

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1168
8 de julio de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**CIUDAD Y MUNICIPIO DE TEMUCO, CHILE:
SINTESIS DEL INFORME FINAL DEL ESTUDIO DE CASO**

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.

92-7-1024

INDICE

	<u>Página</u>
1. Análisis, hallazgos y proposiciones: una síntesis básica	1
2. Las dinámicas principales de Temuco: problemas y tendencias principales	4
3. La problemática municipal y la situación de Temuco . . .	10
4. La visión de los actores sociales	18
5. El enfoque de los medios de comunicación: el seguimiento de El Diario Austral de Temuco	21
6. Conclusiones y proposiciones de la investigación	24

1. Análisis, hallazgos y proposiciones: una síntesis básica.-

La ciudad de Temuco presenta avances de gran significación, en su dinámica demográfica, en su creciente influencia regional, en su diversificación económica y en su expansión urbana.- Temuco aparece como un asentamiento humano bastante nutrido de potencial, lo que es reforzado por las estadísticas básica de la última década. Esta investigación sistematiza las fortalezas, debilidades y condicionamientos de Temuco como centro intermedio, capaz de generar una dinámica activa y estable de desarrollo y de establecer un ordenamiento territorial distinto al patrón centralista prevaleciente en el país.- Los resultados de la investigación confirman todo ello.-

Los instrumentos utilizados en el presente estudio también validan estas apreciaciones.- Así ocurre con la entrevista a informantes claves, la información recogida sobre la ciudad y la región de los organismos oficiales, el seguimiento de prensa a El Diario Austral, y los análisis específicos con representantes del gobierno local, provincial y regional y con personeros del ámbito privado, profesional y universitario.- El grado de consenso obtenido es la apreciación más significativa de la investigación.-

Una similar convicción opera sobre los principales obstáculos al desarrollo de la ciudad de Temuco.- Entre ellos destaca el rezago de población pobre que posee la ciudad y que se explica por su posicionamiento central en la región de La Araucanía, la de indicadores de mayor pobreza del país.- Esta pobreza constituye un fenómeno sostenido, de modo importante explica la forma urbana expansiva de la ciudad, el tipo de especialización en servicios e informalidad que Temuco ha adquirido en la última década y contextualiza el tipo predominante de pobreza que el propio seguimiento de prensa va mostrando en el período de dicho análisis (Febrero a Septiembre de 1991).-

Mucho de los problemas de la ciudad, visualizados como tales, y que constituyen obstáculos reales y presentes en la conquista de un desarrollo que también se avizora con fuerza, son básicamente manifestaciones de la situación de pobreza antes descrita.- La segregación urbana, la creciente informalización de actividades económico-productivas, problemas severos de desempleo juvenil, el deterioro ambiental que la ciudad comienza a presentar, etc. se cuentan entre las principales dificultades.- Ello lleva a significativas carencias en necesidades básicas, lo que fuerza a la ciudad a enfrentar un incremento sostenido y de largo aliento en el campo de la infraestructura social y el suministro de servicios sociales esenciales.-

Potencialidades y problemas se entrecruzan en consecuencia, con dinámicas diversas, aunque de modo permanente, en la última década.- La superación de muchas de las insuficiencias en necesidades básicas urbanas (en Temuco) exceden a los programas correspondientes en las localidades rurales del variado entorno de centros intermedios y menores de la región de La Araucanía.- En consecuencia este avance incrementa la brecha e induce a una migración sostenida, la que se acompaña con posibilidades de empleo (servicios personales, comercio, actividades informales, etc.), lo que incrementa el nivel de problemas sociales en Temuco.-

Un hallazgo importante del presente estudio es que este diagnóstico de situación es compartido por buena parte de los actores sociales e institucionales de la ciudad y la región.- Incluso es más, es compartida la perspectiva relativamente contradictoria en la que se encuentra la ciudad.- Dicho consenso de diagnóstico se constituye en un importante factor de potencial desarrollo futuro.- Este consenso tiende a hacerse más difuso cuando se entra en las soluciones particulares de los problemas, aunque también allí el hallazgo es que también es alto y, lo que es más importante, específico.-

El diagnóstico de situación ubicó la cuestión institucional (especialmente el Municipio) en un importante lugar.- Por variadas razones, también fuertemente compartidas entre los actores, se recupera un rol importante a la gestión y a la inversión pública, determinado por una ciudad que muestra:

- a) Un potencial importante de expansión productiva que requiere al menos de una importante inversión infraestructural económica del sector público;
- b) Importantes contingentes de población en condición de pobreza que requiere de una fuerte y sostenida inversión en infraestructura social básica, y
- c) Un dinamismo de las actividades fuertemente ligado a las relaciones activas y eficientes entre el ámbito público y el privado.-

Se recupera en consecuencia, un conjunto de ideas institucionales, interesantemente reiteradas desde el ámbito empresarial como profesional, relacionadas con la racionalización administrativa (evitar por ejemplo las duplicaciones), la creciente profesionalización (un Municipio más profesional y estrictamente menos administrativo) de la administración pública y, aunque con menor insistencia, la necesaria complementariedad entre la acción local social y el Municipio.-

El Municipio es recogido como la instancia privilegiada para llevar a cabo un papel rector del desarrollo local.- Sin embargo, simultáneamente, se constatan importantes debilidades en su organización administrativa, capacidad funcionaria y relaciones con otros entes del sector público.- Adicionalmente se observa también una importante debilidad en materia de recursos y, en general, en la estructura de financiamiento.- La reforma constitucional aprobada en Noviembre de 1991 abre un desafío y un espacio importante al Municipio, especialmente si se analizan las leyes orgánicas constitucionales complementarias en actual trámite legislativo.- No obstante, la apertura de esta expectativa, de la cual también forman parte las modificaciones propuestas por el Ejecutivo en su proyecto de reforma a la ley de rentas municipales, no aseguran ni viabiliza de por sí el desarrollo local.-

La investigación concluye sobre la insuficiencia de las metodologías de planificación y gestión local que son funcionales a un desarrollo local de significación.- Existe, desde la partida, una debilidad estructural en el Municipio y en la articulación entre los actores del desarrollo económico y social de la localidad.- Se ha establecido la necesidad de afianzar modalidades de gestión modernas, mejorar los sistemas de información, trabajar esquemas de planificación estratégica y confeccionar completas carpetas de proyectos asociadas a las diferentes fuentes de financiamiento actuales y potenciales.-

En definitiva, la perspectiva de desarrollo de Temuco hacia una ciudad intermedia afianzada aparece clara, aunque es necesario acometer de modo simultáneo esfuerzos en la infraestructura social y económica y hacia la diversificación económica.- Hay problemas institucionales severos para la puesta en marcha de esquemas de gestión adecuados y precisos, aunque se encuentra en marcha un poderoso proceso de cambio institucional y legal, al que se agrega la importante dinámica electoral municipal de mediados del año 1992.-

La asesoría técnica en gestión local, en y más allá del municipio, parece imprescindible para viabilizar la perspectiva de desarrollo señalada.- Especialmente en capacitación profesional y técnica, preparación y evaluación de proyectos sociales, instrumentos básicos para la planificación urbana, gestión y monitoreo tributario y otros campos más específicos.-

2. Las dinámicas principales de Temuco: problemas y tendencias principales.-

A continuación, se establecen un conjunto de afirmaciones centrales a las que se ha llegado en la presente investigación y que constituyen una precisa desagregación sobre la problemática de Temuco en cuanto asentamiento intermedio sujeto del presente análisis y sobre los márgenes de acción que se dan en la actual situación.-

El análisis incluye una presentación esquemática, simple y breve, que está referida a los siguientes aspectos: el rol de Temuco como centro de influencia regional; el carácter y la forma que ha adoptado el crecimiento demográfico de Temuco y sus persistencias; los problemas urbanos, ambientales y de funcionamiento de la ciudad; el carácter de la segregación social que la ciudad expresa; la insuficiente concertación efectiva entre los diferentes actores sociales y la complejidad del marco institucional público.-

A) Temuco ha afirmado su carácter de asentamiento humano principal (cabecera regional) en un sistema relativamente estructurado.- Esta constatación tiene diferentes y complementarias argumentaciones, y es precisamente su simultaneidad la que explica un liderazgo regional tan persistente.

a) La centralidad de Temuco incluso se ha proyectado (área de mercado, influencia cultural, prestación de servicios especializados) más allá de la actual IX Región de la Araucanía, que se expresa en la irradiación mayor de las actividades señaladas que se expande hacia el Norte en la zona central de la VIII región del Bío-Bío (especialmente hacia Chillán) y en el área norte de la Región de Los Lagos (especialmente en la provincia de Valdivia).-

b) El sistema de transportes regional, la estructura de comercialización y su alta especialización en servicios ha afianzado el rol de capital regional de La Araucanía, lo que se ha visto reforzado por el fortalecimiento del eje caminero Norte-Sur y la consiguiente debilidad en la conservación y mantención de las redes viales secundarias.-

c) La existencia de un cambio relativo, aunque significativo, en la especialización económico-productiva de la región y de la ciudad, al disminuir el rol prevaeciente de la producción agrícola y al establecerse una economía más diversificada, especialmente en nuevos ámbitos industriales y de servicios.- Ello ha contribuido poderosamente a incrementar el rol dominante de Temuco en la región.-

d) Temuco concentra buena parte de las decisiones fundamentales en el ámbito de la inversión pública como privada.- A ello acompaña el hecho de concentrar abiertamente los recursos humanos calificados en la gerencia empresarial y en la gestión pública.- Se establece así un centro decisional que monopoliza buena parte de niveles decisionales que se encontraban más difusos en el conjunto de la región de La Araucanía hasta tiempos recientes.-

B) El crecimiento poblacional de Temuco, sostenido y persistente, está en el fondo de la explicación de su rol central en la región y la proyección, es que se trata de una situación permanente.-

a) La región de La Araucanía muestra una alta proporción de población rural, en condiciones de grave pobreza distribuida en un disperso y variado sistema de asentamientos humanos intermedios y menores.- La especialización en la agricultura campesina favorece la expulsión de la población (en particular joven) al surgir un mercado de fuerza de trabajo limitado y con bajas expectativas de expansión inversionista.- Temuco concentra esta población proveniente desde los diferentes confines de la región (del área costera, precordillerana e incluso de la depresión central).-

b) Temuco presenta (particularmente en la última década) una economía terciaria de significación, con una expansión importante de las actividades informales (especialmente en comercio y servicios), con lo que la ciudad va mejorando su adaptabilidad para la sobrevivencia de importantes contingentes pobres y de migrantes que provienen de toda la región y aún de zonas extraregionales.-

c) La ciudad, ubicada en el eje central del país y bien conectada a las redes camineras y ferroviarias, cumple también cabalmente con las condiciones esenciales de las "localidades de transición" en la migración rural-metropolitana, entendida como la modalidad principal de movilidad de la población chilena.- Este rol de "estación intermedia" favorece una concentración adicional importante de población.-

d) La ciudad puede aún concentrar contingentes mayores de población, en la medida que sus problemas urbanos, ecológicos y de funcionalidad general, no alcanzan todavía un carácter crítico. Aún cuando éstos son graves. En esa medida Temuco ofrece también una cierta disponibilidad, aunque ésta haya ido disminuyendo fuertemente en los últimos años.-

C) En la última década Temuco ha concentrado una gran cantidad de problemas urbanos, ambientales y de funcionamiento general, con lo que expresa una realidad crecientemente compleja, al punto que sin una severa mejoría en la gestión territorial, se pueden consolidar peligrosas deseconomías.-

a) Se observan importantes aumentos en el valor del suelo urbano y en requerimientos cada vez mayores para la expansión de las redes de servicios esenciales (agua potable, alcantarillado, electricidad, etc.), ligadas a la fuerte expansión física experimentada por la ciudad.-

b) Es posible percibir (especialmente en la última década) algunos indicadores propios de una metropolización deseconómica: incremento de los ruidos y del requerimiento del viaje intraurbano; dificultades mayores en el sistema de basuras y su tratamiento; notable expansión de la economía informal y "conquista" de zonas y vías centrales y pericentrales; incremento de las formas metropolitanas de delincuencia y consiguientes problemas de seguridad ciudadana.-

c) El compromiso creciente de suelo agrícola de alta productividad, la contaminación de las aguas y el deterioro de la tierra como recurso, generan una situación ambiental difícil, la que requiere de acciones públicas y privadas difíciles de efectuar y que exigen elevar el nivel de conciencia ambiental en la ciudad y la región.-

d) Observamos, en consecuencia, una ciudad extendida, la que muestra diferentes zonas, entre las que destacan un centro más estrictamente institucional, de servicios y comercial; varios pericentros de problemática diferenciada; y distintas áreas periféricas también con variados grados de marginalidad.-

D) Temuco expresa situaciones de segregación social especialmente graves, acercándose a la problemática más genérica de las metrópolis subdesarrolladas, aunque con importantes particularidades.- Esto conduce a visualizar a esta ciudad en función de "secciones diferenciadas" en una concepción urbana y social.-

a) El centro de la ciudad ha cambiado significativamente su sentido económico y urbano.- Allí se ha ido consolidando el predominio de la plaza comercial, financiera y de los servicios públicos.- Este espacio adquiere una importancia representativa e institucional, habiéndose desplazado un importante contingente de población residencial.- Estos movimientos son de distinto carácter, porque incluyen a

sectores de menores ingresos expulsados por valorización del área y sectores de ingresos altos que se desplazan hacia áreas residenciales más privadas y seleccionadas.-

b) En varias áreas pericentrales se van estructurando espacios ciudadanos de distinta naturaleza, contituyendo zonas de distinto grado de consolidación, aunque con una densificación bastante menor a la del centro, con fuerte integración de sectores sociales medios, con una cierta mantención del "sentido de barrio", con espacios recreativos propios y con cierta particularidad urbana y social.-

c) Adicionalmente, existen áreas periféricas menos estructuradas que las anteriores, fuertemente determinadas por acciones estatales (localización de programas de vivienda social, principalmente) como también por acciones sociales (toma de terrenos, consolidación de campamentos, etc.), las que han dado lugar a amplias áreas pobres, muy sensibles a la acción gubernamental sectorial, regional y municipal.- Existen en estas zonas una baja densidad poblacional, fuerte dependencia del costo de transporte (porque el trabajo no está predominantemente en las mismas zonas y la ciudad se ha extendido perdiendo su característica peatonal) y un importante potencial de participación social organizada.-

d) También es posible observar la existencia de territorios propiamente marginales (las zonas de extrema pobreza, principalmente), ubicados en las periferias de la ciudad, y en los intersticios propios de una ciudad extendida y de baja densidad.- También aquí se dan las situaciones de mayor conflicto ambiental.- Estas áreas establecen zonas sociales de pobreza generalizada, dificultades de integración social y de participación ciudadana y una alta composición de migrantes desarraigados.-

E) La ciudad de Temuco expresa una acción escasamente concertada de sus actores socio-económicos efectivos (empresarios, profesionales, universitarios, sindicales, culturales y otros), lo que dificulta una acción ciudadana fuerte, expresando ello una gran debilidad de Temuco para enfrentar los desafíos de desarrollo, que en otros campos la ciudad parece enfrentar con mayor eficiencia (diversificación económica, expansión de la ciudad e influencia regional y extraregional).-

a) Los actores empresariales privados han concentrado su accionar en sus "negocios", preocupados preferentemente de invertir de un modo más seguro e incorporando al efecto asesoría profesional y técnica.- Su acción corporativa se

ha dedicado a demandar el establecimiento de reglas del juego precisas: bandas de precios, seguridades de inexpropiabilidad, contabilidad agrícola, etc.- La acción interramas empresariales no es muy significativa, entre otras cosas por el liderazgo agrícola tradicional.-

b) Los actores sindicales muestran una gran debilidad interna, basada en un sindicalismo campesino menor, fuertemente reivindicador de la tierra y demandante de una acción gubernamental difundida en el campo de asistencia técnica, crediticia y de fomento.- Las actividades industriales y de servicios han dado lugar a un sindicalismo urbano, difícilmente integrado a los movimientos campesinos.- Ello conduce a una cierta fractura social sindical como explicación principal de la debilidad de este actor social en sí y de su menor disponibilidad para concertar acciones con otros actores.-

c) Los actores profesionales y universitarios (vistos en una perspectiva más comprensiva de ellos) constituyen un factor de poder social y cultural relativamente reciente y que posee una influencia eventual como factor de desarrollo de la ciudad y la región.- Su principal ventaja es su capacidad de convocatoria, aunque más como un potencial que como una realidad consolidada.-

d) Los actores más propiamente políticos, léase los partidos políticos como expresión de la participación y los anhelos ciudadanos, muestran una conducta de reanimación en el último tiempo, aunque su accionar está todavía limitado, se mueven en un plano más bien doctrinario y son muy dependientes de las dinámicas políticas nacionales.-

F) La problemática de Temuco está también influida por un marco institucional público complejo, diverso y con dificultades profesionales y técnicas importantes, lo que hace difícil su convocatoria, el manejo coherente de los recursos y que debilita la acción gubernamental.- Con todo, las reformas institucionales en el ámbito municipal y regional, abren un camino de importantes expectativas.-

a) La responsabilidad institucional más directa la ejerce la Municipalidad, la que prioritariamente enfatiza acciones en el ámbito de la calidad de vida esencial de los sectores más pobres, en el ordenamiento urbano, en la administración de servicios generales y en la educación básica y salud primaria.- No obstante, este amplio marco de competencias conspira respecto de la eficacia municipal. Ello se agrava con la debilidad de los recursos y las dificultades de personal y de la estructura profesional y técnica.-

b) La Gobernación Provincial ejerce potestad sobre un ámbito territorial más extenso (la provincia), aunque con competencias y recursos más limitados, lo que la lleva a concentrar sus actividades de coordinación en el medio rural.- Su compatibilización con el ámbito municipal aparece con cierta complejidad, aunque su rol puede mejorarse, especialmente en la mayor coherencia de la acción pública en los sectores sociales y en el ámbito rural del entorno a Temuco.-

c) La Intendencia Regional, próxima a investirse como Gobierno Regional, tiene una poderosa influencia en cuestiones de inversión pública que influyen en la ciudad de Temuco.- Al mismo tiempo, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales (y particularmente de la Secretaría de Planificación y Coordinación, SERPLAC), ejerce dicha influencia, en contacto con las respectivas contrapartes sectoriales nacionales.-

d) Institucionalmente el cuadro gubernamental se completa con la expresión en la ciudad y la región de las diferentes instancias nacionales, las que no siempre se vinculan estrechamente con las instituciones del gobierno territorial.- Tal situación ofrece un buen campo de resolución en las reformas constitucionales y legales que se avecinan, aún cuando todavía sea necesario recorrer el camino práctico de dichos cambios.-

3. La problemática municipal y la situación de Temuco

A) El sistema municipal:

Desde mediados de los setenta, en Chile se ha desarrollado un proceso de revalorización de las administraciones locales, que se ha traducido en las sucesivas reformas a la Ley Orgánica Municipal (1976, 1988, 1991), en ampliación de su papel en el desarrollo nacional y la transferencia de ciertas funciones del área social (salud primaria y educación).

En este contexto, el municipio o la municipalidad forma, hasta la fecha, parte del sistema de Gobierno y Administración Interior del Estado, aunque con carácter descentralizado (personalidad jurídica, patrimonio propio y facultades privativas) y le compete la administración local de la comuna que es el nivel territorial básico de la división político administrativa chilena.

Dentro de este concepto multifuncional, el alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad, correspondiéndole ser la autoridad de la comuna (toma decisiones, dicta resoluciones, decretos y ordenanzas) y el rol de líder de la comunidad, en su calidad de Presidente del Consejo de Desarrollo Comunal, CODECO.

Sus principales funciones exclusivas son: representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad; administrar los recursos financieros de la municipalidad; administrar los bienes municipales y nacionales de uso público de la comuna que corresponda, dictar resoluciones obligatorias de carácter general o particular; coordinar el funcionamiento de la municipalidad con los órganos de la administración del Estado y presidir el CODECO.

En cuanto al Consejo de Desarrollo Comunal, busca ser el órgano de representación comunitaria; en tal calidad, está compuesto por representantes de las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales, y por los representantes de las "actividades relevantes", generalmente el empresariado local.

El CODECO, tiene las siguientes facultades co-decisorias: la aprobación del Plan de Desarrollo Comunal y del Presupuesto Municipal; la aprobación del Proyecto de Plan Regulador Comunal; el establecimiento de derechos por servicios municipales y concesiones, así como tributos que graven los

bienes o actividades que tengan una clara identificación local o estén destinados a obras de desarrollo comunal, entre otras.

En cuanto a sus atribuciones exclusivas, el CODECO debe: conformar la terna a partir de la cual el COREDE elige al Alcalde y fiscalizar la actividad de éste; recomendar al alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal y citar o pedir informes a los funcionarios municipales en materias de su competencia.

En cuanto a las Unidades Municipales y la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, la Ley Orgánica Municipal actualmente en vigencia, ha definido la organización interna de las municipalidades determinando que dispondrán de diversas unidades, las que colaborarán con el alcalde y el CODECO para el ejercicio de las funciones municipales. Aún cuando cada una de estas unidades tiene un jefe específico, el responsable superior de todas ellas es el alcalde. Dichas unidades se denominan Dirección, Departamento, Sección u Oficina, de acuerdo a la importancia de la función en el contexto de la municipalidad y el personal que se desempeña en ellas.

En líneas generales, estas unidades son, al menos: una Secretaría Municipal; una Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación; una unidad de Desarrollo Comunitario; una unidad encargada de Obras Municipales; una unidad encargada de Tránsito y Transporte Público, una de Administración y Finanzas, y una de Asesoría Jurídica y Control.

Las reformas al sistema regional y municipal acordadas en 1991, establecieron la reforma al título XIII de la Constitución Política (Noviembre 1991) y modificaron la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Marzo 1992). Se introducen significativos cambios, a nivel de la génesis de las autoridades (elección democrática de alcaldes y concejales), con la creación de un órgano nuevo, el Concejo Comunal (y suprimiendo el CODECO) y estableciendo un nuevo órgano de participación comunitaria: el Consejo Comunal Económico y Social.

Ello lleva a definir la actual fase municipal como de cambio, al que se agrega la nueva legislación sobre Gobierno y Administración Regional, en actual trámite legislativo y acordada su promulgación antes de las elecciones municipales del 28 de Junio de 1992.

Adicionalmente, se han contemplado modificaciones a la Ley de Rentas Municipales, introduciendo cambios que tienden a fortalecer los ingresos municipales y afianzar el rol socialmente redistributivo del Fondo Común Municipal.

B) La Problemática del Municipio de Temuco:

B.1) Problemática General:

- (*) Es clave la situación de pobreza de un importante contingente de la población comunal, sumado a las políticas de ajuste que en la década pasada redujeron el gasto social y los trasposos presupuestarios, expuso al municipio a situaciones de creciente demanda social por mayores servicios, que fueron enfrentadas con criterios básicamente asistenciales y con recursos insuficientes. Las nuevas condiciones políticas del país hicieron públicas estas demandas, de modo que la actual administración municipal debe enfrentar fuertes presiones sociales para mejorar la calidad de vida de buena parte de la ciudad, deteriorada por el crecimiento demográfico y urbano, y la falta de recursos.
- (*) La puesta en práctica de políticas de compensación social a través de fondos regionales (FNDR) y comunales (FCM) y de fondos de inversión social, con importante participación del Municipio en la proposición y ejecución de proyectos, reforzó el rol municipal en la solución de las carencias de la población comunal y, de este modo, concentra las demandas sociales más que cualquier otra institución pública local.
- (*) La magnitud de las necesidades comunales exceden la capacidad económica del municipio y hacen necesarias estrategias de optimización de estos recursos escasos.- Sin embargo, la decisión acerca de los fondos disponibles se hace en base a criterios de corto plazo. No hay un esquema de planificación de inversiones que permita concentrarlas en un área o sector específico, para conseguir una mayor efectividad en el uso de los recursos. La incapacidad de generar un plan de inversiones se relaciona con la limitada visión acerca de la función municipal que ha predominado al interior del municipio, con las dificultades legales para constituirse en un verdadero gobierno local y con la ausencia de equipos profesionales calificados.
- (*) La Municipalidad de Temuco presenta una insuficiente capacidad técnico-administrativa, debido a restricciones legales y económicas, que se reflejan en la inexistencia de una carrera funcionaria y en la presencia de un régimen de remuneraciones incapaz de competir con el sector privado.

La Municipalidad de Temuco presenta graves limitaciones en todos los niveles de gestión y de planificación: no existe en la actualidad un Plan de Desarrollo Comunal, no hay lineamientos de política o estrategias de mediano ni largo plazo, y tampoco hay una completa carpeta de proyectos, carece de un equipo de trabajo multidisciplinario capaz de utilizar la información y la infraestructura existente para generar un banco de proyectos destinados a atender áreas o problemáticas preferenciales del desarrollo de Temuco, de acuerdo a un marco estratégico también por definir.

- (*) La estrategia de cambio para cubrir la distancia entre la situación actual y la deseada, se articula, sin lugar a dudas, con la formulación de objetivos de desarrollo compartidos, con el aprendizaje de la planificación democrática, con la apertura de verdaderos espacios para la participación de la comunidad en la gestión de la municipalidad y con la construcción de una capacidad de concertación entre los diversos actores en el proceso de desarrollo local.

Viabilizar esta estrategia se constituye en el principal desafío para el municipio, y exige una serie de acciones al interior de la institución municipal y en su interacción con la comunidad: (i) cambios de orden administrativo e institucional para hacer más eficiente y operativo el organigrama municipal; (ii) la generación democrática de alcaldes y concejales; (iii) promoción de la participación comunitaria; (iv) generación de canales de información y comunicación con la comunidad; y, (v) representación de los partidos políticos y las organizaciones sociales comunales en el concejo.

B.2) La problemática específica:

Condicionantes de la Gestión Municipal:

- (*) La magnitud de la población comunal constituye una primera condicionante para la gestión municipal. El crecimiento demográfico, el desarrollo de nuevas actividades económicas, el surgimiento del sector informal y la fuerte expansión urbana asociada, se desarrolló sin que fuera posible, por razones presupuestarias y normativas adecuar la planta municipal a las exigencias de las nuevas tareas generadas.
- (*) Una segunda condicionante, también relacionada con el crecimiento demográfico y la extensión del área urbana, es el incremento del gasto municipal en servicios: extracción de basuras domiciliarias, alumbrado público, mantención de áreas verdes, atención a sectores marginales ante desastres naturales, etc.

- (*) Una tercera restricción es la importante presencia de población pobre, que requiere de atención social permanente y determina las prioridades de cualquier plan de desarrollo futuro. El problema de la pobreza condiciona las estrategias de desarrollo tanto como las modalidades de acción municipal, de acuerdo a la estratificación y características de los diferentes grupos que conforman el mapa de la pobreza comunal.
- (*) Otra característica es la permanente migración hacia Temuco de población de origen rural o de centros poblados menores de la Región. Parte importante de esta población que se incorpora corresponde a estratos socioeconómicos que requieren la atención del municipio.
- (*) Finalmente, otra condicionante para el desarrollo la constituye la incipiente segregación social, que puede verse reflejada en visiones antagónicas acerca de la realidad y las proyecciones futuras de desarrollo comunal. A pesar de las disparidades sociales, actualmente existe consenso acerca de los principales problemas urbanos y sociales, los cuales hay que incorporar en las propuestas políticas y técnicas del gobierno local, para evitar un progresivo distanciamiento entre los actores locales.

B.3) La Gestión y la Planificación Municipal

- (*) La Secretaría de Planificación Comunal (SECPLAC) es la encargada de "la preparación y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna". En la Municipalidad de Temuco, el proceso formal de elaboración de proyectos se inicia en Octubre de cada año con la recepción de ideas de proyecto de las direcciones municipales, a partir de las cuales SECPLAC elabora un listado de anteproyectos que es presentado al CODECO para su priorización y selección. Los anteproyectos seleccionados se constituyen en proyectos y se incluyen en el presupuesto del año siguiente.

La nueva administración ha cambiado este proceso incorporando en la proposición y selección de ideas de proyectos al conjunto de los directores municipales, sin embargo persiste el rol formal de la SECPLAC, que recibe las ideas de proyecto cuando ya existe la decisión de ejecutarlas.

- (*) La participación de la comunidad es menor, aún cuando hay interés en incorporarla en las decisiones acerca de las inversiones municipales, pero no se cuenta con un marco legal que favorezca la participación, ni con la experiencia

que permita ponerla en práctica. Se ha comenzado por la realización de reuniones en que el Alcalde y los directores municipales exponen las prioridades y avances del municipio y las Juntas de Vecinos, a su vez, presentan sus principales demandas y necesidades. Aún cuando los planteamientos de las organizaciones territoriales puedan verse reflejados en proyectos concretos, la participación sigue siendo restringida y no incluye claramente la posibilidad de intervenir en la selección y priorización de los proyectos; ni mucho menos en la definición de una línea estratégica para la acción municipal.

- (*) La Municipalidad de Temuco presenta graves limitaciones en todos los niveles de gestión y de planificación : no hay actualmente un Plan de Desarrollo Comunal, no hay lineamientos de política o estrategias de mediano ni largo plazo, y tampoco hay una carpeta completa de proyectos. Por esta razón la coordinación con las oficinas sectoriales, sólo puede surgir en torno a proyectos concretos, y es de carácter informal.

La SECPLAC carece de un equipo de trabajo multidisciplinario capaz de utilizar la información y la infraestructura existente para generar un banco de proyectos destinado a atender áreas o problemáticas preferenciales del desarrollo de Temuco, de acuerdo a un marco estratégico también por definir.

No existe la secuencia lógica de diagnóstico, estrategia y proyectos. La Dirección de Desarrollo Comunitario cuenta con buena calidad de información proveniente de las fichas CAS 2 y del trabajo de terreno, pero no se ha ingresado a una base de datos a pesar de tener el equipamiento computacional necesario, que permitiría actualizar la información y elaborar indicadores específicos para el diseño y evaluación de proyectos. Tampoco hay reuniones permanentes y efectivas de equipo para diseñar líneas estratégicas que den un marco para la formulación de proyectos.

- (*) El presupuesto municipal puede ser un instrumento de planificación y de gestión. Representa la forma que adoptaran los ingresos y los gastos para la realización de las tareas municipales, por eso es más que una herramienta de administración interna del municipio, y puede ser muy importante para la gestión urbana en la medida que permite programar las intervenciones del municipio en el desarrollo urbano y en las actividades de la ciudad. En la Municipalidad de Temuco hay una excelente programación presupuestaria, lo que permite una buena planificación de las inversiones municipales, además existe la capacidad de

generar mayores ingresos. Sin embargo, la mencionada carencia de proyectos ha significado relativizar este instrumento y transformarlo en un ejercicio rutinario para mantener las cuentas en orden.

(*) La municipalidad ha destinado una cantidad importante de sus recursos a inversión, los cuales se suman a la inversión sectorial y del FNDR, pero el impacto urbano de dichos recursos es difuso, porque no existe un criterio territorial en la programación de inversiones. Los dineros provenientes de diversos fondos se asignan de acuerdo a las características de cada uno de ellos. El Municipio prácticamente no tiene participación en la asignación de recursos sectoriales, que suman más del 60% de la inversión total, pero la carencia de objetivos claros de desarrollo urbano y la inexistencia de una programación de las inversiones dificulta aún más las posibilidades de acuerdo con las oficinas sectoriales que intervienen en el desarrollo urbano de la ciudad.

(*) El municipio debe contar con información actualizada acerca de los diversos procesos urbanos, del impacto de sus proyectos y políticas y que le permita construir indicadores para evaluar sus variadas intervenciones en el desarrollo de la comuna. Es importante destacar que:

. Respecto de los Bienes Raíces, la Municipalidad cuenta con información de Impuestos Internos sobre los roles tributarios de las propiedades y recibe del INE información censal y precensal, debido a que no hay un catastro.

. Todos los departamentos que generan ingresos están integrados a una red computacional: Tesorería, Contabilidad, Cobranza Administrativa, Personal y Remuneraciones, Inventario, Obras, Tránsito, Juzgado de Policía Local y Desarrollo Comunitario. Así se mantiene automáticamente actualizada la información de estados de pago, morosidad e ingresos diarios por concepto de patentes, derechos municipales e impuesto territorial.

. Educación y Salud también están integrados a la red, lo cual permite llevar un registro actualizado de asistencia de alumnos, atenciones de salud, ingresos de ambos servicios por sus prestaciones y gastos de remuneraciones y mantención. Estos departamentos administran sus propios recursos y sólo están en coordinación con la Dirección de Finanzas.

. La información de tipo contable es completa y actualizada. Cada tres meses se entrega a cada dirección municipal y al

CODECO un balance y al departamento educación se le envía cada mes un informe de la curva de asistencia media. Cada Director puede solicitar la información que necesita y se le entrega actualizada.

. La Dirección de Desarrollo Comunitario cuenta con buena calidad de información proveniente de las fichas CAS 2 y del trabajo de terreno, pero no se ha ingresado a una base de datos a pesar de tener el equipamiento computacional necesario.

Las limitaciones del municipio de Temuco son principalmente técnicas, aunque también financieras, legales, administrativas y de recursos humanos.

- (*) La limitación institucional y técnica más importante del Municipio de Temuco es la carencia de un equipo de profesionales con capacidad para enfrentar la dinámica urbana, diseñar proyectos y definir estrategias de desarrollo para la ciudad, que permita a la Municipalidad asumir a cabalidad el rol de promoción del desarrollo comunal que le asigna la Ley. Esta carencia explica el rol pasivo del municipio frente a la dinámica urbana que se vive en la ciudad, su tradición asistencial, la falta de proyección de sus acciones y el desperdicio de un importante potencial de participación de la comunidad organizada y de la empresa privada, ambos sectores interesados en la forma que puede adquirir el crecimiento de la ciudad.

La carencia de equipos de trabajo en las diferentes direcciones municipales, capaces de diseñar estrategias integradas frente a los problemas urbanos, impide definir con claridad el tipo de profesional que se necesita y las tareas que debería atender si se le contrata, lo cual dificulta un mejoramiento de la planta municipal.

Las limitaciones técnicas son especialmente graves en la Dirección de Obras, a la cual el Reglamento Municipal le asigna las tareas de elaborar el Plano Regulador, definir seccionales, la conservación del patrimonio arquitectónico urbano y prevención del deterioro ambiental, todas ellas tareas fundamentales para un desarrollo urbano armónico.

La deficiencia de instrumentos de gestión más significativa es la inadecuación del Plano Regulador a la realidad urbana de Temuco. Este fué elaborado en el año 1983 y restringe la construcción en altura en las áreas centrales y pericentrales, lo que ha forzado el crecimiento en extensión de la ciudad y reducido las posibilidades de construcción en el centro, con el consiguiente deterioro urbano.

Tampoco hay un levantamiento topográfico, de modo que Obras no se constituye en una efectiva contraparte técnica frente a los proyectos de las empresas constructoras que presentan sus propios estudios.

4. La visión de los actores sociales.-

A) Aspectos generales y metodológicos

Dado el carácter del estudio se consideró imprescindible efectuar un sondeo sistemático a diferentes actores sociales de la realidad local y regional.- Al efecto se estableció una encuesta que consideró un conjunto extenso de consultas y que fue efectuada a más de cincuenta informantes claves locales y regionales.- El fundamento conceptual de este instrumento diseñado es reconocer en los actores sociales protagónicos de una localidad a los realizadores del diagnóstico como de las soluciones posibles al desarrollo.- Trabajar con este método permite, a su vez, llegar a conclusiones objetivizables sobre la base de una radiografía completa de informantes, la que queda retratada de la lectura del listado de ellas. Finalmente el trabajar con un instrumento escrito, que requiere por parte del consultado una definición precisa (la respuesta sobre el porcentual de acuerdo con las afirmaciones que se efectúan), se constituye en un acervo de conocimiento fundamental para los objetivos de esta investigación.-

B) Principales conclusiones de la consulta sistemática.-

El instrumento utilizado, tanto por sus características internas (tipos de consultas y de alternativas), como por su chequeo metodológico previo y sobre todo la extensión y variedad de entrevistados consultados, permite obtener un conjunto importante de conclusiones.-

Las principales conclusiones son las siguientes:

- (*) La coincidencia (en sentido de las respuestas como en la graduación similar de ellas) entre los entrevistados es de muy alta significación.- Actores de tan diferente extracción social, pertenencia estamentaria, trayectoria pública y/o privada, edad y sexo, coinciden de modo significativo.- Esta situación se aprecia en la visión sobre los problemas más graves de Temuco, aunque se extiende a buena parte de las explicaciones del crecimiento, la segregación, el desorden urbano, la especialización económica y la relación de la ciudad con su entorno regional.- Los grados de consenso se aprecian en menor

medida (aunque también de un modo importante) en las consultas que apuntan hacia las modalidades de gestión y la problemática institucional del desarrollo de la ciudad (en particular sobre la situación del Municipio).-

- (*) La apreciación de la pobreza como una cuestión que cruza el conjunto de la problemática de Temuco y de la región, ya sea que se aprecie como un obstáculo significativo y un freno al desarrollo, por consideraciones éticas y de justicia o porque simplemente se trata de una realidad indesmentible y permanente.- De ese modo, y con los correspondientes enfoques que predominan, se rescata la acción gubernamental (central, sectorial o comunal) en el amplio ámbito de la infraestructura y la provisión de servicios esenciales.-
- (*) Otro aspecto establecido con notable unanimidad por los informantes es la situación de creciente desorden urbano que la ciudad va expresando, tanto como resultado de su crecimiento población (predominantemente por captaciones migratorias de su entorno) como por la ausencia y/o debilidad de normas urbanas precisas y pormenorizadas o por la falta de las fiscalizaciones y controles del caso.- Se aprecia la situación como crecientemente problemática, aunque también prevalece el juicio relativamente unánime de que Temuco está "todavía" en los márgenes de una situación reparable y bajo control, pero que requiere conciencia, premura y recursos.-
- (*) Desde el punto de vista institucional se aprecia un juicio bastante generalizado que apunta a la responsabilidad municipal predominante, aunque se señalen otras instancias, a veces definidas como de acción complementaria y en otros casos como duplicidad o a lo menos competencias compartidas.- El juicio sobre las capacidades municipales muestra una cierta conformidad sobre su rol (competencias, trayectorias de acción social, reconocimiento de la ciudadanía), aunque una importante disconformidad sobre su "deber ser", porque en la práctica todos le piden mucho más al Municipio y reconocen que su mejoramiento profesional, los incrementos esperados de recursos y el manejo técnicamente más competente de los servicios a su cargo son cuestiones de la mayor importancia.-
- (*) Existe, tanto en el diagnóstico como en el plano más propositivo, un reconocimiento por una mayor profesionalización y un perfeccionamiento general del proceso de gestión local, entendido preferentemente como una cuestión que afecta al Municipio y que implica adaptación y capacitación del personal, mejoras en los mecanismos de información y atención al público usuario, mejoramiento de

la cartera de inversiones (especialmente sociales) y perfeccionamiento de sus mecanismos de recaudación.-

- (*) Finalmente debe destacarse un juicio bastante generalizado sobre la participación ciudadana.- Aunque se reconozca en algunos casos su rol en el desarrollo local, la gran mayoría de los consultados opinó sobre la precariedad organizativo social en la ciudad, la atomización de las organizaciones, sus débiles vínculos entre sí y con la autoridad local y regional.-

5. El enfoque de los medios de comunicación: el seguimiento de El Diario Austral de Temuco.-

Con el objeto de contribuir al estudio, 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.-

Las principales conclusiones a las que se ha arribado son:

- (*) La problemática de la ciudad de Temuco forma parte de El Diario Austral, aunque no de un modo dominante, dado que estamos frente a un medio de expresión nacional con secciones regional y local.- Allí se da cuenta de las opiniones de los actores (principalmente de aquellos con mayor representación institucional pública y privada), de la vida social, de las actividades deportivas (bastante importantes en cantidad y en atención periodística) y de cuestiones de la vida cotidiana, principalmente de la crónica policial y de accidentes de variado tipo.- En ocasiones, determinados problemas locales adquieren mayor importancia en El Diario Austral, lo que se expresa principalmente en los titulares de primera página y en la página editorial.- Han destacado así problemas de pobreza significativos (donde está muy ligado este análisis local a la problemática regional), situaciones derivadas del desorden urbanístico y la adopción de diversas normas y las cuestiones locales sensibles a la política nacional (bandas de precios para productos agrícolas, apoyo a pequeños y medianos empresarios agrícolas, etc.).-
- (*) El Diario Austral expresa las dinámicas y el acontecer regional de un modo parecido a su preocupación por lo local.- Se trata de un vocero regional, aunque más propiamente provincial (en donde Cautín constituye su espacio natural de preocupación, relegando la problemática provincial de Malleco a un lugar de menor relevancia), en la misma línea del análisis del acápite anterior. Ello está influido por un sistema de corresponsalía más que por una búsqueda directa de la noticia y el acontecimiento.- También la problemática regional que se presenta está influida por la acción de las autoridades públicas (visitas, inauguraciones) y de representantes privados de significación. Se observa una mayor relevancia de los temas asociados a la producción agrícola, y sobre todo a la cuestión de los precios, la asistencia técnica y crediticia.- También tienen importancia las demandas de la

población regional, sobre todo el mejoramiento y la conservación de caminos rurales, los problemas de operación del sistema de salud y las condiciones educacionales.-

- (*) El Diario Austral le da buena cobertura a la situación nacional, superior a sus secciones local y regional, en donde resume las cuestiones más relevantes que presentan los diarios a nivel nacional, siguiendo la línea editorial e informativa de El Mercurio.- No es frecuente sino más bien excepcional que un suceso o acontecimiento nacional tenga una lectura regional precisa y específica.- Más bien, en los días siguientes al surgimiento de una noticia nacional, se recoge la réplica de personeros locales o regionales.-
- (*) Un hecho bastante notable es que el Diario Austral muestra, tanto en su línea editorial como en la expresión de dirigentes políticos locales y regionales, en dirigentes sociales y empresariales, en observadores profesionales y en entrevistados eventuales directos de la opinión pública, un alto grado de consenso.- Ello expresa una interesante potencialidad local y regional, porque se comparte un diagnóstico sobre la problemática como sobre la jerarquía que los distintos problemas regionales y locales tienen.- Las controversias que aparecen, incluso las que se presentan en la página editorial, tienen más una sobrecarga ideológica y hasta doctrinaria, pero difícilmente aparecen los actores reales locales y regionales difiriendo significativamente sobre sus problemas concretos.-
- (*) El análisis efectuado permite afirmar, que existe una notable diferencia entre la gran extensión de la problemática local y regional que se presenta en El Diario Austral y la débil presencia de posiciones, opiniones o críticas relativas a proposiciones de acción (proyectos, programas específicos, estrategias, etc.).- Las interpretaciones nos llevan a explicar ello por la naturaleza del problema en estudio más que por una intencionalidad del periódico.- Este análisis, en consecuencia, reflejaría una situación más compartida y difundida a nivel de "problemática" y bastante débil a nivel de "solucionática".
- (*) Aunque señalado anteriormente a nivel más general, se hace necesario resaltar la escasa "lectura local-regional" de sucesos nacionales (problemas, estrategias de acción, cambios institucionales, etc.) que expresa El Diario Austral, lo que nuevamente nos parece más ligado a la realidad en estudio que a una lógica del periódico.-

Especial importancia tiene, por ejemplo, la escasa cobertura que se le ha dado a las reformas constitucionales y legales

en el ámbito municipal y regional, lo que sin duda tiene una relevancia notable sobre el acontecer local. A lo más están consideradas a partir del debate parlamentario y de la negociación política al efecto, aunque siempre en referencia a cuestiones globales.-

- (*) Un aspecto de particular relevancia es la alta correlación entre el análisis de prensa y la encuesta efectuada a los informantes claves.- Al punto que se muestra adicionalmente la bondad metodológica de trabajar con la revisión sistemática del periódico considerado.- Ello queda de manifiesto en prácticamente el conjunto de los aspectos contemplados en la entrevista en profundidad.- Incluso es posible observar que las opiniones minoritarias tienen en el periódico una correspondiente ponderación menor.-
- (*) El Municipio aparece con frecuencia como el agente institucional público principal, aunque en el periódico la presencia municipal se remite principalmente a actores cotidianos, pronunciamientos de la autoridad local (Alcalde) o de personeros profesionales o administrativos municipales, a denuncias sobre la ausencia de acción institucional municipal y, en ocasiones, a programas municipales de especial importancia.- La actividad vecinal tiene poca presencia en el periódico, aunque es permanente, y habitualmente se remite a informar sobre la constitución de las directivas, entrevistas con personeros públicos o las demandas a la opinión pública sobre problemas especialmente graves del barrio y/o unidad vecinal.- Nuevamente es posible extraer como conclusión la correlación entre la visión de los informantes claves y el periódico sobre un Municipio como responsable institucional, aunque débil para actuar por competencia y/o por recursos.-
- (*) Finalmente conviene destacar que la lectura sistemática de El Diario Austral de Temuco expresa una cierta debilidad para expresar en prensa un espacio de encuentro eficaz entre los actores institucionales, sociales, empresariales, políticos y culturales de la ciudad y la región.- En este caso, se hace referencia a una debilidad incluso para la construcción de espacios activos de encuentro, aún cuando muchos de los actores expresan el elevado nivel de coincidencia que se ha señalado.

6. Conclusiones y Proposiciones de la Investigación.-

Se consignan aquí las conclusiones y proposiciones relativas al objeto de estudio mismo, el caso de Temuco y su potencial y restricciones como asentamiento humano intermedio.

- A) Como se señaló inicialmente se ha concluido (con un grado de certeza diverso) un conjunto de aspectos sobre el carácter del asentamiento humano de Temuco, sus principales potencialidades como "lugar de desarrollo" y las restricciones principales que de modo simultáneo se establecen.- En los hechos, esta investigación concluye que Temuco tiene fuertes y sólidas potencialidades para conseguir un desarrollo importante, pero que para ello se concrete efectivamente, se hace necesario efectuar esfuerzos fundamentales para mejorar la calidad de vida de los sectores sociales más postergados, mejorar severamente la capacidad institucional y de gestión local y regional, articular eficazmente a los actores sociales actualmente dispersos y modernizar sostenidamente los métodos de planificación, programación y gestión territorial.
- B) El esfuerzo de desarrollo de Temuco para aprovechar adecuadamente el conjunto de sus importantes potencialidades supone acciones simultáneas en el enfrentamiento de la pobreza, la diversificación económica productiva, el énfasis hacia la innovación tecnológica en amplios campos de la producción de bienes y servicios y el pleno despliegue del conjunto de actividades de la producción mediana y menor.- Se trata en definitiva de una estrategia de desarrollo económico (regional y local) que tiene complejidades en cuanto implica asumir diversas tareas simultáneamente.
- C) Este desarrollo implica un fuerte y sostenido compromiso del variado y heterogéneo mundo empresarial privado de la región, la provincia y la ciudad.- Si no se producen circunstancias claras de conocimiento, confianza y estabilidad, se hace difícil contar con los importantes montos de inversión privada que requiere la estrategia señalada.- Lo anterior exige un tipo de diálogo cualitativamente mayor que el actual y el pasado entre los propios empresarios de las diferentes actividades y de ellos con la autoridad gubernamental requerida al efecto (incluyendo allí tanto a las autoridades regionales y locales como a las nacionales).
- D) Lo anterior supone requerimientos muy significativos de inversión pública, tanto en el campo de la infraestructura económica como social básica.- Aunque el año 1991 muestra una perspectiva favorable al respecto y ello se ha

confirmado en el presupuesto para 1992, siguen habiendo requerimientos pendientes en importantes materias de infraestructura, especialmente vial, y muy particularmente en la conservación y el mantenimiento de los caminos rurales secundarios.- Incrementos en ese rubro son tan importantes como los de mejoras de los servicios esenciales, en donde la perspectiva es favorable en salud (especialmente rural) y en el programa de mejoramiento de la calidad educacional (MECE) del Ministerio de Educación.- Los incrementos en el monto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y los esperados en el Fondo Común Municipal (FCM) producto de una aceptación de las modificaciones a la actual Ley de Rentas Municipales, completarían un cuadro positivo de recursos regionales y locales públicos.- Sin embargo existen fuertes demandas infraestructurales pendientes en caminos rurales, electrificación rural, defensas fluviales, obras de regadío, sistemas de comercialización y programas importantes de apoyo a los sectores de la pequeña y mediana producción (acceso preferente al crédito, asistencia técnica y capacitación).

- E) Se hace necesario que los esfuerzos de inversión privados y públicos se ubiquen en una lógica y una perspectiva común, buscando en cada caso complementarse y potenciarse.- Ello implica compartir una visión estratégica de carácter general, lo que como la investigación ha revelado es posible, y que ha encontrado un nivel interesante de precisión en el último tiempo (en la estrategia de desarrollo de La Araucanía, por ejemplo). Lo anterior, sin embargo, supone avanzar más en una acción concertada que llegue a los niveles de pormenorización necesarios y que se concrete en compromisos inversionistas mutuos.- Ello es especialmente importante en la ciudad de Temuco en donde el municipio debe concretar con los distintos sectores empresariales una cantidad importante de acciones que favorezcan la densificación de la ciudad, un programa amplio y significativo de viviendas sociales y saneamiento de barrios, las mejoras indispensables de renovación urbana en sectores pericentrales de la ciudad y un compromiso de largo aliento por el desarrollo y la equidad social en la ciudad.- El camino reseñado es complejo, difícil, pero posible.- Más aún, esta investigación nos muestra que la ciudad y la región se encuentran en la actual coyuntura en una situación favorable para enfrentar la apuesta señalada.
- F) La concreción de estas potencialidades locales y regionales suponen un modelo de gestión local cualitativamente distinto al actual y los retrasos en dicho sentido pueden dilatar peligrosamente el tiempo del que Temuco dispone para emprender de un modo directo y preciso su camino de desarrollo.- Esta investigación ha mostrado que las actuales capacidades

institucionales, profesionales y técnicas para el desarrollo local son escasas.- Sin una reformulación sostenida en ese campo es poco lo que se puede esperar.- Se trata de reconvertir las actuales disponibilidades institucionales públicas y especialmente el Municipio, que es la instancia genericamente reconocida como la vital en el esfuerzo por desarrollo local.- Actualmente hay conciencia respecto de este desafío como muestra esta investigación.- También las reformas constitucionales y legales respecto del Gobierno y la Administración Regional como de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establecen un momento propicio.- Finalmente la decisión gubernamental en favor de una gestión pública moderna y descentralizada completa un cuadro favorable.- Iniciativas importantes en el campo de la capacitación profesional, como las desarrolladas recientemente, deberán replicarse sistemáticamente para viabilizar tan importante desafío.- Paradojalmente se trata de un esfuerzo de reconversión institucional que requiere para el Municipio y el Gobierno Regional de acciones de Organismos Centrales e instancias de Cooperación Internacional.

- G) Finalmente debe reiterarse que el modelo de gestión aquí propuesto como fundamento de desarrollo y efectiva potenciación de Temuco como asentamiento consolidado, requiere de una participación ciudadana también cualitativamente distinta de la actual.- El despliegue de la organización ciudadana (en todas sus expresiones, por cierto) es entendido aquí como un invaluable recurso del desarrollo local.- Dado el carácter de los esfuerzos a emprender resulta indispensable reconocer una gestión social directa importante y sobre todo un diseño general de acciones colaborativas eficaces, particularmente entre el Municipio y las Juntas y Uniones Vecinales.- Se establecen así con precisión los esfuerzos simultáneos que Temuco requiere para hacer efectivo sus potencialidades en un "tiempo histórico" particularmente adecuado.