importante se involucra en el problema y se le hace formar parte. El solo hecho que la síntesis de este

trabajo le llegue a cada uno de ellos ya es otra manera de involucrar positivamente a los intervinientes e informantes de esta investigación. La opción que subyace (metodológicamente) es la de buscar a los agentes del desarrollo de la localidad y "ofrecer" el trabajo como espacio de encuentro. Tiene sus riesgos esta opción y de hecho no pudo llevarse a cabo en este caso por tiempos y distancias.

- (D) Finalmente conviene dejar algunos juicios sobre la responsabilidad de efectuar estudios comparativos a nivel nacional o latinoamericano. Sin duda que ello es interesante, especialmente por la heterogeneidad de situaciones problema, por la diversidad de actores involucrados y por el habitualmente diferente marco político, institucional y de recursos en que cada trabajo es planteado. Por ello parece imprescindible que el análisis comparativo siempre parta de un conocimiento exhaustivo y preciso de las particularidades de cada caso, para de allí establecer (cuando amerite) los juicios de comparación. Por otra parte, este mismo trabajo provee de un marco de análisis y de instrumentos que permitan (a cada uno de esos niveles) establecer comparaciones relevantes. Sin embargo, resultaría bastante discutible establecer metodologías comparativas (en lo analítico y en lo instrumental) estrictas que guiarán los estudios de caso. Incluso, es más, se quiere sostener aquí que la naturaleza del caso ejerce influencia fuerte en la "manera científica" de abordar la cuestión.

II. Los instrumentos utilizados

Los instrumentos principales utilizados en la presente investigación son la Encuesta a Informantes Claves, el Seguimiento de Prensa (a El Diario Austral de Temuco) y la elaboración del comportamiento esperado de la ciudad y las recomendaciones para la gestión local que surgen de un escenario favorable para su desarrollo (una metodología proyectiva).

Cada uno de los instrumentos señalados se presentan en los respectivos anexos a estas Notas. Conviene recuperar, sin embargo, algunas observaciones de carácter general:

(A) Los instrumentos a utilizar están en función del objeto de estudio, de la naturaleza del problema, de la lectura de la fase específica en que nos encontramos y del tiempo disponible. Los instrumentos que aquí se han puesto en práctica parecen adecuados para una ciudad intermedia en situación expansiva y en donde, desde el primer momento, se observó un grado importante de coincidencia por parte de los actores y gestores del desarrollo local. Por otra parte, tanto la actual situación socioeconómica y política del país, como de la realidad regional y local, muestra también aspectos favorables, de modo que la proyección positiva trabajada en la investigación no es un "deber ser" teórico, sino que posee grados importantes de realismo. Finalmente, la realización de un estudio que incluya sistemáticamente un "auscultamiento" de la opinión de los actores requería de instrumentos como los usados. Aunque, es claro también, que el provecho obtenido de los instrumentos utilizados es muy menor al que se puede obtener, especialmente si se efectúa un seguimiento a lo largo del tiempo de las observaciones, los registros y las variables principales que afectan el escenario sociopolítico más probable.

(B) Se pueden extender estos instrumentos (con las adecuaciones del caso) para sostener con mayor certeza la ejecución de estudios comparativos, a otras realidades más o menos similares. En el bien entendido de que las ciudades medias constituyen un objeto de estudio extremadamente heterogéneo, es posible que estas aproximaciones metodológicas puedan contribuir al referido análisis comparativo. Lo importante en cada caso es señalar con precisión las condiciones y circunstancias en que se utilizaron los instrumentos metodológicos. Se trata, por lo demás, de instrumentos de uso corriente en la investigación social y urbana, los que se encuentran en constante perfeccionamiento.

(C) Finalmente la apreciación por lo cualitativo está a lo largo de toda la investigación y por cierto, en particular en los instrumentos metodológicos utilizados. La opinión, el juicio relativo, el contraste sobre alternativas, la jerarquía que un problema tiene sobre otro y la diferente lectura de las circunstancias que rodean el "escenario problemático" son las cuestiones en las que reside el análisis investigativo propuesto. Esto no significa dejar de lado la información cuantitativa, las series de registro sobre variables cruciales y lo que en definitiva está "más cerca" de la investigación urbana más tradicional. Implica darle a todo ello el adecuado sentido de apoyo que posee. Se afirma aquí que sin un buen análisis cualitativo, sin una buena apreciación de las tendencias generales, el aporte de precisión cuantitativa es poco relevante y eficaz. De otro modo, en muchas oportunidades se observa que el análisis cuantitativo, habitualmente acompañado del enfoque descriptivo y sectorial, da lugar a extensas presentaciones, no siempre provistas de hipótesis de trabajo y sumamente imprecisas para recomendar acciones precisas.

Anexo A : Encuesta referida a informantes claves.

Anexo B : El seguimiento de prensa: los fundamentos metodológicos.

