

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1798
2 de febrero de 1998

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES PARA LA GESTIÓN URBANA
EN VALDIVIA, CHILE**

Este documento fue preparado por el consultor señor Patricio Gross en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe" (ITA/95/S71), que realiza 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.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Resumen	v
I. LA CIUDAD DE VALDIVIA (CHILE) COMO ESTUDIO DE CASO	1
A. OBJETIVOS DEL ESTUDIO	1
B. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO	2
C. HIPÓTESIS DEL ESTUDIO	3
II. RASGOS CARACTERÍSTICOS DEL MUNICIPIO DE VALDIVIA Y SUS MECANISMOS DE GESTIÓN	4
A. ELEMENTOS INTRODUCTORIOS	4
B. SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES	6
1. Diagnóstico de situación	6
2. Lineamientos para el diseño de un marco conceptual de proyectos estratégicos que definen al municipio como gestor del desarrollo	11
III. EVALUACION DEL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES PARA PROYECTOS ESTRATÉGICOS URBANOS: EL TALLER Y SUS RESULTADOS	22
A. ANTECEDENTES	22
B. METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO DEL TRABAJO DE TALLER	25
1. Selección del proyecto para el trabajo de taller	25
2. Actividades preparatorias a la ejecución del taller	26
C. RESULTADOS DEL TALLER	27
1. Análisis de la encuesta referida al proyecto remodelación del mercado municipal	27
2. Reconstrucción de la historia del proyecto remodelación del mercado municipal	33
3. Principales hitos en la toma de decisiones del proyecto remodelación del mercado	36
4. Redefinición del sector ribereño como proyecto urbano estratégico	40
5. Conclusiones y recomendaciones	59

IV.	PRINCIPIOS METODOLÓGICOS QUE SUSTENTAN EL MARCO CONCEPTUAL.....	61
A.	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y GESTIÓN MUNICIPAL.....	61
B.	EL NECESARIO CAMBIO PARADIGMÁTICO DEL MUNICIPIO	64
C.	LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	67
V.	PROCEDIMIENTOS A SEGUIR PARA IMPLEMENTAR UN SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE PROYECTOS URBANOS A NIVEL MUNICIPAL.....	68
A.	LA MISIÓN INSTITUCIONAL EN LA GESTIÓN URBANA Y LA DETERMINACIÓN DE SUS CRITERIOS DE ACCIÓN	68
B.	DEFINICIÓN DE LOS NIVELES JERÁRQUICOS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL PARA LA TOMA DE DECISIONES	73
C.	DEFINICIÓN DE INSTRUMENTOS PARA LA TOMA DE DECISIONES	76
D.	ELABORACIÓN DE UN PROYECTO ESTRATÉGICO.....	78
E.	DESARROLLO DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN	79
	Bibliografía	85

Resumen

En la Introducción del presente informe se presentan los antecedentes del trabajo de Asistencia Técnica en la ciudad de Valdivia (Chile), realizado en el marco del Proyecto "Gestión urbana en ciudades medianas de América Latina y El Caribe", de la División de Medio Ambiente y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

El Capítulo I, define los objetivos del estudio, su metodología y las hipótesis en juego, las que apuntan a incorporar metas de desarrollo sustentable en el proceso de diseño e implementación de proyectos urbanos estratégicos.

El Capítulo II, Rasgos Distintivos del Municipio de Valdivia y sus mecanismos de gestión, analiza con detalle el sistema de toma de decisiones al interior del Municipio. A partir de un diagnóstico de la situación actual, se establecen los lineamientos para el diseño de un marco conceptual de proyectos estratégicos y que definen al Municipio como gestor del desarrollo.

En el Capítulo III, se evalúa la capacidad real del sistema de decisiones del Municipio para proyectos estratégicos urbanos, detallándose la realización de un taller con los funcionarios municipales y sus resultados, lo que han permitido recoger información muy valiosa y actualizada para la propuesta del modelo que se consigna en los Capítulos IV y V.

El sistema de toma de decisiones propuesto en los capítulos IV y V ha pretendido ser lo suficientemente amplio como para hacerlo extensible al conjunto de municipios de la región; no obstante, su formulación está basada en los hallazgos y especificidades resultantes del estudio de caso de Valdivia.

En este sentido, los resultados aquí expuestos aspiraron a conformar un conjunto instrumental que, respetando las singularidades de Valdivia, proponga soluciones a problemas generales en la gestión urbana de ciudades intermedias latinoamericanas. Así, se propone un conjunto de principios metodológicos que sustentan la propuesta y se establecen los procedimientos a seguir para implementar un sistema de toma de decisiones en la planificación estratégica de proyectos urbanos a nivel municipal: definiciones sobre la misión institucional; niveles jerárquicos de la estructura organizacional para la toma de decisiones; definición de instrumentos para la toma de decisiones; pautas para la elaboración de un proyecto estratégico urbano y desarrollo de indicadores de gestión.

I. LA CIUDAD DE VALDIVIA (CHILE) COMO ESTUDIO DE CASO

A. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El estudio de caso, Municipalidad de Valdivia, se dirige a un doble objetivo general: por un lado, al mejoramiento de las modalidades de gestión municipal vigentes, apoyando los procesos de modernización, en particular en lo referente a un sistema de toma de decisiones en la planificación urbana; en segundo lugar, al fortalecimiento de la participación del sector privado en la gestión del desarrollo local, en coordinación con la municipalidad.

Cabe señalar que el presente documento responde al primer objetivo general señalado anteriormente, no obstante, el tema de la participación del sector privado, objeto de otra consultoría, aunque sólo sea en forma tangencial, no puede dejar de ser mencionado.

Los objetivos específicos que guiaron el trabajo del presente estudio de caso son los que se señalan a continuación:

- i) contribuir a la racionalización de los procesos de toma de decisiones en el sector de la planificación municipal, en relación a la implementación de proyectos urbanos estratégicos como casos paradigmáticos de desarrollo urbano en el nivel local;
- ii) proponer la coordinación de las instancias municipales con los actores externos, tanto públicos como privados;
- iii) facilitar el control, evaluación, seguimiento y monitoreo de los proyectos estratégicos urbanos del ámbito local;
- iv) contribuir a la definición de criterios técnicos, transparentes y eficaces para la priorización de las acciones involucradas en los proyectos urbanos estratégicos;
- v) contribuir al proceso de desconcentración de la gestión municipal en base a la generación de un sistema de toma de decisiones que privilegie una jerarquización de niveles decisorios y agregación-desagregación de las decisiones del sistema.

En función de los objetivos señalados anteriormente, se diseñan los procedimientos a ejecutar durante la consultoría, con el objetivo central de apoyar el sistema de toma de decisiones y contribuir al perfeccionamiento del aparato municipal en lo referente a proyectos urbanos estratégicos en su dimensión territorial. Desde sus inicios, se especificó que la consultoría no trataba de evaluar y apoyar los pasos y procedimientos regulares de la gestión municipal con los que se da respuesta día a día a las múltiples demandas externas referidas al ordenamiento del territorio comunal.

La propuesta apunta, en su sentido más amplio, al análisis de la planificación urbana de carácter estratégico y a nivel municipal. Así, se trataba entonces de contribuir a mejorar los mecanismos de gestión local para enfrentar adecuadamente proyectos urbanos estratégicos, que convertirían al municipio, de un mero organismo administrador de servicios a otro promotor del desarrollo urbano local.

El desafío era, entonces, revertir el fenómeno del municipio como mero “reactor a fenómenos y demandas externas” para convertirlo en promotor de ciertos proyectos urbanos estratégicos de desarrollo local, a partir de los cuales se pudiese ir construyendo y haciendo ciudad con un accionar anticipatorio, eficaz y sustentable.

El gran reto es la identificación de los mecanismos de toma de decisiones de la gestión estratégica municipal, los que pudiesen generar capacidad de reacción a las demandas externas, en el marco de los objetivos de desarrollo comunal, implementando una imagen objetiva a partir de la cual se pudiesen buscar las adecuaciones institucionales desde los más variados puntos de vista: organizacional-legal y económico-financiero.

B. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

De acuerdo al marco definido por el proyecto “Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe”, desde sus inicios se pretendió dar énfasis a que el trabajo de los consultores se desarrollara con la participación activa de la contraparte municipal, tomando en consideración las restricciones de distancia y la duración de la consultoría. Lo anterior fué un objetivo resguardado durante todo el proceso: desde el diseño de las actividades a desarrollar, su ejecución, y la revisión de los resultados de avance. A través de una constante consulta con los mandantes y con la contraparte municipal, se selecciona un proyecto estratégico tipo, se diseña y ejecuta un taller de trabajo y se revisan y aprueban cada una de las etapas y productos del estudio seleccionado.

El taller, pivote central del estudio, intentó a su vez cumplir con un doble objetivo metodológico: por un lado, lograr una activa participación del Municipio, convocando al Alcalde, el Concejo y al conjunto de directores y jefes de departamentos de la Municipalidad de Valdivia. Al mismo tiempo, se constituyó en una instancia de retroalimentación conjunta consultor/funcionarios mediante la realización de un ejercicio que propiciara la generación de procesos de aprendizaje, y al mismo tiempo, fuera la fuente de información para el diseño del sistema de toma de decisiones.

Tanto el ejercicio de taller, así como las instancias de presentación de resultados, generaron en conjunto alternativas y modalidades innovativas, tanto conceptuales como operacionales, en materia de planificación urbana estratégica. Dadas las características del taller, dichas propuestas innovativas respondían al objetivo de que los estudios fuesen de utilidad inmediata a la administración municipal, permitiéndoles una revisión de las estrategias y acciones municipales y la incorporación de algunas de las sugerencias a los procesos de desarrollo en marcha.

Al mismo tiempo, las distintas actividades de la consultoría fueron diseñadas de forma tal que pudiesen cumplir con un criterio de consultor/facilitador del proceso. Los elementos conceptuales fueron incorporados por el consultor de manera de ir construyendo y orientando el trabajo conjunto con los funcionarios municipales, y visualizando un proceso de “aprender-haciendo”.

Un criterio esencial orientador del estudio de caso, consistió en el registro “del momento” en el sistema de toma de decisiones de la administración municipal, y el proceso de reflexión en torno a la propia problemática.

Con este objetivo, se optó por seleccionar, entre variadas alternativas propuestas por el Municipio, un proyecto que de alguna manera representara una idea aceptada por todos, y que, a partir del cual, se pudiera ejemplarizar lo que significa un tipo de proyecto urbano estratégico, como caso paradigmático de la gestión Municipal de Valdivia: el proyecto “Desarrollo integral del borde ribereño urbano patrimonial de Valdivia”.

A partir de este caso paradigmático se evalúa entonces el sistema de toma de decisiones imperante en la Municipalidad, y se diseña la propuesta, producto final de la consultoría.

C. HIPÓTESIS DEL ESTUDIO

Las hipótesis planteadas en el estudio de caso fueron las siguientes:

- Será posible contribuir a generar formas de trabajo interdisciplinario eficientes para enfrentar situaciones para la planificación estratégica del desarrollo comunal, en torno a un ejemplo suficientemente representativo de la citada situación.
- Si el caso en torno al cual se configura el estudio piloto es suficientemente potente, será capaz de configurar distintas respuestas disciplinares, para así contrastarlas y dimensionar sus responsabilidades específicas en la etapa de diagnóstico, además de evaluar los aportes que permitan configurar una visión global ponderada.
- Un proyecto o programa específico, mirado desde un punto de vista estratégico, tiene la capacidad para movilizar a los interesados en una gestión que remata en acciones concretas.
- Las metas de desarrollo sustentable deben ser incorporadas en el proceso de diseño e implementación de planes, programas y proyectos.

II. RASGOS CARACTERÍSTICOS DEL MUNICIPIO DE VALDIVIA Y SUS MECANISMOS DE GESTIÓN

A. ELEMENTOS INTRODUCTORIOS

La caracterización de la comuna de Valdivia se encuentra ampliamente contenida en el informe final “Gestión Urbana en Ciudades Intermedias; Informe Final del Estudio de Caso Valdivia, Chile”, realizado por el consultor señor Pío Infante, del cual se recogen algunas apreciaciones que sirven de acercamiento introductorio al presente Informe.

Valdivia está localizada en la Provincia del mismo nombre, en la Décima Región de Los Lagos de Chile. 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 de Valdivia a su vez, alberga 113 882 habitantes, lo que corresponde al 93.2% de la población del territorio comunal.

En cuanto a la caracterización de las capacidades institucionales del Municipio, el Consultor señala que: ^{1/}

“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 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”. Continúa señalando que “... la Municipalidad de Valdivia dispone 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 Consejo Municipal”.

“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”.

^{1/} Infante, Pío (1996), Gestión Urbana en Ciudades Intermedias; Informe final del Estudio de Caso Valdivia, Chile. (LC/R.1649), CEPAL, pp. 34 – 47.

Relacionado con las orientaciones de gestión en el Municipio, el documento continúa señalando: “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 y 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 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^{2/} 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 Inversiones es una instancia de reunión de amplia convocatoria, de escasa participación por el estilo de dirección de 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”.

Otro aspecto relevante a esta breve introducción, y señalado por el Consultor Infante, dice relación a la “rigidez de la normativa y de la organización formal que dificultan contar con una estructura administrativa acorde con los requerimientos que demanda el desarrollo de la Comuna”. El autor continúa señalando que, “en la municipalidad de Valdivia se utiliza un sistema de administración más bien de tipo convencional”, en donde, “...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”.

^{2/} El Comité de Inversiones está integrado por el Alcalde, el Administrador Municipal, el Director de la Secretaría de Planificación Comunal (Secplac), el Jefe de Proyectos de Secplac, el Director de Obras Municipales, el Director de Aseo y Ornato, el Director de Tránsito, el Jefe del Departamento de Operaciones y Construcciones, el Jefe de Gabinete del Alcalde y el Encargado Municipal de Desarrollo Rural.

Relacionado específicamente con la toma de decisiones, el informe señala: “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”.

B. SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES

A continuación se presenta un diagnóstico del estudio de caso y los lineamientos para el diseño de un marco conceptual de proyectos estratégicos que definen al municipio como gestor del desarrollo local. El trabajo está basado en la revisión y sistematización, de la información recopilada, así como de los antecedentes recogidos en las reuniones técnicas sostenidas por el Consultor en el Municipio de Valdivia.

1. Diagnóstico de situación

En primer lugar, es importante destacar los innumerables esfuerzos realizados por la Ilustre Municipalidad de Valdivia, orientados en torno a propender a un mejoramiento de su capacidad de gestión. Esfuerzos que contrastan con la situación general del resto de los municipios del país. De hecho, se cuenta con una serie de documentos recientemente elaborados por el Municipio de Valdivia que demuestran una inversión importante de recursos orientados a la decisión de avanzar en la modernización del quehacer municipal.

En el año 1996, se actualizan dos instrumentos de planificación: el Plan Regulador Comunal de Valdivia (PR)^{3/} y el Plan de Desarrollo (PDC)^{4/}. Al mismo tiempo, a partir de un Diagnóstico Participativo, se elabora el Informe Final del Estudio de Caso de Valdivia en el marco del Proyecto Italiano de la presente consultoría^{5/}, y en noviembre del mismo período, se evacua el documento contratado a una consultora privada sobre planificación estratégica en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM) impulsado por el Ministerio de Planificación y Cooperación^{6/}.

3/ Dirección de Obras Municipales, Ilustre Municipalidad de Valdivia, Plan Regulador Comunal de Valdivia, Ordenanza Local (Texto Actualizado), Marzo de 1996; se incluyen modificaciones 1990-1991; modificaciones 1991-1992; modificaciones 1994 y modificaciones 1996.

4/ Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, Ilustre Municipalidad de Valdivia; Plan de Desarrollo Comunal de Valdivia, Mayo 1996.

5/ Infante, Raimundo Pío; Gestión Urbana en Ciudades Intermedias; Informe Final del Estudio de Caso Valdivia, Chile; Proyecto ITA/92/S71; Unidad de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Desarrollo de la CEPAL, LC/R.1649; 25 de Junio de 1996.

6/ CONSULTORA ACTON S.A., Planificación Estratégica Ilustre Municipalidad de Valdivia, Informe Final, Valdivia, 29 de Noviembre de 1996, Responsables Operativos: Luis Cubillos E. y Gustavo Gotschlich R.

Todos los esfuerzos de planificación anteriormente señalados tienen como objetivo contribuir y direccionar el proceso de mejoramiento de la gestión municipal. Los dos primeros, apuntan a la planificación territorial y a la construcción de una imagen objetivo de desarrollo por medio de la ordenación y administración de los objetivos en el ámbito de jurisdicción de la Municipalidad. El PDC es el instrumento que define los grandes lineamientos del desarrollo comunal, abarcando un horizonte de planeamiento de 4 y 8 años, y contempla la totalidad de los aspectos del desarrollo comunal, no sólo en lo sectorial, sino que además en lo territorial, orientando así la política de desarrollo de la Comuna. El PR contiene las disposiciones, definiendo en lo substancial, el límite urbano del asentamiento, los usos de suelo, la vialidad urbana y la normativa de construcción.

El informe del Estudio de Caso apunta al doble propósito de elaborar un diagnóstico de la realidad del medio, el desarrollo local, y a una evaluación, bastante precisa y detallada, de la gestión municipal. Por último, el estudio de Planificación Estratégica contribuye específicamente a mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión del municipio y representa un esfuerzo de intervención organizacional donde se propone la identificación y conformación de niveles objeto del proceso de planificación estratégica: nivel corporativo, nivel de centros de responsabilidad y nivel funcional. En el se señala que la determinación de los centros de responsabilidad es un aspecto clave en el proceso de configuración de una estructura decisional que complementa la organización funcional existente.

Si bien existen dichos esfuerzos, al parecer éstos, ni en forma individual ni en su conjunto, han sido capaces, por ahora, de transformar al Municipio de un organismo de administración de servicios a un ente promotor del desarrollo local. En este sentido, y con el objeto de contextualizar el propósito de éste trabajo, se recogen los elementos fundamentales de diagnóstico de los documentos anteriormente señalados, incorporando los antecedentes recogidos en las reuniones técnicas sostenidas por el consultor en el Municipio de Valdivia ⁷

No es el objetivo de este documento efectuar una descripción pormenorizada del estado de desarrollo y de las necesidades sectoriales de la población y la Comuna de Valdivia. Entretanto, y corriendo el riesgo de la excesiva generalización, se debe señalar que a partir de la revisión exhaustiva de los variados diagnósticos contenidos en la documentación descrita, se puede concluir que todos ellos son plenamente coincidentes en varios aspectos.

Brevemente, podríamos resumir diciendo que en la comuna de Valdivia se presentan problemas y situaciones similares a los que se observan en otras comunas del país: de educación y salud, que se vinculan con una dimensión nacional en términos de sus posibles soluciones, así como otros de carácter más particular para la comuna y su área de influencia, y que el PDC los señala de la siguiente forma:

^{7/}

La primera visita a terreno fue efectuada los días 6 y 7 de marzo y la segunda el día 23 de Mayo del presente año.

– “Valdivia es una comuna en proceso de cambio..., 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”.

– “La presencia de la Universidad Austral de Chile (UACH). 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 comunas de dimensiones similares en el país”.

– “El contexto natural y urbano. Las condiciones únicas del medio natural y una estructura urbana de fuerte acervo cultural le otorgan a la comuna 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:

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

– “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”.

– “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:

– “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”.

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

– 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.

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

En el contexto del Plan de Desarrollo Comunal, se identifican los macro objetivos que orientan el desarrollo comunal y cuya finalidad es establecer un marco de referencia para definir los lineamientos de acción y programas específicos. A título de información, los macro objetivos se enumeran a continuación:

i) Macro Objetivos Económicos:

- reforzamiento del carácter de lugar central;
- potenciar actividades emergentes;
- la consolidación de la actividad portuaria del puerto de Corral;
- la potenciación de la industria manufacturera ligada al sector forestal, del ámbito agro industrial, y del turismo;
- mantener la diversidad económica.

ii) Macro Objetivos Sociales:

- retener población;
- satisfacer las necesidades básicas;
- mantener y aprovechar la calidad de la población.

iii) Macro Objetivos Ambientales:

- proteger y recuperar el patrimonio ambiental natural;
- compatibilizar la acción antrópica con la sustentabilidad del ambiente;
- aprovechar el patrimonio ambiental en beneficio del desarrollo local y nacional.

iv) Macro Objetivos de Desarrollo Urbano:

- consolidación de un sistema urbano equilibrado y funcional;
- controlar las variables propias del desarrollo urbano concordante con los lineamientos descritos en el diagnóstico sectorial.

v) Macro Objetivos Institucionales:

- organizar y sistematizar los instrumentos y roles institucionales de los agentes del desarrollo comunal, tanto públicos como privados;
- promover la participación activa de la comunidad;
- propiciar el fortalecimiento de la descentralización, asegurando la efectiva transferencia de atribuciones, funciones y recursos a nivel comunal.

Los lineamientos de acción consignados en el PDC y que, como lo señala el Plan, “debieran orientar la evolución del desarrollo comunal en la dirección deseada” son los siguientes 34 elementos:

- Consolidar sistema de vialidad transversal.
- apoyo técnico a otros municipios.
- Implementación de polos de equipamiento.
- Facilitar el acceso a servicios a los usuarios de comunas.
- Facilitar el acceso al Puerto de Corral.
- Fortalecimiento de la UACH.
- Coordinación, concertación de intereses y consensos.
- Vinculación con sector empresarial y UACH.
- Promover la participación efectiva de las organizaciones intermedias.
- Definir una estrategia de difusión y marketing.
- Puesta en marcha y fortalecimiento de la Corporación Cultural Municipal.
- Implementar Miplafe (Modelo de Micro Planificación Físico-Educativa).
- Coordinar la oferta turística comunal.
- El fuerte Niebla como atractivo turístico.
- Descontaminación del Río.
- Protección del patrimonio escénico forestal.
- Tratamiento adecuado de los residuos sólidos.
- Programa de recursos dentro-energéticos.
- Programa de educación ambiental.
- Programa de reforestación urbana.
- Aplicar legislación vigente.
- Robustecer los centro intermedios.
- Preservación del patrimonio arquitectónico.
- Seccional de los accesos y el centro de la ciudad.
- Plan Maestro de desarrollo y manejo de riberas.
- Recuperación de terrenos ribereños.
- Mejoramiento vialidad rural-urbana.
- Gestión de Tránsito.
- Catastro Comunal físico-social.
- Catastro de industria y comercio.
- Desarrollo del sector costero.
- Valoración y protección de los hitos urbanos.
- Solución de temas-problemas pendientes.
- Erradicación de campamentos.

2. Lineamientos para el diseño de un marco conceptual de proyectos estratégicos que definen al municipio como gestor del desarrollo

Es indispensable tomar conocimiento de que para alcanzar logros en la gestión municipal, la situación de la organización interna de la administración local debe estar en función de las características del territorio de su jurisdicción.

La potencialidad de resolver los problemas del territorio de jurisdicción municipal está directamente asociada a la capacidad de gestión del municipio; en el caso de Valdivia -y en cualquier municipio del país- la realidad físico-técnica del territorio acusa una serie de problemas y deficiencias, constatándose una realidad: el Municipio, en su situación presente, no cuenta con los elementos suficientes para efectivamente promover el desarrollo equitativo y sustentable de la comuna.

La premisa básica para una gestión municipal exitosa reside en cautelar que la organización municipal se constituya en el reflejo de la problemática específica del territorio de su jurisdicción. Así, no existe necesariamente un único tipo ideal de organización -organigrama funcional- que represente la realidad existente de cada municipio en el país. Al contrario, las distintas instancias del gobierno local debieran tener concordancia con la realidad del ámbito de su jurisdicción: el peso específico de dotación de personal, de disponibilidad presupuestaria o de equipamientos, entre otros, deben responder a las especificidades de cada ámbito.

En segundo lugar, la organización al interior de la municipalidad debiera depender también del tipo de actores con los cuales interactúa para solucionar los problemas comunales, sean estos públicos, privados o mixtos. En tercer lugar, y otro factor que define la organización de la municipalidad, es la capacidad de recibir apoyo de otras instituciones públicas o privadas, asociado a la capacidad de generar mecanismos de cooperación o por simple contrato. Se debe señalar que, finalmente, el indicador de logro de la gestión municipal está dado por las acciones concretas que se puedan ejecutar en el territorio, más que en una modificación administrativa per sé. En otras palabras, las adecuaciones institucionales son función de los objetivos estratégicos de desarrollo, y no la cantidad, por ejemplo, de normas impartidas, reparticiones creadas, personal contratado, seminarios realizados, o documentos de planificación elaborados. La estructura organizacional-administrativa de la administración local, y por lo tanto su misión, debe ser el reflejo del ámbito jurisdiccional correspondiente.

"En un proceso iterativo, las adecuaciones en la gestión municipal estarán determinadas por los objetivos de desarrollo y a su vez, la gestión municipal se estará modernizando, cuando efectiva y eficientemente logre impactos en el territorio; este es un proceso gradual y continuo y a la vez, un ejercicio de reflexión teórico-práctico de planificación estratégica".^{8/}

^{8/} Schlotfeldt, Carmen; Modelo de Gestión Ambiental a Nivel Municipal; Serie de Documentos, Volumen #2, Instituto de Estudios Urbanos, Noviembre 1993.

En Chile se ha generado una administración pública que no es en el presente un ejemplo de modernidad, y Valdivia no escaparía a esta realidad. Diversos son los factores que acompañan al crecimiento inorgánico, y muchos de los cuales son comunes a toda la institucionalidad municipal en Chile hoy, desencadenantes de esta situación actual, frente a los cuales merecen mencionarse los siguientes lineamientos de gestión para superar esta situación.

a) Primer Lineamiento para la Gestión Municipal de Valdivia: Flexibilizar la Estructura Administrativa-Organizacional

Debe señalarse, que la flexibilización de la estructura organizativa de la administración local es un desafío nacional, básico para conseguir la descentralización y modernización de la gestión municipal. Los entes públicos en general, y las municipalidades en particular, han funcionado tradicionalmente sobre la base de la organización funcional, que divide a las organizaciones en los departamentos y secciones creados conforme la legislación vigente -y única para todo el territorio nacional-, sin que se observen esfuerzos sistemáticos por establecer un esquema operativo basado en las necesidades del medio de su jurisdicción.

La rigidez de la estructura municipal ha demostrado una disminuida capacidad de modificación y ajuste a los requerimientos cambiantes del medio, de hecho, hay un claro desfase de la estructura municipal con la velocidad de los cambios que experimenta la realidad comunal del territorio.

Con un claro objetivo de flexibilizar dicha situación, las autoridades políticas de Valdivia han ido introduciendo y superponiendo modificaciones parciales en la estructura organizativa municipal; entretanto, se observa que estos esfuerzos aparentemente no responden a un análisis orgánico e integral: se desconoce la existencia de un plan integral municipal que responda a un diagnóstico del medio, y a partir de éste, la definición de objetivos en torno a fortalecer una imagen corporativa del gobierno local. Esto ha llevado a generar un municipio con unidades cuyas funciones no son del todo claras, con superposiciones de competencias, procedimientos confusos y reiterativos, y la falta de una instancia jerárquica de coordinación entre servicios al interior de la institución, etc.

Se debe reiterar que esta es una situación generalizada en los gobiernos locales del país. Lo anterior conlleva directamente al segundo elemento de diagnóstico de la gestión local, íntimamente asociado con el anterior, el concepto de planificación estratégica.

b) Segundo Lineamiento para la Gestión Municipal de Valdivia: Incorporar la Planificación Estratégica

La estrategia no es solo un instrumento para el desarrollo de las potencialidades existentes en un territorio determinado, sino además es un vehículo para la reorganización y reestructuración interna del quehacer municipal.

Sin existir, como una costumbre institucional, este ejercicio de reflexión teórico-práctico que es la planificación estratégica, la misión que es fundamentalmente variable y no una constante en el tiempo no es objeto de revisión y ajuste a los requerimientos de la realidad. Esto se traduce en una imposibilidad de vincular los grandes propósitos institucionales con los hechos concretos que se viven en el territorio, y consecuentemente con la gestión del municipio propiamente tal, persistiéndose en procesos administrativos rutinarios en que no se tiene claro el impacto del accionar burocrático sobre la comunidad que se debe servir.

La planificación estratégica es el instrumento a partir del cual se debiera elaborar el plan anual de actividades en que se incluyan los objetivos y metas a lograr en el período con un claro conocimiento de los recursos asignados para el desarrollo de cada una de sus actividades, así como los potenciales recursos extra-municipales a atraer.

La estrategia, como un vehículo para la reorganización y reestructuración al interior del gobierno local, definiría los que el PLAFIN propone como los centros de responsabilidad con objetivos y metas definidos por cumplir.

“Estos centros de responsabilidad corresponden a los centros de negocios de las empresas privadas, y son, por una parte, los instrumentos para la implementación de las estrategias definidas a nivel global y de cada uno de los negocios individuales, y por otra parte las unidades operativas sobre las que se ejerce control de gestión. En relación a esta temática cabe consignar que la reingeniería de procesos no ha estado presente con frecuencia en los esfuerzos de modernización de los entes públicos”.

La existencia de planificación estratégica tiene una segunda fundamental potencialidad consistente en la posibilidad de constituirse en un instrumento real de negociación política y financiera del municipio frente a los organismos centrales de gobierno así como, de los fondos privados e internacionales de desarrollo. La estrategia, como un conjunto organizado de aspiraciones de desarrollo, necesariamente flexible, permite mejorar los niveles de gestión municipal con el propósito de que de él se deriven proyectos específicos que posibiliten la construcción de la comuna en el mediano y largo plazo.

Es indispensable un cambio en la forma de “impulsar” el desarrollo, lo que significa una adecuación coherente entre objetivos y acciones.

Lo anterior significa la definición de una política general, en donde entran en consideración macro alternativas de desarrollo y opciones de acción; y la estrategia necesaria, como la forma concreta de realizar un conjunto de propósitos.

El concepto de estrategia se inscribe a partir de la construcción de una imagen objetivo de desarrollo global, donde, lo que se debe hacer desde un enfoque más técnico para la promoción del desarrollo comunal, y lo que se puede hacer desde un ángulo de factibilidad política, financiera, cultural, social, son sub-rutinas de la estrategia global. Estamos hablando de un proyecto político local que parte de la “construcción participativa y concertada” de una imagen futura deseada, para contextualizar y darle sentido a la toma de decisiones.

Otro rasgo importante, derivado también de la ausencia de consideraciones estratégicas, está dado por la falta de análisis y valorización de las variables internas y de contexto que inciden en la gestión de las instituciones público-administrativas para establecer las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que caracterizan a cada una de ellas. El desconocimiento de las potencialidades y peligros que afectan, o pueden afectar, a los municipios impide el desarrollo de acciones consistentes para incrementar las primeras y disminuir los riesgos, e imposibilita una eficiente planificación institucional.

En Valdivia este ejercicio fue realizado tanto por el PLAFIN como por el documento de Informe Final elaborado por el señor Pío Infante, desconociéndose la aplicación y utilidad práctica de dichos esfuerzos al interior de la Ilustre Municipalidad de Valdivia.

c) Tercer Lineamiento para la Gestión Municipal de Valdivia: Modificar la Concepción Tradicional del Presupuesto Municipal

Un rasgo distintivo del aparato institucional público, y en la Municipalidad de Valdivia en particular, es la utilización del presupuesto tradicional basado en el clasificador por objeto de ingresos y gastos. El presupuesto constituye en las organizaciones que son consideradas como ejemplos de avanzada tecnológica en materia burocrática, uno de los más formidables elementos para la toma de decisiones en los distintos niveles de la jerarquía administrativa. Sin embargo, la concepción tradicional de presupuesto no es funcional para el logro de este propósito ya que se limita a asignar los recursos financieros en forma incremental y a cautelar el manejo de los mismos desde un punto de vista formal y de procedimientos jurídicos contables.

La modernización requiere de un documento presupuestario moderno y orientado a objetivos, que complementado con un sistema de control de gestión orientado a resultados, permita disminuir considerablemente el riesgo implícito en los distintos procesos de toma de decisiones.

Este es un elemento íntimamente asociado a la estructura formal normativa, su modificación o posibles adecuaciones, son objeto de un análisis legal tanto en el marco de la estructura legal vigente así como de las posibles alternativas de cambio.

d) Cuarto Lineamiento para la Gestión Municipal de Valdivia: Emplear Indicadores de Gestión

Al no existir plan, o bien existiendo pero como una instancia separada de la gestión, sólo resulta posible comparar los resultados obtenidos a partir de la acción institucional con los datos históricos correspondientes. De esta forma, no es posible evaluar la eficiencia, la eficacia y productividad de la gestión ya que no existen parámetros concebidos en forma técnica contra los cuales comparar los resultados físicos y financieros obtenidos.

La carencia de un proceso de planificación estratégica, conlleva a la insuficiente definición estratégica, orientadora de la gestión de los entes públicos hacia resultados que en su conjunto deberían reflejar el grado de cumplimiento de objetivos y metas instrumentales al logro de las misiones institucionales. Si bien es cierto existen excepciones, la mayor parte de los servicios públicos no ha definido su misión en términos operacionales, es decir, formulándola en términos de posibilitar su desagregación en objetivos estratégicos y metas para los principales programas de acción.

En el caso de las municipalidades, es frecuente que se considere una misión para fines operativos a aquella contenida en la Ley Orgánica Constitucional, la cual es, por su naturaleza, demasiado general como para poder instrumentalizarse a través de la gestión.

Otra característica, que tipifica a las burocracias estatales, es la carencia de sistemas de control de gestión orientados a resultados. Estos sistemas son construcciones administrativas que se elaboran a partir del establecimiento de centros de responsabilidad, a los que se asignan recursos para el cumplimiento de metas determinadas en la planificación anual de actividades institucionales. El control de gestión registra la ejecución de actividades por los centros de responsabilidad en la medida en que se van realizando las tareas asignadas, y compara esta ejecución con lo programado para el período, cuantificando y explicando las causas de las desviaciones de la acción real respecto al plan anual de actividades.

Con el propósito que el sistema de control de gestión, proporcione información de utilidad para incrementar la eficiencia en el proceso de toma de decisiones a los distintos niveles de la jerarquía administrativa institucional, se construyen indicadores de gestión, que pueden estar orientados a medir la eficiencia, eficacia, productividad y resultados de la acción organizacional.

Al no existir una rutina operativa orientada hacia el control de la generación de bienes y servicios, las burocracias públicas, han tendido a privilegiar el control de las formalidades de procedimientos y la observancia del marco jurídico y reglamentario en lugar de radicar la mayor atención sobre la eficiencia, eficacia y productividad.

Los indicadores de gestión permiten verificar que las políticas organizacionales y los procedimientos sean llevados a cabo. Su propósito consiste fundamentalmente en reducir el grado de incertidumbre con relación a las tareas que se realizan y al cómo y cuándo deben realizarse. Lo opuesto a la organización y al control es la desorganización y la entropía.

e) Quinto Lineamiento para la Gestión Municipal de Valdivia: La Información para la Gestión

En términos generales puede postularse que la administración pública experimentaba hasta hace poco un notable atraso en materia informática, sobre todo, cuando se la compara con las organizaciones privadas de punta tecnológica. Las plataformas de hardware y software a disposición de los Servicios eran escasas o inadecuadas para el cumplimiento de funciones que desde el punto de vista comunitario son de extrema importancia.

Sin embargo, se debe admitir que en los últimos años en muchas municipalidades se han incorporado sistemas computacionales que otorgan capacidades adicionales para mejorar la productividad y servicio que se presta a los usuarios internos y externos. Esfuerzos similares no parecen haberse realizado en términos de adecuar las estructuras organizacionales a los requerimientos del mundo de hoy, repensando y redefiniendo las instituciones en procesos de reforma enmarcados dentro de los lineamientos de la reingeniería de sistemas. La informática requiere, para un pleno aprovechamiento de sus potencialidades, que se organicen las instituciones conforme esquemas de negocio - centros de responsabilidad- y no solamente por división funcional.

En el caso específico de la Ilustre Municipalidad de Valdivia, los documentos de diagnóstico aluden en reiteradas ocasiones a la falta de información y de antecedentes que permitan evaluar la evolución de parámetros sectoriales, así como señalan la imposibilidad de, con los antecedentes existentes en la comuna, tener una idea clara del estado de conservación y nivel de equipamiento de la infraestructura disponible. También señalan la falta de antecedentes necesarios como para cuantificar, tipificar o localizar las situaciones conflictivas, así como apuntan a la carencia de estándares de referencia para estimar situaciones de déficit o superávit en general. Por otra parte, se alude a la calidad de información la cual no permite diferenciar las realidades que se viven en el sector urbano y rural de la comuna por separado. En lo referente a infraestructura disponible, se carece de información cartográfica de localización de la misma, lo que dificulta la evaluación de la cobertura espacial.

f) Sexto Lineamiento para la Gestión Municipal de Valdivia: Evitar la Excesiva Descentralización de Funciones

Una característica del sistema municipal de Valdivia, señalado en el documento Informe Final del Estudio de Caso, es la dispersión del proceso de planificación en diversas direcciones del municipio. Las distintas facetas de la planificación 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.

Toda la información de diagnóstico revisada es coincidente en señalar lo inapropiado que resulta para la gestión municipal, que las partes realicen, como en la actualidad, sus gestiones independientes del compromiso con el todo. Lo anterior está íntimamente asociado a la ausencia de un proyecto estratégico local, que defina la misión del gobierno local, donde la estrategia en términos de la gestión municipal, debiera idealmente orientar un patrón de decisiones, coherentes, unificadoras e integrativas.

En este sentido, el Plafin acota más específicamente esta idea, definiendo la estrategia horizontal como el conjunto de objetivos coherentes a largo plazo y de programas de acción orientados a identificar y aprovechar las interrelaciones provechosas entre los distintos centros de

responsabilidad al interior del municipio. El Plafin propone que al nivel de los centros de responsabilidad se concentren los máximos esfuerzos para proveer bienes y servicios a la comunidad en términos eficientes y eficaces. Los responsables de estos centros, añade, deberán enmarcar su acción dentro de los lineamientos de las directrices corporativas previamente definidas y disponer la ejecución de las respectivas acciones estratégicas, acorde con los recursos humanos, materiales y financieros que se les han asignado. Asimismo, define el nivel funcional, como aquel donde se encuentran las actividades de apoyo general a la gestión de los centros de responsabilidad, tales como, administración y finanzas, recursos humanos y control, entre otras.

Se trata de evitar la visualización como comportamientos estanco de los centros de responsabilidad, con la finalidad de un mejor aprovechamiento de tecnologías, economías de escala en el proceso de adquisiciones de insumos comunes, transferencia de conocimiento, y en general, todas aquellas actividades en que un centro de responsabilidad puede ser útil a los demás.

El Plafin añade además que, si bien se está avanzando desde el gobierno central para hacer efectiva la descentralización pública, es necesario avanzar desde lo local en un fortalecimiento del sistema de mediación política, a través de organizaciones con capacidad de decisión. Es clave entonces desarrollar en el municipio una consolidación de la cultura local, como un fundamento del desarrollo local, para pasar de una instancia de solamente desconcentración a una descentralización efectiva y con perspectiva de futuro.

g) Séptimo Lineamiento para la Gestión Municipal de Valdivia: Coordinación Interna y Externa del Municipio

Para el logro de activar los potenciales existentes y remover los obstáculos para el desarrollo, parece necesario el diseño de un conjunto de acciones, no individuales o aisladas sino más bien de carácter integral y complementarias. Una parte importante de los problemas de eficiencia presentes en el desarrollo municipal de Valdivia consiste precisamente en la pérdida de recursos, producto de acciones en el marco de la descentralización exagerada de funciones, con ausencia de un tratamiento complementario de los esfuerzos. Así, la estrategia busca constituirse en un instrumento para la priorización e integración de acciones con un conjunto de propósitos definidos, así como la programación gradual de acciones en el entendido que no todo puede ser hecho al mismo tiempo y con las mismas urgencias.

Asimismo, aparece como una acción necesaria la mejor coordinación entre las diferentes instancias de acción pública en el desarrollo de la comuna. De hecho, en los territorios comunales y regionales son múltiples las reparticiones de gobierno que tienen injerencia directa en la promoción del desarrollo y crecimiento. Es necesario recordar que una buena parte de los impulsos para el desarrollo comunal provienen desde fuera de la comuna. La lógica implícita es desarrollar un conjunto estructurado de propuestas que permitan atraer los recursos y el interés tanto público como privado en torno al desarrollo comunal.

La modificación de obstáculos legales y la estructuración de instancias de desarrollo como corporaciones y comités de diversa naturaleza pueden ser instrumentos capaces de movilizar la voluntades latentes en la población en busca de mejores posibilidades futuras.

Las propuestas de acciones y los lineamientos que se presenten deberán considerar explícitamente para su eficiencia y logro, la necesidad de articular proyectos público-privados de desarrollo. Esto no significa solamente una complementariedad en los financiamientos correspondientes, asunto de por si necesario, sino además las correctas articulaciones y coordinación entre los aspectos legales, económicos, políticos y culturales.

h) Octavo Lineamiento para la Gestión Municipal de Valdivia: El Factor Técnico-Profesional

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 de desarrollo local. Esto se deriva no sólo del hecho que es el empleador más grande dentro de la Provincia (alrededor de 1 700 personas trabajan en forma directa o indirecta para el Municipio) sino que además es la gran autoridad política y de representación reconocida por la comunidad.

Del conjunto de diagnósticos se desprende que, a pesar de los esfuerzo realizados por el Municipio, la formación técnico-profesional de los funcionarios municipales en general, no es la más adecuada. Hay un déficit de profesionales que puedan crear ideas, generar proyectos e inventar procedimientos y mecanismos de financiamiento y ejecución novedosos y efectivos. Asimismo, los funcionarios de menor rango casi no han tenido más preparación que lo aprendido en la práctica misma.

Aunque el aprendizaje por experiencia es positivo, sin embargo no es suficiente. La carencia de una formación teórica previa no permite al funcionario poseer una capacidad de análisis y abstracción, limitando su capacidad para adaptarse con rapidez a los cambios y a visualizar mejoras en los procedimientos administrativos.

Aunque recientemente se aprecia una relativa mayor preocupación por el tema capacitación, las medidas que se toman en esa dirección son aún insuficientes y parecieran responder más bien a situaciones coyunturales que a objetivos derivados de las necesidades identificadas en un proceso de planificación estratégica.

i) Noveno Lineamiento para la Gestión Municipal de Valdivia: Superar las Inadecuaciones del Proceso de Toma de Decisiones

En el Municipio de Valdivia se debe diferenciar muy bien lo que se refiere a la Gestión del Proceso Administrativo de lo que hemos denominado Gestión de la Planificación Estratégica. En el primer caso, se puede decir que existe en el municipio una práctica y una forma que se ajusta a la normativa legal vigenti imposibilitando de esta manera prácticas irregulares o viciadas que pudieran poner en tela de juicio la formalidad y legalidad del acto administrativo.

En cambio, en lo referido a la toma de decisiones orientada a la Planificación Estratégica la situación dista mucho de convertir al municipio en un promotor del desarrollo comunal. Todos los aspectos señalados anteriormente se suman a la situación poco aconsejable de una clara “alcaldización” de la toma de decisiones, la 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.

Como lo señala el documento elaborado por el consultor Pío Infante, “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 y por otro lado la preparación del presupuesto trimestral y/o anual con su consiguientes modificaciones presupuestarias durante el año.

Sin embargo, el Comité de Inversión es una instancia de reunión de amplia convocatoria, de escasa participación y con la presencia casi habitual del Alcalde, que lo convierte en una instancia de planificación con un horizonte muy cortoplacista centrado 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.

j) Décimo Lineamiento para la Gestión Municipal de Valdivia: Crear Motivaciones e Incentivos a los Funcionarios

Las relaciones humanas, derivadas del conjunto de principios, valores y estructuras de comportamiento de cada una de las personas, pueden facilitar o entorpecer la integración a un grupo de trabajo y el trabajo mismo. Muchos problemas de relacionamiento interpersonal se generan a partir de actitudes de desconfianza, envidia, temor, ambición, egoísmo, apatía, indiferencia y falta de habilidad para plantear situaciones.

Se desconoce sobre la existencia de iniciativas institucionales tendientes a fortalecer actitudes y hábitos de solidaridad, reciprocidad, servicio, cooperación, y/o respeto, elementos fundamentales para la conformación de equipos de trabajo y ejercicio de la descentralización de funciones y decisiones.

Otro elemento importante a considerar es la poca motivación individual de los funcionarios públicos en general. En parte por la falta de incentivos, sean estos materiales expresados en recompensas salariales o inmateriales, reconocimiento y valoración. Estos aspectos están estrechamente vinculados a la identificación de los indicadores de gestión anteriormente mencionados, sin una clarificación es muy difícil establecer las alternativas motivacionales.

El Plafin señala en su documento: “El ser humano en acción es considerado, en la moderna teoría de la organización, como el factor más importante en términos del funcionamiento y desarrollo de los sistemas administrativos. En términos de la relación con sus funcionarios, la administración pública chilena, no ha explotado la potencialidad de los mismos en función del logro de un incremento de la eficiencia burocrática. Esta relación se ha dado en términos de privilegiar, salvo excepciones históricas conocidas derivadas de circunstancias políticas anormales, la estabilidad de los funcionarios, con lo cual el Estado ha ofrecido tradicionalmente empleos peor pagados pero más seguros en función de permanencia que los del sector privado. La imposibilidad de evaluar el desempeño de los funcionarios por los resultados que estos obtienen, debido a la carencia de sistemas de control de gestión, ha hecho que la antigüedad sea el factor decisivo para determinar los ascensos y promociones dentro del aparato burocrático estatal, con lo cual se desincentiva a los funcionarios a internalizar el mérito como una conducta natural”.

Otro aspecto relevante a considerar en función del desarrollo de los recursos humanos, está dado por las remuneraciones que perciben los funcionarios por la prestación de sus servicios, las que no pueden vincularse a un sistema de incentivos al carecerse de parámetros objetivos que permitan comparar la eficiencia, eficacia, y productividad de las distintas unidades del servicio y sus responsables. Una de las ventajas del control de gestión orientado a resultados, es que permite establecer un sistema de incentivos institucionales e individuales, para premiar los resultados exitosos. Los incentivos institucionales apuntan al mejoramiento de las condiciones laborales en términos de otorgar a los funcionarios de las instituciones eficientes un mejor hábitat de trabajo. A la dirección de presupuestos del Ministerio de Hacienda, le correspondería en Chile la responsabilidad de administrar a nivel global los incentivos institucionales en la medida en que por la naturaleza de sus funciones está en condiciones de comparar los cometidos en los distintos servicios y de asignar recursos en función de las prioridades nacionales de acción estatal y de la eficiencia en la gestión para obtener resultados efectivos. Respecto a los incentivos individuales, estos reflejan remuneraciones adicionales por el cumplimiento exitoso de compromisos de gestión contraídos fundamentalmente como consecuencia de la formulación del plan institucional de actividades. En este caso el mayor obstáculo consiste en la Escala Unica de Remuneraciones del Sector Público, por lo cual también se requiere un compromiso de la DIPRE. Naturalmente, la administración de estos incentivos queda radicada en la dirección superior de los servicios.

Las características enunciadas en los puntos anteriores, y otras de naturaleza similar que pudieran ser agregadas al presente listado, configuran un aparato institucional público con una cultura organizacional predominantemente anclada en un modelo operativo de corte tradicional, que procura incorporarse a la modernidad que la sociedad contemporánea le reclama. Lo importante es lograr un cambio en la cultura organizacional, que sin resultar traumático sea la base sobre la cual se construya una nueva institucionalidad público administrativa.

El Plafin continúa señalando que “para lograr estos objetivos en los municipio es indispensable crear las condiciones que propendan a la internalización por parte de los funcionarios, de valores vinculados al desarrollo de la modernidad. El marco dentro del cual se crean estas condiciones para el proceso de cambio consiste, fundamentalmente, en la realización de talleres de sensibilización, grupos T, ejercicios de auto-conocimiento y otros de naturaleza similar, generados, principalmente, dentro del campo de elaboración de instrumentos de intervención organizacional que ha sido consustancial a la evolución de la sicología social y el desarrollo organizacional”.

III. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES PARA PROYECTOS ESTRATÉGICOS URBANOS: EL TALLER Y SUS RESULTADOS

A. ANTECEDENTES

La primera fase de la consultoría concretó los elementos del Diagnóstico de Situación expuestos anteriormente (Capítulos I y II) fruto de la revisión de los instrumentos de planificación existentes en la Municipalidad de Valdivia, así como el resultado de la información recopilada en las primeras visitas a terreno. El análisis de dichos resultados, compartidos con los mandantes del Proyecto, permitieron el diseño del siguiente marco de referencia para la segunda fase de la presente consultoría.

El análisis de los elementos de diagnóstico permiten afirmar que, a pesar de todos los esfuerzos realizados por la Ilustre Municipalidad de Valdivia, no se ha logrado definir un (o más) proyecto estratégico que oriente la misión del gobierno local - el Municipio "hacia afuera"- así como, permita redefinir la organización del gobierno local en función de dicha misión - el municipio "hacia adentro"-.

La ausencia de planificación estratégica, y por lo tanto de proyectos estratégicos ahí enmarcados, sumado a limitaciones exógenas de carácter regional y/o nacional, no permite al Municipio, sus direcciones y departamentos, escapar desde un trabajo las más de las veces rutinario, burocrático y subsidiario, hacia un rol activo de promotor del desarrollo local. Asimismo, la ausencia de planificación estratégica reafirma la independencia y autonomía de los distintos departamentos de la administración local, no existiendo así un elemento que los inste a integrarse, coordinarse y, finalmente, a una optimización de la gestión. La toma de decisiones, en este contexto, es descontextualizada y posibilita aun más el ejercicio del fenómeno de la "alcaldización".

Los presupuestos anuales, así como los indicadores de gestión en este escenario, no podrán dejar de ser meros ordenadores de ingreso-gasto, evaluados según los datos históricos de cumplimiento de objetivos sectoriales en el territorio. Así mismo, los funcionarios del municipio no tendrán otra motivación que el cumplimiento de la burocracia, y la capacidad creativa e innovativa potencial de éstos continuará frustrada. En dicho escenario, distinguir elementos indicativos de la calidad del desempeño funcionario, y por lo tanto, identificar incentivos o retribuciones que potencien el desarrollo de aptitudes y capacidades individuales o de departamentos, es una imposibilidad.

La falta de proyectos estratégicos no permite a su vez, identificar los requerimientos de capacitación técnica-profesional de la planta, o bien, la contratación de expertos según objetivos específicos. No permite tampoco, identificar ámbitos de coordinación con otras instancias del aparato público, del sector privado o de la cooperación internacional, atrayendo y direccionando recursos extra-presupuestarios a la construcción de la imagen objetivo de desarrollo comunal.

Como medida concreta dentro del funcionamiento de la consultoría, se propuso avanzar en el diseño de un proyecto estratégico, por medio de un taller de trabajo con los funcionarios municipales, como un modelo a través del cual se pudiera orientar las diversas acciones específicas municipales, que permitirían servir de base para evaluar los elementos de diagnóstico expuestos anteriormente con el objeto de contribuir con la optimización de la gestión local a futuro.

El proyecto estratégico a su vez, debería responder a un objetivo de interés comunal, y que recogiera, en su definición, la imagen que los valdivianos desean potenciar como su vinculación externa. Asimismo, el proyecto debería estar orientado al desarrollo integral, convocando a la labor del conjunto de departamentos de la Municipalidad así como, al compromiso de la más variada gama de actores exógenos al gobierno local, públicos y privados.

A partir de las reuniones sostenidas con la contraparte y otros actores locales, así como en base a los documentos antes mencionados, se propuso apoyar la orientación del diseño del siguiente Proyecto Estratégico: "Desarrollo Integral del Borde Ribereño Urbano Patrimonial de Valdivia". El proyecto, apoyado por la contraparte municipal de esta consultoría, se fundamenta en los siguientes elementos consignados en el Plan de Desarrollo Comunal de Valdivia.

i) La población comunal está constituida por 113 882 habitantes urbanos (93.2%) y 8 286 (6.8%) habitantes rurales, por lo que el alcance de un proyecto como el señalado impacta a gran parte de los habitantes de la Comuna.

ii) El contexto natural y urbano de Valdivia, asentado en condiciones únicas de recursos naturales y una estructura urbana de fuerte acervo cultural, le otorgan a la comuna 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.

iii) Es destacable que la imagen externa de los valdivianos se vincula fundamentalmente a elementos naturales como el Río Calle Calle o a actividades de tipo turísticas como la Semana Valdiviana. En este ámbito, la Universidad Austral también ocupa un lugar preponderante.

iv) La imagen objetivo comunal tiene una clara orientación hacia una ciudad con énfasis en la belleza escénica y calidad del medio ambiente. Si bien la imagen objetivo resulta en una combinación de funciones, el turismo aparece claramente como una de las actividades de

mayor importancia. La preponderancia que se da a la pavimentación de las calles, el mejoramiento de las áreas verdes y la descontaminación del río se vinculan no solamente con aspectos de mejoramiento funcional, sino que además con lo que se podría denominar un concepto de "Valdivia Ciudad Hermosa", donde lo que se persigue es un lugar atractivo para vivir y visitar.

v) Las propuestas que contengan el Proyecto Estratégico deberán considerar pautas para potenciar la actividad turística, sin por ello abandonar las actividades tradicionales como son la industria, la educación y el asentamiento residencial. En este marco adquiere especial relevancia la figura del río como elemento estructurador y eje de la vida ciudadana.

vi) Los siguientes proyectos fueron analizados inicialmente como alternativas al proyecto estratégico que finalmente se seleccionó:

- Feria Artesanal
- Parque Industrial en el sector Las Mulatas
- Ferrocarriles de Chile
- Tratamiento de la Costanera Arturo Prat

Los talleres de trabajo visualizaban efectuar un ejercicio-modelo en la Municipalidad de Valdivia, que por una parte permitiera implementar algunos elementos propuestos en el PLAFIN, pero por sobre todo, que posibilitaran identificar los elementos para el diseño de un sistema de toma de decisiones participativa de las áreas estratégicas que definen al Municipio como un gestor del desarrollo local. Lo anterior posibilitaría la consecución del objetivo último de la presente consultoría, en lo relativo a la elaboración de una guía o manual de operación y procedimientos, aplicable a municipios de ciudades intermedias de la Región.

Se debe señalar entretanto que para la ejecución de la propuesta anteriormente señalada, fue fundamental y del todo necesario, involucrar y dar a conocer a los departamentos municipales los propósitos y alcances de la consultoría así definida, la difusión del proceso y los objetivos a alcanzar, de modo que todos se sintieran responsables y comprometidos.

Fue indispensable contar también con la anuencia del señor Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Valdivia, quien podía fijar la fecha más adecuada para la realización del taller de trabajo, a lo menos un día, con el conjunto de los directores y jefes de los departamentos municipales así como del Concejo Municipal.

Si bien el programa de trabajo sería definido en conjunto con la contraparte municipal, se proponían para su consideración, los siguientes objetivos a alcanzar:

i) Objetivo General

- Desarrollar en el Municipio un acercamiento a lo que se denominaría un proceso formal de planificación estratégica tomado en consideración el conjunto de esfuerzos municipales en ésta materia.

ii) **Objetivos Específicos:**

- obtener un aceptable grado de participación y consenso en el diseño de un proyecto estratégico o "misión" de la Municipalidad de Valdivia;
- emplear la estrategia como una fuerza para el cambio y como vehículo para identificar nuevos cursos de acción de la Municipalidad;
- explicitar la misión en un conjunto de objetivos estratégicos lo que permite operacionalizar el concepto de "misión" definiendo éstos para cada uno de los niveles de planificación;
- fijar metas o compromisos de gestión a nivel de cada uno de los centros de responsabilidad por medio de la desagregación sectorial de la propuesta según objetivos estratégicos anteriormente definidos;
- identificar las funciones compartidas con otras instancias públicas y definir las instancias de coordinación con otros actores públicos y privados;
- vincular los proyectos contenidos en el Plan Comunal de Desarrollo con la Planificación Estratégica.

B. METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO DEL TRABAJO DE TALLER

1. Selección del proyecto para el trabajo de taller

Como se mencionó anteriormente, se optó por seleccionar, entre variadas alternativas propuestas por el Municipio, un proyecto que de alguna manera representara una idea aceptada por todos, y que, a partir del cual, se pudiera ejemplarizar lo que significa un tipo de proyecto estratégico, como caso paradigmático de la gestión Municipal de Valdivia. El proyecto a partir del cual se diseña el taller, como se mencionara anteriormente, el "desarrollo integral del borde ribereño urbano patrimonial de Valdivia", fundamentado en un conjunto de elementos consignados en el Plan de Desarrollo Comunal de Valdivia.

Sin embargo, por tratarse de un proyecto no ejecutado, respecto al cual no obstante existen un conjunto de ideas para su intervención por parte de diferentes actores locales, se prefirió trabajar en una primera parte del Taller con un proyecto en actual etapa de ejecución, la "Remodelación del Mercado Municipal de Valdivia".

Las principales razones que impulsaron la selección de este proyecto fueron las siguientes:

- Es un proyecto municipal de larga data, con buena cantidad de información que lo respalda, garantizándose el conocimiento de su problemática por parte de los valdivianos, ya fuera en su calidad de funcionarios municipales - antiguos y nuevos -, ó a lo menos, como ciudadanos.
- Por ser un proyecto municipal en la fase final de desarrollo, servía como caso paradigmático para evaluar el proceso de toma de decisiones imperante en la Municipalidad y la identificación de las principales áreas críticas.

- Se trata además de un edificio cuya estructura está consignada como un patrimonio arquitectónico local, fuertemente abatida por los sismos ocurridos en la región.

- Su localización privilegiada, en el área del proyecto estratégico aledaño al edificio municipal e inserto en el sector más emblemático de la ciudad de Valdivia, garantizaba ser un proyecto que convocara a variados actores públicos y privados, así como a las más variadas instancias sectoriales del gobierno regional y comunal, mientras que al interior del municipio comprometía a la totalidad de las direcciones y departamentos.

2. Actividades preparatorias a la ejecución del taller

Con el objeto de realizar un trabajo preparatorio y de sensibilización de los participantes convocados al Taller de Diseño de un Sistema de Toma de Decisiones para la Gestión Urbana Municipal de Valdivia, se elaboró y distribuyó un Cuestionario.

El cuestionario, tuvo como objetivo levantar la información de las distintas direcciones y departamentos municipales, con el objeto de realizar un ejercicio de simulación en torno al sector del río Calle Calle, comprendido entre el Puente Pedro de Valdivia y la calle San Carlos, en torno al proyecto “Desarrollo integral del borde ribereño urbano patrimonial de Valdivia”, como un caso paradigmático de la gestión comunal urbana, consignándose en la primera parte preguntas relativas a la remodelación del Mercado Municipal.

El cuestionario, fue distribuido a un total de 31 funcionarios.

El trabajo preparatorio así diseñado persiguió poder elaborar en conjunto durante el taller y a partir de las respuestas consignadas, los elementos para el diseño de un sistema de toma de decisiones para proyectos estratégicos de gestión urbana municipal. Se definió además que, el análisis del sistema de toma de decisiones municipal debería abarcar el ciclo de un proyecto estratégico: desde la etapa de identificación del problema, su ejecución, hasta su futura fase de implementación, operación y mantenimiento.

Con estos propósitos, se diseñó entonces la tabla de actividades a ser desarrolladas durante el taller donde se establecen la siguientes fases:

- Breve exposición de los alcances de la consultoría y de los objetivos del trabajo de taller.

- Exposición breve del Documento de Consultoría, reforzando los 10 lineamientos para el diseño de un marco conceptual de proyectos estratégicos y que definen al Municipio como gestor del desarrollo.

- Elaboración, en plenaria, del flujo de toma de decisiones e identificación de puntos críticos en torno al sector del Río comprendido entre el Puente Pedro de Valdivia y la calle San Carlos, destacando el estudio del proyecto “Remodelación Edificio Mercado Municipal Ciudad de Valdivia”.
- Redefinición del sector ribereño incorporando el análisis del territorio urbano con una visión integral de promoción del desarrollo sustentable. Construcción del nuevo escenario para la toma de decisiones de los estamentos municipales e identificación de decisiones.
- Exposición de la Estructura Organizacional propuesta para la toma de decisiones municipal vinculado a los centros de responsabilidad establecidos en el PLAFIN.
- Trabajo en grupos según centros de responsabilidad para la identificación de las decisiones que les competen a cada departamento o instancia municipal y la relación con otros agentes públicos y privados externos al municipio.
- Elaboración del nuevo flujograma del sistema de toma de decisiones para la planificación estratégica: coordinaciones, responsables y puntos críticos.

C. RESULTADOS DEL TALLER

1. Análisis de la encuesta referida al proyecto remodelación del mercado municipal

La Encuesta fue distribuida a un total de 31 personas, de las cuales 15 respondieron totalizando un 48.4% del total. Entretanto, se debe señalar que si excluimos al Alcalde y a los 7 Concejales del universo de encuestados, ya que ninguno de éstos contestó la encuesta, el porcentaje de funcionarios que respondió alcanza un 65.2%.

Las respuestas corroboran la selección del proyecto de Remodelación del Mercado como un buen elemento detonante del taller de trabajo. Sin embargo, se constata que si bien muchos tienen opiniones fundadas, estas no van necesariamente en una misma dirección, siendo incluso algunas de ellas contrapuestas. Del mismo modo, los grados de participación, el universo de opiniones o de énfasis de las distintas direcciones o diferentes departamentos municipales, fueron muy distintas. Entretanto se concluye, en líneas generales, que la encuesta fue una buena forma de hacer pensar y reflexionar sobre el grado de responsabilidad y participación de las diversas instancias municipales en torno al sistema de toma de decisiones para la planificación estratégica urbana municipal.

El cuadro que se incluye a continuación resume las respuestas consignadas por los funcionarios municipales para las preguntas 1 al 12, correspondientes al análisis del Proyecto Remodelación del Mercado.

Cabe señalar que si bien el cuestionario fue distribuido a los directores y jefes de departamentos, se solicitó a los encuestados tuvieran a bien consignar en sus respuestas las opiniones de los funcionarios a su cargo. Sólo el Jefe del Departamento de Inspección tuvo a bien acoger esta petición.

Con el objeto de facilitar la lectura del cuadro resumen, se detallan las doce preguntas pertinentes:

- 1) ¿Sabe Usted como surgió el problema que suscitó la elaboración del proyecto de remodelación del mercado?
- 2) ¿Su departamento tuvo alguna participación en la identificación de la situación problema? Especifique.
- 3) ¿Su departamento tuvo alguna participación en la instancia de análisis de la importancia de la situación problema?
- 4) ¿Su departamento tuvo participación en las instancias de discusión relacionadas con los efectos de la situación problema?
- 5) ¿Tuvo su departamento algo que ver en la identificación de los efectos del problema: efectos sociales, económicos, legales, etc.?
- 6) Su departamento tuvo alguna participación en el análisis y enumeración de las alternativas de solución? Especifique.
- 7) Su departamento colaboró en el diseño y elaboración del proyecto "Remodelación Edificio Mercado Municipal Ciudad de Valdivia? ¿Cómo? Especifique en qué etapas.
- 8) ¿Su departamento participó en la etapa de concurso para la ejecución del proyecto? Especifique.
- 9) ¿Su departamento participa en la etapa de ejecución del proyecto? ¿Cómo?
- 10) ¿Cómo visualiza la participación de su departamento en la futura etapa de rehabilitación del mercado?
- 11) ¿Existen otros aspectos, asociados al proyecto, en el cual su departamento esté involucrado?. Especifique.
- 12) ¿Existen otros aspectos que no estén contenidos en el área en cuestión, y que Usted considere que tienen injerencia directa o indirecta?

CUADRO RESUMEN DE RESPUESTAS A PREGUNTAS 1-12 DEL CUESTIONARIO

DEPARTAMENTO / N° PREGUNTA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 ^a	11 ^b	12 ^c
TURISMO (Técnico Asesor)	NO SE	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	-	-
JURIDICO (Director)	SI	NO SE	NO SE	NO SE	NO SE	NO SE	NO SE	NO SE	SI	SI	NO	NO
SECRETARIA MUNICIPAL	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	no hubo	SI	SI	SI	SI
DES. COMUNITARIO (Asesor)	SI	SI	-	-	SI	SI	SI	SI	SI	-	-	-
OBRAS (Arquitecto Consultor)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	-	-
URBANISMO (Jefe)	NO SE	NO SE	NO SE	NO SE	NO SE	NO SE	SI	NO SE	NO	NO	SI	SI
SECPLAC (Arquitecto Asesor)	NO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ASEO (Jefe)	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO
CONTROL (Director)	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI
INSPECCION (Jefe)	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI
PROYECTOS Y ESTUDIOS (Ingeniero Asesor)	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
MEDIO AMBIENTE (Jefe)	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI
TRANSITO (Director)	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO
ASEO Y ORNATO (Director)	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO
SECPLAC (Director)	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI
TOTAL NO/NO SE/ SIN RESP.	7	10	12	12	10	10	10	10	8	3	8	8
TOTAL SI	8	5	3	3	5	5	5	4	7	12	7	7

a/

Interviniendo / evacuación de residuos / supervisión de obras locatarios / sugerencias / coordinación / disposición de basuras entorno.

b/

vías de acceso, estacionamientos, señalización, fiscalización, coordinación, elaboración de reglamentos, revisión de bases muy activa y participativa, coordinar las acciones de Control y auditoría, el entorno, mejoramiento, distribución superficial, estética, aspecto visual, tránsito, disposición de basuras de todos los usuarios del sector/remodelación costanera.

c/

Estacionamientos, imagen ciudad, participación de actores/mensajes que orienten comportamiento ambiental/prolongación costanera/feria fluvial, feria persa, estacionamiento, áreas verdes/feria artesanal, tránsito, asseo

Es necesario señalar que en los totales, los “sí” corresponden al caso afirmativo en cuanto a participación o conocimiento respecto a la pregunta y los “no” corresponden a una respuesta negativa o bien a los “no se” o “no estaba aquí”.

Llama la atención el importante número de respuestas “no” correspondientes a la etapa de análisis del proceso histórico que dio lugar al Proyecto Remodelación del Mercado. Si bien se podría pensar que el instrumento Encuesta no suscitó un buen grado de compromiso en su contestación, o bien, fue muy extensa y por lo tanto, el escaso tiempo disponible de los funcionarios fue un elemento en contra, estas suposiciones se descartan fruto de los resultados obtenidos en la segunda parte de la encuesta, correspondiente a las preguntas 13 - 23. Como se apreciará más adelante, cuando las preguntas apuntan a un deseo o aspiración de participación, las respuestas son bastante más amplias.

Las respuestas apuntan, y aquí surge un primer elemento de conclusión, a que los proyectos en general, y la toma de decisiones ahí involucrada, son manejados sectorialmente, comprometiendo dentro del estamento municipal sólo a algunos departamentos en forma preferencial y excluyente.

Se debe estar consciente, entretanto, que aunque el tipo de proyecto analizado es un proyecto esencialmente de obras de infraestructura, como se irá develando en el análisis de los resultados del taller, su emplazamiento y su especificidad - mercado municipal e hito turístico-justifica la participación de la gran mayoría sino de todos los estamentos municipales en un carácter previsor y anticipatorio en cuanto a las acciones que se derivan de su impacto socio-económico en el territorio urbano.

El análisis de las respuestas en el proceso del taller posibilitó verificar el grado de conocimiento y/o participación de los estamentos municipales en todo el proceso del proyecto, desde la etapa de identificación de la situación problema, hasta la de acciones consecuentes de futura puesta en marcha y operación.

Al mismo tiempo, el proceso permitió reconstruir, a partir de la información que manejaban los participantes, la historia del proyecto, encontrándose algunos elementos desconocidos al momento de seleccionarlo como elemento paradigmático, los cuales contribuyeron a enriquecer y darle una potencia inesperada al estudio pivote.

Entretanto, previo a exponer la reconstrucción de la historia del proyecto, y por lo tanto, revisar el sistema de toma de decisiones que implícita o explícitamente estuvo presente, es necesario detenerse a analizar con mayor detenimiento las respuestas.

Como se dijo anteriormente, si bien el Mercado es un importante elemento histórico arquitectónico comunal y un centro de atracción turística en el sector más emblemático de la ciudad, encontrándose ubicado a algunos metros del edificio municipal, la mitad de las encuestas señalaron desconocer cómo surgió el problema que suscitó la elaboración del proyecto de remodelación.

Las respuestas afirmativas son, algunas de ellas, muy tangenciales, como lo podrían haber sido las de cualquier ciudadano de Valdivia. Quizás, se le está atribuyendo al proyecto del mercado más importancia de la que en realidad tuvo, lo que parece contradictorio con el hecho de que aparece estrechamente vinculado, y por un período largo de tiempo de más de 25 años, a la historia municipal.

Por lo tanto, extraña las respuestas del tipo de si/no en un 50%: sin embargo, contribuye a corroborar el diagnóstico previo, donde algunos de los puntos más centrales revisados en el sistema de toma de decisiones municipal es la falta de coordinación entre los departamentos, la falta de información entre éstos, la sectorialidad y aislamiento en que cada uno de ellos opera en función de sus metas y objetivos específicos.

Llama la atención la cantidad de respuestas “no se” o “no estaba en el Municipio”, relativas en general, a las respuestas de las primeras 12 preguntas del cuestionario. Esta situación puede ser explicada por el hecho de que el proyecto ha pasado por varias administraciones municipales con los consecuentes cambios y aumentos de personal, lo que permite visualizar un segundo elemento de análisis que dice relación con la necesaria continuidad de los proyectos municipales, independientemente de los diferentes gobiernos locales.

El porcentaje de respuestas negativas o de desconocimiento de la situación, es aun mayor (el 66%) cuando se consulta sobre la participación de los distintos departamentos en la identificación de la situación problema (Pregunta 2). Lo mismo ocurre cuando se consulta sobre la participación en la instancia de análisis de la situación problema así como la identificación de los efectos de la situación problema (Preguntas 3, 4 y 5), donde en un número muy reducido, la respuesta es afirmativa.

Cuando se consulta sobre la participación en el análisis y enumeración de las alternativas de solución, tampoco se traduce una participación más allá de las Direcciones de Obras, Proyectos y Estudios y Secretaría de Planificación. Y son estas mismas reparticiones las que aparecen identificadas en el proceso de diseño y elaboración del proyecto propiamente tal, así como en la etapa de concurso para la adjudicación del proyecto.

La pregunta N°9 confirma la participación de las Direcciones anteriormente señaladas durante la etapa de ejecución del proyecto, a las cuales se añade la de Control en lo que significa la revisión de los estados y decretos de pago.

El tipo de respuestas anteriores se contradicen con el hecho de constituirse en un proyecto históricamente largo, otorgando, en teoría, el tiempo suficiente para que haya habido una participación mucho más activa de otras instancias internas de la municipalidad.

Entretanto, se debe señalar que frente a preguntas más específicas, cuando se pregunta más concretamente, se puede apreciar que más Departamentos están participando, una contradicción con el análisis anterior. Es como si no hubiera conciencia de que se está participando o quizás el aporte fue muy esporádico y pequeño por lo que no alcanzó a internalizarse al interior del departamento respectivo la acción que se debía encarar.

Las respuestas a la pregunta N° 10, que dice relación a cómo el funcionario visualiza la participación de su departamento en la futura etapa de rehabilitación del mercado, se consignan en un patrón distinto: se revierte absolutamente la proporción de respuestas si/no. Se podría concluir que existe una suerte de demostración de expectativas, versus la real participación.

Cuando se pregunta sobre otros aspectos asociados al proyecto de remodelación, en el cual el departamento está involucrado, así como otros aspectos que no estén contenidos en el área en cuestión, las respuestas se dividen casi en un 50%.

Se puede afirmar que, en general, la mayoría de las respuestas afirmativas correspondieron a los departamentos que están directamente involucrados con la obra; el resto, tuvo muy pocas participaciones.

Sin embargo, durante el proceso de discusión en el taller, se fue evaluando la situación, alcanzándose una conciencia colectiva de la necesaria e ineludible participación de los restantes departamentos de la Municipalidad, resguardando, de esta manera, el carácter interdisciplinario - interdepartamental- del proyecto del Mercado. Lo anterior se hizo aun más notorio en las etapas siguientes del taller, donde se inserta para su análisis el proyecto en el territorio. Entonces aparecen una serie de acciones, y por lo tanto decisiones, para resguardar en mejor medida el desarrollo sustentable del área.

Por ejemplo, se planteó el impacto del proyecto de remodelación del mercado en el flujo de tránsito previsible y consecuente de la futura potenciación del sector como un polo de atracción turística. Del mismo modo, surgieron preocupaciones sobre el tránsito peatonal, el hermoseamiento urbano y las áreas verdes, los conflictos sociales de la etapa de selección y adjudicación de locatarios, etc.

El trabajo que se fue gestando durante el taller comprobó que se estaban alcanzando los objetivos metodológicos planteados por el estudio del caso de Valdivia: las actividades desarrolladas en el marco de la consultoría contribuyeron a resultados de utilidad inmediata a la administración municipal; permitieron una revisión de las estrategias y acciones municipales, y la adaptación de sugerencias a los procesos en desarrollo sustentable con un criterio anticipatorio y previsor; sirvieron como caso paradigmático para evaluar el proceso de toma de decisiones imperante en la Municipalidad y la identificación de las principales áreas críticas; y por último, cumplieron con el criterio de consultor-facilitador, para ir construyendo un proceso de “aprender-haciendo” en conjunto.

En relación a lo anterior, y como resultado esencial del proceso, el paso trascendental para el éxito del taller, fue el ir construyendo en conjunto, en un proceso secuencial e iterativo, los conceptos necesarios para la configuración de un proyecto urbano estratégico. Este proceso se fue haciendo explícito durante el taller, y podrá ser apreciado a lo largo de este documento.

El taller también fue una importante instancia de análisis y evaluación por parte de los funcionarios municipales del estado de situación de la toma de decisiones para la planificación estratégica. Se aúnan ciertos criterios explicativos de la situación actual, verificando cierta racionalidad del trabajo funcionario, que podría explicar la situación existente: la agobiante

cantidad de trabajo rutinario, la necesaria y constante necesidad de responder a las urgencias y la falta de instancias de interacción de las distintas direcciones y departamentos municipales. Cabe señalar, relacionado con el último punto, la valoración que hubo del día de taller por parte de los participantes.

Hubo que preguntarse si se realizara otra simulación, con otra simulación que no sea el mercado, la proporción de los “sí” y los “no” sería similar a los resultados obtenidos en el ejercicio. Es importante de averiguar si esto es debido a una situación coyuntural del proyecto en cuestión, o si efectivamente hay dentro del sistema de toma de decisiones algunas falencias de coordinación interna que hacen que esto suceda normalmente así.

Según lo que se pudo constatar, por lo general este tipo de contexto de situación se repite en otros proyectos no siendo esta una situación particular en relación a un problema determinado.

2. Reconstrucción de la historia del proyecto remodelación del mercado municipal

Como se dijo anteriormente, el taller propició la reconstrucción de la historia del proyecto a partir de la socialización de los conocimientos parciales de cada uno de los participantes. Más allá de un fin en sí mismo, el relato pretende contribuir a identificar los elementos que configuran -o no- el sistema de toma de decisiones para la planificación estratégica urbana municipal de Valdivia, sus aciertos y deficiencias, con el objeto de diseñar la propuesta de cambio.

El edificio del mercado sufrió su primer gran impacto destructor en 1960, debido a los daños en su infraestructura producto de uno de los más grandes terremotos de la historia de la humanidad. El mercado “cuya vida la conformaba el importante flujo de personas que allí concurrían, un edificio cuya luminosidad y transparencia era otorgada por una lucerna original y ventanales en sus muros, se vio transformado, de un momento a otro, en una cueva”. De Mercado Municipal pasó a destinarse básicamente a bodegas de comerciantes cuyos locales de venta se ubicaban en el centro de Valdivia, perdiendo así su función histórica.

Esta situación generó una molestia ciudadana que se transformó, a través de los periódicos y de la opinión pública, de una u otra forma, en un detonador del accionar municipal. No cabe analizar hasta que punto hubo una real presión ciudadana o sólo había intereses involucrados; lo que sí ocurrió, fue una percepción compartida y consciente de que el “mercado estaba muy a mal traer, tenía las ventanas con ladrillos de vidrio, estaba clausurada la lucerna, se habían cerrado todas las pasadas por dentro, y era hasta mal oliente. En este sentido, se entiende porque la expresión ciudadana no tenía, -o no manifestó- la valoración estética del patrimonio histórico de la infraestructura.

La situación anterior llevó a las autoridades municipales de la época, a estudiar el problema. Sólo en 1977 el Municipio conforma un Comité (Alcalde, Secplac, Obras y Finanzas) para el análisis de la situación y generar las posibles alternativas de solución. Se manejaron de las más variadas opciones, desde aquellas que postulaban eliminarlo, trasladarlo y remodelarlo.

Se revisó la idea de hacerlo desaparecer, vender el terreno y, en su lugar, implementarse proyectos inmobiliarios, transformando la Costanera del Río en edificios de departamentos, alternativa respaldada sobretudo por aquellos que postulaban que los supermercados iban a reemplazar los mercados.

Entretanto, el Comité Municipal, y concretamente el Departamento de Obras, ejecutan un estudio para generar alternativas para salvar el edificio, llamándose a la primera propuesta de tratamiento de la estructura en ese mismo año, hace hoy exactamente 20 años atrás.

Si bien esta decisión permitió salvar de su demolición al edificio del Mercado, la situación solo llevó a realizar algunas mejoras de urgencia, de “parche”, sin que se hubiera elaborado un proyecto importante de remodelación. La entonces Unidad de Construcciones Municipales efectúa obras de recuperación de la infraestructura, cerrándose simultáneamente el edificio con ventanas nuevas.

En estas condiciones quedó por muchos años funcionando, incluso parcialmente, debido a la necesidad de desalojar el segundo nivel como una medida de mitigación al riesgo de que pudiera sucumbir por el peso debido al deteriorado estado de su infraestructura producto del terremoto.

En 1993 el Municipio retoma la idea de vender el terreno, y construir un nuevo edificio en otra localización con el carácter de feria central. Inclusive había interesados, concretamente un dueño de supermercado, en la adquisición del edificio del mercado. De una u otra forma, estas decisiones dejaban entrever una situación latente no resuelta, pero que seguía manteniendo por años, lo que también involucraba una suerte de decisión: la no decisión.

En 1994 el Servicio de Salud (organismo del aparato central del Estado) mandó un oficio a la alcaldía indicando que iba a clausurar el Mercado por su situación de insalubridad. Lo anterior suscitó una negociación entre el Ministerio de Salud y el Alcalde con el objeto de acordar cuales debían ser las acciones mínimas para que el Mercado siguiera funcionando. La negociación fue positiva, por lo que el oficio no se hace efectivo, resultando en la consecuente toma de decisiones por parte del Alcalde quién ordena se dispongan los recursos del Municipio para las obras acordadas (fundamentalmente, la reparación de los servicios higiénicos del local). La decisión involucra al Departamento de Finanzas Municipales, quién es el encargado de identificar los recursos necesarios por medio de una redefinición presupuestaria.

La Dirección de Obras se encarga de los aspectos técnicos del proyecto, sus especificaciones, las bases de licitación y el presupuesto oficial. Secplac convoca a la licitación, y en las tareas de resolución de la licitación, participa una comisión (establecida por normativa interna) convocando a los siguientes funcionarios: Director de Secplac, Jefe de Finanzas, Director de Obras Municipales, Director de Control, Secretaría Municipal y dos o tres funcionarios vinculados al tema. Dicha comisión es decretada por el Alcalde.

Resuelta la licitación, se nombra un Inspector Técnico del Departamento de Construcciones de la Dirección de Obras Municipales, se encarga a la Dirección Administrativa y Finanzas el control de pagos y a la Controlaría Municipal la visación final de los pagos.

Una vez resuelta la licitación hay un contratista seleccionado cuya firma de contrato o convenio es supervisada por el Departamento Jurídico. La Secretaría Municipal a su vez, interviene en la gestión del decreto, y el Departamento de Finanzas resguarda la boleta de garantía.

Se iniciaron entonces reparaciones de urgencia, de baños, alcantarillado y luz eléctrica, así como las obras de reparación de infraestructura en el segundo piso. Entretanto, los locales en el primer piso, sobretudo carnicerías, seguían funcionando con un alto riesgo de contaminación de los productos entre el polvo y los andamios. Esta situación ameritó una segunda amonestación de clausura por parte del Ministerio de Salud. Entre telones, se dice que fue la propia Municipalidad quien solicitó la segunda orden de clausura al Ministerio de Salud como una manera de desalojar el mercado.

En esos mismos días se produjo una “toma” del mercado por parte de los locatarios, quienes frente a las amenazas de clausura e incluso de cierre definitivo del mercado, veían en riesgo sus fuentes de trabajo. Se debe añadir otro factor condicionante del anterior: generaciones de locatarios del mercado han ido heredando los puestos de venta, sin ninguna intervención municipal por re-asignarlos, y por lo mismo, han llegado al convencimiento de que son por derecho adquirido, los reales propietarios de los mismos.

El Intendente Regional, que se encontraba de visita en la ciudad en el momento de máxima efervescencia social, decide dirigirse al Mercado para tomar conocimiento de la situación de conflicto existente. La visita resulta claramente en una intervención política -y no técnica- por parte del Intendente: promete recursos a los locatarios con el objeto de restaurar definitivamente el Mercado. La decisión anterior obliga al Municipio de Valdivia a la elaboración de un proyecto de remodelación en detalle y “a presión”.

Nuevamente se repite la situación: es un impulso externo, primero del Ministerio de Salud, luego del Intendente, lo que impulsa las acciones en el Mercado. Esta vez, el Gobierno Regional compromete recursos para el proyecto (3 000 millones de la fecha) en circunstancia que todos los arreglos anteriores habían sido efectuados con recursos propios de la Municipalidad de Valdivia.

Las intervenciones externas obligan al Municipio a descartar las alternativas de venta o traslado del Mercado en forma inmediata; hay un factor externo que acorrala al municipio en sus decisiones. Al mismo tiempo, los recursos comprometidos por la Intendencia (el 70% de los costos totales) exigieron, para su asignación, la elaboración de un proyecto de factibilidad económica, el que se exige, en carácter de urgencia a Secplac en conjunto con la Dirección de Obras, quien aporta con los antecedentes arquitectónicos de la obra para la formulación del proyecto. El Municipio, a su vez, comprometió el otro 30% de los recursos del proyecto.

Las exigencias transforman al proyecto del Mercado en un proyecto bastante complejo, lo que, sumado a la urgencia de elaborar la propuesta económica, explica en parte la imposibilidad de preocuparse por otros aspectos del proyecto: había que evacuar lo requerido, lo antes posible. Así, los aspectos ambientales, estéticos, la inserción del proyecto en un área, los aspectos de tránsito y estacionamientos, son aspectos relegados y ni siquiera tratados.

La historia entretanto no termina allí; el presupuesto estimativo para la obra de remodelación fue considerado excesivo. Entre otros factores, esto ocasionó que los dineros fueran entregados parceladamente provocando, entre otras cosas, la imposibilidad de tomar el proyecto en forma integral.

Es importante señalar las restricciones de carácter legal-presupuestarias existentes en el país: proyectos como el del mercado no tiene consignadas fuentes de financiamiento propias, teniendo que actuar por medios indirectos a través de un fondo de emergencia denominado Equipamiento Urbano y Equipamiento Comunal.

Desde 1994 a la fecha, en la medida en que se han venido allegando fondos, se ha ido terminando paulatinamente el proyecto de remodelación. Ha sido un trabajo y una inversión casi permanente y continua por tres años, indudablemente mucho más lenta que si se hubiese tenido toda la disponibilidad de fondos.

Abordar un proyecto de esta magnitud, contando únicamente con los profesionales del Municipio y fuera de sus tareas normales, reviste ciertos grados de complejidad. Si bien ha sido un proyecto que se vio direccionado por una serie de hechos externos, finalmente es un proyecto fruto de una acción decidida de la Municipalidad y cuya responsabilidad final ante la comunidad recae en el Municipio.

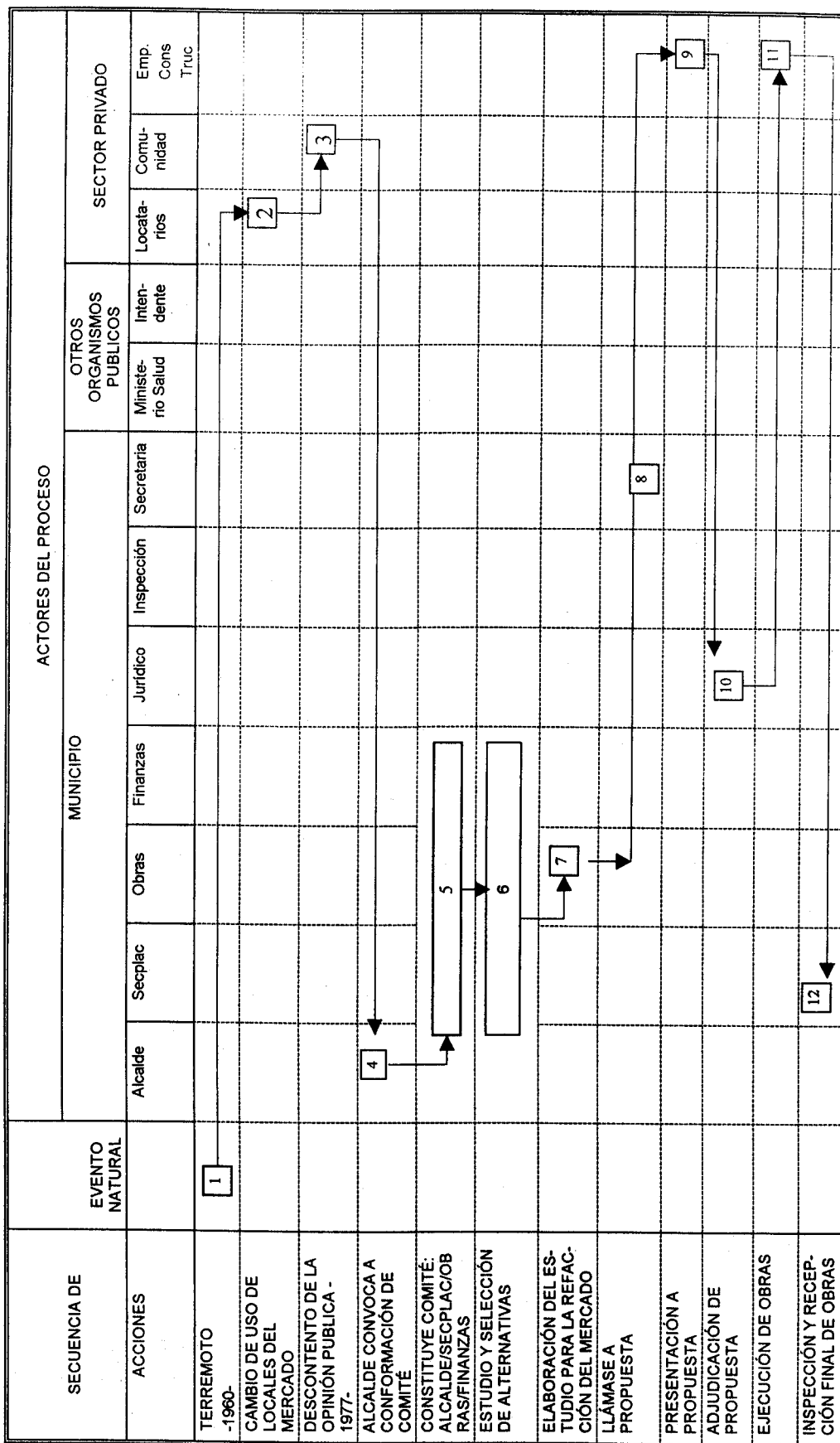
Los escenarios han cambiado y bastante. Si tuviéramos que acometer hoy día un proyecto como el del Mercado se tendría obligatoriamente que ejecutar, además de lo mencionado y entre otros aspectos, un estudio o declaración de impacto ambiental.

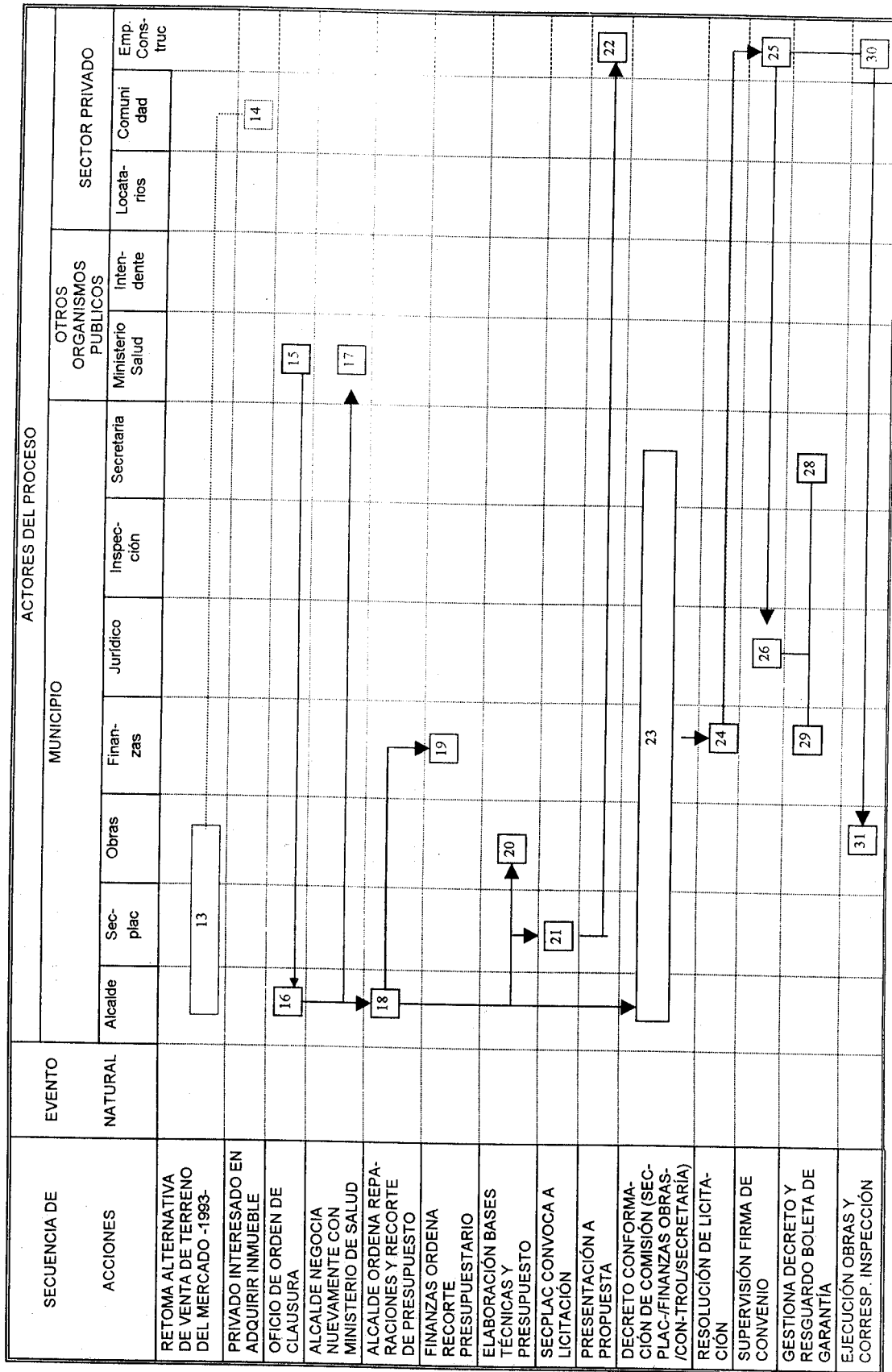
En este momento el proyecto se está terminando y sólo falta determinar cómo asignar los locales a los locatarios.

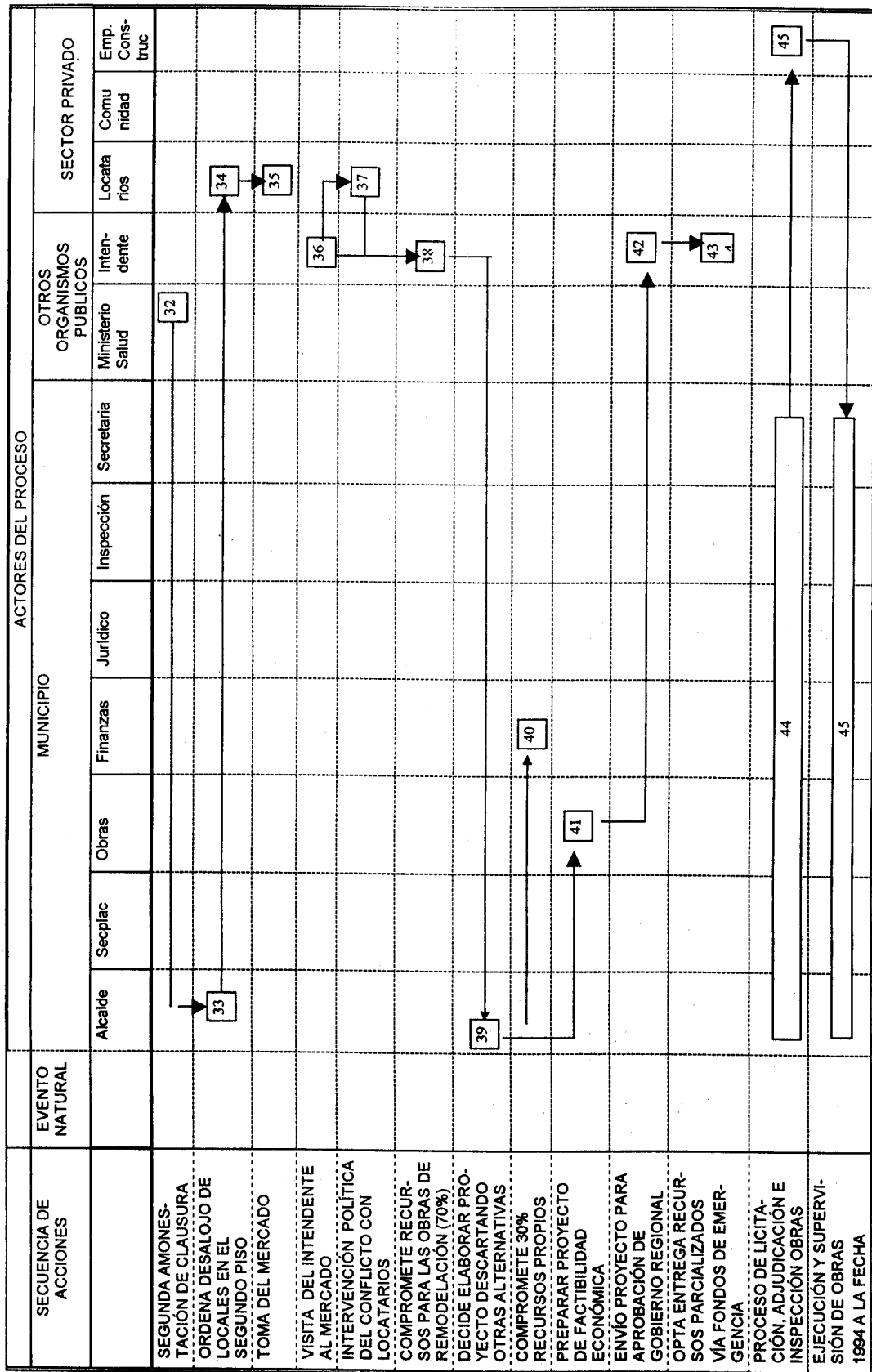
3. Principales hitos en la toma de decisiones del proyecto remodelación del mercado

En base a los resultados del Taller consignados en las páginas anteriores, se propone un diagrama de las secuencias de acciones vinculadas a la remodelación del Mercado, en relación con los diferentes actores involucrados, con el fin de visualizar el proceso y su racionalidad.

RECONSTRUCCION DE LOS PRINCIPALES HITOS EN LA TOMA DE DECISIONES CASO DEL PROYECTO "REMODELACION DEL
MERCADO MUNICIPAL DE VALDIVIA"







4. Redefinición del sector ribereño como proyecto urbano estratégico

La segunda fase del taller, como se explicitó anteriormente, intentaba analizar y evaluar el proyecto del sector ribereño, y del cual el Mercado Municipal forma parte, un ejercicio básico para la implementación de sistemas de planificación estratégica de proyectos urbanos.

Por medio de sesiones plenarias y trabajos grupales se precisó la construcción del nuevo escenario para la toma de decisiones por parte de los estamentos municipales e identificación de las responsabilidades consecuentes según las unidades del Municipio, concretamente, de las direcciones y/o departamentos.

A partir del trabajo de taller, se sentaron las bases para la propuesta objeto de la presente consultoría: elaboración del nuevo flujo del sistema de toma de decisiones para la planificación estratégica: coordinaciones, responsables y puntos críticos.

El esquema del área de estudio, presentado en la página anterior, contempla las siguientes franjas según su ocupación y uso actual:^{9/}

a) Sección Eje Costanera Avenida Arturo Prat

Franja longitudinal paralela al costado oriente del río Valdivia, comprendida entre el Puente Pedro de Valdivia por el norte; calle San Carlos por el sur; borde del río, por el poniente; y Línea Oficial de la Avenida Arturo Prat por el oriente.

Se identifican por su ocupación y uso las siguientes franjas paralelas longitudinales de norte a sur:

- i) Franja Ribereña Occidental Peatonal
 - 1) Módulos venta pescados y mariscos/Feria Fluvial
 - 2) Embarcadero Turístico
 - 3) Embarcadero Oficial de la Armada
- ii) Franja Ribereña Occidental Peatonal
 - 4) Área verde y Bencinera
 - 5) Módulos de venta de Frutas y Verduras/Feria Fluvial
 - 6) Artesanos ambulantes
 - 7) Corporación Cultural
 - 8) Oficinas Sernatur (Servicio Nacional de Turismo)

^{9/} Este trabajo fue un importante aporte al taller efectuado por la arquitecta Sra. Ana Stumpfoll, funcionaria de la Ilustre Municipalidad de Valdivia.

- 9) Módulos de promoción empresas turísticas navieras
- 10) Plaza-embarcadero turístico
- 11) Area verde - Monumento Arturo Prat
- iii) Franja Intermedia Vial Vehicular
 - 12) Eje vial Avenida Arturo Prat
 - 13) Estacionamientos
 - 14) Campo de Marte (zona de desfiles)
- iv) Franja Oriental Peatonal
 - 15) