

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1649
25 de junio de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

GESTIÓN URBANA EN CIUDADES INTERMEDIAS

**INFORME FINAL DEL ESTUDIO DE CASO
VALDIVIA, CHILE**

Este documento fue preparado por el consultor señor Raimundo Pío Infante en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe" (ITA/92/S71), que realiza la Unidad de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Desarrollo de la CEPAL, con el apoyo del Gobierno de Italia. 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.

96-6-566

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Resumen	vii
Presentación	ix
I. PERFIL DIAGNÓSTICO DE LA CIUDAD DE VALDIVIA	1
A. INTRODUCCIÓN	1
1. Antecedentes	1
2. Hitos relevantes del asentamiento	1
B. EL QUEHACER DE LOS ANTIGUOS VALDIVIANOS	2
1. Industrias anteriores a la colonización alemana	2
2. La inmigración alemana	3
C. PERFIL DIAGNÓSTICO	3
1. Población	3
2. Empleo	6
3. Economía	7
4. Infraestructura	11
5. Servicios	15
6. Vivienda	19
7. Equipamiento	22
8. Pobreza	23
9. Medio ambiente	25
D. PRINCIPALES DINÁMICAS Y PROBLEMAS DE LA CIUDAD	25
1. El cíclico comportamiento económico y demográfico	25
2. La recuperación económica y las condiciones de infraestructura	26
3. Deseconomías	26
4. Articulación de actores públicos y privados	27
E. RESUMEN DEL PERFIL DIAGNÓSTICO	28
1. Principales actores en la dinámica de la ciudad	28
2. Vectores de cambio y desarrollo	29
3. Limitantes estructurales que debe enfrentar el desarrollo local	29

II.	LA GESTIÓN DEL DESARROLLO Y EL GOBIERNO LOCAL	31
A.	MARCO CONCEPTUAL	31
1.	Introducción	31
2.	Gobierno local y municipio	31
B.	EL PROCESO DE GESTIÓN EN LA CIUDAD DE VALDIVIA	34
1.	Caracterización de las capacidades institucionales del Municipio	34
2.	Orientaciones de gestión en el municipio	35
3.	El municipio en la administración y promoción del desarrollo local ...	36
4.	Las rigideces de la organización formal	37
5.	Límites a la acción municipal	37
6.	Prioridades de la gestión del gobierno local	37
7.	Sistema de administración vigente	37
8.	Umbral de desarrollo institucional	38
9.	Espacio de maniobra del alcalde y el municipio	38
10.	Capacidad política	38
11.	Actores en el proceso de gestión	39
12.	La toma de decisiones	39
13.	La gestión financiera	39
C.	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	44
1.	Diagnóstico: aplicación del Análisis Foda al proceso de gestión de la Municipalidad de Valdivia	44
III.	EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN	48
A.	LA SECPLAC Y EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN	48
1.	Programación de inversiones	48
2.	La planificación de mediano y largo plazo	50
3.	El proceso de toma de decisiones y el factor político	51
B.	ORIENTACIONES GENERALES DE LA PLANIFICACIÓN	53
1.	Diagnóstico	53
2.	Macroobjetivo	54
IV.	ÁREAS Y PUNTOS CRÍTICOS	60
A.	LEGAL-INSTITUCIONAL	61
B.	ADMINISTRACIÓN	61
C.	PROCESO DE TOMA DE DECISIONES	61
D.	SISTEMA DE PLANIFICACIÓN	62
E.	SISTEMA DE INFORMACIÓN	63
F.	PERSONAL PROFESIONAL Y TÉCNICO	63
G.	PARTICIPACIÓN	63
V.	PROPUESTAS Y LINEAMIENTOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	65
A.	ANTECEDENTES	65
B.	PROPUESTAS	66

VI.	CONCLUSIONES	67
A.	LA CIUDAD	67
B.	LA COYUNTURA ACTUAL	68
C.	LOS PRINCIPIOS DE ACCIÓN	68
1.	Descentralización	68
2.	La gestión	68
3.	Participación ciudadana	69
4.	Sustentabilidad	69
5.	La superación de la pobreza	70
	Bibliografía	71
	Anexo 1: FÓRMULAS DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN	73
	Anexo 2: PRINCIPALES SIGLAS UTILIZADAS	74
	Anexo 3: PROYECTO PRESUPUESTO AÑO 1995 (INGRESOS)	75
	Anexo 4: PROYECTO DE PRESUPUESTO AÑO 1995 (GASTOS)	76

Resumen

En los últimos años Valdivia ha sufrido un decaimiento en sus actividades económicas con pérdida de población y de su papel central al interior de la X Región de Chile. Desde el comienzo de los años 90 hay señales de que esta tendencia se está revirtiendo, gracias a la presencia de inversiones portuarias, de nuevas actividades de transformación forestal y posicionamiento de la ciudad en el circuito turístico del sur de Chile. Estas nuevas posibilidades de desarrollo pueden ser contradictorias entre sí y causar impactos negativos para la población y el medio ambiente si el territorio no cuenta con un gobierno eficaz. El proceso de descentralización en marcha en el país ha conferido a la Municipalidad de Valdivia las nuevas competencias de gestión y planificación de los procesos de crecimiento, las que tienen que ser enfrentadas con los recursos humanos y financieros existentes.

La actual estructura administrativa y técnica encargada de la planificación municipal (Secretaría de Planificación Comunal) carece de una cultura de planificación de mediano y largo plazo que permita inversiones para el desarrollo. Además, la presencia de la Alcaldía en todas las etapas de toma de decisiones hace que se privilegien intervenciones puntuales y que resulten más visibles para la población.

El trabajo cuenta con un análisis sectorial de la actual situación del municipio, con un diagnóstico participativo que identifica las principales potencialidades y limitantes del desarrollo, y con la identificación de las debilidades en el funcionamiento de la Municipalidad que pueden ser superadas mediante una intervención de fortalecimiento y capacitación. Las propuestas de intervención identificadas están orientadas principalmente a las áreas de planificación estratégica y territorial, a la reestructuración del proceso de toma de decisiones, y al fortalecimiento de los mecanismos de participación de los ciudadanos y de los agentes organizados del sector privado.

Presentación

Este informe marca la conclusión de la primera fase del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe", desarrollado en esta ciudad por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el auspicio del Gobierno de Italia.

El proyecto tiene sus antecedentes en un proceso de estudio sobre las actuales características del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe y el papel que los gobiernos locales están llamados a asumir en este contexto.

A partir de los años 1986 y 1987 se han venido realizando investigaciones sobre el tema de las ciudades intermedias de América Latina, a fin de producir información específica sobre el papel de los gobiernos locales en la gestión y construcción de la ciudad latinoamericana.

Estos trabajos han tenido el doble propósito de dar una visión global acerca de las capacidades, atribuciones, limitaciones y necesidades de asistencia técnica en la administración por parte de los gobiernos locales de las ciudades intermedias, y responder a las necesidades de sus habitantes, en particular los de menores recursos.

Estas inquietudes derivaron del hecho que el proceso de urbanización y concentración espacial de la población latinoamericana en el decenio de los ochenta había ido poniendo en evidencia el papel cada vez más importante de las ciudades intermedias.

Los resultados de estos trabajos demuestran que el desafío de reforzar los procesos de gestión urbana en la región tiene que ser considerado en el marco de los procesos de descentralización, por ser éstos los que permiten a los gobiernos locales asumir un papel protagónico en los procesos de desarrollo urbano.

Tres son los objetivos que se persiguen con el mejoramiento de las formas y procedimientos de gestión urbana: incrementar la productividad y eficiencia urbana, promover el desarrollo económico y social, y asegurar la sustentabilidad del desarrollo urbano.

El proyecto tiene por finalidad acompañar y asesorar a los gobiernos locales de las ciudades intermedias de América Latina y el Caribe en la implementación de los procesos de gestión urbana, mediante la formulación y aplicación de propuestas tendientes a reforzar los modelos, sistemas e instrumentos necesarios para el correcto cumplimiento de estas actividades. Para dar cumplimiento a lo anterior, sus actividades se han estructurado en torno a dos componentes: el primero se refiere a un análisis de la evolución de las prácticas de la gestión urbana en la región, y el segundo, y más

importante, se refiere a la ejecución de actividades de asistencia técnica en algunas ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe.

Dichos objetivos se alcanzarán tanto mediante la formulación de propuestas y directrices para elaborar procedimientos e instrumentos de gestión urbana adecuados para las necesidades específicas de las ciudades intermedias de la región, como por medio de la delimitación e implementación de sistemas y modelos de gestión urbana en seis ciudades de América Latina y el Caribe, que fueron seleccionadas como casos de estudio. Estas ciudades son: Córdoba (Argentina), Cusco (Perú), Manizales (Colombia), Ouro Preto (Brasil), Puerto España (Trinidad y Tabago) y Valdivia (Chile).

En cuanto a la primera fase del proyecto, los estudios relativos a cada una de las ciudades mencionadas fueron realizados por consultores nacionales, procurándose involucrar también ya en esta fase a las autoridades locales de cada ciudad. Mediante la evaluación de los informes producidos se ha podido hacer un diagnóstico de las condiciones actuales de la gestión urbana. Éste constituye la primera etapa en el proceso de definición de las estrategias de gestión en cada caso de estudio, y en la elaboración de instrumentos estratégicos que puedan ser utilizados por las autoridades locales al definir las prioridades para reforzar y orientar los procedimientos de gestión en las ciudades.

La segunda fase del proyecto contempla las actividades siguientes:

- i) Elaboración de instrumentos y procedimientos de gestión urbana de aplicación general, en forma de manuales, panfletos o algún tipo de software;
- ii) Apoyo técnico directo a los consultores nacionales e internacionales en la introducción y aplicación de cada instrumento previsto por las autoridades locales participantes en el proyecto;
- iii) Apoyo técnico directo a las autoridades locales en la aplicación de los mecanismos de gestión urbana, por intermedio de consultores u otros canales; y
- iv) Asistencia técnica en la elaboración de demandas tendientes a reforzar la puesta en práctica de los procedimientos de gestión.

Los resultados de estas experiencias serán difundidos en los países de América Latina y el Caribe interesados en las políticas y estrategias de gestión urbana tendientes a la promoción de las ciudades intermedias.

I. PERFIL DIAGNÓSTICO DE LA CIUDAD DE VALDIVIA

A. INTRODUCCIÓN

1. Antecedentes

La Provincia de Valdivia, la más al norte de la Décima Región de Los Lagos, tiene una superficie de 18 413.7 Km y cuenta con 331 199 habitantes.

Su clima se tipifica como templado cálido lluvioso en que la temperatura media anual es bastante baja (8-12 °C). En todos los meses llueve, aunque las precipitaciones invernales son muy superiores a las estivales.

El territorio provincial se divide en 12 comunas que, curiosamente se pueden clasificar según su ubicación y relación con ambientes globales predominantes. A saber:

- i) Cuatro comunas lacustre-andinas: Panguipulli, Futrono, Lago Ranco y Río Bueno.
- ii) Cuatro comunas litoral-cordilleranas: Mariquina, Valdivia, Corral y La Unión.
- iii) Cuatro comunas del eje central longitudinal-ruta N° 5: Lanco Máfil, Los Lagos y Paillaco.

En este contexto, la ciudad de Valdivia, capital de la provincia homónima, se ubica casi en la desembocadura de la cuenca hidrográfica que conforma el sistema estuarial más grande de la costa chilena, descargando anualmente entre 10 y 15 km³.

El centro de la ciudad se referencia en las siguientes coordenadas: latitud 39° 48', y longitud 73° 44.5'.

2. Hitos relevantes del asentamiento

a) La conquista

Desde su fundación en 1552 y durante decenas de años, Valdivia fue la ciudad más aislada y austral del mundo, siendo sólo asequible por mar. Sin embargo era de absoluta actualidad el axioma de los primeros colonizadores que "el dueño de Valdivia no sólo lo sería de Chile, sino que también del Perú, Tierra Firme y México por la parte del sur". Fue la "llave del Mar del Sur" y el "Gibraltar Americano" ya que no se entraba al Pacífico sin pasar y abastecerse en Valdivia. Desde el verano de 1645, en que fue restaurada, Valdivia tuvo el rango de Plaza Fuerte y cabeza de un

gobierno independiente, sujeto directamente al Virrey, al igual que la Capitanía General de Chile. El Rey se reservó personalmente la provisión de Gobernadores, pues la ciudad, según el Consejo Supremo de India "no se debía considerar ya para guerrear y defenderse de los indios, sino de los enemigos que pueden ir y pasar de Europa." La ciudad contaba con una numerosa guarnición y sus oficiales provenían de las más ilustres familias peninsulares. El historiador Francisco Encina escribe: "sin la rebelión de los araucanos, el centro de gravedad de la futura civilización chilena se habría desplazado de Santiago y Valparaíso hacia La Imperial y Valdivia."

Con el oro de las minas valdivianas (especialmente Madre de Dios), además de las partidas que se enviaban a España, se financiaba la Guerra de Arauco y, desde luego, el progreso de la ciudad que, en una época llegó a tener más habitantes que Buenos Aires o La Paz.

b) Valdivia es diferente

Desde su fundación, Valdivia fue diferente a otras ciudades del país, como consecuencia de su aislamiento y su carácter de Plaza Fuerte. La llegada de los inmigrantes alemanes acentuó esta diferencia, ya que la convirtieron en un centro industrial de primera importancia, cuando en el resto del país la economía se basaba principalmente en la minería y agricultura. Ha debido soportar terremotos e inundaciones, asaltos y destrucción por parte de los indígenas, gigantescos incendios (1909) y Listas Negras, durante las dos grandes guerras. Ha logrado superar todo esto y mantiene su liderazgo en la zona sur, a pesar del evidente perjuicio que le ha significado la actual división político-administrativa del país. Con ello, Valdivia sigue siendo la capital cultural del sur y su principal centro médico.

A empresarios valdivianos se deben iniciativas que favorecieron a toda la zona, como la Compañía Nacional de Teléfonos y la Sociedad Periodística del Sur, y a la visión de sus habitantes, la creación de la Universidad Austral (Valdivia fue la cuarta ciudad del país en contar con un centro de educación superior).

A la iniciativa privada local se deben las más grandes industrias del Sur de Chile, como la de Papeles y Cartones de Chumpullo (originalmente Papeles y Celulosa Valdivia, que debió vender debido a las Listas Negras), Maderas y Sintéticos, Laminadoras de Maderas, Infodema y Emasil (empresas laminadoras de madera), Astilleros y Servicios Navales, Aserradero Valdivia, Curtiembres, etc.

B. EL QUEHACER DE LOS ANTIGUOS VALDIVIANOS

1. Industrias anteriores a la colonización alemana

Además del oro -considerable en esa época- la madera ocupaba un lugar de importancia. Hay constancia, ya en 1560, del funcionamiento de sierras hidráulicas, cuya producción se exportaba al resto del país y Perú. También se sabe de la existencia de un astillero, donde se construían "naos de alto bordo". En el siglo XVII ya se exportaban también puertas, ventanas, imaginería, retablos, pipería, lanzas para el Real Ejército, remos para las galeras del Callao y toda clase de muebles. Los aserraderos usaban los sistemas que, para la época, eran los más avanzados.

2. La inmigración alemana

Se inicia prácticamente con el arribo a Corral de la barca hamburguesa "Herrmann" el 13 de noviembre de 1850, con 95 colonos. Le siguió, veinte días más tarde, la barca "Susanne" con 102 personas a bordo. Eran emigrantes independientes (no contratados ni traídos por el Gobierno) que traían medios económicos necesarios para desarrollarse en la agricultura, industria, etc. Se trataba de emigrantes políticos, en su mayoría de gran cultura y algunos de los cuales habían tenido en su patria importante figuración. Se cortó así, bruscamente, la decadencia en que había sido sumida Valdivia desde su incorporación a Chile en 1820. La inmigración no tuvo sólo reacciones económicas sino, ante todo, culturales. Toda la rica tradición española, a punto de desaparecer sin gloria, revive desde esa fecha, para no volver a declinar. Con la fusión de tres etnias (Huilliche, Española y Alemana), se trasmite a la custodia de las nuevas generaciones el cuidado de aquella rica herencia.

En el aspecto económico se crean industrias: nuevos aserraderos, curtiembres (más de 40); fábricas de zapatos, cervecerías, alcoholes, perfumería, jabones, velas esteáricas y otros.

Para llevar su producción a los mercados del país y del extranjero crearon una empresa naviera y dieron un gran impulso a los astilleros Behrens, Schuller, Oettinger, Haverbeck, etc.) Valdivia es la única ciudad del país donde la construcción de naves ha tenido continuidad desde su refundación en 1643.

Luego, en el aspecto socio cultural: creación de la Escuela Alemana, del Cuerpo de Bomberos, clubes sociales, clubes deportivos, bandas musicales, etc.

Un hecho original, digno de destacarse: los primeros inmigrantes se instalaron en calle General Lagos y los principalmente artesanos, que llegaron posteriormente, lo hicieron en calle Picarte. Hasta bastante avanzado este siglo no se mezclaban. Cada grupo tenía su propio club social (Plaza y Unión); su propia compañía de bomberos; su propio club de remo (Phoenix y Valdivia); su propia banda musical (Jaegerchor y Concordia) etc.

C. PERFIL DIAGNÓSTICO

1. Población

El Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992 indica que la Comuna de Valdivia tiene 122.168 habitantes, lo cual constituye el 37.02% del total provincial y el 12.9% de la población regional. La ciudad cuenta con 113.882 habitantes (93.2%).

a) Comportamiento general

El análisis de los datos censales de los últimos 130 años, permite establecer el comportamiento de la masa poblacional en los siguientes términos:

i) Tomando como base información de 1865, en que la ciudad contaba con 3.140 habitantes, la población de Valdivia ha crecido permanentemente hasta alcanzar 112.882 personas en 1992.

ii) La agrupación de las tasas intercensales de crecimiento de la ciudad evidenció un comportamiento cíclico compuesto por dos grandes curvas. La primera, ascendente hasta 1907 (5.45%), termina con su punto más bajo en 1940 (0.06%). A partir de allí, la segunda curva alcanza su máxima expresión en 1960 con 3.91% de crecimiento, para luego descender en forma constante hasta el CENSO de 1992 (1.21%).

iii) No obstante el descenso señalado, entre 1970 y 1982, la comuna generó tasas de crecimiento superiores a las nacionales y de la Xª Región.

iv) En 1992, Valdivia comunal mostró valores inferiores a los nacionales, pero todavía superiores a los de la Xª Región (1.39%, 1.55% y 1.16% respectivamente).

v) Entre 1952 y 1970 el crecimiento de la ciudad de Valdivia ha sido superior al de la comuna. A partir de esta fecha la situación de crecimiento se estabiliza, permitiendo suponer que este equilibrio es reflejo de desinterés por migrar a esta ciudad.

vi) La población comunal representa el 37.02% del total provincial.

b) Relación urbano-rural

A diferencia de lo que acontece en el marco provincial en que la ruralidad bruta es del orden del 42%, la comuna de Valdivia tiene el 6.8% de sus habitantes fuera del radio urbano (8 286 personas).

Si para una mejor visión comparativa se excluyera a la comuna de Valdivia, el promedio de ruralidad de las once comunas restantes alcanza al 61%.

Dada la baja proporción de habitantes rurales de la comuna, sus variaciones no producen mayores repercusiones en las tasas de comportamiento general; sin embargo, los datos censales del último período establecen una clara disminución de la población del campo. Es posible que fenómenos migratorios extracomunales cruzados expliquen la aseveración hecha en el apartado C.1.a.

c) Masculinidad

Mientras el país y la Xª Región evidencian índices de masculinidad crecientes, la comuna de Valdivia ha disminuido este indicador en mayor proporción. Por ejemplo:

	1982	1992
PAÍS	96.1	96.6
Xª Región	110.1	101.2
C. Valdivia	95.2	94.9

Fuente: Censo de Población y Vivienda 1992

El análisis particular urbano-rural indica un 93.5% en la ciudad de Valdivia y 117.4% en el campo.

Es posible entonces, que la disminución de población rural esté principalmente dada por la migración de mujeres a la ciudad.

d) Estructura etárea

Interesante ha resultado la revisión de este indicador, dado que además de corroborar la existencia de una población que agrupa más individuos en los niveles de mayor edad respecto del país, se ha podido establecer como un fenómeno creciente, a saber:

	1982 (%)		1992 (%)	
	0-14	15-64	0-14	15-64
EDAD				
COMUNA VALDIVIA	29.3	65.0	27.4	65.8
PAÍS	32.2	61.9	29.4	63.9

Fuente: Censo de Población y Vivienda 1992

Por otra parte, estos valores indican una mayor proporción de Población Económicamente Activa (PEA = 80 422 personas).

Análisis más detallados evidencian que durante este lapso intercensal ocurrió un notorio repunte en los grupos de 0-5 años y mayores de 65. Ello conlleva a generar cambios en algunos servicios de atención a estos grupos en el futuro próximo, especialmente dados por un rejuvenecimiento en el último período.

$$\text{Razón de dependencia juvenil} = \frac{\text{Pobl. } < 15 \text{ años}}{\text{Pobl. } 15-64 \text{ años}}$$

$$1982 = 45 \text{ (Chile } 49.9)$$

$$1992 = 41$$

$$\text{Razón de dependencia adultos} = \frac{\text{Pobl. } > 65}{\text{Pobl. } 15-64}$$

$$1982 = 8.7$$

$$1992 = 10.3$$

Ambos indicadores establecen que Valdivia posee un mayor potencial de capacidad de trabajo, ya que la proporción de la PEA es notoriamente superior a los promedios nacionales y regionales.

Sin embargo, es preciso señalar que dentro de la PEA potencial se cuentan 20 993 personas que no clasifican en ninguna de las ramas tradicionales, aunque en la práctica generen riqueza, sea a través de la producción de bienes o servicios personales u otra actividad.

e) Migración

El cruzamiento de indicadores biodemográficos vitales (natalidad, mortalidad infantil, mortalidad general) con las cifras censales de población, permiten inferir que la comuna de Valdivia y muy principalmente la ciudad de Valdivia, se esta comportando como un centro expulsor y/o repulsor desde el punto de vista migratorio.

Esta afirmación exceptúa el atractivo que, al parecer, ejerce la ciudad de Valdivia sobre las mujeres rurales de la comuna, pero en el contexto nacional o interregional es claro que ha dejado de ser el centro de atracción de otrora. Es posible que este fenómeno estadísticamente reciente (últimos 20 años), digan relación con la relativa perdida de liderazgo económico y administrativo en el marco de las IX y X regiones.

Habrá que revisar con mayor profundidad las características de estas dinámicas, por cuanto, su alta dependencia de las condiciones de desarrollo y calidad de vida de áreas vecinas, o bien, de nuevos factores de desarrollo en el área de influencia de la ciudad pueden acentuar o revertir rápidamente la cantidad y exigencias de la población. Valdivia se encuentra en una situación de coyuntura de clara vulnerabilidad.

f) Densidad poblacional (comunal)

Valdivia sigue ocupando la segunda ubicación respecto de este indicador en la Xª Región, si bien la tasa de crecimiento poblacional ha decrecido, su tasa de densificación es superior. Según los censos de 1982 y 1992 Valdivia se ubica después de la comuna de Osorno. Sin embargo, la tasa intercensal califica a Puerto Montt como la de mayor densificación en este período.

Valdivia	1982 - 1992 = 24.9%	(120 hab/km ²)
Osorno	1982 - 1992 = 15.9%	(135 hab/km ²)
Puerto Montt	1982 - 1992 = 26.0%	(78 hab/km ²)
Castro	1982 - 1992 = 12.2%	(69 hab/km ²)

2. Empleo

La distribución que la P.E.A. activa mantiene prácticamente constante en los últimos años en la comuna permite confirmar que las ramas de Industrias Manufactureras y Comercio son lejos las que ocupan el mayor número de personas (18.39% y 16.74% respectivamente = 35.13%).

Otras actividades como Enseñanza (9.21%), servicios domésticos (8.8%) y construcción (8.11%), también representan sistemas humanos de consideración. Estas cinco actividades suman el 61.25%. La administración pública representa el 7.38% con 2 911 personas.

Vale recordar que si bien la P.E.A. etárea es de 80 422 personas, sólo 39 471 clasifican dentro de los criterios establecidos para evaluar los puestos de trabajo (P.E.A. activa). Se estima que la ciudad de Valdivia ocupa no más de 35 972 en empleos reconocidos como tales.

Por otra parte, es preciso comentar que desde principios de la década de los 70' la provincia de Valdivia ha mantenido las tasas de desempleo más altas en la Xª Región.

Dadas las características de población y empleo de las restantes once comunas, ha sido claro que en su mayoría, estos desempleados se concentran en la ciudad de Valdivia, principalmente en actividades ligadas al comercio y construcción.

Si bien este fenómeno ocurre con ciertas fluctuaciones entre los trimestres de invierno y verano, las tasas de desempleo de Valdivia ciudad se mantienen muy superiores al promedio regional, e incluso en ocasiones al nacional. En los últimos años (1990-1995) los rangos han fluctuado entre un 2.6% y un 9.7% (región = 1.9-5.2%, país 5.3-7.5%).

Tal como se ha planteado a través de diversos documentos, existe consenso en que además de una falta real de oferta de puestos de trabajo, una probable importante proporción no precisada es satisfecha con temporeros especializados provenientes de otras regiones, principalmente de las IX y VIII regiones. Esto refuerza la tesis de la falta de calificación adecuada a los requerimientos particulares de la dinámica productiva valdiviana, principalmente de la fuerza de trabajo más joven.

3. Economía

Ya se han mencionado las fuentes generadoras de puestos de trabajo más importantes, lo cual es un reflejo bastante confiable del aporte que cada una de ellas hace al P.G.B local. De todas formas, se ha considerado necesario destacar algunos hechos relevantes y recientes de este ámbito. Previamente, es preciso caracterizar el marco provincial y relacionarlo con las diferentes actividades productivas de Valdivia:

a) Consideraciones preliminares

Dadas las características particulares de los inmigrantes alemanes que llegaron a la provincia, y principalmente a la ciudad de Valdivia, se generó desde sus comienzos una notable industrialización, que llegó a ser incluso considerada como una de las más importantes del país. Las empresas productoras de cueros, calzado, cerveza, harinas, etc., fueron abastecedoras nacionales de primer nivel.

Primero tuvo que ser el incendio de 1909 que arrasó la ciudad, luego el terremoto más notable de la historia en 1960, y el brutal centralismo del poder económico y político de la zona central del país, los que neutralizaron la fuerza creadora de los valdivianos.

La pérdida progresiva de autonomía político administrativa, iniciada desde el instante en que se crea la actual décima región en 1974, causó daños sociales y económicos aún complejos de precisar y que de hecho no han podido ser superados por aquellos segmentos poblacionales de edades medias y mayores.

El estancamiento económico de la comuna de Valdivia de los últimos 35 años recién comenzó a superarse a partir de fines de los años ochenta con la activación en la provincia de algunas actividades productivas del nivel primario, como las de los sectores forestal y pesca principalmente; por otra parte, la consolidación y validación interregional de servicios tales como los educacionales superiores, de turismo y de salud pública, entre otros mantienen, e incluso, hacen crecer el interés de visitantes, usuarios y nuevos inversionistas en la ciudad.

Contadas honrosas excepciones en el sector comercio, industria manufacturera y servicios básicos, han podido mantener su nivel de oferta durante los críticos años antes descritos. Recién a partir del inicio de los noventa y concentradas en los tres últimos años, se aprecian nuevas inversiones que hacen pensar que Valdivia por si sola vuelve a ser un punto de atracción en el Sur de Chile.

No es del caso detallar el comportamiento sectorial de las diferentes actividades productivas de la provincia, sin embargo, por ejercer influencias directas en la ciudad de Valdivia, se resumirán aspectos relevantes de las que provocan mayores impactos.

i) Actividades primarias.

Sector forestal. Prácticamente a partir de 1987 surge con fuerza el interés por aprovechar los beneficios del D.L. N° 701.^{1/}

A la fecha, la provincia de Valdivia representa casi el 90% de las plantaciones de pino y eucaliptus de la Xª Región con aproximadamente 140 000 hectáreas.^{2/}

Estos recursos, más los que representa el manejo del bosque nativo, generaron las condiciones para estimular la creación de variados procesos industriales y la consolidación de pequeñas y medianas empresas ligadas a esta actividad. En suma, la larga cadena de producción o comercialización de insumos, productos y servicios han tocado con fuerza a la ciudad de Valdivia, tanto en lo referido a los beneficios de una actividad económica que crece aceleradamente, como en las desventajas producto del alto tráfico pesado, o de fenómenos causados por el cambio en la estructura de propiedad de la tierra (migración a sectores pobres de la ciudad), por ejemplo.

En el inmediato plazo se pondrá en marcha una planta industrial para la producción de celulosa -la más grande del país- cuyos efectos e impactos recién están siendo evaluados. Una inversión cercana a los mil millones de dólares, con seguridad generará importantes nuevas dinámicas en la ciudad de Valdivia.

Sector pesca. Si bien esta actividad obviamente se concentra en el litoral de tres comunas principalmente (Mariquina, Valdivia y Corral), es en la ciudad de Valdivia donde en definitiva convergen los productos o se satisfacen los requerimientos de los pescadores, buzos o cultivadores. Se estima que el proyecto de saneamiento del río Valdivia estimulará el aprovechamiento de las ventajas comparativas del estuario para el desarrollo de acuicultivos en las más de 70 concesiones de fondo que hoy día esperan el mejoramiento de las condiciones sanitarias.

Sector agropecuario. Siendo la Xª Región abastecedora del 65% de la leche nacional y de más del 30% de la carne, es importante señalar que la provincia de Valdivia ocupa el segundo lugar de estos rubros en la región, con el mayor coeficiente de tierra susceptible de cultivar (34%).

^{1/} Con ello, agricultores innovadores y empresas del rubro ven las ventajas de aprovechar las condiciones generales de la provincia, iniciando lo que hasta hoy representa la mayor concentración y tasas de plantación forestal de la Xª Región.

^{2/} Bonificación a las plantaciones forestales.

En conjunto, el 72% (1 318 400 hectáreas) de la superficie territorial es potencialmente productivo, y si bien la situación actual acusa una marcada subutilización de los terrenos agrícolas, representa de todas maneras un patrimonio de suma importancia para el futuro de su economía.

Las características topográficas, de suelo, clima y principalmente de los recursos humanos ligados al sector han permitido evaluar nuevos escenarios, tanto los relacionados al mejoramiento de los rubros tradicionales, como de aquellos novedosos y promisorios desde el punto de vista productivo como de mercado (flores, hortalizas, berries y frutales menores en general, por ejemplo).

Este sector, siempre ha tenido estrecha relación con el quehacer de la ciudad de Valdivia, ya sea por comercio de insumos y productos, como por necesidades familiares tales como educación, salud y vivienda. Parte importante de los productores de la provincia viven o se relacionan estrechamente con la ciudad. Aún cuando también generan dinámicas interesantes en las diferentes cabeceras comunales de la provincia.

ii) Actividades secundarias. Más que otros sectores, se estima que falta información de calidad suficiente como para analizar en profundidad el comportamiento del sector.

Ya se mencionaron las dificultades por las que atravesó el sector entre 1960 y mediados de los ochenta.

En 1990, la provincia contaba con 117 industrias con más de 5 empleados. Por su parte, en la ciudad de Valdivia operaban 45 empresas consideradas medianas y grandes.

El sector esta representado principalmente por aquellas empresas recientemente ampliadas y modernizadas que procesan materias primas provenientes de la actividad forestal. Hoy se manejan tecnologías cuyos productos son capaces de competir en el mercado internacional. Ellas representan más del 95% de la oferta regional de chapas, aglomerados, tableros y otros. La industria del aserrío ofrece casi el 70% del producto regional.

El liderazgo del sector forestal será rubricado en breve con el inicio de la construcción - probablemente en 1996- de la planta de celulosa ubicada en la comuna de San José de la Mariquina, pero que sin duda extenderá sus efectos hasta la ciudad de Valdivia.

Por otra parte, además de una serie de astilleros, la industria metalmeccánica ha hecho esfuerzos por organizarse y crecer. El campo ha sido difícil para la mayoría, no obstante algunas especializadas han logrado consolidarse y transformarse en alternativas competitivas frente a la oferta de la VIII y IX regiones.

Los procesos relacionados con el sector pesca, por el contrario, se encuentran en franco desmedro sin que se vislumbren posibilidades de recuperación. En 1969 cubrieron el 23% de la oferta regional, en 1984 el 8%, y en 1989-90 apenas el 1.2% con 3 plantas funcionando. En este contexto, Valdivia ha decrecido de un 56% de industrialización del desembarque local en 1969 a un 1.2% en 1989, lo cual la ha convertido en un punto de tránsito de recursos hacia otras provincias, principalmente de la zona central.

En relación a las pequeñas y medianas empresas, es posible afirmar que pese a representar un grupo productivo de indiscutible importancia, son escasos y poco precisos los datos que las

describen, especialmente de aquellas que bordean el sector informal y que constituyen un gran contingente de micro y pequeños empresarios, que con grandes esfuerzos abastecen demandas domiciliarias o subcontratan servicios a otras de mayor actividad.

iii) Actividades terciarias

Sector comercio de bienes de consumo y servicios financieros. Al igual que las actividades económicas antes expuestas, principalmente representada por el comercio detallista, Valdivia mantenía su tradicional y escasa oferta de comercio local. Ello en comparación con las capitales de la IX y X regiones, e incluso de otras ciudades intermedias como Osorno, por ejemplo.

No fue sino hasta después de 1992 que se pudo apreciar un real y notable interés por parte de empresas nacionales por radicarse en Valdivia. Es así como en los últimos 3 años se han instalado nuevos bancos, financieras, sucursales de las principales cadenas de comercio detallista, entre otras.

Al respecto de estas últimas, no habrá que descuidar el análisis del comportamiento de los pequeños comercios de alimentos y artículos menores de consumo, que amparando un número importante de empleos valdivianos, se tambalean ante el efecto de las economías de escala y políticas de mercado de las cadenas comerciales recién instaladas.

Sector turismo. Desde siempre, la oferta turística de Valdivia se ha basado fundamentalmente en el uso de sus atractivos naturales, careciendo de la inversión y organización necesarias como para poner en pleno valor estas bondades. Además, casi por añadidura, la ciudad ha podido ofrecer atractivos turísticos de carácter cultural representados, por ejemplo, por monumentos históricos, por patrimonio arquitectónico urbano que dicho sea de paso con alto riesgo de transformación o desaparición, eventos programados, gastronomía y escasos productos típicos.

El sector turístico de Valdivia está ligado a la franja del litoral marítimo que se estructura en torno a la Bahía de Corral y por supuesto a el tramo fluvial urbano de los ríos Calle-Calle, Cau-Cau, Cruces y Valdivia.

En este sentido, Valdivia y por expansión Corral, representan una oferta de características destacables en el concierto nacional. Por una parte, una hoya fluvial navegable y de alta complejidad hidrográfica rodeada por cordillera de la costa, y por otra, un gran número de playas recreacionales con un entorno cultural representado por fortificaciones coloniales españolas de primera importancia. Además de las secuelas urbanas de la inmigración alemana y de los eventos programados de carácter universitario o recreacional.

La ciudad de Valdivia concentra aproximadamente el 50% (unas 1 300 camas) de la capacidad de alojamiento turístico de la provincia.

Notable ha sido el resultado de los recientes esfuerzos realizados por la Asociación de Hoteleros y Gastronómicos, los cuales, en su gran mayoría han ampliado y especialmente mejorado la capacidad instalada de sus recintos. Valdivia representa la mejor oferta hotelera de la región.

Por otra parte, no hay que desconocer el potencial que representan unas 2 500 plazas ofrecidas por casas particulares, hoy bajo control y asistencia técnica, que en los meses estivales alojan y dan servicio a una gran proporción de los visitantes.

En gran medida, esto ha sido posible gracias a la Universidad Austral, ya que en época lectiva brindan servicios a estos estudiantes.

Tal vez uno de los principales problemas, que a su vez genera una cadena de efectos, lo constituye la marcada estacionalidad de las visitas. Estas, concentradas en los meses estivales, copan las escasas actividades programadas y servicios complementarios, los cuales no pueden crecer debido a que el resto del año deben cerrar sus puertas o disminuirse a mínimas expresiones para poder subsistir. Este círculo no ha podido romperse hasta el momento, pese a que se han iniciado campañas y algunas pequeñas inversiones como para atraer turistas el resto del año.

Finalmente, para no ahondar en detalles, es destacable el hecho que la comunidad valdiviana está plenamente consciente del enorme potencial que representa el turismo en el futuro local. Sin embargo, la austeridad y escasez de recursos de los servicios públicos y privados de apoyo y marketing, no han sido capaces de generar la cultura del turismo en Valdivia.

No puede dejarse pasar en el análisis grueso de este sector los desencuentros que han comenzado a ocurrir entre diferentes sectores de la economía valdiviana, principalmente relacionados con otro pilar del desarrollo, en concreto, con el sector forestal. Son evidentes y acelerados los deterioros en la infraestructura urbana, así como las incomodidades que representa el uso descontrolado y desorganizado de los bienes de uso público por parte de los transportistas, empresas o servicios forestales. Todo ello en franca oposición a las aspiraciones de los turistas y de la población valdiviana.

Las cifras de visitantes por año indican que Valdivia sigue siendo un punto de atracción turística, pese a que a mediados de los 70' fue sacada del eje de tráfico más importante del país (la Ruta N° 5), cuando se construyó el by pass Mariquina-Paillaco. No obstante esta persistencia, informantes calificados coinciden en que tanto la oferta de servicios básicos a turistas y especialmente la actitud de los valdivianos en general, todavía no logran asumir una nueva cultura más respetuosa, amable, en definitiva, más consciente de los beneficios que esta actividad puede fácilmente transferir a toda la ciudadanía.

4. Infraestructura

a) Infraestructura sanitaria y aguas lluvias

Los últimos datos oficiales (mayo 1995) reconocen para la Xª Región una cobertura urbana de agua potable (A.P.) y alcantarillado sanitario (A.S.) de 96.2% y 71.6% respectivamente. El cálculo se basa en % de población abastecida según la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Por su parte, la ciudad de Valdivia se abastece de A.P. en un 99.4%, con una cobertura de A.S. del orden de 82.7%. Al respecto, este servicio transita por un importante cambio producto de su privatización y por ende, de su sistema administrativo.

Lo que fue ESSAL S.A., que nació como filial de CORFO, y sucesora de la antigua Dirección Regional de SENDOS, fue vendida y transformada en la Empresa Aguadécima. La venta de los activos de ESSAL en la ciudad, significó definir un nuevo territorio operacional que otorga exclusividad de servicios a la nueva propietaria.

Además de ello se acordó realizar inversiones para el mejoramiento de las redes, y construir sistemas de tratamiento de las descargas servidas, por un monto del orden de veinte millones de dólares.

En el intertanto se discute un tema de notoria importancia para la ciudad, dadas sus características de alta pluviosidad y de compleja topografía y cota respecto del río Valdivia. Hasta el momento no hay absoluta claridad respecto de las responsabilidades de inversión y administración de los sistemas de evacuación de aguas lluvias, siendo éste, durante muchos años, un problema que se arrastra sin resolver y que cada invierno representa daños, riesgos y molestias para los ciudadanos, especialmente de los sectores llamados barrios bajos.

No es menos problemático el hecho que los emisarios más importantes estén cercanos a su capacidad máxima, producto del manejo unitario de A.S. y aguas lluvias.

Así, el problema antes descrito repercute seriamente en las posibilidades de densificación habitacional en sectores ya construidos y más aún, en las posibilidades de expansión urbana. Sin dudas, esta situación ha sido un verdadero "cuello de botella" para las posibilidades de ordenamiento y uso más racional de los espacios urbanos, además de los complicados anegamientos de los sectores bajos.

Se ha considerado útil destacar otro punto de discrepancia respecto de la cobertura: ESSAL desarrolló su cálculo en base a población servida de acuerdo a valores promedio de habitantes por vivienda, los resultados son los siguientes:

AÑOS	POBLACIÓN URBANA	AGUA POTABLE			A. SANITARIO		
		ARRANQUES N°	POB. ABAST. N° HAB	%	U.D.	POBL. SANEADA N° HAB.	%
1994 (DIC)	116 828	25 000	116 097	99.4	20 674	95 609	82.7

Por su parte la Dirección de Obras Municipales maneja la siguientes información respecto del agua potable:

AÑOS	TOTAL VIVIENDAS URBANAS	VIVIENDAS CONECTADAS	%
1982	20 956	19 107	91.2
1992	27 319 ^{a/}	23 351 ^{b/}	85.5

^{a/} Valor estimado por DOM

^{b/} N° de medidores. Es posible que existan casos en que más de una vivienda este conectada a un solo medidor. También se consideran 19 pilones comunitarios que abastecen a 593 viviendas.

Por otra parte, existen viviendas conectadas sin medidor.

b) Infraestructura vial

Con excepción de la información relacionada con población y vivienda, es muy difícil de conocer con exactitud la situación actual y por ende la proyectada, de una serie de elementos

constituyentes de los centros urbanos. El caso de la vialidad no escapa a esta consideración, y al no contarse con información sistematizada, mucho menos con un banco de datos, las cifras pueden contener errores; sin embargo, se estimó que pueden acercarse a la realidad de manera aceptable y que de todas formas reflejan parte importante de la realidad.

CIUDAD DE VALDIVIA, 1982

ÍTEM	TOTAL ML	PAVIMENTADO ML	SIN PAVIMENTO ML	DÉFICIT %
Calzada	184 185	110 133	74 052	40
Acera	184 185	104 429	79 756	43
Solera	184 185	138 545	45 640	25

Fuente: SERVIU

Con estas cifras de 1982 y en consideración a que el Ministerio de Vivienda es el principal ente ejecutor de pavimentos urbanos, es preciso recordar los términos en que la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización permitía la construcción de viviendas cuyas calzadas se desarrollaban en base a estabilizado de ripio.

Esta política, que privilegió la construcción de viviendas más que el desarrollo de obras de urbanización, fue generando mayores déficits que, pese a esfuerzos notables de los últimos años, todavía son un pesado lastre para los habitantes de los sectores más humildes y para las instituciones relacionadas con el problema.

Datos parciales permiten agrupar obras en dos períodos: 1986-1989 y 1990-1994. De 1982-1985 no se obtuvieron datos; sin embargo, por las características del período, se supone que este tipo de obras deben haber sido muy escasas.

OBRAS EJECUTADAS POR SERVIU

PERÍODO	CALZADA (m ²)	ACERA (m ²)	SOLERA (m ²)
1986-1989	53 273	7 885	4 486
1990-1994	156 011	12 461	12 977

Es necesario destacar que la última versión de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (1994), entre otras materias, contempla la obligatoriedad de pavimentar calles y pasajes en cada loteo. Ello, con seguridad, permitirá terminar con el fenómeno anterior, disminuyendo paulatinamente el déficit acumulado.

También, durante 1995, la comunidad valdiviana organizada se ha adjudicado más del 65% de los proyectos de pavimentación participativa. Cifras no terminadas aún indican soluciones de barrios casi en su totalidad por esta vía.

Pese a lo halagüeño de estas cifras, más los fondos extraordinarios para reparación de calzadas, es preocupante lo acontecido a un y medio año de haberse puesto en marcha una planta astilladora en el sector denominado Guacamayo y de un puerto de transferencias en el sector de las Mulatas.

Ya se mencionó los desencuentros que provocan estas dos empresas, o más bien, la localización de ellas, ante la comunidad en lo que respecta principalmente al costo que significa para la sociedad el daño que aceleradamente se está provocando a la infraestructura.

En este sentido, no sólo se afecta a las vías urbanas, sino también a la infraestructura del subsuelo (alcantarillado, matrices, otros). Además del riesgo de accidentes o las incomodidades que causan grandes vehículos que circulan sin restricciones por vías estrechas, saturadas y mal mantenidas.

Hasta el momento no se han iniciado acciones serías o decididas al respecto y al parecer, el retraso infraestructural que se ha producido en corto tiempo, afectará el desarrollo de otras actividades sin duda generadoras de mayores riquezas y beneficios generales para la ciudad, por ejemplo: el turismo.

No obstante es urgente la necesidad de tomar medidas administrativas más que realizar inversiones para reparar daños, se está planificando y proponiendo a las esferas de gobierno, la construcción de viaductos y vías estructurantes que pudieran facilitar el tráfico pesado destinándolo directamente a los sectores industriales sin "tocar" prácticamente la ciudad. Estas vías, además, servirán de nuevas puertas de acceso a la ciudad tanto por el norte (Puente Matta y Cau-Cau) como por el sur (circunvalaciones oriente y sur).

La ejecución de obras para el mejoramiento de la Av. Pedro Montt y su prolongación hasta el camino vecinal Angachilla, también deberá constituirse en un gran eje estructurante.

En general, pese a grandes esfuerzos por concretar obras, realizados principalmente durante los dos últimos años, Valdivia cuenta con una muy frágil y deteriorada vialidad, tal vez la proporcionalmente más dañada de entre las capitales provinciales de la Xª Región.

c) Infraestructura de las transferencias

Bien puede sostenerse que la ciudad no cuenta con infraestructura destinada a servicios de transferencia de calidad o estado que permita conectar flujos de personas o productos con el resto del país, ya que en estricto rigor, todas ellas están ubicadas fuera de los límites comunales, no obstante dan servicio y se nutren de demandantes provenientes de Valdivia.

i) Puertos. Dentro de los límites urbano, la totalidad de estas facilidades se dan a nivel privado y de condiciones notoriamente precarias, suficientes apenas para faenas particulares. Sin embargo, es inevitable citar el Puerto de Corral, recientemente construido luego de la concesión a privados ocurrida a fines de 1992.

El Puerto de Corral, en su casi año y medio de funciones, ha transferido aproximadamente un millón de toneladas de madera rolliza o transformada en astillas y hasta el momento, no es del todo claro la predominancia de beneficios por sobre las externalidades negativas o deseconómicas, tanto causadas por el atraveso de cargas por la ciudad de Valdivia, como por los efectos que ocasiona en la propia ciudad de Corral.

ii) Aeropuertos. Valdivia cuenta con un aeródromo menor, ubicado en el sector de Las Animas fuera del radio urbano, pero cuyo cono de aproximación condiciona las rasantes de parte del

sector costanera, en las cercanías del centro de la ciudad. Allí operan aviones civiles de escasa capacidad. Su pista e instalaciones de servicios fueron transferidos al Club Aéreo y se encuentran en regular estado y en plena operación.

A 30 km de Valdivia, en la comuna de Mariquina se emplaza el aeropuerto Pichoy, con una pista de 1 700 m, en regular a buen estado y que presta el servicio regular de pasajeros entre la provincia de Valdivia y el resto del país.

Al igual que otros aeropuertos nacionales, Pichoy fue construido en sectores con alta ocurrencia de nieblas, lo cual hace irregular la frecuencia u horarios de vuelos, principalmente durante los meses de invierno y primavera.

A diferencia de otros aeropuertos regionales, Pichoy ha debido suspender en varias ocasiones sus servicios, debido a insuficientes condiciones de su losa o de los equipos de seguridad.

iii) Ferrocarriles. Conocida ha sido la historia de punta de rieles y el servicio de trenes hacia Valdivia, convertido y operado como ramal desde hace varias décadas.

La mala calidad del servicio y de su infraestructura han minimizado sus posibilidades de oferta al grado que recién en los últimos meses esta nuevamente llegando con pasajeros a Valdivia, lo cual no ha pasado de ser un hecho casi anecdótico debido a la escasez de pasajeros.

Los servicios de carga por su parte, bastante más regulares en su demanda, parecen tener un buen futuro si se llegan a consolidar los sistemas de tráfico multimodal que puedan utilizar las vías terrestres y muy especialmente las fluviales.

5. Servicios

a) Educación y cultura

Tal como trasluce la historia de la ciudad, tan influenciada por personajes de la colonia, de la conquista de Arauco, de la inmigración alemana, y otras más recientes como la existencia de la Escuela Normal de Valdivia que formó profesores para todo el sur del país desde fines del siglo pasado hasta 1974, Valdivia fue conformando un verdadero polo cultural cuyos efectos en la formación de masa crítica educacional marcaron el desarrollo de gran parte del sur de Chile.

Lo que se venía dando con fuerza, en términos de inquietudes intelectuales de un importante grupo de valdivianos, generó la necesidad de crear un centro de educación superior capaz de satisfacer las demandas profesionales que el desarrollo agrícola y educacional requerían. Así nació, en 1955, la Universidad Austral de Chile, como pilar de estas dos ramas del progreso.

Antes, en 1947, el gobierno de Chile instala una sede de la Universidad Técnica del Estado, que fue el complemento perfecto de la formación humana de la Universidad Austral.

i) Educación formal: enseñanza básica y media. La demanda estimada, según cifras de población en edad escolar, representa en 1995 un total de 34 060 alumnos agrupados de la siguiente manera:

DEMANDA

TIPO DE EDUCACIÓN	RANGO EDAD AÑOS	Nº ESTUDIANTES
PREBÁSICA	menos de 5	5 444
BÁSICA	6 - 14	17 132
MEDIA	15 - 20	11 484
TOTAL		34 060

OFERTA DE DISTRIBUCIÓN POBLACIONAL SEGÚN SOSTENEDOR:
SISTEMA PARTICULAR

SOSTENEDOR	MATRICULA 1995			
	PREBÁSICA	BÁSICA	MEDIA	TOTAL
Particular subvencionada	394	4 300	876	5 570
Particular pagada	339	1 363	596	2 298
Total	733	5 663	1 472	7 868

SISTEMA MUNICIPALIZADO

TIPO ENSEÑANZA	Nº DE ESTABLECIMIENTOS	Nº DE CURSOS	MATRICULAS Abril 1995
Parvularia	S/I	54	1 556
Básica	38	396	12 914
Especial	2	39	260
Adultos	2	24	657
Liceos C.H.	3	65	2 232
Liceos T.P.	3	106	3 565
Liceos Polival	1	20	661
Esc. Música	1	s/n	s/n
	50	704	21 845

La comuna de Valdivia fue de las últimas en aceptar en traspaso del sistema fiscal para su administración. Este proceso se realizó en dos etapas:

- El 1º de agosto de 1986, se asumió la administración de la E.G. Básica y Ed. Media Científico-Humanista.
- El 1º de enero de 1987 se traspasaron la E. Especial y la E. Media Técnico-Profesional.

Desde su inicio, el sistema arrastró una marcada sobredotación de docentes, los cuales fueron compensados hasta 1988 como aportes extraordinarios. Posteriormente, al suspenderse en 1989 estos suplementos presupuestarios, la Municipalidad debió distraer recursos de inversión para resolver el déficit.

Desde esa fecha hasta el presente año la administración municipal debe traspasar entre el 25% y el 40% de su presupuesto de inversión.

En 1995 este gasto significó alrededor de 220 millones de pesos.

TOTAL OFERTA 1995

Sistema particular	7 868 matrículas
Sistema municipalizado	<u>21 845 matrículas</u>
T O T A L	29 713 matrículas

Según cifras de 1995, en la educación municipal se registró una deserción escolar con rangos entre 4.8% en la educación básica, y 14.1% en la E. Media C.H.; y 15.1% hasta 37% para básica y media T.P. de adultos, respectivamente; el promedio según matrículas alcanza un 8.4%.

ii) Educación superior y formación profesional. En 1988, se fusionan la Universidad Austral de Chile (U.A.CH.) y la U.T.E, transformándose esta última en el Campus Miraflores de la U.A.CH..

Actualmente, esta Universidad, considerada dentro de las tradicionales del país, cuenta con diez Facultades, cincuenta carreras o títulos de pregrado, y una matrícula de 8 563 alumnos en 1994.

Por su parte, los diferentes programas de postgrado y post título, matricularon en el mismo año un total de 257 y 715 alumnos respectivamente.

Los campus o centros de presencia permanente de la U.A.CH. cubren la X^a y XI regiones.

La descripción anterior, en apretadas cifras, no puede reflejar el efecto catalizador que esta Universidad ha tenido y sigue teniendo en el Sur de Chile y especialmente en la ciudad de Valdivia. No sólo por el altísimo número de profesionales que se han formado y quedado en el sur del país, sino que por toda una enorme gama de externalidades que en suma dan a Valdivia una imagen, un espíritu y en definitiva una energización juvenil que se palpa y vive en sus calles, centros culturales y noches de diversión.

También hay que considerar que la U.A.CH. es lejos la mayor empresa de la IX región al sur, tanto por el capital que representa como por el número de empleos directos, y especialmente indirectos, que genera.

Entre estos últimos efectos, se cuentan los más de 4 000 alojamientos que los estudiantes provenientes de otras ciudades requieren y pagan en Valdivia. Mayor efecto generan en el sistema comercial de la ciudad, el que por ser tan obvio no se describe.

iii) Cultura. Por influencias acumuladas en su historia, Valdivia cuenta con un considerable número de instituciones y/o agrupaciones culturales que, pese a mantener una eterna zozobra presupuestaria logran sobrevivir y completar su aporte a la ciudad.

Existen al menos seis instituciones formales de reconocida trayectoria cultural. Todas ellas creadas con el exclusivo propósito de fomentar las artes, por ello no se incluye otro tipo de instituciones que secundariamente también hacen su aporte.

En términos musicales, sobresalen nueve agrupaciones e instituciones cuyo quehacer se concentra en la formación de talento y difusión del arte.

Valdivia cuenta con dos museos, dos bibliotecas, dos corporaciones culturales, un cine club de selecta exhibición y nueve centros o salas para eventos de importancia.

b) Servicios de salud

Administrativamente el Servicio de Salud Valdivia cubre exactamente el mismo territorio que conforma la Provincia, sin embargo, por la calidad de su infraestructura hospitalaria, y por la masa crítica profesional (influenciada por la existencia de la Facultad de Medicina de la U.A.CH.), se ha consolidado como el centro de referencia desde la IX región al Sur, excepto en lo que respecta a rehabilitación de discapacitados.

El nuevo Hospital Base se constituyó en una de las tres grandes inversiones en infraestructura que el convenio BID-MINSAL consideró para regiones de Chile (US\$37.5 millones).

Respecto de la atención primaria, tal vez el principal problema lo constituye el serio congestionamiento del Consultorio Gil de Castro. Este consultorio, de antigua data, está sobrepasado respecto de su población asignada -más de 60 000 personas-, y por estar inserto en la zona de expansión urbana natural de la ciudad, su futuro se ve aún más complejo de no ocurrir nuevas inversiones en esta área.

En la ciudad existen tres consultorios urbanos externos, (uno dependiente del Servicio de Salud), tres estaciones médico urbanas, un hospital base de referencia regional, dos clínicas privadas especializadas en accidentes del trabajo, una clínica privada general y un hospital traumatológico.

c) Orden y seguridad

Al respecto, a diferencia de lo acontecido con otros servicios públicos, la estructura administrativa y de mando policial no se ajusta a la actual figura de regionalización. Al menos en lo que respecta a la V Zona de Carabineros, cuya jefatura se encuentra en Valdivia, tiene un territorio a cargo que va desde el límite norte de la IX región hasta el límite sur de la provincia de Osorno en la Xª región.

Si bien su dotación de funcionarios y distribución espacial se considera adecuada para el cumplimiento de sus funciones, existen ciertas deficiencias infraestructurales que complican su manejo.

Por ejemplo, no ha podido concretarse el proyecto de Construcción del Complejo Policial que incluye la Jefatura de la V Zona, la Prefectura de Valdivia y la 1ª Comisaría. Actualmente ocupan instalaciones bastante precarias, especialmente la Prefectura y la 1º Comisaría. Por otra parte, se ha conocido la falta de vehículos, tanto a nivel de cuarteles móviles, como de vehículos livianos de gestión que aseguren mayor movilidad de la dotación.

Las cifras de delincuencia indican una mayor concentración de hechos en las poblaciones Yáñez Zavala y Pablo Neruda, las cuales dicho sea de paso corresponden a erradicaciones de campamentos (la primera a mediados de los ochenta, y la segunda durante 1991).

Por su parte, la IX Zona Policial de Investigaciones, cuyo territorio lo conforman las Provincias de Valdivia y Osorno, también tiene asiento en Valdivia.

Tanto Carabineros como Investigaciones han iniciado acciones para prevención de consumo e investigación de tráfico de drogas. La opinión de la ciudadanía, consultada a través de actores relevantes, es que al parecer no han rendido los frutos esperados o los resultados son lentos. Informantes de los sectores poblacionales han indicado que en ciertas áreas de bajos ingresos, el tráfico de drogas, principalmente pasta base, es un "acontecimiento cotidiano y alarmantemente generalizado". De ser efectivo, especialmente en consideración a las altas tasas de desempleo y delincuencia juvenil en estos estratos sociales, Valdivia se enfrenta a un nuevo y más peligroso problema con su población de recambio.

6. Vivienda

a) Oferta y demanda

Cifras entregadas por la DOM permiten perfilar el comportamiento de la construcción de viviendas en la ciudad. Al respecto, es notable el incremento del número de solicitudes de edificación a partir de cifras de 1989. Entre ese año y 1993 el número de metros cuadrados construidos superó el 70% de incremento.

En el período 1982-1992, el 63% de las viviendas construidas en la ciudad correspondió a obras ejecutadas por el SERVIU. El sector privado construyó el 20% y el 17% restante fue asumido por otras instancias como la SUBDERE-PMB. y privados individuales.

En general, la relación vivienda/habitante también ha mejorado progresivamente, es decir, pese a que la tasa poblacional ha decrecido en los tres últimos decenios, los habitantes de la ciudad han podido mejorar su situación de hacinamiento, por ejemplo:

AÑO	POBLACIÓN	INCREMENTOS	VIVIENDA	INCREMENTOS	RELACIÓN HAB/VIV
1970	92 055	-	17 367	-	5.3
1982	109 387	19%	22 879	32%	4.8
1992	122 168	12%	29 464	29%	4.1

Fuente: INE

Curioso es sin embargo, el hecho que el CENSO de 1992 establece que el 5% de las casas (1 476 Unidades) se encontraban desocupadas. Se estima que, independientemente que viviendas por asignar u obras recién terminadas generen una distorsión estadística, la cifra es de todas maneras elevada. A su vez este hallazgo cuestiona las estimaciones del verdadero déficit habitacional real. En este sentido, sería el estado de conservación, la calidad constructiva, o el valor de transacción, las causas del déficit y no el número de viviendas.

Otras fuentes, como el Plan Comunal de Desarrollo 1984-1989, indican que en 1982 Valdivia contaba con 17 853 "viviendas aceptables" (78%) y 5 026 "no aceptables" (22%).

En base a cruzamientos de diversa información colectada y procesada por la DOM de Valdivia, se ha estimado que la demanda al año 1994 sería del orden de 6 950 viviendas, principalmente concentrada en los segmentos socioeconómicos más bajos. Ahora, considerando el incremento poblacional entre 1994 y el año 2000, más la demanda por depreciación, se obtiene un total de 9 665 soluciones.

El SERVIU reconoce como demanda oficial, aquella que es representada por el número de postulantes a cualquiera de los programas sociales de obras directas. En este sentido, las cifras a noviembre de 1994 señalan:

	TOTAL	HÁBILES
POSTULANTES A VIVIENDA BÁSICA	4 177	926
POSTULANTES A VIVIENDA PROGRESIVA	984	301
	5 161	1 227

De estos datos es posible asumir que la demanda está principalmente concentrada en la vivienda social y que sus posibilidades de acceso a beneficios estatales están limitados por su capacidad de "habilitarse". En este sentido se determinó que la principal causa de inhabilidad corresponde a la poca capacidad de ahorro de las personas, la cual está en relación al bajo valor promedio de la renta mensual de los trabajadores de la X^a región y la Provincia de Valdivia. SERPLAC ha realizado estudios al respecto y las cifras de ingreso son notoriamente inferiores al promedio nacional.

Respecto de la oferta, es destacable el esfuerzo realizado por el SERVIU, principalmente en los tres últimos años y que se refleja a continuación:

PROMEDIO ANUAL DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS BÁSICAS Y PROGRESIVAS

AÑOS	1984-1992	254 SOLUCIONES/AÑO
	1993-1995	442 SOLUCIONES/AÑO
	PROGRAMA 1996	613 SOLUCIONES

En el caso de viviendas Programa Especial Trabajadores se da una situación similar.

PROMEDIO ANUAL: Programa Especial Trabajadores

1984-1989	=	38 SOLUCIONES/AÑO
1990-1993	=	211 SOLUCIONES/AÑO
1994	=	330 SOLUCIONES/AÑO
1995	=	270 SOLUCIONES/AÑO
Programa 1996	=	358 SOLUCIONES/AÑO

Pese a una leve disminución del ritmo de construcción de viviendas privadas en el año 1993, la tasa de construcción sigue en los niveles de la tendencia descrita anteriormente. Además, el comportamiento de las empresas constructoras e inmobiliarias indica el interés por desarrollar grandes proyectos al respecto. Ello estimado en base a la competencia por la adquisición de los terrenos urbanos disponibles, entre otros indicadores.

b) Disponibilidad de terrenos

Verdaderamente acentuada por el sismo de 1960, en que aproximadamente 15 000 hectáreas de la Provincia principalmente concentradas en la comuna de Valdivia, se hundieron considerablemente transformándose en bajíos o zonas inundables o francamente inundadas.

En este contexto, la ciudad, que dicho sea de paso está cruzada por un gran número de esteros subterráneos de poca profundidad, es una suerte de vega fluvial interrumpida por áreas bajas de diverso tamaño.

Esta situación topográfica representa serias dificultades para resolver las demandas de concentración y expansión de la ciudad, al menos dentro del marco de costos habituales para el país.

Si bien, actualmente, el área urbana cuenta con un interesante número de hectáreas sin construir (500 aprox.), casi la mitad tienen restricción por riesgo o son áreas verdes. El resto representa una real disponibilidad para el sector privado, ya que para el SERVIU son muy caras o el tamaño no satisface las necesidades de las obras.

La opinión de quienes trabajan en relación al tema, es que si bien hay terrenos disponibles, los costos de urbanizar, especialmente referido a infraestructura sanitaria, inviabilizan una importante proporción de ellos.

Caso similar lo constituyen las áreas de posible expansión periurbana, en la que los altos costos de conectarlas han condicionado una permanente situación de escasez relativa de suelo construible.

Resulta curioso que a la fecha no se hayan incorporado vastas extensiones ubicadas en el sector denominado Las Animas por el acceso norte de la ciudad que, pese a también tener algunas dificultades topográficas, permitirían por una parte, descongestionar los viaductos de acceso a la mayor parte de la ciudad, y por otra, satisfacer el probable flujo de personas relacionadas con las actividades económicas de los sectores industriales urbanos o con las actividades dependientes del sector forestal y próxima planta de celulosa.

c) Barrios bajos

La Municipalidad ha definido como "Barrios Bajos" a un sector de la ciudad ubicado hacia la parte sur del centro urbano y delimitado aproximadamente por las calles: Riquelme, C. Escobar, Bueras y Gil de Castro.

Como lo expresa su nombre, estos barrios se ubican sobre terrenos planos e inundables durante el invierno, cuando quedan bajo la cota de crecidas máximas del río Valdivia, y cuyas consecuencias hacen muy difíciles las condiciones de vida de sus habitantes. Pese a ello, tiene altos índices de densificación poblacional (entre 91 y 250 hab./ha).

El problema surgió como consecuencia del hundimiento de la roca basal en alrededor de 1.8 m, y el asentamiento de los suelos de relleno en alturas cercanas a 0.8-1.2 m.

Por otra parte, el sector recibe las aguas lluvias y esteros de cerca de 120 hectáreas urbanas que gravitacionalmente permiten el escurrimiento hacia estos barrios.

Desde la misma época del terremoto, se han pensado soluciones integrales, sin embargo, su alto costo y complejidad han impedido la puesta en marcha.

En el presente año, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha dispuesto fondos para un nuevo estudio, más integral y de acuerdo a las posibilidades reales y concretas de solución.

En este sector habitan casi 2 500 familias.

7. Equipamiento

Se diría que en líneas generales la ciudad tiene un stock adecuado de equipamientos y además dispone de áreas suficientes como para asentar nuevos. Respecto de equipamiento de servicios, que ya se han tratado en las secciones respectivas, también, en general, responden a los requerimientos de la ciudad.

No obstante lo señalado, hay tres áreas, que por inquietudes de la comunidad se ha preferido esbozarlas especialmente.

a) Equipamiento social comunitario

Pese a lo que pudiera pensarse, al revisar cifras en relación al número y distribución de sedes sociales en la ciudad, es perceptible un sentimiento enraizado entre las diferentes organizaciones de base, que dice relación con el objetivo de conseguir una sede.

Por otra parte, basta con recorrer la ciudad para percatarse que una importante proporción de ellas se utilizan y/o cuidan muy poco.

Tal vez se deba a la escasa cohesión y participación al interior de las organizaciones, el hecho que una vez logrado este objetivo se convierte en un activo o un trabajo de los dirigentes más que del barrio.

b) Equipamiento deportivo

El complejo ámbito de las organizaciones deportivas, si bien al parecer está cruzado también por intereses diferentes de lo deportivo, constituye una fuerza de base de primer orden, no obstante

que la disponibilidad, calidad y distribución de la infraestructura básica se ha considerado bastante precaria.

Con excepción de grandes recintos deportivos como el Coliseo y Estadio Municipal, y algunos escasos clubes privados, el resto de instalaciones destinadas a la práctica de deportes masivos deja mucho que desear. Al respecto, la mayoría (por no establecer que todas) las canchas de fútbol de barrio son meros espacios que en el mejor de los casos se constituyen de una carpeta de césped nativo. Casi todos ellos son de tierra en verano y barro en invierno, es decir, casi siempre de barro. Ahora bien, tienen el mérito de haber sido construidas o terminadas con el esfuerzo de los propios deportistas y eso ha hecho que los vecinos la sientan realmente propia.

Este noble sentimiento ha complicado a la Delegación del SERVIU, debido a que buena parte de estos equipamientos fueron emplazados en terrenos de la institución mientras no se requiriesen para el desarrollo de programas habitacionales. Hoy se han generado conflictos, toda vez que el SERVIU ha iniciado gestiones para el uso institucional.

Este ejemplo, demarca una real falta de preocupación por el deporte masivo, ya que al no planificarse obras o inversiones, o por último las reservas de terreno con tales fines, se ha llegado a virtuales ocupaciones amparadas en el hecho que existen terrenos desocupados.

c) Áreas verdes y parques urbanos

El sector céntrico y algunos barrios de sectores sociales medios y altos cuentan con espacios implementados y conservados como jardines. Por el contrario, los sectores bajos suman espacios con características de sitios vacíos y en condiciones extremas, como vertederos ocasionales.

La Municipalidad destina importantes sumas de recursos a la mantención de áreas verdes, pero son insuficientes para crear, y cuidarlas posteriormente.

No se aprecia una clara conciencia del rol que al respecto pueden asumir las organizaciones vecinales, no obstante han respondido afirmativamente al consultárseles sobre la importancia y ventajas de ellas.

La ciudad tienen dos parques urbanos importantes y algunos menores, concentrados en el centro urbano.

8. Pobreza

Se ha considerado inconveniente el empleo de promedios e indicadores globales de la población, por cuanto las sutilezas de las mediciones pueden generar errores de lectura o interpretación, especialmente en el vasto sector de clase media baja o empobrecida que no obedece a miopes mediciones, por multisectorialistas que pretendan ser.

La situación de pobreza en Valdivia, no sólo se aprecia, como ya se mencionó, mediante la revisión de cifras de desempleo, desindustrialización 1960-1986-1987, nivel de remuneraciones, calidad de viviendas, escasez de establecimientos comerciales hasta 1992, o del número de habitantes de campamentos.

Se ha palpado desaliento e incredulidad respecto del futuro de la Provincia y en especial de la ciudad de Valdivia, como secuelas del estancamiento ocurrido luego de los cambios político-administrativos y de reinserción en una nueva estructura regional, los cuales se reflejaron a través de diferentes indicadores económicos.

A la pobreza habrá que medirla también respecto de la actitud humana para el desarrollo, a la capacidad de organizarse y trabajar juntos por el logro de metas comunes, a las posibilidades de creer en el sistema administrativo y confiar en sus conductores, a ver a las empresas locales como aliadas y trabajar con ellas no sólo a cambio de remuneraciones, etc. En suma, se percibe la necesidad de creer y confiar.

Mucho más sencillo de enfrentar es la extrema pobreza urbana actual, la cual concentra sus problemas principalmente en relación a vivienda, nivel de remuneraciones y estructura familiar.

Los denominados "Campamentos", para referirse a poblaciones creadas espontáneamente en el pasado inmediato, o por el sector público a raíz del terremoto de 1960, se han mantenido estables en el número de núcleos o focos de asentamiento, pero decrecientes en el número de habitantes.

Hoy los campamentos espontáneos, diecinueve en total, se han asentado sobre terrenos designados como no aptos o de restricción según el Plan Regulador Comunal, debido a su alta frecuencia de inundaciones o por estar expuestos a otros riesgos naturales.

Del modo como se ha venido dando el proceso y en el afán por mejorar en parte su difícil situación, se han llevado algunos servicios básicos como agua potable y en ciertos casos: energía eléctrica.

A continuación se presentan dos momentos importantes al respecto:

AÑO	Nº CAMPAMENTO	Nº FAMILIAS	Nº VIVIENDAS	FAM/VIV
1984	20	2 313	1 902	1.2
1994	19	889 ^{a/}	775	1.1

Fuente: Municipalidad-SERVIU, 1995.

^{a/} Se estima un 16% de allegamiento, según encuestas anteriores.

Con el objeto de no sólo seguir disminuyendo el número de familias en cada uno de los campamentos, sino que buscando la erradicación y transformación de los terrenos, a principios de 1995 se dio inicio al "Proyecto Esperanza" (SERVIU) para la erradicación, en tres años, de la totalidad de los encuestados en 1994.

Hasta el momento el programa se inició con la construcción de 200 viviendas en 1995, y están programadas 300 para 1996. El resto deberá verificarse en 1997.

Pese a ello, aún persisten otros desafíos: el nivel de remuneraciones, y la alta proporción de Jefas de Hogar o de hogares mal constituidos o no formalizados.

9. Medio ambiente

La preocupación de la comunidad valdiviana frente al tema ambiental ha llegado hasta el hecho de tomar conocimiento que el río Valdivia "está contaminado". En los últimos meses, producto de polémicas a través de los medios de comunicación, ha comenzado a opinar sobre la inconveniencia o no de la localización de la Planta Astilladora en Guacamayo.

Tal como era de esperar, parece ser que la problemática medio ambiental es preocupación más permanente entre los jóvenes universitarios y los estudiantes de enseñanza básica y media.

No se aprecia conocimiento o conciencia de otros aspectos de los impactos ambientales androgénicos, sean estos macro problemas, o pequeños efectos tan locales que se han hecho parte de la cultura y modo de vida de los valdivianos (basura domiciliaria dispersa, ruidos molestos, deterioro del paisaje urbano y periurbano, especialmente de los accesos a la ciudad, perros vagos, congestión y notorio aumento del stock vehicular, etc).

Temas macro, como la E.I.A. del proyecto de la Planta para la Fabricación de Celulosa, aún no son del dominio público, desconociéndose sus reales efectos. Lo mismo respecto del impacto de actividades que crecen aceleradamente, como la forestal por ejemplo.

Al parecer, los valdivianos están más enterados e interesados en las quejas por las pruebas nucleares en las islas francesas, que por interiorizarse y coadyuvar a disminuir los problemas domésticos. Definitivamente habrá que reconocer fallas de las instituciones AD HOC y de los medios de comunicación.

D. PRINCIPALES DINÁMICAS Y PROBLEMAS DE LA CIUDAD

Los capítulos anteriores han estructurado una apretada y simple síntesis de información económica, social y de infraestructura que caracterizan a los principales generadores y condiciones del desarrollo local. En resumen, a continuación se presentan algunas conclusiones respecto del comportamiento de la ciudad y de la actitud de sus habitantes.

1. El cíclico comportamiento económico y demográfico

La historia reciente de Valdivia indica que la ciudad posee una gran capacidad de adaptación y respuesta a los estímulos externos. Después del sismo del 60', la economía de la ciudad se redujo considerablemente producto de la casi desaparición de la actividad industrial. El volumen de inversión privada de los siguientes 20 ó 25 años, se mantuvo en tímidos niveles que no lograron recuperar el liderazgo de las décadas anteriores.

La marcada influencia que la actividad agropecuaria provincial ejerció sobre la ciudad, mantuvo un delicado equilibrio económico que supo amortiguar otros reveses, como la pérdida de autonomía y de acciones públicas luego del último proceso de regionalización del país.

A partir de 1989, comienzan a vislumbrarse, cada vez con más fuerza, actividades generadoras de otro ciclo de alta inversión e interés por desarrollar nuevos emprendimientos.

Acompañando en menor escala estos ciclos económicos y en un sutil desfase, la población también se ha visto influenciada en términos de número y nivel de vida. Es así como en los últimos seis o siete años, el número de habitantes jóvenes creció considerablemente.

La migración campo-ciudad no ha sido un elemento gravitante para Valdivia, excepto por la formación de algunos de los campamentos periféricos principalmente compuestos por jóvenes que buscan satisfacer nuevas expectativas. La migración ha sido extraprovincial.

En los últimos tres años, Valdivia está desarrollando una importante economía terciaria relacionada con el turismo y comercio, producto, por una parte, de un significativo incremento de la actividad industrial y, por otra, de las buenas condiciones económicas del país y de la ciudad, lo cual favorece la actividad turística y recreacional. Así, muchas más personas pueden reservar recursos económicos para satisfacer sus necesidades de distracción.

Obviamente, esta cadena económica ha permitido la sobrevivencia de los contingentes más pobres a través de innumerables ocupaciones informales de servicio.

2. La recuperación económica y las condiciones de infraestructura

Aceleradamente, Valdivia está acumulando problemas en el desenvolvimiento urbano y de las condiciones infraestructurales y ambientales, que de seguir la tendencia pueden transformarse en un real freno al desarrollo.

El violento incremento del parque automotriz, sumado al tráfico pesado que circula sin restricciones por la ciudad, y el grave y casi exponencial deterioro de la vialidad en general, condicionarán, primero, una pérdida en la calidad de vida de los habitantes y segundo, entorpecimientos de las actividades económicas principalmente relacionadas con el turismo.

Se percibe una marcada agresividad de los usuarios por la conquista de las vías de comunicación, especialmente en las horas de mayor demanda.

La dispersión territorial de las localizaciones industriales obliga a que el tráfico pesado utilice gran parte de las calles de la ciudad.

3. Deseconomías

Comienzan a evidenciarse con fuerza complejas deseconomías, producto del desequilibrio entre la actividad privada y la falta de control, planificación territorial y de inversión pública en los niveles que la ciudad requiere.

- Las mayores necesidades de edificación han generado una espiral especulativa de los terrenos urbanos con posibilidades de articulación real con la ciudad, tanto en términos de vialidad, como de factibilidad de alcantarillado sanitario principalmente.

- Pérdida de patrimonios arquitectónicos o de la imagen tradicional de Valdivia, producto de construcciones sin identidad o franco mal gusto.

- Aunque incipientes, se dieron señales de segregación o polarización social respecto de la concentración de viviendas sociales en los últimos diez años. Lo mismo ocurrió con los sectores de mayores ingresos.

- Concentración de locales comerciales y de servicio en el centro de la ciudad, lo cual ha provocado un claro congestionamiento del sector que además entorpece el acceso y normal funcionamiento de algunos servicios públicos.

- Notoria presencia de buses y taxibuses antiguos provenientes de los retiros de la Región Metropolitana.

- Escasez y notoria diferencia entre calidad de la oferta educativa pública y privada.

- Dificultades para incorporar profesionales o técnicos experimentados al sector público, debido a mejores ofertas en el área privada.

4. Articulación de actores públicos y privados

Pese a los intentos planteados a través de las Leyes Orgánicas Constitucionales de Municipalidades y de Gobierno y Administración Regional, en la práctica no se ha notado una real coordinación al interior de los representantes del sector público y de estos con el sector privado. Por su parte el sector privado, se reúne y expresa por medio de varias organizaciones, pero en la práctica, cada cual desarrolla sus iniciativas de acuerdo a la conveniencia de sus negocios o actividades particulares. Por ello Valdivia enfrenta con dificultades algunos problemas como los ya expuestos.

El poder que constituye la concentración y diversificación profesional intelectual de la Universidad Austral, de hecho representa grandes beneficios en términos de la capacidad de respuesta a los problemas del sector privado, sin embargo, no se percibe un concertado y efectivo aporte al quehacer público o a las demandas de la propia ciudad, a menos que sea en términos de entendimientos privados.

Los partidos políticos se han polarizado y alejado de objetivos mayores y universalistas; por el contrario, se manifiestan ante la comunidad como simples instancias electoralistas, sin opinión sobre los problemas contingentes de la ciudad.

La opinión pública percibe a la Municipalidad como más preocupada de los problemas puntuales de los diferentes barrios, que del conjunto de dinámicas urbanas o los superiores desafíos del futuro. Ello se agrava por la tradicional escasez de recursos.

Por el contrario, a la Gobernación Provincial se la ve preocupada de los grandes temas, pero sin atribuciones ni recursos financieros directos para enfrentarlos.

En este contexto, el rol del Gobierno Regional es percibido como la institucionalidad que tiene las atribuciones y recursos para resolver los problemas públicos, pero que planifica y decide desde la capital regional, con escasa consideración de la opinión local.

E. RESUMEN DEL PERFIL DIAGNÓSTICO

1. Principales actores en la dinámica de la ciudad

En capítulos anteriores se resumieron los efectos económico-culturales del período post colonización alemana y de la relación más reciente de Valdivia con el centro del país. Es así como durante décadas los efectos de las actividades agropecuarias e industriales transformadoras de productos agrícolas (calzado, cuero, cerveza, harinas, etc.), han marcado el ritmo y la conducción de la dinámica urbana.

En la actualidad, las actividades relacionadas con el comercio y el sector forestal, se consideran como las de mayor crecimiento en los últimos años, ya que, además de influir directa o indirectamente en la cotidianidad de los valdivianos, es absolutamente claro que tanto en la percepción de los habitantes como en su mismo quehacer, estas dos actividades están siempre presentes de algún modo.

Posteriormente, el crearse la Universidad Austral, la ciudad cambia de ritmo, tanto por el impacto económico en el consumo de bienes y servicios que genera, como por los efectos que crea entre los grupos conductores y de toma de decisiones.

No obstante la imagen universitaria ha perdido prestigio en el contexto valórico de los ciudadanos, la Universidad Austral sigue siendo el pivote fundamental de la ciudad. En cualquier ámbito que se evalúen sus efectos económicos, sociales, culturales y ambientales, entre otros, se aprecia una clara influencia en el comportamiento urbano.

En general, según la opinión de informantes calificados, se estima que las diversas instancias de conducción pasan por una complicada crisis de credibilidad, oportunidad, efectividad y capacidad de proyectar imágenes-objetivo claras, de modo de permitir que Valdivia se adecue a la rapidez de las dinámicas socioeconómicas, y se incorpore verdaderamente al desarrollo.

La gente no ve a sus dirigentes privados y públicos como conductores del todo eficientes, más aún cuando son escasas las instancias de verdadera coordinación o las muestras de confianza mutua, tan necesarias para planificar y ejecutar en forma estratégica. En este sentido, los medios de comunicación y los enfoques de difusión institucional juegan un papel vital.

Las históricas catástrofes, así como los reveses producidos en el mediano tiempo pasado, opacan las buenas y exitosas iniciativas locales recientes. Parece que cierto velo pesimista cubre todavía parte del comportamiento local.

En el mismo sentido, no se aprecia el mismo respeto que hasta hace poco tiempo causaban las diferentes Corporaciones de Desarrollo, organizaciones vecinales, autoridades locales, e incluso la opinión de organismos extraprovinciales.

Se estima un notorio desgaste de los líderes y estrategias tradicionales, a cambio de un mayor protagonismo que individualmente ganan las empresas que se emplazan en Valdivia.

2. Vectores de cambio y desarrollo

En los capítulos respectivos del perfil, se han descrito los insumos y escenarios que están generando los verdaderos cambios de la ciudad, no obstante la opinión pública estima que por sobre la realidad actual, debe ser el turismo la actividad que reciba la mayor atención. Ello, principalmente debido a la conciencia que se tiene de las bondades naturales del entorno y por la alta proporción de beneficios, tangibles y subjetivos que gustan a la población.

A la fecha es claro que el sector forestal primario e industrial será el causante de los más notorios cambios sociales, económicos y ambientales principalmente.

El escenario futuro planteado en base a los antecedentes procesados, permiten predecir una brusca disminución del desempleo local, toda vez se acompañe a la industrialización forestal con los respectivos soportes formativos y de capacitación que los desempleados actuales requieren.

Por su parte, es posible que la población general aumente considerablemente en el próximo período intercensal, sea por el aumento vegetativo recientemente apreciado, como por la fuerte inmigración laboral que se prevé.

En otro ámbito, es probable que los acumulados déficit infraestructurales y de inversión pública sigan siendo resueltos por el Estado, en una suerte de respuesta a la dinamización de la economía provincial cuyos efectos son claramente apreciables en Valdivia.

Queda pendiente el gran tema de la reivindicación de la credibilidad de la institucionalidad pública local, íntimamente ligado a la recuperación de la capacidad de decidir e influir en materias de regulación normativa y de inversión. En otras palabras, de una descentralización de las atribuciones y del presupuesto nacional y regional.

3. Limitantes estructurales que debe enfrentar el desarrollo local

a) Limitantes físicas y de inversión

Dadas las características de compleja topografía, alta pluviosidad y desfavorable cota respecto del río Valdivia, el problema de los servicios de alcantarillado sanitario y de aguas lluvias reviste fundamental importancia, sea para procurar una mayor densificación de los sectores céntricos construidos, como para asegurar una adecuada expansión urbana, tanto de viviendas y equipamientos, como de industrias.

Si bien el plan de inversiones propuesto por la empresa Aguadécima contempla la solución del alcantarillado sanitario en los sectores construidos, no se ven claras las soluciones en los territorios de expansión, así como de las aguas lluvias.

Pese a una estrecha relación causal con el punto anterior, los barrios bajos se consideran como un problema aparte y de urgente solución; sin embargo la indefinición de acciones a seguir, como el alto costo que significaría cualquier camino elegido, son verdaderos escollos que siguen pesando en el nivel de vida de esas más de 2 000 familias.

La dispersa y prácticamente envolvente localización industrial, está generando una marcada y desmedida presión sobre la vialidad, el tránsito y estilo de vida de los valdivianos.

Son crecientes los reclamos ciudadanos sobre estos tres aspectos, sin considerar los efectos ambientales que al parecer no han sido evaluados con precisión.

En este contexto aparecen dos limitantes que deberán enfrentarse con urgencia:

- El acelerado deterioro de una alta proporción de las vías urbanas (estructurantes y poblacionales).
- La congestión y confusión en la gestión de tránsito, especialmente del transporte pesado y locomoción colectiva.

Valdivia atraviesa por un momento histórico en el que habrá que tomar decisiones trascendentales respecto de su futura expansión.

En este sentido, y sólo aliviado por dos o tres años, según la última gestión inmobiliaria del Ministerio de la Vivienda, Valdivia está en la coyuntura de decidir hacia donde planificar su extensión futura; por ello reviste vital importancia crear en breve los mecanismos para asegurar en la mejores condiciones, aquellos terrenos y servicios que permitan el crecimiento urbano planificado en el mediano y largo plazo.

b) Limitantes en la estructura organizacional

Se ha mencionado reiteradamente la necesidad de mejorar las condiciones en que se dan las relaciones institucionales, sean estos entre entes privados, entre pares públicos, entre ambos con las organizaciones de base y, finalmente, entre todas ellas. Aun a riesgo de interpretarse como perogrullada, se ha considerado que esta limitante debe ser tratada en forma urgente y con todo el rigor científico posible.

Se cree que la burocracia municipal debería virar, desde su histórica apariencia controladora, reparadora y de oficina para tramitar autorizaciones de toda índole, hasta poder transformarse en un mayor ente generador e impulsor de soluciones novedosas y estimuladoras de inversión y desarrollo. Ello pasa por la incorporación de profesionales del más alto nivel en funciones y ubicaciones claves, existentes o no, que permitan a la autoridad comunal plantear los desafíos desde la vanguardia.

II. LA GESTIÓN DEL DESARROLLO Y EL GOBIERNO LOCAL

A. MARCO CONCEPTUAL

1. Introducción

La Ilustre Municipalidad de Valdivia es una institución pública cuya misión esencial es la de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Como ente de derecho público, enfrenta múltiples limitaciones para el logro cabal de sus objetivos, derivados de su propia naturaleza jurídica y de las normas que regulan su funcionamiento.

Sin embargo, tiene la posibilidad de utilizar el moderno enfoque de la planificación estratégica como una potencial y fundamental herramienta de gestión, que puede abrirle paso a un desenvolvimiento cada vez más cercano al óptimo cumplimiento de su misión.

2. Gobierno local y municipio

La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una Municipalidad.

La I. Municipalidad de Valdivia es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna de Valdivia.

La Municipalidad está constituida por el Alcalde, que es su máxima autoridad, y por el Concejo. Además cuenta con un consejo económico y social comunal (CESCO) de carácter consultivo.

a) Funciones y atribuciones

Dentro del ámbito de sus funciones y atribuciones, a la Municipalidad le corresponden algunas funciones privativas, aquellas que debe desarrollar directamente, y otras funciones compartidas, constituidas por aquellas que puede desarrollar directamente o con otros órganos de la Administración del Estado.

Las funciones privativas son aquellas que dicen relación con aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, sobre construcción y urbanización, y sobre planificación y regulación urbana de la comuna y confección del plan regulador en conformidad a las leyes vigentes y normas dictadas por el respectivo ministerio, el aseo y ornato de la comuna, la promoción del desarrollo comunitario y la elaboración, aprobación y modificación del desarrollo comunal, en armonía con los planes regionales y nacionales.

Las funciones compartidas son aquellas relacionadas con: la asistencia social, la salud pública, la protección del medio ambiente, la educación y la cultura, la capacitación y la promoción del empleo, el deporte y la recreación, el turismo, el transporte y tránsito público, la vialidad urbana y rural, la urbanización, la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias, la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia, y el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Para el cumplimiento de estas funciones, la Municipalidad tiene las atribuciones de ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento, elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal, administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna, dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular, establecer derechos por los servicios que presta y por los permisos y concesiones que otorga, adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles, otorgar subvenciones a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente con el cumplimiento de sus funciones, aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal, constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura, establecer territorios denominados unidades vecinales dentro de la comuna, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana, y además las atribuciones no esenciales que le confieren las leyes, tal como colaborar en la fiscalización y cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente.

Además, la Municipalidad puede celebrar convenios con otros órganos de la Administración del Estado así como celebrar contratos que impliquen la ejecución de acciones determinadas.

b) Organización

Las atribuciones y funciones de la Municipalidad son ejercidas por el Alcalde y el Concejo y ejecutadas a través de las unidades administrativas que constituyen su organización interna.

Las principales unidades municipales están constituidas por la Secretaría Municipal, la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC) y otras unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios de administración interna, tales como Administración Municipal, Gabinete, Juzgado de Policía Local, Dirección de Control, Departamento de Asesoría Jurídica y Delegación de Niebla, que conforman el nivel superior de la estructura administrativa, con un carácter asesor en su mayoría, a excepción del Delegado de Niebla y el Administrador Municipal, correspondiendo a este último la coordinación de todas las unidades municipales y servicios municipalizados, a instrucción del Alcalde. Las demás unidades municipales cumplen un rol eminentemente ejecutor, estando conformadas por la Dirección de Desarrollo Comunal, Dirección de Obras Municipales, Dirección de Aseo y Ornato, Dirección de Tránsito y

Transporte, Dirección de Administración y Finanzas y Departamento de Operaciones, así como por los restantes Departamentos y secciones dependientes de cada una de ellas.

c) Marco legal

Como corporación de derecho público, el funcionario y la gestión municipal están regulados por normas legales (leyes, decretos y reglamentos), siendo los principales: Ley N° 18 575 (Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado), D.L. 1 263 de 1975 (Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado), Ley N° 18 695 de 1988 (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades), Ley N° 18 883 de 1989 (Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales), D.L. 3 063 de 1979 (Ley de Rentas Municipales), D.F.L. 458, MINVU, de 1976 (Ley General de Urbanismo y Construcciones), Ley N° 17 105 DE 1969 (Ley de Alcoholes) y Ley N° 18 290 de 1984 (Ley de Tránsito).

d) Marco financiero y de inversión

La Municipalidad se financia con tributos locales (ingresos propios) y con aportes o transferencias estatales (ingresos externos).

Los tributos locales constituyen el principal flujo destinado a financiar los gastos de la gestión municipal son de libre utilización y pueden tener el carácter de permanentes (considerados estables en el tiempo, sin variaciones significativas de un año a otro, como son impuesto territorial, permisos de circulación, patentes municipales, derechos varios por aseo, concesión permiso municipal u otros, Fondo Común Municipal, rentas de inversiones, multas e intereses), o bien no permanentes (carecen de estabilidad en el tiempo: venta de activos, endeudamiento, operaciones de años anteriores y saldo inicial de caja).

Las transferencias estatales comprenden los aportes otorgados por entidades del sector público, según D.F.L. N° 5, FNDR e ISAR, programas del Fosis, SERNAM, etc. subvenciones a los servicios traspasados (educación, salud y atención de menores), programas sociales y proyectos de inversión, todos con destinos que son predeterminados e inamovibles entre sí.

e) Recursos de operación y su administración

Los recursos de operación, ya sean procedentes de fondos propios o externos, son administrados conforme las normas establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (D.L. 1 263 de 1975), que comprende al Sector Público dentro del cual está inserta la Municipalidad y establece normas comunes para el presupuesto, la contabilidad y la administración de fondos, destinadas a asegurar la coordinación y unidad de la gestión financiera del Estado. En consecuencia el destino de los fondos se encuentra en la mayoría de los casos predeterminado por la estructura del presupuesto municipal, siendo relativamente flexible el destino que se otorga a los ingresos propios.

f) Mecanismos de participación ciudadana

La participación ciudadana se genera a partir de diferentes instancias que establecen un nexo entre la Municipalidad y las distintas organizaciones comunitarias (sean estas territoriales o funcionales), constituido por:

i) Departamento de Organizaciones Comunitarias. Cuya misión principal es asesorar al Alcalde y al Concejo en todo lo que se refiere a desarrollo comunitario así como promover y consolidar la organización y funcionamiento de los organismos comunitarios (Juntas de Vecinos, Unión Comunal, Centros de Madres, Centros de Padres y Apoderados, Centros Culturales y Artísticos, Centros Juveniles, Organizaciones Deportivas, etc.)

ii) Unión Comunal de Juntas de Vecinos. Fundamental órgano representativo de las Juntas de Vecinos, a través del cual se realiza gran parte de la actividad colaboradora del vecindario en la gestión de intereses locales.

iii) Consejo Económico y Social Comunal. Ente de carácter consultivo compuesto por representantes de la comunidad local organizada conforme lo establecido en la Ley 18.695, cuyo objeto es asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

g) Objetivos de la gestión municipal

Es posible distinguir además de los objetivos planteados con anterioridad y que son fruto del Plan de Desarrollo Comunal los siguientes objetivos global y secundarios.

i) Objetivo global. Contribuir notablemente a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la comuna de Valdivia, a través del cumplimiento tanto de las funciones privativas como compartidas que realiza la Municipalidad.

ii) Objetivos secundarios. Contribuir al aseguramiento y satisfacción de las necesidades básica de la población así como asegurar el abastecimiento y servicios de urbanización básicos; propender a un desarrollo sustentable de la comuna, tanto en sus escenarios rural como urbano; fortalecer la infraestructura física de servicios en la zona urbana así como el refuerzo y fortalecimiento de los servicios de salud, vivienda y educación; fomentar el desarrollo económico de la comuna, a través del sector privado, potenciando actividades emergentes como el turismo; y mejorar la eficiencia y productividad de la Gestión Municipal mediante una adecuada Planificación Estratégica y un sistema racional para la toma de decisiones, atendiendo a las prioridades predefinidas para la comuna.

B. EL PROCESO DE GESTIÓN EN LA CIUDAD DE VALDIVIA

1. Caracterización de las capacidades institucionales del Municipio

a) Municipio líder

El Municipio de Valdivia es sin lugar a dudas uno de los actores más relevantes dentro de aquellos que ejercen un rol de liderazgo en el proceso del Desarrollo Local. Esto se deriva no sólo del hecho que es el Empleador más grande dentro de la Provincia (alrededor de 1 700 trabajan en forma directa o indirecta para el Municipio) sino que además la gran autoridad política y de representación que la comunidad reconoce que en la figura del Alcalde refuerzan este rol.

A lo anterior se debe agregar lo siguiente:

El Alcalde de Valdivia es el Presidente del Capítulo Provincial Valdivia de la Asociación Chilena de Municipalidades que agrupa a doce Municipios.

La Comuna de Valdivia es notoriamente más grande que las otras once comunas de la Provincia. La segunda comuna que le sigue en importancia (La Unión) representa menos que la tercera parte de la comuna de Valdivia en cuanto al número de habitantes.

Por lo anterior se dispone en la Municipalidad de Valdivia de un amplio equipo de técnicos y profesionales relacionados con las diversas áreas del Desarrollo Comunal, los cuales implementan las políticas definidas por la Alcaldía y el Concejo Municipal.

b) Relaciones de coordinación y dependencia con otras instituciones

Las relaciones con otras instituciones que se encuentran ubicadas en la misma ciudad o Provincia de Valdivia se desarrollan en forma aceptable y sin grandes problemas. Sin embargo, surgen normalmente inconvenientes en lo que dice relación con las relaciones de coordinación en las diversas materias en que hay que relacionarse con el Gobierno Regional con sede en la capital regional ubicada en Puerto Montt.

Esto último obedece a la creciente insatisfacción y demanda que existe en la ciudad y provincia por la configuración y creación de la actual región lo cual se ha traducido en un notorio perjuicio y desmedro para Valdivia en beneficio de la actual capital regional Puerto Montt.

En este sentido es tan grande la región, así como las diferencias tanto culturales como económicas entre sus provincias, que no se puede realizar una labor del gobierno regional cercana a la gente y a sus distintas localidades.

Existen por otra parte deficiencias en las atribuciones que la ley asigna tanto a algunos servicios municipales como las atribuciones asignadas a las SEREMIS correspondientes. Un ejemplo concreto lo constituye el escaso poder de Gestión y decisión que posee con respecto a la gestión del Tránsito local la Dirección de Tránsito de la Municipalidad frente a las atribuciones asignadas a la Secretaria Regional Ministerial de Transporte.

2. Orientaciones de gestión en el municipio

Se debe diferenciar aquí lo que se refiere a la Gestión del Proceso Administrativo por una parte y la Gestión Municipal en lo referido a la toma de decisiones por otra parte. En el primer caso se puede decir que existe en el municipio una práctica y una forma que se ajusta a la normativa legal vigente imposibilitando de esta manera prácticas irregulares o viciadas que pudieran poner en tela de juicio la formalidad y legalidad del acto administrativo.

En lo relativo a la toma de decisiones es posible señalar que existe una clara "alcaldización", que consiste en que prácticamente la totalidad de las decisiones en todas las áreas de la administración municipal radican y se llevan a cabo por expresa decisión del Alcalde.

Esta situación, aceptada y practicada por todo el estamento municipal conduce a que la toma de decisiones no siempre sea la óptima y muchas veces estén en contraposición con la propuesta de los profesionales y técnicos.

Un tema clave en el proceso de Gestión Municipal radica en la forma como es efectuada la priorización de los proyectos a implementar. En este sentido las dos instancias o momentos en las cuales debiera hacerse un esfuerzo por priorizar la asignación de recursos y por consiguiente la definición de los proyectos a realizar en base a criterios más técnicos y acordes con una suerte de Planificación Estratégica son por una parte la reunión semanal del Comité de Inversiones^{3/} y por otro lado la preparación del presupuesto trimestral y/o anual con sus consiguientes modificaciones presupuestarias durante el año.

Sin embargo, el comité de inversión es una instancia de reunión de amplia convocatoria, de escasa participación por el estilo de dirección del SECPLAC a lo cual se suma la participación casi habitual del Alcalde, esto lo convierte en una instancia de planificación con un horizonte muy cortoplacista centrada fundamentalmente en responder a los requerimientos que la coyuntura y el momento exigen. Por otra parte la ejecución del presupuesto trimestral se efectúa sin prestar atención a lo que pudiera estar estipulado en el Plan de Desarrollo Comunal ni atendiendo a una Planificación Estratégica de mediano y largo plazo que no existe. Las inversiones las determina el Alcalde consultando con el Director de Finanzas los aspectos relativos a la disponibilidad presupuestaria.

3. El municipio en la administración y promoción del desarrollo local

La Municipalidad de Valdivia, al igual que la mayoría de los municipios chilenos de su tamaño, no dispone de una oficina de fomento al desarrollo comunal con una orientación dirigida a la captación de nuevas inversiones para la comuna y a la generación de nuevos negocios, así como apoyo a los pequeños y medianos empresarios.

Por otra parte, la relación con el sector privado y empresarial puede ser mejorada notablemente. No obstante esto han habido algunos esfuerzos exitosos de cooperación y trabajo en conjunto con el sector privado que han comenzado a desarrollarse, pero que es recomendable seguir intensificando.

Ejemplo de esto es la Estrategia de Marketing para Valdivia, la cual es cofinanciada entre cinco actores tanto del sector público como privado, el Lanzamiento del Verano en Valdivia, en Santiago, la Feria Costumbrista de Niebla y otros eventos de cooperación conjunta.

^{3/} El Comité de Inversiones está integrado por el Alcalde, el Administrador Municipal, el Director de SECPLAC, el Jefe de Proyectos de SECPLAC, el Director de Obras Municipales, el Director de Aseo y Ornato, el Director del Tránsito, el Jefe del Departamento de Operaciones y Construcciones, el Jefe de Gabinete del Alcalde y el Encargado Municipal de Desarrollo Rural.

4. Las rigideces de la organización formal

Muchas veces ocurre que la rigidez de la normativa y de la organización formal dificultan contar con una estructura administrativa acorde con los requerimientos que demanda el Desarrollo de la Comuna. Ejemplo de lo anterior es el hecho de que siendo Valdivia una ciudad con gran vocación turística, no resulta atractivo el cargo de Jefe del Departamento de Turismo para una persona con el nivel técnico adecuado a las exigencias del desarrollo turístico de la ciudad, por la sencilla razón que la rigidez de la Ley de Plantas Municipales no permite asignar a dicho cargo un buen grado dentro del Escalafón de Directivos.

5. Límites a la acción municipal

La acción municipal se ve limitada sobre todo en las comunas más pequeñas por las graves restricciones presupuestarias de estos Municipios lo cual se ve reforzado por la carencia de profesionales o personal adecuadamente capacitado para impulsar un desarrollo más pujante, dado que tampoco existe capacidad de generación de proyectos o de allegar recursos nuevos a las arcas municipales.

De no producirse una reforma que permita ofrecer remuneraciones más atractivas a profesionales en estos Municipios más pequeños no cambiará esta situación.

6. Prioridades de la gestión del gobierno local

El gobierno local ha centrado claramente su acento dentro de la gestión del desarrollo local en promover y fomentar la inversión en aquellos proyectos sociales que van en directo beneficio de los sectores más pobres de la comuna. Se evidencia de esta manera una clara vocación de servicio hacia el mundo de social y de los más pobres. Actor fundamental para esta orientación es el Alcalde y su grupo de colaboradores más cercano.

Es así como la erradicación de Campamentos, la construcción de veredas, la pavimentación participativa y construcción de multicanchas siguen teniendo un rol prioritario para la inversión municipal.

7. Sistema de administración vigente

En la Municipalidad de Valdivia se utiliza un sistema de administración más bien de tipo convencional, no habiéndose aplicado hasta la fecha elementos o técnicas modernas de gestión municipal como, por ejemplo, reingeniería, calidad total, etc.

El esquema actual se apega mucho a la normativa existente que representa en muchos casos para los Municipios una camisa de fuerza que no permite adoptar medidas innovadoras pues carece de la flexibilidad necesaria que permita adoptar nuevas formas de organización y administración más adecuadas a las necesidades del Municipio.

Esto mismo hace que la capacidad de respuesta a las demandas del medio sea todavía muy lenta en comparación con lo que se desearía. Sin embargo, se realizan esfuerzos por mejorar la coordinación y dar mayores posibilidades de participación a los diferentes funcionarios de mayor jerarquía.

Indicadores de gestión utilizados hasta el momento son los que se refieren sólo al análisis de la realidad presupuestaria siendo los principales el índice de liquidez, deuda vs. inversión, etc.

8. Umbral de desarrollo institucional

El desarrollo institucional del Municipio está limitado por la normativa legal que rige a las Municipalidades y que es permanentemente controlada y fiscalizada a través de tres instancias como son la Contraloría General de la República, el Concejo Municipal y la unidad de Control Interno que todo Municipio posee.

Lo anterior permite tener reglas del juego claras respecto de las iniciativas o acciones que el Municipio puede y no puede ejecutar en concordancia con el marco legal.

Las pocas experiencias que se conocen de un desarrollo institucional más allá de lo que permite la ley o la norma son sin embargo ampliamente positivas. Tal es el caso -excepcional por cierto- de la Sociedad de Desarrollo Urbano VALDICOR en la cual concurren por partes iguales la Municipalidad de Valdivia y el SERVIU han permitido generar y financiar una gran cantidad de proyectos que han ido en beneficio directo de la ciudad.

9. Espacio de maniobra del alcalde y el municipio

No obstante lo señalado en el punto anterior, es en el Municipio donde se dispone de la infraestructura, equipo, máquinas y vehículos, así como la disponibilidad de personal suficiente para ejecutar y realizar obras.

A diferencia de lo que ocurre con los gobiernos regionales y provinciales donde se encuentran un Intendente y un Gobernador sin capacidad para hacer o ejecutar, es en los gobiernos locales donde el Alcalde ejecuta en su comuna con su propio personal y recursos las obras que la propia comunidad a través de sus Concejos Municipales decide realizar.

Hoy día en Chile se ve incluso a la figura del Alcalde con mayor poder y atribuciones que a los propios parlamentarios (alcaldes y senadores).

10. Capacidad política

Existe gran capacidad en la Municipalidad para aprovechar los buenos contactos políticos existentes sobre todo con Santiago, la capital, para tener línea y acceso directo a los diferentes Ministerios e instancias del nivel central, así como la política de estar permanentemente presente a través de los distintos funcionarios en las esferas del Gobierno Regional en Puerto Montt.

11. Actores en el proceso de gestión

Desde el punto de vista de la Gestión Municipal los principales actores involucrados en la toma de decisiones son el Administrador Municipal y el Alcalde.

En teoría es el Administrador Municipal, el encargado de implementar las políticas y decisiones que pueda tomar tanto el Alcalde con el Concejo Municipal. Sin embargo en la práctica se superponen a veces las funciones tanto del Alcalde con la del Administrador, sobre todo cuando el Alcalde haciendo uso de su autoridad, toma decisiones directamente con las unidades involucradas dificultando con ello el proceso de coordinación que fundamentalmente está llamado a realizar el Administrador.

Lo anterior contribuye a que en algunas ocasiones se caiga en dualidades de mando y entramamiento del proceso de decisiones, pero sobre todo se entorpece el proceso de coordinación, repercutiendo lo anterior negativamente ante los ojos del resto de los funcionarios municipales.

Sin embargo, la actitud más grave que puede y suele ocurrir desde el punto de vista de la Gestión se produce cuando un funcionario de alto rango, que puede ser el propio Administrador Municipal o el SECPLAC, tomen decisiones que posteriormente sean cambiadas por el Alcalde cuando éste toma conocimiento de la situación.

De lo anterior se desprende que una condición básica para el buen funcionamiento entre los diferentes actores de este proceso es que se produzca una efectiva delegación de autoridad de parte del Alcalde a sus colaboradores.

12. La toma de decisiones

Tanto la toma de decisiones en lo relativo a la planificación y a la inversión, como en lo relativo a la gestión se caracterizan por ser, en general, procesos no participativos.

En todas estas áreas se produce una alta dependencia del visto bueno o anuencia del Alcalde. El punto máximo de discrecionalidad en este proceso se alcanza en las inversiones de corte social, como son subsidios y ayudas a organizaciones comunitarias y juntas de vecinos, a través fundamentalmente del ítem presupuestario de infraestructura social y por otra parte algo semejante ocurre en las materias referidas a la contratación de personal. Por ser el proceso de toma de decisiones un área prioritaria de análisis, en el Capítulo IV se aborda en mayor profundidad.

13. La gestión financiera^{4/}

La estructura financiera de la Municipalidad está compuesta principalmente por sus ingresos de operación o ingresos propios (alrededor de la mitad), de los cuales cerca del 25% está constituido por contribuciones municipales (permisos de circulación y patentes municipales) y otro 25% por participación del impuesto territorial y diversos derechos municipales. Los ingresos estatales alcanzan

^{4/} Véase el anexo 1.

aproximadamente al tercio del ingreso total. Los ingresos globales se destinan casi en un 50% al funcionamiento interno (gastos en personal y bienes y servicios de consumo, siendo la mayor parte de los últimos por servicios a la comunidad), cerca del 25% se destina a transferencias tanto al sector público como privado (incluyendo los servicios de salud y educación) y alrededor del 20% a inversión real, fundamentalmente obras de infraestructura.

La comunidad recibe entonces más del 50% de los ingresos, ya sea de manera directa o indirecta. Pese a ello, los recursos resultan siempre insuficientes frente al gran cúmulo de necesidades y demandas de la comunidad local (que en la mayoría de los casos requieren soluciones con un alto nivel de inversión). En consecuencia, una de las orientaciones adoptadas por la Municipalidad es la de potenciar proyectos que puedan acceder a obtener financiamiento externo y requieran sólo de un financiamiento parcial por parte de la Municipalidad.

Bajo esta perspectiva, la priorización de alternativas no siempre atiende a las necesidades reales más imperiosas, sino más bien al destino implícito de los fondos obtenidos, postergándose una serie de opciones que, aún cuando reflejan una necesidad latente, representan un monto de inversión que no puede ser totalmente absorbido por la Municipalidad.

Este lineamiento de acción resulta en ocasiones bastante discrecional, aun cuando existe un Comité de Inversiones. La participación ciudadana por los canales formales es muy escasa y sus necesidades son percibidas por el municipio fundamentalmente, a través de manifestaciones informales de la opinión pública (medios de comunicación) y a través de problemas evidentes que no escapan al conocimiento de ningún ciudadano.

En consecuencia, no hay una política clara y definida respecto a la canalización de la inversión y las autoridades municipales (Alcalde y Concejales) dirigen sus decisiones hacia aquellas alternativas que perciben como más imperiosas en un momento determinado, centrándose una gran cantidad de decisiones en la persona del Alcalde.

a) Indicadores de gestión

Una herramienta habitualmente utilizada dentro de la gestión financiera, y que contribuye a detectar las fortalezas y debilidades de una organización es el análisis financiero a partir de diversos indicadores. Cada tipo de análisis tiene un objeto o un uso que determina los diferentes tipos de relaciones que se hacen destacar en el análisis.

En el caso de la gestión municipal los indicadores más relevantes determinados a partir de los datos presupuestales son: Factor de Autonomía Financiera (FAF); Factor de Solvencia; Factor de Dependencia FCM; Razón Saldo Inicial de Caja, Razón Crítica de Inversión; Razón de Inversión; Razón Gastos Administrativos; Razón Gastos en Personal; Cobertura Gastos Administrativos; Capacidad de Servicios a la Comunidad; Capacidad de Gestión y Eficiencia de la Gestión.

A través de estudios se han calculado los diversos indicadores a nivel municipal durante cada uno de los últimos 5 años, alcanzando los valores siguientes:

b) Análisis de la gestión financiera municipal, años 1991 al 1995 (pesos de julio de 1995)

	1991	1992	1993	1994	1995
Ingresos propios permanentes	965 264	1 189 635	1 382 583	1 593 612	1 232 906
Ingresos permanentes	1 587 307	1 853 007	2 209 469	2 275 872	1 657 952
Gastos de operación	1 205 725	1 231 446	1 385 615	1 544 829	1 070 464

Nota: 1 US\$ = 400 pesos

INDICES DE GESTIÓN

	1991	1992	1993	1994	1995
1. Autonomía financiera	0.54	0.91	0.84	0.95	1.15
2. Factor solvencia	1.32	1.50	1.59	1.47	1.55
3. Factor dependencia FCM	0.23	0.27	0.27	0.21	0.18
4. Razón saldo inicial caja	0.42	1.77	2.26	1.71	0.78
5. Razón crítica de inversión	0.34	0.14	0.20	0.21	0.21
6. Razón inversión	0.59	0.19	0.28	0.30	0.29
7. Razón gastos administrativos	0.25	0.32	0.30	0.29	0.29
8. Razón gastos en personal	0.26	0.24	0.23	0.27	0.26
9. Cobertura gastos administrativos	1.40	1.49	1.54	1.66	1.84
10. Capacidad serv. comunidad	0.58	0.41	0.37	0.44	0.41
11. Capacidad de gestión	0.53	0.56	0.55	0.55	0.51
12. Eficiencia de la gestión	75.96%	66.46%	62.71%	67.88%	64.57%

i) Factor de autonomía financiera (FAF). Mide la relación entre los Ingresos Propios Permanentes (IPP) y los demás ingresos de la Municipalidad; se determina por el número de veces que los demás Ingresos Propios superan los demás ingresos municipales. A mayor FAF, más autónoma es la municipalidad financieramente.

Este indicador ha crecido fuertemente a través del tiempo, llegando actualmente a un valor de 1.15 (casi el doble con respecto al período 1991), significando que la municipalidad prácticamente ha visto duplicada su capacidad de gestión autónoma dentro del último quinquenio, y que cuenta con un rango aceptable de autonomía desde el punto de vista financiero al lograr este índice un valor superior a uno.

Este valor significa que los ingresos procedentes del Fondo Común Municipal y otros ingresos son superados por los Ingresos Propios Permanentes, los cuales están constituidos por recursos estables y de beneficio municipal que representan con mayor fidelidad la estabilidad y autonomía financiera de la Municipalidad.

ii) Factor de Solvencia (FS). Relaciona las fuentes más solventes de ingresos como son los Ingresos Propios Permanentes (IPP) conjuntamente con el coeficiente trienal del Fondo Común Municipal, respecto de los egresos por gastos. Determina el número de veces que tales ingresos

pueden cubrir los gastos operativos (egresos por gastos) de la Municipalidad, lo cual determina la solvencia para atender sus gastos prioritarios y su capacidad para destinar ingresos atendiendo a otras necesidades.

Este indicador se ha mantenido relativamente estable durante los últimos años, alcanzando en 1995 un valor de 1.55 considerando como un nivel ideal u óptimo, ya que significa que la Municipalidad tiene solvencia suficiente para asumir con tranquilidad sus gastos operativos y cuenta con un 55% adicional para afrontar los demás egresos, contando además con los demás ingresos no contemplados por este indicador, lo que permitiría contraer compromisos financieros con mayor viabilidad.

El factor de solvencia permite programar compromisos financieros en el mediano plazo, basándose en el comportamiento histórico de los IPP y la participación trienal del FCM.

iii) Factor de Dependencia del Fondo Común Municipal (FDF). Establece la relación entre los ingresos provenientes del Fondo Común Municipal y el total de ingresos de la Municipalidad, es decir, la proporción que representan los ingresos emanados del FCM con respecto a los ingresos totales, y por ende, el grado de dependencia existente con el Fondo Común Municipal.

Este factor no ha experimentado grandes variaciones manteniéndose bajo o cercano al valor de 0.25 en los últimos cinco años, tendiendo a disminuir hasta un 0.18 en 1995. Este valor es considerado como óptimo o ideal, bajo la perspectiva que es importante que los ingresos permanentes estén constituidos mayoritariamente por ingresos propios (en lo posible por un 70%) generando un menor grado de dependencia del FCM y reflejando mayor autonomía financiera para la Municipalidad.

Este no es un indicador absoluto, por cuanto debe considerarse la ruralidad de la comuna que hace elevar la destinación de recursos del FCM. Esta mayor destinación del FCM genera un factor de dependencia más alto, lo cual no denota necesariamente una gestión deficiente sino que refleja la condición de pobreza existente en la comuna. Por lo tanto, un mejor análisis de la realidad municipal requiere que no sea interpretado en forma aislada, sino conjuntamente con otros indicadores, principalmente aquellos directamente relacionados con su conformación como son el Factor de Autonomía Financiera y el Factor de Solvencia, con los cuales tiene una relación inversa, pues cuanto mayores son los Ingresos Propios Permanentes (IPP), mayores son los factores de autonomía financiera y de solvencia, y menor es el Factor de Dependencia del FCM:

iv) Razón de Saldo Inicial de Caja (RSI). Indica el número de meses que el saldo inicial de caja cubre los gastos operativos mensuales de la Municipalidad. Considerando que los meses iniciales (enero y febrero) son meses con bajo nivel de recaudación para la Municipalidad, un saldo inicial de caja ideal debiera cubrir al menos los gastos operativos de esos dos meses, ya que dicho saldo representa las disponibilidades municipales para cubrir los primeros meses de operación del año. En este sentido, en el año 1993 se logró un RSI de 2.26 considerando como óptimo y entre 1992 y 1994 se obtuvo valores superiores a 1, lo cual aún es un rango aceptable, pero en 1995 su valor disminuyó sólo a 0.78 significando que el saldo inicial de caja para ese período, ni siquiera alcanzaba para cubrir el primer mes de operación, representando una clara situación de iliquidez y carencia de recursos durante los primeros meses dificultando la gestión operativa habitual.

v) Razón Crítica de Inversión (RCI). Establece el porcentaje del total de ingresos municipales que son destinados a inversión, haciendo referencia exclusivamente a las inversiones realizadas con recursos propios. Los valores entre 0.20 y 0.21 obtenidos en los últimos tres años representan cerca de un 20% de Inversión, nivel aceptable pero no suficiente considerando que en un nivel óptimo sus egresos por gastos y otros egresos no debieran superar el 70% de los ingresos totales, con un RCI que alcance al 30%.

vi) Razón de Inversión (RI). Se refiere a la relación que existe entre la Inversión Municipal y los Ingresos Permanentes, por lo que la proporción tiende a ser superior al RCI ya que establece si las inversiones que realiza la Municipalidad corresponden a la aplicación de recursos permanentes o de recursos externos, y por lo tanto si existe o no coherencia con los niveles de ingresos que están a su disposición. Los valores entre 0.30 y 0.29 obtenidos en los últimos tres años sólo representan un nivel aceptable.

vii) Razón de Gastos Administrativos (RGA). Indica el nivel de eficiencia que la Municipalidad tiene en sus gastos administrativos (gastos de personal y gastos en bienes y servicios), relacionados con los ingresos totales. Los valores cercanos al 0.3 obtenidos en los últimos años están dentro de un rango aceptable, ya que un nivel óptimo estaría dado por valores bajo el 0.25. Esto, considerando que dentro de una gestión municipal eficiente la optimización de los recursos para el logro de los objetivos planteados tiene mucha importancia, indicaría la necesidad de tomar las medidas precisas tendientes a disminuir tales gastos y el RGA.

viii) Razón de Gastos de Personal (RGP). Se deriva de la anterior y relaciona el gasto de personal con los ingresos permanentes que son los más estables dentro de la Municipalidad. Generalmente los gastos en personal representan el mayor porcentaje de los gastos administrativos, estando establecido por ley que no deben exceder el 35% de los ingresos propios. Los valores cercanos a 0.26 obtenidos durante los últimos años casi alcanzan un nivel óptimo o ideal.

ix) Cobertura de Gastos Administrativos (CGA). Indica el número de veces que los IPP cubren los gastos administrativos (no se consideran los gastos en servicios a la comunidad). Un nivel de 2 es ideal, por lo que el valor de 1.84 en el año 1995 es muy cercano al óptimo.

x) Capacidad de Servicio a la Comunidad (CSC). Determina el porcentaje que representan los gastos en servicios a la comunidad dentro de los ingresos permanentes, una vez hechas las provisiones para los gastos de administración. Los valores cercanos al 0.41 en los últimos años están dentro de un rango aceptable. Tienden si a un nivel crítico, ya que cuanto más alto es éste indicador, menor es la capacidad de la Municipalidad para atender los mencionados gastos, puesto que sus ingresos permanentes apenas cubrirían sus gastos administrativos quedando una escasa disponibilidad para cubrir gastos que otorguen servicios a la comunidad.

xi) Capacidad de Gestión (CG). Mide la relación entre los principales gastos (operativos y transferencias para salud y educación), respecto de los ingresos totales de la Municipalidad. Cuanto más alto sea este indicador, menor es la capacidad de gestión municipal, ya que sólo una vez cubiertos dichos gastos es posible definir capacidad real para realizar una buena gestión con la aplicación de recursos en inversiones y otras transferencias, que redundarán en un mayor crecimiento y desarrollo de la comuna. Los elevados índices cercanos al 65% indican una baja capacidad de gestión situada en un nivel crítico. El nivel óptimo o ideal debiera ser igual o menor al 40%, ya que dejaría un buen

margen de excedentes disponibles de los ingresos totales sobre los gastos más importantes, permitiendo mayor capacidad de gestión.

C. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

El proceso de planificación estratégica se entiende como un esfuerzo bien definido y disciplinado que apunta a la total especificación de la estrategia de una organización y la asignación de responsabilidades para su ejecución.

Bajo una definición general, la estrategia es un patrón de decisiones coherente, unificador e integrativo que determina y revela el propósito organizacional en términos de objetivos a largo plazo, programas de acción y prioridades en la asignación de recursos, selecciona los negocios de la organización, o aquellos en que va a estar, intenta lograr una ventaja sostenible a largo plazo en cada uno de los negocios respondiendo adecuadamente ante las amenazas y oportunidades existentes en el medio ambiente y las fortalezas y debilidades de la organización abarcando todos los niveles jerárquicos (corporativo, de negocios y funcional) y define la naturaleza de las contribuciones económica y no económica que se propone hacer a sus grupos asociados.

Aplicado al ámbito municipal, organización pública con características peculiares que la diferencian notoriamente de las organizaciones privadas, más que hablar de "negocios" se hablaría de "servicios" en los cuales acciona la municipalidad (o aquellos en que va a accionar) a través de sus unidades estratégicas de servicios que, análogamente a lo que se entiende por unidades estratégicas de negocios, constituirían las unidades internas a través de las cuales la municipalidad accionaría en determinados servicios, vale decir, la unidad estratégica de servicios sería una unidad de la municipalidad, o un foco de planificación, que agruparía una serie claramente diferenciada de servicios que son ofrecidos a grupos uniformes de usuarios (ciudadanos), haciendo frente en algunos casos a un número bien definido de competidores (como es el caso de los servicios traspasados en las áreas de educación y salud), y gozando de un absoluto monopolio en otros (como es el caso del "negocio" o servicio de extracción de basura o aseo domiciliario).

El proceso formal de planificación estratégica implica realizar un diagnóstico a partir del análisis FODA, vale decir, un análisis tanto a nivel externo (del entorno) que permita establecer oportunidades y amenazas, como a nivel interno permitiendo captar fortalezas y debilidades, para llegar a la formulación de una estrategia.

1. Diagnóstico: aplicación del Análisis Foda al proceso de gestión de la Municipalidad de Valdivia

a) Fortalezas

- La tendencia a profesionalizar la gestión municipal con la incorporación cada vez más creciente de personal calificado en áreas claves para el quehacer municipal, destacando la creación del cargo de Administrador Municipal.

- La capacidad técnica de generar proyectos susceptibles de obtener la adjudicación de fondos concursables y de adaptarse a sus diversas modalidades. Existe un sistema de preparación para captar recursos externos y que ha logrado buenos resultados.

- Este municipio asigna anualmente una parte importante de los recursos propios al ítem de estudios, lo que permite al municipio la formulación anticipada de proyectos y su oportuna presentación a postulaciones en concurso de asignación de fondos procedentes del gobierno central y regional, aumentando sus probabilidades de éxito.

- La orientación hacia la transparencia en la gestión y apego a la legislación vigente propiciada por el Alcalde.

- Un buen nivel de instrucción en los miembros del Consejo (todos son profesionales).

- Existe conciencia de las debilidades y una predisposición positiva para superarlas.

- Buena capacidad de respuesta para enfrentar las situaciones y problemas coyunturales.

- La coordinación de corto plazo y el proceso de asignación de recursos tiene una dinámica estable y conocida, con estricto control por parte del Consejo Comunal.

- La implantación de un proceso de modernización en el manejo de la información, especialmente en lo financiero y presupuestario.

b) Oportunidad

La creciente perspectiva de que la provincia de Valdivia pase a constituirse en una nueva Región, lo cual permitiría contar con el gobierno regional en la comuna y tener mayor autonomía, mayor grado de poder decisorio y acceso a realizar acciones coordinadas con otras reparticiones gubernamentales cuya injerencia alcanza el ámbito del crecimiento y el desarrollo, posibilitando mejorar los niveles de gestión públicos y privados y el ritmo de desarrollo de la provincia.

La presencia de la Universidad Austral de Chile, con un importante tamaño relativo dentro de la comuna conllevando la existencia de recursos humanos altamente calificados, lo que le permitiría orientar los esfuerzos de investigación y capacitación hacia las áreas que tienen más problemas brindando un apoyo accesorio a la función municipal.

Las condiciones únicas del medio natural que ofrece amplias perspectivas y proyecciones para la generación de actividades que propicien el desarrollo local (por ejemplo, la existencia de un sistema fluvial navegable es una condición única en el país), lo que representa un gran potencial para las actividades relacionadas con el turismo, la industria manufacturera y el ámbito agroindustrial.

La existencia de megaproyectos privados dentro de la comuna y su área de influencia, tanto productivos como de servicios, y su impacto a corto plazo en los niveles de actividad y en la demanda por servicios, como es el caso de la reinstalación del Puerto de Corral y la Planta de Celulosa de San José de la Mariquina.

Las políticas gubernamentales que muestran un claro esfuerzo de descentralización administrativa, lo cual introducirá mayor grado de autonomía a los gobiernos municipales, asociado al conjunto de acciones tendientes a mejorar y aumentar la eficiencia en la gestión pública.

La existencia de programas gubernamentales con acceso a fondos concursables ofrece un potencial de ingresos adicionales para la ejecución de proyectos insertos en el quehacer municipal.

c) Debilidades

- Extremada rigidez del sistema administrativo, la que está dada esencialmente por la estructura legal que regula el funcionamiento municipal, generando grandes limitaciones para maniobrar adecuadamente las distintas funciones municipales, lo que es claramente visualizado en el sistema presupuestario.

- Escasa cultura de planificación de mediano y largo plazo, aún cuando se vislumbran ciertas constantes en el tiempo respecto de elementos estructurantes.

- Dispersión del proceso de planificación en diversas Direcciones del municipio.

- Insuficiente equipo profesional calificado en SECPLAC como para abordar la totalidad de las crecientes demandas.

- Falta de coherencia entre los lineamientos contenidos en el Plan Comunal de Desarrollo y los demás instrumentos normativos.

- Carencias importantes en el manejo de la información, sobre todo en la Dirección de Obras, falta SIG (Sistema de información geográfico) y otro equipamiento básico de apoyo.

- El grupo de profesionales y técnicos que trabaja en la Municipalidad tiene poca capacidad de elaboración de propuestas. Esto a excepción de lo señalado respecto de la captación de recursos concursables.

- Creatividad prácticamente nula para introducir cambios en los procesos administrativos (dentro de lo que el actual sistema permite), con una suerte de inercia y estancamiento en sus formas de ejecución.

- Limitaciones al crecimiento de los recursos propios del municipio por la desproporcionada cantidad de exenciones que contempla la Ley de Impuesto Territorial.

- Alta centralización de la gestión municipal, con una escasa delegación de funciones.

- Alto grado de discrecionalidad en la toma de decisiones (alto grado de "alcaldización"), con ausencia de una estructura predefinida de criterios racionales tanto para el proceso de toma de decisiones como para el establecimiento de prioridades. La priorización de los proyectos de inversión y destinación de recursos no se efectúa en forma apropiada sino en forma más discrecional y en la mayoría de los casos no ajustándose a los criterios de optimización de la inversión.

- En general hay una adecuación del sistema de planificación a los tipos de financiamiento, en que los proyectos se adecúan atendiendo más bien a los tipos de recursos en vez de asignar los recursos de acuerdo al tipo de necesidades.

- La estructura organizacional y del personal es rígida, a la que se suma una Ley de Plantas del Personal Municipal, que impide adecuar esta estructura organizacional a las necesidades reales de la comuna. En consecuencia existe una escasa movilidad del recurso humano así como inexistencia y dificultad de establecer algún tipo de sistema de incentivos para el personal, dada la actual legislación vigente.

- Ausencia de seguimiento y evaluación de acciones, tendencias y cumplimiento de objetivos de mediano plazo.

- Escaso nivel de participación ciudadana en las decisiones relevantes.

d) Amenazas

La existencia de competidores en el área de los servicios traspasados (educación y salud) desincentiva a la población de mayores ingresos para recurrir a dichos servicios. El mecanismo de devolución de excedentes recientemente introducido en el sistema de Isapres^{5/} potenciará la emigración de usuarios más pudientes hacia ese sistema, lo que asociado a las deficiencias ya existentes en los servicios públicos de salud ocasionadas por la carencia de recursos agudizará la brecha entre los servicios públicos y privados de salud.

Análogamente, la existencia de establecimientos privados de educación con mayor grado de autonomía para generar su propio financiamiento y mayor independencia en la gestión, constituyen una importante amenaza para los servicios municipalizados, cuya población estudiantil queda primordialmente constituida por un sector de bajos ingresos, lo cual profundiza los problemas ya existentes en el área y hace más difícil salvar sus escollos.

La descoordinación existente entre las múltiples reparticiones de gobierno que tienen ingerencia directa en la promoción del desarrollo y del crecimiento.

Las nuevas propuestas legislativas, entre las que se encuentra la configuración del Administrador Municipal, como un cargo de confianza, lo cual eventualmente podría propiciar un retroceso en la profesionalización de la gestión municipal bajo una perspectiva técnica e independiente.

La tendencia a la disminución del crecimiento poblacional que se refleja en las estadísticas demográficas de la comuna, provocando una disminución de la masa poblacional con repercusiones negativas para el desarrollo por la disponibilidad de mano de obra, peso político, etc.

^{5/} Instituciones privadas administradoras de fondos previsionales de salud.

III. EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN

A. LA SECPLAC Y EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN

Tal como se señalara en el capítulo I, la Ley Orgánica Municipal norma la existencia y funcionamiento de las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación (SECPLAC), asignándoles la "preparación y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna".

Como se verá más adelante, en el caso de Valdivia esta doble función de planificar y coordinar genera una dispersión de los esfuerzos que, por lo general, afectan negativamente al componente planificación.

A diferencia de lo tratado en el capítulo anterior, donde se abordan algunos aspectos de la Planificación Estratégica y su relación con la gestión, en este capítulo se tratará el tema de lo que se podría llamar la Planificación del Desarrollo Comunal, en su definición más tradicional.

El énfasis está puesto en la descripción y análisis del quehacer municipal en el ámbito de la definición de metas de largo plazo, la programación de inversiones y la preparación de proyectos. Se presenta igualmente una revisión crítica del funcionamiento de la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, como así mismo de otras Direcciones vinculadas al proceso de planificación.

1. Programación de inversiones

Al analizar el rodaje concreto de esta Secretaría se destacan nítidamente dos líneas de acción: una vinculada a la programación de inversiones de corto plazo y otra orientada a la captación de recursos externos vía presentación de proyectos.

En ambos casos prima por sobre todo la función de coordinación, ya que a lo sumo se puede hablar de planificación de muy corto plazo.

A lo anterior debe sumarse una función permanente que en el propio municipio califican de "función bombero" o "apagar incendios", en alusión a la necesidad de dar respuestas inmediatas a problemas cotidianos o, en el mejor de los casos, el hacerse cargo de todo aquello que no se sabe a quién asignar como tarea.

Sin perjuicio de lo anterior, lo medular del trabajo de la SECPLAC se centra en la programación de inversiones del presupuesto propio, la coordinación interna y externa para su

realización y su posterior evaluación. Cabe destacar aquí que la evaluación a que nos referimos sólo implica la verificación de la ejecución y el cumplimiento de las condiciones y no la evaluación de los efectos de la acción emprendida.

Como se verá más adelante cuando se aborde el tema financiero y presupuestario del municipio, la programación de inversiones se inicia conjuntamente con la planificación presupuestaria en una relación de permanente feedback. Esto debido a que el componente de inversión viene a ser una resultante o "sobrante" del difícil ejercicio de equilibrar ingresos con gastos de operación.

De esta forma, y tras algunas negociaciones en las que participa el Alcalde, el Director de Finanzas y el Director de SECPLAC, se logra establecer un monto destinado a inversiones proveniente del presupuesto ordinario. Es este monto el que posteriormente se distribuye en proyectos específicos para cubrir una nutrida cartera de necesidades.

Lo visto hasta el momento se puede definir como la programación de destino de los recursos propios o internos. En este punto cabe señalar que los montos involucrados han variado positivamente en el último tiempo, constituyendo en la actualidad el 20% del presupuesto.

La explicación de este proceso y su incidencia se trata más en profundidad en el capítulo sobre finanzas municipales.

La programación de inversiones tiene además una segunda vertiente, y que dice relación con aquellos recursos externos que el municipio capta o intenta captar. Se trata en este caso de articular el destino de los posibles recursos a captar con aquellos del presupuesto propio.

La tarea en este caso no es fácil, no sólo porque se desconoce el monto y tipo de recursos a captar, si no que además por la falta de control sobre la variable tiempo. En este contexto, la programación conjunta de inversiones con recursos internos y externos es más bien una declaración de intenciones de difícil aplicación, lo que indudablemente atenta contra la eficiencia en la gestión municipal.

Las fuentes de recursos externos son fundamentalmente el FNDR y los Fondos Sectoriales provenientes del nivel central. Para acceder a ellos se requiere principalmente disponer de una batería de proyectos elegibles. Esta tarea no es simple, ya que la formulación de proyectos implica contar con un equipo profesional capacitado y un amplio conocimiento de la burocracia estatal.

En el caso del municipio de Valdivia es posible concluir que este se ha especializado en el proceso de captación de recursos externos. Resulta decidor que Valdivia ocupe el primer lugar entre las comunas de la provincia en cuanto a proyectos presentados y adjudicados.

La primera fase de esta especialización es una definición política del propio municipio orientada a destinar parte de sus recursos de inversión en estudios de factibilidad.

Estos estudios son por lo general un requisito para postular a la mayoría de los fondos disponibles, y una gestión eficiente pasa por anticiparse a los requerimientos y contar con los estudios de antemano.

Esta definición estratégica tiene sin embargo su costo, toda vez que se comprometen recursos escasos en inversiones no tangibles, como son los estudios, cuya repercusión e impacto público sólo se perciben en el mediano plazo.

Los estudios en si mismos tienen dos orígenes, aquellos elaborados al interior del municipio y los contratados externamente. Al interior del municipio es el Departamento de Estudios dependiente de SECPLAC el encargado de la formulación de proyectos, la mayoría de las veces en coordinación con otras Direcciones como Obras y Tránsito.

En el último tiempo el municipio ha incursionado en otras fuentes de financiamiento para proyectos, los que si bien son menores en cuanto a montos, tienen un efecto muy significativo en el combate a la pobreza. Nos referimos a los provenientes de Sence, Fosis y Sename, entre otros.

2. La planificación de mediano y largo plazo

Es posible verificar en lo anteriormente expuesto una clara orientación de la gestión de la SECPLAC hacia la coordinación y la programación de corto plazo. Este sesgo funcional tiene la virtud de permitirle al municipio abordar la contingencias de corto plazo de forma más o menos adecuada, pero tiene sus riesgos en el mediano plazo por abandono sistemático de la función de planificación integral del desarrollo.

La ausencia de una política de planificación de mediano y largo plazo tiene su explicación en al menos cinco factores que se conjugan para, en la práctica, impedir o dificultar su implementación.

En primer lugar tenemos la ya descrita realidad presupuestaria, la cual además de exigua en recursos, presenta el insoslayable inconveniente de ser casi impredecible. En otras palabras, si no es posible pronosticar con cierto nivel de certidumbre los recursos de que se dispondrá en el futuro menos inmediato, no tendría mayor sentido planificar sobre bases inciertas. De alguna manera es el argumento que generalmente se sostiene para justificar un inmovilismo en esta área.

En segundo término, la capacidad real del municipio para tener una gestión de planificación eficiente es mínima. Por una parte, el Director de SECPLAC no tiene formación profesional en planificación, con lo cual tiende a concentrarse en aquellas funciones que más se acomodan a sus capacidades, como es la coordinación. Por otra parte, el Departamento de Estudios no dispone de personal suficiente ni capacitado para estas labores.

Un tercer elemento que interfiere es la actual estructura del sistema de planificación. En el presente las acciones relacionadas con la planificación del desarrollo local se encuentran dispersas en diferentes unidades al interior del municipio. SECPLAC planifica inversiones, Obras lo hace en materias de desarrollo urbano, finanzas constituye un feudo aparte y así sucesivamente. Esta realidad implica problemas de coordinación propios de la dispersión, duplicidad de funciones y una escasa retroalimentación al sistema.

Finalmente existen otras dos situaciones igualmente entorpecen la función de planificación. Por una parte la ingerencia que otros entes del Estado ejercen sobre variables relevantes en el desarrollo de la ciudad (SERVIU, por ejemplo) obliga a instancias de coordinación que no son

expeditas. Por otra, no se explotan adecuadamente los instrumentos de planificación que la legalidad otorga.

Más allá de la realidad antes descrita, no se puede dejar de mencionar que de alguna manera el municipio "intuye" que estas carencias o limitaciones deben ser superadas, y por lo tanto ha realizado algunas acciones en tal sentido. Concretamente, se ha diseñado una Estrategia de Desarrollo Comunal para un horizonte de planeamiento de 8 años, la cual se realizó con un nivel aceptable de participación ciudadana. De esta Estrategia surgen las orientaciones de la planificación comunal, las que se presentan más adelante.

3. El proceso de toma de decisiones y el factor político

La toma de decisiones en la planificación se concentra orgánicamente en la SECPLAC, pero es evidente una fuerte "alcaldización" del proceso. Esta situación es totalmente reglamentaria, y más aún, congruente con el espíritu y la letra de la Ley Orgánica de Municipalidades, la que otorga gran poder y autonomía al Alcalde. Sin embargo, la práctica enseña que la correcta delegación de funciones y responsabilidades se traduce en buenos resultados, concentrándose la acción alcaldicia en aquellas decisiones de mayor relevancia.

a) Identificación de necesidades

El proceso normal se inicia con la captación de necesidades, las que provienen tanto del interior del municipio como del exterior.

En el frente interno las diferentes Direcciones y Departamentos hacen llegar a SECPLAC las necesidades sectoriales en la modalidad de ideas o perfiles de proyectos. A estas se suman aquellas planteadas por los Concejales y el Alcalde. Lo normal es que las necesidades lleguen a SECPLAC con alguna idea preconcebida de proyecto de solución.

Los agentes externos, en lo fundamental la ciudadanía y el sector privado, utilizan por lo general tres vías de comunicación para participar del proceso. La ciudadanía lo hace directamente a través del Alcalde o algún Concejal o por intermedio del conducto formal del Departamento de Organizaciones Comunitarias.

El sector privado generalmente se mantiene ajeno al proceso, pero en aquellos temas en que están en juego sus intereses lo tradicional es que presione a través del Concejo Municipal.

b) Priorización, decisión y seguimiento

La priorización también se realiza en la SECPLAC, pero la injerencia del Alcalde en esta etapa es muy fuerte. Por lo general es la máxima autoridad quién tiene la última palabra, más allá de que finalmente es el Consejo quién aprueba el Presupuesto. Esta condición de poder del Alcalde es parte del ordenamiento jurídico y de la concepción vigente sobre gobierno comunal.

En lo que respecta al seguimiento, es el Comité de Inversiones quién semanalmente evalúa el estado de avance y cumplimiento del programa de actividades y proyectos. Por otra parte, se presenta trimestralmente al C. C. el estado de ejecución presupuestaria en el ítem inversiones, y se programa el trimestre siguiente.

c) El factor político

No es posible desconocer la incidencia que el factor político tiene en el proceso de toma de decisiones. Pero no en el concepto de políticas de desarrollo, sino que aquella partidaria o contingente. Como es normal, el poder radicado en la figura del Alcalde se hace más notorio en períodos pre electorales o situaciones especiales.

El efecto concreto de esta realidad es, como se mencionara con anterioridad, la presencia del alcalde en todos los niveles de la gestión municipal.

Esto, que puede ser algo positivo por su proximidad a los problemas reales, se transforma por lo general en un estorbo a la gestión eficaz por los cambios abruptos de prioridades, la búsqueda de efectos de corto plazo, y en consecuencia, el desperfilamiento del Alcalde como figura que actúa a un nivel superior.

d) Otros agentes

Si bien la secuencia antes señalada caracteriza la globalidad del proceso de planificación, es indudable que en la práctica esta se concentra en la asignación de los recursos de inversión propios del municipio. Se puede incluir en el proceso de toma de decisiones a otro agente relevante, cual es, el Gobierno Regional. Es en esta instancia donde se decide parte importante de la inversión de los fondos concursables, y la fijación de prioridades está sujeta a variables que el municipio no controla.

Las decisiones en el ámbito regional están marcadas por la necesidad de mantener ciertos equilibrios a nivel provincial, la existencia de desiguales grados de desarrollo de las comunas y los inevitables compromisos políticos de la autoridad.

e) Instrumentos

El municipio cuenta con una variedad de instrumentos de apoyo a su gestión de planificación, pero indudablemente son dos los que tienen la mayor importancia, el Plan Comunal de Desarrollo y el Plano Regulador Urbano.

El PCD es un instrumento que define los grandes lineamientos del desarrollo comunal, y generalmente abarca un horizonte de planeamiento de 4 y 8 años. Si bien se trata de una exigencia de la ley el contar con este plan, su validez práctica depende de la voluntad del municipio de ajustar sus acciones a los lineamientos de este. La particularidad del PCD es que contempla la totalidad de los aspectos del desarrollo comunal, no sólo en lo sectorial, si no que además en lo territorial. En el caso de Valdivia, el municipio cuenta con una versión actualizada al año 1994, y ha sido aprobado por el Consejo Comunal como instrumento orientador de la política de desarrollo de la comuna. Sin

embargo, la SECPLAC no ha traducido en programas y proyectos las propuestas que en el se contienen.

El Plan Regulador Urbano en cambio si tiene fuerza normativa, definiendo en lo sustancial, el límite urbano del asentamiento, los usos del suelo, la vialidad urbana y normas de construcción. Corresponde a la Dirección de Obras la elaboración de este plan, con algún grado de participación de la Secplac. Esto viene a confirmar el hecho que la planificación del desarrollo en este municipio se encuentra dispersa en diversos entes. Valdivia dispone de un PRU actualizado a 1995, el cual tuvo una génesis conflictiva por presiones de intereses privados.

B. ORIENTACIONES GENERALES DE LA PLANIFICACIÓN

A continuación se presenta un resumen de las principales orientaciones del desarrollo comunal, según se desprenden del Plan Comunal de Desarrollo, el cual como se mencionara anteriormente, define la política de desarrollo de la comuna y determina los macro objetivos.

Se presentan los resultados del Diagnóstico Sectorial, Diagnóstico Participativo y Prognosis

1. Diagnóstico

Se presentan problemas y situaciones en la ciudad que son similares a los que se observan en otras del país. Problemas como los de educación y salud tienen una dimensión necesariamente nacional en términos de sus orígenes y posibles soluciones.

Se presentan a su vez problemas y situaciones de carácter más particular, específicos para la comuna y su área de influencia:

i) Es una ciudad en proceso de cambio. Valdivia, en su inserción regional había experimentado un proceso de estancamiento, reflejado en numerosos indicadores de actividad económica. Mostraba una pérdida de importancia relativa en el contexto nacional. Esta situación está en franco proceso de reversión. Los mismos indicadores muestran hoy niveles de crecimiento y diversificación.

ii) La presencia de la Universidad Austral de Chile. Para el desarrollo de la comuna contar con los recursos humanos altamente calificados de la UACH es una ventaja y un potencial. El tamaño relativo de la UACH respecto de otros sectores de la actividad comunal es una condición que difícilmente se encuentra en otras ciudades intermedias de dimensiones similares en el país.

iii) El contexto natural y urbano. Las condiciones únicas del medio natural y una estructura urbana de fuerte acervo cultural le otorgan a la ciudad un carácter propio que es necesario considerar en toda su dimensión al momento de delinear su estrategia de desarrollo. En este sentido, la existencia de un sistema fluvial navegable es una condición única en el país.

En lo que respecta al Diagnóstico Participativo, los resultados señalan que:

i) Destaca el alto grado de consenso que se aprecia en torno a los aspectos del futuro de la ciudad y la comuna. Hay una visión realista de las posibilidades efectivas para modificar y remover las situaciones problemáticas.

ii) Respecto de los principales problemas son destacados los relacionados con el saneamiento en general, y en especial los de alcantarillado. Aparece como relevante en el ámbito urbano el problema de la deficiente red vial y su mantención.

iii) Hay concordancia respecto de la Imagen Objetivo de la comuna, y en especial de la ciudad. Esta ha sido definida como un deseo de potenciar algunos sectores de actividad, en especial el turismo, la industria manufacturera y los servicios vinculados a la educación y la cultura.

La Prognosis por su parte permite rescatar los siguientes aspectos relevantes:

i) Los escenarios configurados, en general bastante realistas, rescatan la necesidad de avanzar hacia mayores grados de autonomía. Esta mayor autonomía se vincula casi necesariamente con la aspiración de constituir una nueva región.

ii) La vocación económica prioritariamente forestal de la región y las tendencias que se manifiestan en importantes inversiones, permiten asegurar que el desarrollo futuro de la ciudad girará en torno a esta actividad. Estamos por tanto, ante una articulación positiva entre la vocación natural y las tendencias.

iii) El inevitable proceso de reconversión agrícola que evidenciará el país en el corto plazo, no implicará en el caso de Valdivia cambios profundos en su base económica. Aún más, este proceso debiera ser favorable en el sentido de mantener ciertos niveles de diversificación económica.

iv) No puede escapar al ejercicio de prognosis la existencia de importantes mega proyectos, tanto productivos como de servicios, en la comuna y su área de influencia. Estos tendrán un impacto a corto plazo en los niveles de actividad y en la demanda por servicios.

2. Macroobjetivo

En el contexto del Plan de Desarrollo Comunal el análisis de los resultados de los diagnósticos sectoriales y participativo ha permitido identificar los macro objetivos hacia los cuales deben orientarse los esfuerzos de los diversos agentes responsables del desarrollo urbano de Valdivia, con énfasis en el rol que el municipio debe cumplir en esta tarea.

Como se mencionara con anterioridad, la comuna de Valdivia y en particular la ciudad deben jugar un papel preponderante en el desarrollo de las comunas que forman parte de su área de influencia, toda vez que el progreso de la comuna está íntimamente ligado al destino del resto del sistema.

En consideración a lo anterior, parte importante de los macro objetivos que a continuación se tratan dicen relación con fenómenos o procesos que sobrepasan los límites de la comuna.

a) Macroobjetivos económicos

i) Reforzamiento del carácter de lugar central. Sin duda alguna la ciudad de Valdivia constituye un lugar central para un área de influencia que sobrepasa ampliamente los límites comunales. Esta condición de lugar central no es una función adquirida por la vía administrativa, sino que obedece a un conjunto de factores histórico-geográficos en permanente evolución.

Desde esa perspectiva, la importancia relativa de un lugar central puede aumentar o disminuir con el transcurso del tiempo, modificando el alcance de su influencia sobre su entorno. De hecho, la propia experiencia de Valdivia en los últimos 50 años son una clara demostración de lo anterior.

Sin ir más lejos, durante las dos últimas décadas los habitantes de Valdivia han sido testigos de cómo el crecimiento de otros polos de atracción en la propia Décima Región así como en la Novena Región ha comenzado a invadir el área de influencia exclusiva de Valdivia.

La constatación de este fenómeno debe ser por una parte preocupante y por otra motivante. Preocupante por cuanto la actividad y el desarrollo del hinterland son la savia para el crecimiento del lugar central, y toda pérdida de influencia es menor potencial de desarrollo. Es motivante, sin embargo, porque se trata de un proceso reversible donde los lazos históricos son un handicap a favor y donde existen muchos factores de control endógenos.

En este sentido, uno de los macro objetivos de mayor importancia para el desarrollo de Valdivia es el reforzar su carácter de lugar central, consolidando su influencia sobre un territorio que geográfica e históricamente le corresponde.

ii) Potenciar actividades emergentes. Al igual que en el caso anterior, al señalar como macro objetivo el potenciar las actividades que aparecen como emergentes y promisorias, lo hacemos en un contexto que, en algunos casos, sobrepasa el ámbito comunal.

Los antecedentes emanados de los diversos diagnósticos realizados permiten identificar algunas actividades nuevas que evidencian un potencial subexplotado, como así mismo otras más tradicionales que han registrado un repunte importante.

Sin entrar en mayores detalles, es posible señalar que la reinstalación del Puerto de Corral representa una de las principales actividades dinamizadoras de la economía local, con incidencia en la totalidad del área de influencia de la ciudad de Valdivia.

En este sentido, es prioritario asegurar la consolidación de la actividad portuaria como uno de los ejes del desarrollo de la zona.

La industria manufacturera ligada al sector forestal y todos los servicios que de ella se derivan está mostrando una clara tendencia a consolidarse como otro pilar del crecimiento económico. Por su efecto multiplicador y dada su vinculación con el Puerto, corresponde poner especial atención a las necesidades de apoyo y coordinación que esta actividad manifiesta.

En el ámbito agro industrial la provincia de Valdivia cuenta con un conjunto de condiciones que la hacen particularmente apta para esta actividad. De hecho, todos los informes de Fundación

Chile la señalan como una zona geográfica donde se conjugan positivamente los factores necesarios para el desarrollo de esta actividad.

La localización de plantas procesadoras, la apertura de poderes compradores y el incremento en la superficie de plantaciones ratifican lo antes señalado.

Al igual que en los casos anteriores, estas tendencias naturales deben ser reforzadas con acciones deliberadas que permitan arraigar las actuales instalaciones y atraer nuevas inversiones. En este contexto la Universidad Austral de Chile y las corporaciones de desarrollo tienen un papel relevante que desempeñar, generando ventajas comparativas mediante la innovación tecnológica y creando instancias de coordinación.

El turismo puede ser considerada como una actividad emergente que requiere especial atención, no sólo porque existe un potencial evidente, sino que además porque los diversos actores sociales han manifestado una especial predilección por el desarrollo de esta actividad. La ciudadanía parece intuir la existencia de una diversidad de recursos y atractivos subexplotados, y cuyo desarrollo es compatible y complementario con el objetivo de preservar el medio ambiente.

A diferencia de otras actividades, donde su evolución positiva depende principalmente de factores de control externo, en el caso del turismo existe todo un mundo de posibilidades que dependen de la capacidad local para transformarlo en un sector relevante de la economía de Valdivia.

En este mismo contexto la Pequeña y Mediana Empresa tienen un rol importante que jugar en la potenciación de las actividades emergentes. Sean estas productivas o de servicios, las PYMES deben insertarse en las cadenas que relacionan a los diferentes niveles y no aislarse en nichos con escasa proyección de mediano plazo. La acción municipal debe proporcionar el apoyo necesario para que esta categoría de empresarios puedan desarrollar sus capacidades e insertarse adecuadamente en las cadenas productivas y de servicios.

iii) Mantener la diversidad económica. La estructura de la base económica muestra un grado importante de diversificación, lo cual constituye una ventaja comparativa que debe ser mantenida y reforzada. Si bien puede parecer innecesario destacar este aspecto como un objetivo en sí, toda vez que la actual estructura económica es diversificada, la pujante aparición del sector forestal puede llevar, por la propia naturaleza de la actividad, a una tendencia especializada.

Ciertos grados de especialización funcional son positivos, pero debe cuidarse de situaciones de concentración que hagan de la economía local una economía muy sensible a factores exógenos.

El desarrollo de la actividad universitaria y la consolidación de los sectores económicos emergentes deben ser vistos como una forma de asegurar un contrapeso mínimo de diversificación de la base económica ante la fuerza con que se presenta el desarrollo forestal.

b) Macroobjetivos sociales

La población es sin duda uno de los principales recursos con que cuenta la ciudad para lograr mayores niveles de desarrollo, y es a su vez la destinataria de los beneficios que del desarrollo

emanan. Como todo recurso, la población está sujeta a diversos procesos y es susceptible de acciones tendientes al logro de determinados objetivos.

Los antecedentes sobre el comportamiento demográfico de la ciudad, la comuna y su área de influencia, como así mismo su estructura y composición, hacen prever la necesidad de definir ciertos objetivos tendientes a potenciar el aporte de este componente del sistema y controlar algunos procesos que pueden actuar negativamente.

En este contexto, el Plan de Desarrollo Comunal considera los siguientes aspectos vinculados a la variable población:

i) Retener población. Las estadísticas demográficas de la comuna, y en general de su área de influencia muestran una tendencia a la disminución del crecimiento poblacional. Este fenómeno de carácter nacional es en el caso de Valdivia aún más marcado, y debe ser motivo de preocupación, o al menos de alerta.

La necesidad de contar con una masa poblacional adecuada es un requisito para el desarrollo puesto que marca umbrales críticos para la evolución de ciertos mercados, disponibilidad de mano de obra, peso político etc. La pérdida de importancia poblacional relativa en el contexto regional genera cambios en el alcance de la fuerza de atracción del núcleo urbano que son difíciles de revertir. Lo anterior es especialmente cierto cuando la velocidad de crecimiento de los centros competidores - Temuco, Osorno, Puerto Montt- es alta.

Ante esta situación Valdivia debe aprovechar ciertas características de su sistema de asentamientos, en lo fundamental los equilibrios rango-tamaño que le son propios a su sistema a fin de incentivar el robustecimiento de los centros menores. De esta forma resulta posible pensar en un crecimiento demográfico que ejerza una presión uniforme sobre el sistema urbano.

Si bien no hay mayor control local sobre los indicadores biodemográficos que determinan el comportamiento del crecimiento poblacional, es posible abordar el problema atacando algunas de las fuentes generadoras de fugas. En este sentido destaca la importancia de la generación de oportunidades para la juventud a través de la educación y el empleo.

En síntesis, el problema de la retención de población tiene una doble dimensión. Por una parte debe enfrentarse la retención de población a nivel de ciudad de Valdivia y por otro generar las condiciones para el arraigo de los habitantes de centros intermedios y menores del sistema.

ii) Satisfacer las necesidades básicas. Este punto no requiere de explicaciones muy amplias puesto que es la tarea permanente y vocación natural de toda autoridad o instancia de gobierno. Sin perjuicio de lo anterior, la obiedad del asunto implica que a veces se olvide o postergue esta tarea en la definición de objetivos del desarrollo.

Los antecedentes que proporciona el Diagnóstico Sectorial y en especial el Diagnóstico Participativo permiten identificar aquellas áreas en las cuales debe centrarse la atención, y las cuales no son por lo general una particularidad de Valdivia.

De igual forma al tratar el tema de la satisfacción de las necesidades básicas de la población no deben perderse de vista una serie de necesidades que tradicionalmente no caen en esta categoría, como son la cultura, la recreación, el deporte, etc.

iii) Mantener y aprovechar la calidad de la población. Este objetivo que puede parecer novedoso, curioso o exótico no lo es si se le ubica en el contexto de las actuales tendencias mundiales y si se mira a las potencialidades que presenta la ciudad. La inteligencia, la capacidad creadora y la imaginación juegan un papel preponderante en el desarrollo, y Valdivia cuenta con un patrimonio en este ámbito que debe ser aprovechado. La tradición cultural de la ciudad y la existencia de la Universidad Austral de Chile son condiciones específicas que permiten pensar en mayores niveles de desarrollo.

En este sentido, para la ciudad y para toda su área de influencia el fortalecimiento de la Universidad Austral es un elemento determinante en sus expectativas de desarrollo. Lo anterior no sólo está ligado a la importancia económica de la Universidad sobre la ciudad, sino que fundamentalmente a la disponibilidad de una masa poblacional de alta calificación.

Por lo antes mencionado, es también labor del municipio generar las condiciones para que la Universidad Austral cumpla con su rol y se transforme en pilar del desarrollo de la zona.

c) Macroobjetivos ambientales

Bajo este concepto se agrupa un conjunto de tareas vinculadas a la protección, recuperación y explotación de los recursos naturales y del medio ambiente en general.

Las condiciones naturales del territorio comunal y la dotación de recursos de su hinterland son un activo a disposición de la población para lograr su desarrollo. Estas mismas características son a la vez las que van definiendo la orientación del desarrollo comunal, y por lo tanto deben ser manejadas con el mayor cuidado posible.

Todo intento de desarrollo en esta zona pasa de una u otra forma por el uso de sus recursos naturales. La propia Imagen Objetivo de la ciudad -definida como turística, industrial y educacional- vincula a elementos del medio natural.

La estrategia de desarrollo deberá por tanto considerar como elemento de primerísima importancia una definición política respecto de la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos.

En síntesis, los macro objetivos ambientales son:

- i) Proteger y recuperar el patrimonio ambiental natural.
- ii) Compatibilizar la acción antrópica con la sustentabilidad del ambiente.
- iii) Aprovechar el patrimonio ambiental en beneficio del desarrollo local y nacional.

d) Macroobjetivos de desarrollo urbano

Una comuna donde el 93 % de su población es urbana y donde su ciudad principal es cabecera de un amplio sistema de asentamientos, la definición de macro objetivos en este tema debe contemplar ambas dimensiones del fenómeno urbano.

i) Consolidación de un sistema urbano equilibrado y funcional. El sistema de asentamientos del cual Valdivia constituye el centro de atracción e influencia tiene la virtud de poseer un grado importante de equilibrio y funcionalidad, situación que está dada por la presencia de asentamientos en los diferentes niveles jerárquicos. Si bien esta condición de base es un buen punto de partida, es importante definir una estrategia orientada a mantener esta ventaja.

ii) Controlar las variables propias del desarrollo urbano concordante con los lineamientos descritos en el Diagnóstico Sectorial. En el ámbito del desarrollo urbano de la cabecera comunal el macro objetivo es establecer un programa de acciones específicas orientadas a controlar las variables propias del desarrollo urbano concordante con los lineamientos descritos en el Diagnóstico Sectorial. La Imagen Objetivo definida en el Plan debe verse reflejada en este conjunto de acciones.

e) Macroobjetivos institucionales

Considerando que el Plan de Desarrollo Comunal es eminentemente un instrumento para el municipio, los Macro Objetivos Institucionales han sido definidos en ese contexto. En este sentido los macroobjetivos son:

- i) Organizar y sistematizar los instrumentos y roles institucionales de los agentes del desarrollo comunal, tanto públicos como privados.
- ii) Promover la participación activa de la comunidad.
- iii) Propiciar el fortalecimiento de la descentralización, asegurando la efectiva transferencia de atribuciones, funciones y recursos al nivel comunal.

IV. ÁREAS Y PUNTOS CRÍTICOS

El análisis de los antecedentes entregados en los capítulos anteriores permite identificar un conjunto de "cuellos de botella" o condiciones de estrangulamiento permanente en la gestión urbana de Valdivia. Estos puntos o áreas críticas se generan por la conjugación de variados factores que en general se encuentran lejos de los umbrales de control del aparato municipal.

El factor institucional y legal, por ejemplo, se ubica en el límite de lo rígido. Es poco lo que el propio municipio puede hacer por su cuenta para modificar la realidad, y es bastante lo que incide en las condiciones que se presentan para una buena gestión.

Lo anterior, sin embargo, no debería servir de excusa puesto que existen ejemplos concretos donde la institucionalidad no ha impedido una gestión del desarrollo local exitosa, gestión eso sí, en comunas respaldadas por importantes recursos financieros.

En este sentido, es justo señalar que Valdivia se ubica dentro de las comunas pobres del país y que son los malabarismos presupuestarios los que logran cubrir las necesidades.

Un segundo elemento de importancia es el factor humano, el cual se manifiesta de las más variadas formas. La Ley Orgánica de municipalidades por ejemplo, propicia una autoridad poderosa, lo cual significa que el modus operandi del ejercicio del poder depende de la persona que lo ostenta.

Otro factor es la gestión de los entes exógenos. Más allá de la responsabilidad de la autoridad de integrar a los actores relevantes del proceso, es indudable que estos tienen una dinámica propia. Existen velocidades de acción y reacción muy diferentes entre la ciudadanía, el Estado y la empresa privada, y el municipio debe realizar la difícil tarea de sincronizar estos engranajes.

Reconocida esta complejidad, es posible señalar que los puntos críticos de la gestión en el caso de Valdivia están relacionados entre sí. Esto resulta ser una condición favorable a la hora de definir propuestas y materializarlas, puesto que en la proposición se complementan y en la materialización se potencian.

Sin perjuicio de la interrelación antes mencionada, y para efectos prácticos, se detallan a continuación los principales "cuellos de botella" en la gestión municipal de Valdivia en las mismas categorías utilizadas con anterioridad en este documento, y que en parte han sido mencionadas en el análisis FODA.

A. LEGAL-INSTITUCIONAL

Existe una marcada rigidez del sistema administrativo, la que está dada esencialmente por la estructura legal que regula el funcionamiento municipal. Esto genera grandes limitaciones para manejar adecuadamente las distintas funciones municipales, lo que es claramente visualizado en el sistema presupuestario.

Por otra parte, los ingresos propios del municipio son débiles en relación a sus ingresos totales, constituyendo una gran traba para los esfuerzos de autonomía en la gestión. Esto ocurre en gran medida tanto por las limitaciones que la propia Ley de Rentas Municipales establece, como por la desproporcionada cantidad de exenciones que se contempla en la Ley de Impuesto Territorial.

Como se mencionara anteriormente, son escasas las posibilidades que tiene el municipio de modificar este contexto por si mismo. En este sentido, la salida a la coyuntura pasa por un fortalecimiento de las instancias asociativas y negociadoras y por un adecuado e imaginativo uso de la institucionalidad vigente.

B. ADMINISTRACIÓN

La estructura organizacional y del personal es igualmente rígida, a la que se suma una Ley de Plantas del Personal Municipal que impide adecuar esta estructura organizacional a las necesidades reales de la comuna. En consecuencia, existe una escasa movilidad del recurso humano así como inexistencia y dificultad de establecer algún tipo de sistema de incentivos para el personal.

Se evidencia un desconocimiento de los "camino críticos" en el proceso administrativo. Vinculado a la eficiencia administrativa y a un buen servicio al ciudadano, el adecuado manejo y conocimiento de los flujos internos para información y trámites es un aspecto que debe ser mejorado.

C. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

Uno de los problemas recurrentes que surge del análisis es el de la toma de decisiones. Se ha señalado por una parte, que la gestión en el municipio de Valdivia presenta una fuerte tendencia a la concentración en la persona del Alcalde de una variada y dispersa gama funciones, lo que hemos denominado "alcaldización" del proceso de toma de decisiones. Esta situación, si bien legal, genera un conjunto de ineficiencias al momento de tomar decisiones.

Existe un alto grado de discrecionalidad en la toma de decisiones (alto grado de "alcaldización"), con ausencia de una estructura predefinida de criterios racionales tanto para el proceso de toma de decisiones como para el establecimiento de prioridades. La priorización de los proyectos de inversión y destinación de recursos no se efectúa en forma apropiada sino en forma más discrecional y en la mayoría de los casos no ajustándose a los criterios de optimización de la inversión.

A lo anterior se suma el escaso trabajo coordinado entre los niveles directivos y la máxima autoridad. Lo habitual es la relación directa y selectiva entre el Alcalde y el Director específico, siendo escasas las instancias conjuntas.

El proceso de toma de decisiones también manifiesta sus debilidades en el ámbito de la planificación estratégica y territorial. En este caso son la dispersión (tanto física como administrativa), la duplicidad de esfuerzos y la falta de coordinación los generadores de cuellos de botella en la planificación del desarrollo.

Finalmente, debe considerarse el problema de la coordinación extra municipal, es decir, la forma en que los demás actores del desarrollo participan del proceso de toma de decisiones. No resulta aventurado señalar que, en este campo, existe un vacío significativo.

Se deriva de esta realidad la necesidad de racionalizar integralmente el proceso de toma de decisiones en el nivel superior, definir roles, delegar responsabilidades específicas, establecer canales de información e instancias formales de coordinación y participación, tanto al interior del municipio como con los agentes externos.

D. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN

Se evidencia en la gestión municipal una escasa "cultura de planificación" de mediano y largo plazo, aún cuando se vislumbran ciertas constantes en el tiempo respecto de elementos estructurantes. Esta situación, en parte derivada de un pasado reciente donde el concepto de planificación y su práctica fueron reducidos a la mínima expresión, debe ser modificada, puesto que resta coherencia a la gestión de corto plazo.

Relacionado con lo anterior, el sistema denota una falta de coherencia entre los lineamientos contenidos en el Plan Comunal de Desarrollo y los demás instrumentos normativos. Considerando que el PCD es el definidor de los grandes lineamientos del desarrollo comunal, los demás cuerpos normativos y programas de acción deberían recoger el espíritu del PCD, situación que generalmente no se produce.

El Plano Regulatorio Urbano, la Ordenanza del Tránsito, la Ordenanza del Medio Ambiente, entre otras, no reflejan actualmente las orientaciones entregadas por el PCD.

Otra característica del sistema es la dispersión del proceso de planificación en diversas Direcciones del municipio. Las distintas facetas de la planificación estratégica y territorial son manejadas por distintas Direcciones, lo que se traduce en decisiones contrapuestas, duplicación de esfuerzos, inversiones erróneas, etc. Se suma a lo anterior un Departamento de Estudios dependiente de la SECPLAC muy débil en su dotación de personal capacitado, su capacidad de propuesta y en su influencia en los temas relevantes.

Finalmente, no existe una política ni un procedimiento establecido de seguimiento y evaluación de acciones, tendencias y cumplimiento de objetivos de mediano plazo. En el mejor de los casos se dispone de los mecanismos para verificar la concreción de obras, cumplimiento de

especificaciones técnicas o de contratos, pero escasamente se evalúa el impacto de esas acciones sobre el desarrollo o su incidencia en la marcha de un plan más global.

E. SISTEMA DE INFORMACIÓN

Como se mencionara anteriormente en el punto sobre estrangulamientos administrativos, la distribución y uso de información administrativa puede ser optimizada. Sin embargo, el mayor problema en este campo está en la generación, procesamiento y almacenamiento de información.

El proceso de gestión en general, y el de planificación en particular, evidencian carencias importantes en el manejo de la información. El escaso equipamiento de que dispone el municipio no se encuentra a la altura de las exigencias actuales y constituye un tope para el desarrollo de las capacidades profesionales disponibles.

Esta carencia es particularmente notoria en la Dirección de Obras y otras dependencias municipales vinculadas a la planificación territorial, donde se requiere con urgencia la implementación de un Sistema de Información Geográfico (SIG).

F. PERSONAL PROFESIONAL Y TÉCNICO

En el ámbito de la disponibilidad de personal profesional adecuada se presentan dos tipos de cuellos de botella. Por una parte, la rigidez de la Planta de Personal Municipal no permite a la autoridad ajustar las contrataciones a sus requerimientos específicos, debiendo ajustarse a lo dispuesto en la Ley.

Por otro lado, es indudable que los actuales equipos de trabajo no están debidamente capacitados o completos en las especialidades requeridas, situación confirmada por los propios profesionales consultados.

Entre las principales debilidades se constata una escasa capacidad para elaborar propuestas novedosas y una creatividad prácticamente nula para introducir cambios en los procesos administrativos (dentro de lo que el actual sistema permite), con una suerte de inercia y estancamiento en sus formas de ejecución.

Si bien la actual administración ha realizado un esfuerzo importante para mejorar su dotación profesional, subsiste una estructura heredada de incierta capacidad y escaso compromiso con la gestión municipal actual.

G. PARTICIPACIÓN

Es un hecho que en los tiempos actuales, cualquier proceso de desarrollo sin la participación activa de la ciudadanía carecerá de la fuerza vital necesaria para superar los infaltables obstáculos. De igual

forma, la validación comunitaria de las medidas que adopta la autoridad sólo será posible si esta ha sido oportuna y cabalmente informada, y más aún si ha participado en el proceso mismo.

En el caso chileno la Ley contempla un conjunto de mecanismos de participación ciudadana en el complejo camino de la gestión local. Sin ser exhaustivos, podemos reconocer como instancias importantes a las Juntas de Vecinos y su ente aglutinador la Unión Comunal de Juntas de Vecinos y al Consejo Económico y Social Comunal, organismo de carácter consultivo.

La participación ciudadana en las grandes decisiones y en la gestión del desarrollo local en el caso de Valdivia se encuentra en un estado incipiente, con una evidente subutilización de los mecanismos existentes. Si se buscan las raíces de este problema se concluye necesariamente que, por una parte, existe un lastre histórico heredado del régimen militar, donde la participación de la población fue reducida a aquellos grupos afines, y donde se propició un desmantelamiento de las organizaciones de base. Esta situación mantenida por más de 17 años generó una apatía y desmotivación que tardará algún tiempo en superarse y para lo cual se requieren esfuerzos especiales.

La otra causa está más bien ligada a la escasa valoración que se da al potencial existente en las fuerzas vivas de la comunidad.

Si bien la Ley contempla ciertos canales de participación, estos no son necesariamente los más adecuados al momento de generar impulsos participativos. Por razones ya muy estudiadas, la gente tiende a interesarse puntualmente ante ciertos eventos o situaciones, normalmente en una relación directamente proporcional a la distancia que los separa del asunto en cuestión.

Esto explica en parte la favorable acogida que ha tenido, por ejemplo, el Programa de Pavimentación Participativa, donde el producto de la participación se materializa en la puerta de la casa. El caso opuesto lo representa la escasísima respuesta de la comunidad en la discusión sobre el Plan Comunal de Desarrollo.

En el caso de Valdivia resulta imperioso revisar el funcionamiento de las instancias municipales encargadas de incentivar y canalizar la participación.

Finalmente, es posible identificar un grado importante de debilidad en la capacidad del municipio para establecer vínculos efectivos con el sector privado organizado, a fin de potenciar el proceso de gestión. En los tiempos actuales, donde el sector privado lleva el peso de la iniciativa, las carencias en este ámbito pueden ser decisivas en el ritmo que logre el desarrollo local.

V. PROPUESTAS Y LINEAMIENTOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

A. ANTECEDENTES

Como se aprecia en la caracterización de las áreas críticas en la gestión, los estrangulamientos o situaciones limitantes están, de una u otra forma, vinculadas entre si, lo que constituye una de las consideraciones a evaluar al momento de definir posibles cursos de acción para fortalecer la capacidad de gestión del municipio. Resulta inevitable por tanto, visualizar la necesidad de abordar simultáneamente los problemas de toma de decisiones, sistema de planificación y participación ciudadana.

El común denominador de estos puntos sensibles es la carencia de orden y método, o en otras palabras, el cómo hacer las cosas. Esta condición va más allá de una mejora en los procedimientos, lo cual si bien es importante, no tiene posibilidades de éxito sin el convencimiento y la voluntad.

En lo relativo a los problemas derivados de la estructura legal, administrativa y de disponibilidad presupuestaria, su solución sólo aparece como viable en el marco de modificaciones o cambios que sobrepasan el ámbito local. En este sentido, se ha optado en este informe por identificarlas y vincularlas con la gestión local del desarrollo, pero no señalarlas como un objetivo a abordar en las etapas posteriores de este Proyecto. En cualquier caso, las autoridades municipales están plenamente conscientes de la importancia de estos temas y constituyen parte de la agenda de desafíos institucionales.

En consideración a los resultados obtenidos en esta investigación, y teniendo en cuenta las limitadas pero existentes condiciones para una mejora importante en la capacidad de gestión del desarrollo local en el caso de Valdivia, se señalan a continuación aquellas acciones específicas de fortalecimiento institucional que deberían implementarse. Las acciones propuestas se describen en orden de prioridad.

B. PROPUESTAS

ACCIÓN 1

Evaluación en profundidad del actual Sistema de Planificación Estratégica y Territorial.

Producto 1

- Construcción de un Modelo de Planificación Estratégica y Territorial específico para Valdivia.
- Propuesta de readecuación del Sistema de Planificación Estratégica y Territorial.^{6/}

ACCIÓN 2

Evaluación del Sistema de Toma de Decisiones en los niveles superiores del Municipio.

Producto 2

- Propuesta de flujograma de toma de decisiones, procedimientos, roles e instancias de coordinación.

ACCIÓN 3

Evaluación de las políticas, objetivos y mecanismos de participación ciudadana, tanto de las organizaciones de base como del sector privado organizado.

Producto 3

- Propuesta de reestructuración funcional de las instancias municipales encargadas de la participación ciudadana.
- Definición de roles, objetivos y metas e instancias formales de participación, en especial con los agentes organizados del sector privado.

^{6/} Es posible que las propuestas en esta área se orienten a la centralización del proceso de planificación físico-territorial u otras medidas tendientes a evitar la dispersión. El actual Departamento de Estudios de Secplac aparece orgánicamente como el receptor natural para una iniciativa de esta naturaleza. Sin embargo, estudios en mayor profundidad deberán señalar las modificaciones más adecuadas. Se integra como parte de esta Acción la revisión del tema Información en lo que compete a planificación, el cual fuera identificado como un punto crítico anteriormente.

VI. CONCLUSIONES

A. LA CIUDAD

Si se revisan los antecedentes presentados en el Perfil Diagnóstico es posible rescatar ciertos aspectos que caracterizan en forma particular a la ciudad de Valdivia, y otros que son atributos compartidos por la mayoría de las ciudades medianas.

Una primera condición de relevancia es su localización en el contexto regional y la forma en que se estructura y evoluciona su sistema urbano subordinado. La localización costera, y por tanto excéntrica respecto de su área de influencia implica ventajas y desventajas. Desde el punto de vista funcional su ubicación no favorece la interacción con los centros menores, los que claramente se ven atraídos por los centros competidores como Temuco y Osorno. Esto sin embargo ha implicado que las ciudades y poblados de la provincia se desarrollen a ritmos iguales o mayores que la ciudad madre, dando como resultado un sistema urbano muy equilibrado con todos los rangos de asentamientos bien representados. En cierta medida esto explica el escaso crecimiento poblacional de Valdivia en las últimas décadas. Cabe destacar que encontrar sistemas urbanos equilibrados no es común en Chile, donde el proceso de concentración de población en la capital a sido replicado en las regiones.

Valdivia ha tenido en su pasado histórico, y especialmente en la influencia de los inmigrantes, una base poderosa para consolidar su supremacía y dar origen a una identidad socio-territorial que alcanza toda la provincia. No debemos olvidar que en sus mejores tiempos esta ciudad fue centro de gran actividad industrial de relevancia nacional.

En lo que se refiere al escenario físico, la presencia del sistema estuarial del Río Valdivia constituye una especificidad estructurante no sólo para el desarrollo físico de la ciudad, sino que también para el carácter de sus habitantes y los modos de vida. Las constantes inundaciones de barrios completos y las dificultades para operar los sistemas de alcantarillado y aguas lluvias son ejemplos del impacto del Río. No obstante, la belleza natural que aporta y las potencialidades que de él se derivan dejan un saldo a favor. En algún sentido, es una ciudad dividida por el Río, conformando barrios con carácter propio. Sin embargo el Río une a los valdivianos como un hilo conductor de su pasado y su futuro.

El patrón de uso del suelo no es particularmente interesante, y presenta los tradicionales inconvenientes de las ciudades que han crecido sin conceptos claros de planificación ni gestión territorial alguna. Los nuevos aires de crecimiento sin duda generarán problemas de

incompatibilidades entre usos en el corto plazo, de lo cual ya tenemos evidencias. Una mejora en la gestión urbana debería permitir abordar estos previsibles problemas.

B. LA COYUNTURA ACTUAL

La ciudad de Valdivia se encuentra en este momento en un nuevo umbral en su cíclica historia, y en el horizonte se vislumbran tiempos mejores para una ciudad marcada por la lucha constante de sus habitantes para reponerse de los reveses que le impone la naturaleza.

Durante los últimos cinco años se aprecia una tendencia clara de mayor actividad, y sin duda se ha sentido en la ciudad el impulso de crecimiento que experimenta el país. Los escenarios descritos para el futuro hacen prever importantes cambios en Valdivia, y tanto la comunidad como las autoridades deben prepararse, para manejar situaciones nuevas.

Sin pretender entrar en el ámbito de los pronósticos, es evidente que la calidad de vida de los habitantes de Valdivia cambiará en forma importante en el corto plazo, para bien o para mal. En este contexto, el desafío común de los valdivianos y de la autoridad en particular es explotar las potencialidades locales y superar las propias limitaciones, transformando al municipio en un conductor del desarrollo, y no en un mero espectador.

C. LOS PRINCIPIOS DE ACCIÓN

Desde este punto de vista, las áreas críticas de la gestión urbana identificados y los lineamientos de acción propuestos en el caso de Valdivia se enmarcan claramente en el conjunto de desafíos que la ciudad enfrenta, y son congruentes también con los principios de acción de la investigación que se desarrolla.

1. Descentralización

La promoción y fortalecimiento del proceso de descentralización sólo será posible en la medida que los municipios mejoren su eficiencia y eficacia, logrando de esa forma una mayor autonomía real. Esta condición general es aplicable a Valdivia, donde existe una base sobre la cual trabajar. Las limitaciones estructurales que impone el marco legal pueden ser superadas en la medida que el municipio se gane un espacio por la calidad de su gestión y por la acción política de las asociaciones de municipios.

2. La gestión

Si nos detenemos en el segundo principio de acción, es decir, la mejora en los procesos de gestión, es posible apreciar que en el caso de Valdivia constituye un punto central de intervención.

Como se viera en su oportunidad, la carencia de una cultura y capacidad de planificación y la dispersión del proceso son un punto de estrangulamiento real en el caso de Valdivia. De igual forma, se puede afirmar que están dadas las condiciones y la voluntad para que este problema se a superado.

Tal como se plantea en los lineamientos propuestos, el Sistema de Planificación Estratégica y Territorial es un punto crítico, como lo es también el Proceso de Toma de Decisiones. Ambos son vitales en la capacidad de gestión del municipio y su potenciación resultaría clave para el mejoramiento de ésta.

Con el proceso de toma de decisiones pasa algo similar, donde existe una marcada concentración en la persona del alcalde. Nuevamente, es posible aquí introducir cambios en los procedimientos y en las actitudes, tendientes a sacar el máximo de provecho de cada nivel de decisión.

3. Participación ciudadana

Por otra parte, se ha constatado una debilidad importante en lo relativo a la participación, principio de acción fundamental e insustituible. La gestión urbana en Valdivia puede mejorar sustancialmente si se promueve efectivamente la participación ciudadana. En este sentido, las propuestas de acción sugeridas apuntan a un fortalecimiento de la participación de todos los estamentos, pero con énfasis en el sector privado organizado. Es en las relaciones con este importante actor donde el municipio presenta mayores flaquezas.

4. Sustentabilidad

Si bien el municipio ha incorporado el concepto de sustentabilidad en su discurso, la evidencia práctica es difícil de encontrar en Valdivia. Esta contradicción no es particular de este municipio, si no que una constante a nivel nacional. Quedan pocas comunas en Chile que no se hayan auto bautizado como "comuna ecológica", y sin embargo eso no se refleja en una modalidad de gestión urbana orientada en dirección a la sustentabilidad.

En el caso de Valdivia, si bien se realizan algunas acciones positivas para la sustentabilidad del desarrollo local, estas son aisladas, desconexas y carentes de un hilo conductor en el tiempo. Estas limitaciones, asociadas a los problemas detectados en el sistema de planificación y en el proceso de toma de decisiones, pueden ser superadas, para lo cual se han propuesto acciones concretas.

Sin embargo, existen condiciones estructurales del sistema municipal chileno que obviamente dificultan el aprovechamiento de las especificidades locales, y en consecuencia, a los intentos de hacer una gestión urbana orientada a la sustentabilidad.

Valdivia deberá identificar aquellos factores que pueden ser manejados y establecer los mecanismos que permitan al municipio influir en la orientación del desarrollo. En este ámbito, importa particularmente la sustentabilidad de su medio natural, el cual abarca más allá de los límites provinciales.

5. La superación de la pobreza

A diferencia de la situación anterior, aquí si se aprecia una consecuencia entre el discurso y las acciones emprendidas. El centro de la gestión municipal es sin duda la superación de la pobreza, y los esfuerzos que se realizan se reflejan en resultados que no son menores.

La tarea de superar la pobreza puede hacerse más fácil si se mejora en el ámbito de la planificación, donde el municipio requiere de cambios profundos y nuevos recursos humanos y técnicos.

El Municipio ha sabido insertarse adecuadamente en el esfuerzo nacional de superación de la pobreza, captando recursos de diversas fuentes gubernamentales para inversión social focalizada.

La pobreza no es en Valdivia un problema de magnitudes y puede ser disminuida. Esto lo ha asumido la autoridad como objetivo central de su gestión, cosa que se evidencia en la asignación de recursos municipales de inversión.

Bibliografía

- * LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES (LEY N° 18.695 de 1988).
- * MANUAL DE CONSULTA EN MATERIAS JURÍDICAS, ADMINISTRATIVAS Y FINANCIERAS DE LAS MUNICIPALIDADES por Omar Moreno Arriagada y Rodrigo Baeza Fernández.
- * RENTAS MUNICIPALES por Jorge Herrera Ramírez.
- * RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL por José Fernández Richard.
- * GESTIÓN DE EMPRESAS CON UNA VISIÓN ESTRATÉGICA por Nicolás Majluff.
- * ESTRATEGIA COMPETITIVA por Michael Porter.
- * PLAN COMUNAL DE DESARROLLO DE VALDIVIA 1994-2002, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile

Anexo 1
FÓRMULAS DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN

$$a) \quad \text{FAF} = \left(\frac{\text{IPP}}{\text{FCM} + \text{OI}} \right)$$

$$b) \quad \text{FS} = \frac{\text{IPP} + \text{FC90}}{\text{EG}}$$

$$c) \quad \text{FDFCM} = \frac{\text{FCM}}{\text{IT}}$$

$$d) \quad \text{RSI} = \frac{\text{SIC}}{1/12 \text{ GOP ANUAL}}$$

$$e) \quad \text{RCI} = \frac{\text{I}}{\text{IT}}$$

$$f) \quad \text{RI} = \frac{\text{I}}{\text{IP}}$$

$$g) \quad \text{RGA} = \frac{\text{GA}}{\text{IT}}$$

$$h) \quad \text{RGP} = \frac{\text{GP}}{\text{IP}}$$

$$i) \quad \text{CGA} = \frac{\text{IDP}}{(\text{GP} + \text{BSC} - \text{GSC})}$$

$$j) \quad \text{CSC} = \frac{\text{GSC}}{\text{IP} - \text{GA}}$$

$$k) \quad \text{CG} = \frac{\text{EG} + \text{TSE}}{\text{IT}}$$

Anexo 2
PRINCIPALES SIGLAS UTILIZADAS

BSC	=	Bienes y Servicios de Consumo
CC	=	Consejo Comunal
CESCO	=	Consejo Económico y Social Comunal
CORFO	=	Corporación de Fomento
DGOA	=	Déficit por Gastos de Operación Ajustados
DOM	=	Dirección de Obras Municipales
EG	=	Egresos por Gastos
EI	=	Egresos por Inversiones
EIA	=	Evaluación de Impacto Ambiental
FC10	=	Fondo Municipal 10%
FC90	=	Fondo Común Municipal 90%
FCM	=	Fondo Común Municipal
FNDR	=	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FODA	=	Siglas del análisis de Fortalezas-Oportunidades-Debilidades-Amenazas
FOSIS	=	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
GOP	=	Gastos de Operación
GP	=	Gastos de Personal
GSC	=	Servicios a la Comunidad
IP	=	Ingreso Permanente
IPP	=	Ingreso Propio Permanente
ISAR	=	Inversión Sectorial de Asignación Regional
IT	=	Ingreso Total
OAN	=	Operaciones años anteriores
OCP	=	Otros Compromisos Pendientes
OE	=	Otros Egresos
OI	=	Otros Ingresos
PCD	=	Plan Comunal de Desarrollo
PP	=	Prestaciones Previsionales
PRU	=	Plan Regulador Urbano
PYMES	=	Pequeñas y Medianas Empresas
SECPLAC	=	Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación
SENAME	=	Servicio Nacional de Menores
SENCE	=	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SEREMI	=	Secretaría Regional Ministerial
SERNAM	=	Servicio Nacional de la Mujer
SERVIU	=	Servicio de Vivienda y Urbanismo
SFC	=	Saldo Final de Caja
SIC	=	Saldo Inicial de Caja
TDC	=	Transferencias de Capital
TS	=	Transferencias
UACH	=	Universidad Austral de Chile

Anexo 3
PROYECTO PRESUPUESTO AÑO 1995

INGRESOS				
SUB	ITEM	ASIG	DENOMINACIÓN	MONTO (MILES \$)
01			ING. OPERACIÓN	2 035 000
	01		Venta bienes	4 000
	02		Rentas inversión	79 000
	03		Otros ing. propios	357 000
		001	Part. I. territ	357 000
	04		Contribuc. municipales	1 130 000
	05		Derechos municipales	465 000
	06		Fluctuación deudores	0
04			VENTAS DE ACTIVOS	70 000
	41		Activos físicos	70 000
05			RECUPERACIÓN PRÉSTAMOS	14 000
06			TRANSFERENCIAS	80 000
	63		De otras ent. públicas	80 000
		001	Prog. mej. barrios y lotes	0
		002	Prog. mej. urbano y equip.	0
		007	Transferencias D.L. N° 174	0
		008	Aporte adic. sector educación	0
		009	Otras transferencias	80 000
07			OTROS INGRESOS	1 133 000
	73		Part. fondo común	935 000
		001	Part. anual trienio 93/95	885 000
		002	Por menores ingresos	50 000
	75		Donaciones	0
	79		Otros ingresos	198 000
		001	Devoluciones y reintegros	2 000
		002	Multas e intereses	88 000
		009	Otros	108 000
10			OPERACIÓN AÑOS ANTERIORES	80 000
11			SALDO INICIAL CAJA	20 000
	111		Saldo inicial neto caja	20 000
	113		Saldo fondos terceros	0
			TOTALES... M\$	3 432 000

Anexo 4
PROYECTO DE PRESUPUESTO AÑO 1995

GASTOS				
SUB	ITEM	ASIG	DENOMINACIÓN	PROYECTO PPTO. 96
21			GASTOS EN PERSONAL	730 000
22			BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	1 013 500
24			PRESTACIONES PREVISIONALES	3 000
25			TRANSFERENCIAS CORRIENTES	790 000
	31		Transf. al sector privado	145 000
		001	Devoluciones	1 000
		002	Fondo de emergencia	26 000
		002	Salas cuna y/o jardines infant.	1 000
		007	Voluntariado	19 000
		008	Programas sociales	12 000
		009	Corporación cultural	0
		010	Asistencia social	30 000
		011	Desembolso Ley 18 695, Art. 76°	14 000
		012	Otras	42 000
	33		Transf. a otras entidades públicas	635 000
		001	Educación - A Serv. incorp. gest.	150 000
		002	Salud - A Serv. incorp. gest.	90 000
		003	Otras - A Serv. incorp. gest	25 000
		004	Al Servicio Nacional de Menores	18 000
		008	Al Fondo Común Municipal	272 000
		009	Otras	80 000
	34		Transferencias al fisco	10 000
31			INVERSIÓN REAL	853 500
	50		Requisitos de inver. para func.	130 000
	51		Vehículos	38 000
	52		Terrenos y edificios	30 000
	53		Estudios para inversión	21 000
	54		Maquinarias y equip. productivos	1 000
	70		Inversión regional	633 500
32			INVERSIÓN FINANCIERA	0
	80		Compra de títulos y valores	0
	83		Anticipos a contratistas	0
		001	Anticipos a contratistas	10 000
		002	Recup. anticip. a contratistas	-8 000
		003	Recup. anticip. años anteriores	-2 000
33			TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0
60			OPERACIONES AÑOS ANTERIORES	1 500
70			OTROS COMPROMISOS PENDIENTES	38 500
90			SALDO FINAL DE CAJA	2 000
			TOTALES... M\$	3 432 000