Anexo C : Un escenario probable de desarrollo para Temuco, en el marco de una situación expansiva sostenida y de mejoras cualitativas en la gestión local.

III. Los requerimientos de asistencia técnica

El conjunto de problemas anteriormente analizados, de restricciones institucionales y de potencialidades de desarrollo especialmente significativas en el caso de Temuco permiten establecer variados requerimientos de asistencia técnica, los que pueden ser áreas temáticas comunes para los asentamientos humanos intermedios de la Región. Principalmente se hace referencia a:

A) La gestión presupuestaria municipal

En este vital aspecto de la gestión municipal se imponen esquemas de asistencia técnica, enmarcados fundamentalmente en función de los siguientes aspectos:

1. La preparación presupuestaria de los programas de inversiones, lo que implica acciones enfocadas hacia las diferentes instancias de financiamiento (recursos propios; programas descentralizados regionales como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional; programas de inversión sectoriales; el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS; programas especiales vía cooperación internacional y otros), estableciendo instrumentos de compatibilización entre las diferentes fuentes y la definición de programas de inversión de corto, mediano y largo plazo.

2. La mejora en los procedimientos administrativos, contables, de registro y contraloría relativos al manejo presupuestario de las inversiones. Tales acciones están ubicadas en la perspectiva de agilizar la gestión, aunque en el marco de un riguroso cumplimiento de las normas reglamentarias al efecto.

3. Avances en la gestión presupuestarias relativa al gasto corriente, con las consiguientes propuestas relativas a la disminución de los gastos administrativos de operación, racionalización del personal, informatización adecuada de las partidas contables y fijación de metas precisas para el cumplimiento de logros.

B) El incremento de los ingresos municipales

Este aspecto es muy importante porque el Municipio irá incrementando sus actividades y requerirá de los ingresos adicionales correspondientes. A su vez, se trata de un área de trabajo en la que importantes insuficiencias explican una situación de claro deterioro para la acción municipal. Principalmente se hace referencia a:

1. Mejoramiento de la recaudación tributaria local (directa e indirecta), mediante una más adecuada información al usuario, perfeccionamiento de las bases de datos, una coordinación mejor con las instancias nacionales y regionales cobradoras y recaudadoras (Impuestos Internos y Tesorería) y una difusión adecuada de los logros en inversión local y en los servicios municipales.

2. Contribución del Municipio con la autoridad sectorial (nacional y/o regional) en materias que vinculadas con los ingresos municipales, como por ejemplo:

. Relativos a la normativa urbanística y de edificación, que permitan agilizarlos procedimientos de permisos y de recepción de obras, con el consiguiente avance en el inicio de la tributación territorial;

. Contribución en la actualización del valor de propiedades y predios, a objeto de que periódicamente se vaya incorporando en dichos registros la plusvalía que privadamente es internalizada;

3. Incorporación eventual de sistemas de cobranza privados, principalmente en las diferentes carteras de deudores y el establecimiento de plazos de condonación y/o renegociación que permitan regularizar esas situaciones e incrementar los ingresos municipales;

4. Confección de un registro actualizado de profesionales que efectúan en la comuna sus servicios de asesoría y que son susceptibles de pagar las respectivas patentes, las que se ingresan actualmente sólo en cifras muy menores (del orden del 10%).

C) Confección de Carteras de Proyectos

Se trata de uno de los esfuerzos de mayor relevancia para mejorar la gestión municipal, por cuanto la traducción adecuada, eficiente y completa de los problemas locales en correspondientes proyectos de inversión es indispensable. Tienen particular relevancia acciones como:

1. Establecer Carteras de Proyectos ajustadas a los diferentes programas de financiamiento (municipales, regionales y sectoriales), a objeto de construir una completa Cartera de Inversiones Sociales;

2. Generar un Taller de Proyectos, a partir de los profesionales municipales y con la necesaria contribución de las instancias sectoriales en la región, especialmente

de la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación y de las Secretarías que corresponden a los Ministerios ejecutores;

3. Mantener un adecuado sistema de información en materia de proyectos, llegando a establecer un Banco Integrado de Proyectos Municipales (BIPM) que se armonice con el BIP que funciona a nivel regional y nacional, operado por el Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN).

D) Las mejoras en los servicios de administración municipal

Esta área implica varios servicios, desde la información básica que el Municipio debe entregar para sus servicios directos, hasta las materias de mayor complejidad, como los servicios municipalizados de salud y educación. Respecto de ello, son esfuerzos importantes:

1. La instalación del Servicio Unico de Servicio al Usuario en el Municipio, que incluya un amplio horario de atención (especialmente incluyendo los fines de semana), usando los medios de información rápidos (líneas telefónicas) e incluyendo la posibilidad de una Hoja Informativa que mensualmente pueda alertar a los vecinos sobre las materias de mayor significación. Adicionalmente, es necesario incorporar la acción de servicios municipal al usuario fuera de sus instalaciones y en los barrios.

2. La mejora de los servicios de educación municipalizados, a través de medidas como:

. Favorecer una participación de los Centros de Padres como de las organizaciones de Maestros, buscando comprometerlos adicionalmente en la gestión local de estos servicios;

. Establecer un control particular a la gestión presupuestaria, que incluya incorporar metas, obligaciones y una mutua responsabilidad entre los diferentes actores institucionales;

. Mejorar la coordinación con las Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación, reconociéndole un rol fundamental en la mejora de la calidad del servicio educativo.

3. La mejora de los servicios municipalizados de salud primaria, especialmente considerando:

. La necesidad de mejorar la gestión administrativa, de personal y presupuestaria;

. Asegurar una complementariedad efectiva con las instancias de salud especializadas y centrales, de modo de mejorar los mecanismos de derivación;

. Llevar a cabo esfuerzos de prevención sanitaria, a través de acciones directas con organizaciones vecinales y el sistema educacional;

. Poner especial atención frente a campañas sanitarias de carácter nacional (vacunaciones, SIDA, cólera), elevando la conciencia y prioridad ciudadana por los problemas de salud.

E) Perfeccionamiento de las instancias de participación ciudadana

Se trata de recuperar la idea de una participación ciudadana activa, eficaz y complementaria a la acción municipal, mediante la expansión de instancias de cooperación. La vitalización municipal que de allí surge está en la idea de una gestión local de "nuevo tipo". Entre otras materias es necesario desarrollar acciones de asistencia técnica en campos como:

1. Definición de mecanismos, reglamentos e instrumentos que favorezcan la organización de la ciudadanía, como, por ejemplo:

. Plena información sobre las normas hacia las organizaciones no institucionalizadas y establecimiento de una oficina de asistencia municipal al efecto;

. Estudio de modalidades de financiamiento comunitario (especialmente en materia de infraestructura y de acceso a programas sociales);

. Actualización permanente de los listados de organizaciones, renovación de directivas, direcciones de operación para información sistemática, etc..

2. Programas de cooperación entre organizaciones sociales y Municipio, especialmente en materias de infraestructura social básica, de compromisos en la administración de servicios locales de educación y salud y de propuestas específicas para mejorar la calidad de vida del ámbito barrial que corresponda a cada organización.

3. Organización de eventos especialmente participativos de la ciudadanía, ya sea de convocatoria general, barrial o por sectores específicos (jóvenes, mujeres, población mayor, etc.).

ANEXO A

ENCUESTA REFERIDA A INFORMANTES CLAVES

La encuesta ha sido diseñada con el objeto de que Usted exprese su acuerdo o desacuerdo con las afirmaciones que se presentan, en una escala de 0 a 100. Si Usted está totalmente de acuerdo con una afirmación, lo indica con un 100%, y un total desacuerdo corresponde a un 0%, y puede señalar cualquier grado de acuerdo intermedio entre estos valores. Usted puede complementar sus respuestas si lo desea.

I. Acerca de la ciudad

- (1) Sobre el crecimiento de la población de Temuco en las últimas décadas, se podría afirmar lo siguiente:
- _____ a) El crecimiento poblacional de Temuco se debe principalmente a las migraciones internas regionales;
 - _____ b) El crecimiento de la población de Temuco tiene raíces propiamente demográficas (crecimiento vegetativo);
 - _____ c) El aumento de población de Temuco se explica porque han mejorado las condiciones sanitarias (mortalidad infantil y nutrición principalmente);
 - _____ d) El crecimiento de la población de Temuco tiene que ver con su notable expansión económica;
 - _____ e) El crecimiento de la población de Temuco tiene que ver principalmente con la pobreza de las localidades circundantes;
 - _____ f) Otra (mencionar).

(2) Sobre la forma que ha ido adquiriendo la expansión urbana de la ciudad:

- _____a) Se ha vuelto desordenada en términos urbanos con expansiones hacia áreas de riesgo que encarecen la infraestructura;
- _____b) Sigue siendo Temuco una ciudad urbanamente controlable, aunque persisten problemas de redes, tráfico y otros de funcionamiento;
- _____c) La ciudad se ha expandido tanto, que es posible observar "varias ciudades" en ella, ha aumentado mucho el uso del transporte y se expande constantemente en varias direcciones y muestra, en consecuencia, problemas severos e inéditos;
- _____d) La ciudad se ha expandido en el espacio pero no se ha renovado en sus áreas centrales y pericentrales;
- _____e) El problema urbano fundamental de Temuco está en la precariedad de servicios en las zonas marginales y no en la remodelación y adaptación del centro de la ciudad.
- _____f) Otra (mencionar).

(3) Sobre las actividades económicas predominantes de la ciudad y sus respectivas dinámicas y deterioros principales:

- _____a) Se observa un notable decaimiento en la actividad agropecuaria, lo que se ha traducido en la ciudad en la disminución de actividades directamente vinculadas (comercialización y otras) como en la pérdida de actividad general de comercio y servicios.
- _____b) Se observa que hay un aumento relativo de actividades industriales en la ciudad, lo que ha llevado a una ciudad más diversificada;
- _____c) La actividad de mayor importancia en la ciudad es la construcción, y cuando existen ciclos positivos o negativos al respecto, se observa claramente el impacto correspondiente en la ciudad;
- _____d) Las actividades más dinámicas de la ciudad son cada vez más los servicios y el comercio, y ellas determinan los ciclos de actividad de Temuco;
- _____e) La ciudad muestra un gran deterioro económico en la última década y podría hasta afirmarse que las actividades más generadoras de empleo son las actividades informales (especialmente en comercio y servicios);
- _____f) Otra (mencionar).

(4) Desde el punto de vista de la calidad de vida Temuco muestra indicadores bastante graves a nivel nacional y sobre ello se puede afirmar:

- a) Que la cuestión socialmente más grave es la falta de empleo y la estacionalidad de ellos (ligados a la actividad agrícola o a ciclos comerciales especialmente favorables);
- b) Que el problema más severo no es sólo la falta de empleo sino el bajo nivel de salarios;
- c) Que el problema social más grave de la ciudad es la falta de viviendas y el deterioro de las actuales;
- d) Que el problema más severo son los déficit de salud tanto en atención primaria como secundaria;
- e) Que los problemas más graves son de educación (Cobertura, infraestructura y recursos);
- f) Que la realidad social más grave de la ciudad es el saneamiento (alcantarillado y agua potable) donde existen grandes carencias en amplios sectores de la ciudad;
- g) Otra (mencionar).

(5) Sobre la estructura interna de la ciudad de Temuco y sus problemas sociales y económicos se podría afirmar:

- _____a) Que la ciudad expresa un centro dinámico y moderno y una periferia de gran marginalidad y pobreza;
- _____b) Que tanto en el centro como en la periferia observamos pobreza y bienestar, aunque adopten distintas formas;
- _____c) Que la ciudad misma está estructurada en torno a barrios (sean estos más o menos centrales o periféricos) y que ellos a su vez expresan distintos estratos socioeconómicos;
- _____d) Que la ciudad sigue disponiendo de importantes espacios de encuentro entre todos los sectores sociales y que no se ha segregado significativamente;
- _____e) Que la diferenciación de barrios que se observa en Temuco es resultado natural del proceso de crecimiento de la ciudad y de los diferentes valores del suelo urbano.
- _____f) Otra (mencionar).

(6) Desde el punto de vista de la participación y organización social de la población puede afirmarse que:

- _____a) La población se encuentra escasamente organizada (en el nivel vecinal) y por lo tanto no constituye un interlocutor importante para la autoridad en sus iniciativas de progreso y desarrollo;
- _____b) La población se organiza sólo en función de algunas actividades vecinales (mujeres, jóvenes, deporte u otras) y a esos niveles se pueden desarrollar importantes iniciativas;
- _____c) La población se organiza ocasionalmente (en caso de emergencia o situaciones especiales), pero en general es apática; cuando lo hace, efectúa un aporte significativo;
- _____d) La población para organizarse requiere de apoyo externo, ya sea de organizaciones no gubernamentales o del propio Municipio;
- _____e) La población carece de una tradición organizativa y/o participativa;
- _____f) Otra (mencionar).

II. Acerca del Gobierno Local (Municipalidad)

- (7) El Municipio se encuentra ubicado institucionalmente en medio de otras instancias y estas relaciones adquieren diverso carácter. Se pueden compartir (más o menos) las siguientes afirmaciones:
- _____a) El Municipio se encuentra muy limitado en su accionar por la presencia de la Gobernación Provincial, la que de algún modo trabaja hacia la misma población y los mismos problemas;
 - _____b) El Municipio se encuentra limitado en su accionar por parte de la Intendencia regional, la que de algún modo comparte responsabilidades y una población a ser atendida;
 - _____c) El Municipio ha ido logrando una buena coordinación y tiene competencias específicas y bien definidas respecto a la Gobernación Provincial y la Intendencia Regional.
 - _____d) El Municipio sufre la interferencia importante de decisiones provenientes de los Ministerios centrales como de agencias públicas de servicios centrales en la región.
 - _____e) En general los conflictos de competencia se resuelven frente a situaciones específicas, en donde se logra coordinación con otras instancias gubernamentales.
 - _____f) Otra (mencionar).

(8) El financiamiento municipal es un tema de la mayor importancia y surgen diversos planteos para mejorar su monto y efectividad, como las siguientes:

- _____a) Se deben incrementar las transferencias de programas sociales de manejo central hacia los Municipios;
- _____b) Debe actualizarse periódicamente la subvención de salud y educación primarias, como también debe adecuarse a las diferentes situaciones geográficas y sociales;
- _____c) Debe mejorarse la Ley de Rentas Municipales de modo de incrementar los recursos locales propios;
- _____d) Debe mejorarse el nivel de recaudación y evitarse la evasión tributaria local, mediante una activa fiscalización por parte del Municipio;
- _____e) Es necesario mejorar la eficiencia de los procedimientos de administración de los recursos propios;
- _____f) Otra (mencionar).

(9) El Municipio de Temuco tiene severos problemas de organización interna, entre los que destacan:

- _____a) Falta de personal profesional capacitado que sea capaz de formar equipos de trabajo en torno a las problemáticas que debe enfrentar el municipio;
- _____b) Falta de una carrera funcionaria, que estimule la innovación y la superación funcionaria;
- _____c) Problemas muy severos de definición de cargos, competencias funcionarias y sistemas de gestión y de control;
- _____d) Insuficiencias en la operación del sistema de gestión presupuestaria;
- _____e) Gran parte de los problemas se deben a insuficiencias de infraestructura y recursos financieros;
- _____f) Otra (mencionar).

(10) En materia de inversión municipal social se observan determinados comportamientos, entre los que destacan:

- _____ a) Existe una marcada orientación de las inversiones municipales hacia el sector educación;
- _____ b) Existe una marcada orientación de las inversiones municipales hacia programas de viviendas sociales;
- _____ c) Existe una marcada orientación de las inversiones municipales hacia los consultorios de atención primaria de salud;
- _____ d) Existe una marcada orientación de la inversión municipal hacia las funciones de aseo y ornato de la ciudad;
- _____ e) Existe una marcada orientación de las inversiones municipales hacia el equipamiento urbano (principalmente a las redes básicas de agua potable y alcantarillado);
- _____ f) Otra (mencionar).

(11) Acerca de la relación entre el Municipio de Temuco y la comunidad, interesa saber hasta donde se comparten las siguientes afirmaciones:

- _____a) En el pasado reciente (última década) la relación entre el Municipio y la comunidad ha sido de tono menor y en un marco autoritario y de cooptación hacia la comunidad;
- _____b) La actual transición implicó una mayor apertura hacia la participación de la comunidad, siendo ello de mayor importancia relativa en la gestión local;
- _____c) La participación de la comunidad se encuentra limitada por las disposiciones legales (actual Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias) como también por problemas para acceder a recursos locales;
- _____d) La participación comunitaria está sesgada políticamente (partidariamente) con lo que se ve afectada la participación más general de la ciudadanía en la gestión local y municipal;
- _____e) En el pasado reciente la relación Municipio-comunidad se ha desarrollado en un marco participativo y de interacción mutua;
- _____f) Otra (mencionar).

III. Acerca de la Planificación del desarrollo

(12) Sobre los instrumentos de planificación se ha privilegiado el Plan de Estrategia de Desarrollo, entendido como una versión más global del "deber ser" que postula una función objetivo a partir de un diagnóstico de situación. Respecto de ello se pueden compartir (en diverso grado) diferentes afirmaciones, como las siguientes:

- a) Los Planes o Estrategias de Desarrollo han sido aproximaciones muy globales, genéricas y, por lo tanto, poco certeras como visiones realistas del acontecer local;
- b) Los Planes y/o Estrategias han sido muy parciales (sólo dedicados a los aspectos económico-productivos o a los lineamientos de ordenamiento espacial) y, por lo tanto, sus alcances son estructuralmente limitados;
- c) Los Planes y/o Estrategias de Desarrollo consideran muy levemente una cartera de proyectos de inversión pública, y ello limita sus bondades;
- d) Los Planes y/o Estrategias de Desarrollo se han efectuado sin la consideración eficaz de la inversión y la iniciativa privada, y ello contribuye también a su descrédito;
- e) Los Planes y/o Estrategias de Desarrollo no han considerado las aspiraciones y necesidades de los habitantes de la ciudad, y ello limita su efectividad;
- f) Otra (mencionar):

(13) Entre los instrumentos de planificación más utilizados está el Plan Regulador, entendido como la normativa de ordenamiento especial, zonificación, densificación y prohibiciones urbanas que norman el uso del suelo urbano. Sobre dicho instrumento circulan diversas afirmaciones, que pueden aplicarse en diversos grados al caso de Temuco:

- _____a) Los Planos Reguladores han sido excesivamente rígidos y formales;
- _____b) Los Planos Reguladores se inscriben en planteamientos idealistas, que suelen desconocer la dinámica del mercado de suelos;
- _____c) Los Planos Reguladores no encuentran respaldo en preceptos legales suficientemente prácticos, y ello contribuye a su desprestigio;
- _____d) Los Planos Reguladores, siendo instrumentos útiles, no se encuentran suficientemente actualizados y ello es bastante grave en ciudades de gran cambio y expansión;
- _____e) Los Planos Reguladores, no incluyen la variable ambiental como un elemento normativo y restrictivo para la localización de ciertas actividades;
- _____f) Otra (mencionar).

(14) Otro de los instrumentos básicos de la planificación local es la programación presupuestaria. Sobre el punto circulan también afirmaciones diversas:

- _____a) La programación y ejecución presupuestaria es un ejercicio poco arraigado municipalmente (propio de expertos);
- _____b) Casi nunca existe una vinculación estrecha entre presupuestos locales (de inversión predominantemente) y las prioridades del desarrollo local;
- _____c) Los controles a la gestión financiero-presupuestaria son poco útiles para una programación local eficaz, en función de las prioridades locales;
- _____d) La programación presupuestaria local se armoniza muy escasamente con la programación de inversiones regionales y nacionales (sectoriales) en la localidad;
- _____e) La programación presupuestaria local está en armonía con las prioridades de desarrollo de la localidad respondiendo de este modo a sus necesidades;
- _____f) Otra (mencionar).

(15) La preparación y la evaluación de proyectos (de inversión social pública) es una tarea central de la programación de la acción municipal. Al respecto también surgen observaciones de diverso carácter, como las siguientes:

- _____a) Faltan proyectos bien formulados que busquen resolver necesidades y/o problemas sentidos por la población;
- _____b) Muchos proyectos llegan incluso a ser financiados por el solo hecho de haber sido formulados, más que por los problemas que enfrentan;
- _____c) No hay proyectos en los territorios o áreas más carenciadas de la ciudad, porque allí falta capacidad profesional y técnica;
- _____d) Los problemas de formulación y evaluación de proyectos (carencias y dificultades) se deben a las grandes debilidades de profesionales y técnicos del ámbito municipal y sectorial en la región;
- _____e) Más que falta de proyectos, se necesita un marco programático que permita definir con claridad la orientación, cobertura y alcance de los proyectos a formular;
- _____f) Otra (mencionar).

ANEXO B

EL SEGUIMIENTO DE PRENSA: LOS FUNDAMENTOS METODOLOGICOS

Se llevó a cabo un seguimiento sistemático al Diario Austral de Temuco, elegido como registro significativo de la dinámica local y regional y por lo tanto interesante auscultador de la opinión pública, las temáticas de mayor frecuencia e importancia y una buena representación del rol y opinión de los actores más relevantes.

Metodológicamente se tomaron en consideración los siguientes aspectos:

- a) El Diario Austral es el único periódico de la ciudad, tiene arraigo para el conjunto de la población, se compra y distribuye en la ciudad y la región (la que constituye también prácticamente su mercado), tiene una importante sección propiamente local y regional, se expresan en él los diferentes actores sociales (su carácter monopólico fuerza a un pluralismo de cierta significación) y, lo obvio, queda registro escrito de todo ello.
- b) El seguimiento es posible por un tiempo relativamente extenso (se ha tomado el período que comprende entre Marzo y Septiembre de 1991), a partir del cual es posible establecer regularidades de opinión, efectuar un mínimo seguimiento de los problemas más importantes y obtener conclusiones con un rango importante de validez.
- c) Los medios alternativos de comunicación masivos son las radioemisoras, donde es extremadamente complejo el registro, al tiempo de obligar a un monitoreo costoso, complejo y con un rango de validez menor.
- d) El Diario Austral tiene finalmente una determinada estructura de secciones, lo que permite ordenar el análisis de los registros en términos de la opinión editorial, la crónica noticiosa local y regional, las opiniones de personeros institucionales y/o personales y la adecuación local y regional del acontecer nacional.

Con las salvedades anotadas y en el plazo establecido se efectuó el registro sistemático, para el cual se ha efectuado una selección gráfica, la que presenta el carácter de la noticia y permite construir un seguimiento mínimo, al tiempo de dar una panorámica bastante exacta de las conclusiones a las que se ha llegado.

ANEXO C

UN ESCENARIO PROBABLE DE DESARROLLO PARA TEMUCO, EN EL MARCO DE UNA SITUACION EXPANSIVA SOSTENIDA Y DE MEJORAS CUALITATIVAS EN LA GESTION LOCAL.

El objeto de este instrumento metodológico es visualizar una perspectiva de desarrollo de Temuco en un escenario favorable, el que identificamos como posible, dadas las condiciones generales y específicas que han sido descritas en los capítulos anteriores de este trabajo.

Esquemáticamente se describirán los rasgos principales de dicho escenario y se analizarán los requerimientos básicos para factivilizar el comportamiento de la ciudad y la región en la coyuntura establecida.

Se supone un horizonte temporal hasta fines de siglo, pensando que la presente década es tiempo suficiente para asentar las características que aquí se señalan. Al mismo tiempo, se trabajará con un análisis cualitativo, puesto que interesa observar a un nivel global y básico, las tendencias y los requisitos a cumplir. Con posterioridad será posible calibrar las afirmaciones expuestas sobre la base de un análisis de sensibilidad de las variables principales del escenario definido y establecer un cronograma de requerimientos y metas precisas para el desarrollo local y regional, lo que excede la naturaleza y finalidad de la presente investigación.

A) Características principales que definen el escenario probable de desarrollo para Temuco

1) Los problemas de pobreza local, provincial y regional muestran una tendencia persistente a mantenerse como debilidad básica en el desarrollo de la ciudad y la región. Aún cuando puede hipotetizarse sobre acciones de inversión social importantes en la ciudad y la región, se mantendrá el problema de calidad de vida como el principal "estrangulamiento" al desarrollo local, dada la magnitud que asumen los déficits, lo distribuida que está la pobreza en el contexto regional de influencia de la ciudad de Temuco y las dificultades institucionales e incluso de participación ciudadana efectiva para contribuir de modo más eficaz a la puesta en práctica de dichos programas. En conclusión el escenario nos muestra una preocupación pública constante y permanente por enfrentar la pobreza como cuestión central del Municipio, la Gobernación Provincial y el Gobierno Regional.

2) Un segundo elemento de este escenario (de aquí a fines de siglo) es la mayor relevancia institucional del Municipio y el Gobierno Regional, dadas las importantes modificaciones constitucionales y legales en marcha. La reforma constitucional al título XIII de la Constitución Política del Estado (aprobada el 9 de Noviembre de 1991 en el Congreso Pleno) le confiere al Estado chileno un sesgo descentralizador inédito, especialmente en lo referido al Municipio y en la instalación de la figura institucional del Gobierno Regional. Estas mayores capacidades legales (especialmente relacionadas con las competencias superiores del Municipio y el Gobierno Regional) no aseguran de por sí un cambio notable en la conducta ostensiblemente centralizadora de la institucionalidad chilena y sobre todo de su práctica cotidiana. Sin embargo, abren un espacio de posibilidades efectivas, las que permiten configurar un escenario más optimista que el actual.

3) Un tercer elemento importante es el incremento de la participación ciudadana, lo que habrá de expresarse en primera instancia en la elección municipal a efectuarse entorno a Junio de 1992. La democratización municipal con la instalación de un Alcalde y un Concejo Municipal y de un Consejo Económico y Social Comunal presenta una institucionalidad municipal reactivada socialmente. Complementariamente la instalación de un Gobierno Regional, con personería jurídica y patrimonio propio, hacen viables una cantidad mayor de oportunidades para generar condiciones de desarrollo superiores en la región. Como paralelamente ya se asiste a un incremento de la organización vecinal (aún con las restricciones existentes) es posible hipotetizar una mayor fortaleza institucional y social como factores de desarrollo local.

4) Una cuarta consideración se refiere a la activación económica en la ciudad y la región, la que suponemos positiva, tanto por consideraciones nacionales como regionales: estabilidad económica, consensos sobre los fundamentos de la economía social de mercado, especialización económica regional con un horizonte exportador extenso y mayor diversificación económica. En dicho contexto es posible proyectar un crecimiento anual relativamente estable en torno a un 5% anual, lo que asegura una expansión sostenida de la producción y el empleo. Esto implica un marco más favorable que el actual, con la consiguiente mayor disponibilidad de recursos.

5) Un aspecto fundamental en la caracterización del escenario favorable es el supuesto sobre una mayor conciencia regional y local de los actores del proceso de

desarrollo. Diferentes procesos parecen contribuir en esa dirección, como por ejemplo, una desideologización importante en el comportamiento de actores empresariales, sociales, profesionales y sindicales y que se refleja también en el comportamiento de partidos políticos y otros grupos de acción ciudadana. Un creciente sentido práctico es, por tanto, proyectable en la década de los 90. También ello deberá reflejarse en la posibilidad de construir acuerdos de mayor concreción entre los actores señalados. La existencia adicional de un clima de concertación y los acuerdos sustantivos que dan estabilidad a la idea del crecimiento con equidad completan el cuadro favorable.

6) Un último aspecto a hipotetizar en el escenario favorable es la mayor conciencia y decisión política gubernamental para avanzar en los procesos de descentralización, desconcentración y modernización de la gestión pública. Esto es básico por la tradicional importancia del "poder central" (con sus diferentes expresiones sectoriales) y por las arraigadas prácticas centralistas que forman parte del quehacer burocrático nacional. Sin embargo, el momento actual y el que se puede proyectar para la década de los 90 es el más favorable que se pueda distinguir en la historia nacional respecto de los procesos de descentralización y desconcentración. Tal situación se muestra nítidamente en el Acuerdo Político Regional-Municipal y en la reforma constitucional del pasado Noviembre. A lo anterior se agrega la creciente importancia de la modernización de la gestión pública como tarea gubernamental importante, lo que completa un cuadro inéditamente favorable desde el nivel central.

B) Los requerimientos para un aprovechamiento eficaz del escenario favorable antes descrito

1) Parece evidente que en el escenario favorable presentado ya existe una cantidad importante de supuestos, básicamente referidos a la estabilidad en las reglas del juego económico y en un crecimiento y diversificación económica sostenido y también a las condiciones favorables de la reforma constitucional y legal relativa al Municipio y el Gobierno Regional y a las elecciones consiguientes. Estas condiciones pueden apreciarse como requerimientos fundamentales, a los que agregamos los que a continuación se señalan y que buscan especificar condiciones para aprovechar el conjunto de condiciones y potencialidades de Temuco como asentamiento humano de rango intermedio.

2) Un requisito específico de la mayor importancia es la elevación cualitativa de la capacidad de gestión pública

local, concepto en el que estamos incluyendo (de modo adicional y complementario) a la Gobernación Provincial y la Intendencia Regional (prontamente el Gobierno Regional incluirá ambas formas institucionales). Esto implica acciones en varios campos, entre los que se destacan:

- i) Competencias municipales más específicas que las actuales y que se refuerzan entre sí, al tiempo que el Municipio sea más interlocutor válido para las instancias nacionales sectoriales con las que comparte funciones;
- ii) Una estructura de planta municipal cualitativamente más profesional que la actual, con las consiguientes reformas en pos de una normativa favorable a una carrera funcionaria estricta, con arreglos institucionales que aseguren mayores productividades en lo administrativo, profesional y técnico; y,
- iii) Mayores capacidades en la gestión local, provincial y regional, fruto de programas sistemáticos de adiestramiento, especialmente en lo referido al manejo de recursos, la complementariedad de los programas sociales y la acción interinstitucional.

3) Otra condición para factibilizar el escenario favorable que se tiene de referencia es disponer de un volumen de recursos significativamente superior al actual, fundamentalmente para la inversión social y manejados mediante mecanismos que aseguren una aplicación eficiente de dichos recursos y su adecuada focalización social. Los principales elementos a considerar como requisitos para un desarrollo local efectivo son básicamente los siguientes:

- i) La aprobación de las reformas establecidas a la actual Ley de Rentas Municipales, especialmente las relacionadas con el término de muchas de las exenciones relativas al impuesto territorial, la modificación severa del cobro del sistema de aseo, la duplicación del tributo territorial para sitios eriazos, pleno cumplimiento del tributo local de los profesionales por ejercicio profesional y otras contempladas en la modificación propuesta por el Ejecutivo y en primer trámite legislativo en la H. Cámara de Diputados;
- ii) Un mejoramiento general en los sistemas de recaudación de los tributos locales, incluyendo la propia municipal para proveer de un sistema de cobro o contratar sistemas de cobranza con terceros y una política nacional de los organismos pertinentes (Impuestos

Internos y Tesorería General de la República) centrada en una modernización que mejore la recaudación y que establezca mayores competencias para sus respectivas instancias desconcentradas en todo el país;

- iii) La mantención y el afianzamiento de programas de inversión social que se prioricen en los Municipios con altas coeficientes de pobreza (como el caso de Temuco), permitiéndose la existencia de recursos en el ámbito del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU) del Ministerio del Interior, de las diferentes acciones del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y de otros programas de los Ministerios Infraestructurales;
 - iv) La existencia adicional de recursos mayores por parte del Gobierno Regional, especialmente como resultado del incremento de los recursos propios, de la cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), de las cuotas que resulten de las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) y de los compromisos contemplados en los Convenios de Programación que se celebren entre los Gobiernos Regionales y los Ministerios; y,
 - v) La puesta en práctica de mecanismos que operen como tributos o derechos locales, los que en algún grado sean de beneficio municipal, como es el caso de la Ley de Patentes Mineras, la que dispone que el 30% de dichos derechos queden a beneficio de los Municipios en donde están las pertenencias mineras. Esta práctica puede ampliarse respecto de otros mecanismos en donde el rendimiento de derechos sean en algún grado de beneficio municipal, como es el caso de la Ley de Concesiones de Recorridos Urbanos, también en inicial trámite legislativo.
- 4) Un último requisito, tan importante como los demás, es el establecimiento de escenarios de concertación eficaces entre los actores sociales, políticos, profesionales e institucionales en la comuna y la región. Tal requisito no puede reducirse a las modificaciones institucionales en marcha (elecciones municipales e indirectas de consejos regionales), aunque sin duda son un hito importante en la dirección adecuada. Pero ello debe comprometer más fuertemente a actores especialmente convocantes, como el caso del propio Municipio, las Universidades Regionales, los Colegios Profesionales, las Asociaciones Empresariales y otros especialmente relevantes. Adicionalmente es

importante la realización de Encuentros en el campo cultural, de los negocios e incluso de debate político sobre la problemática y las soluciones en la ciudad y la región, en donde el papel de los medios de comunicación de masas es también vital.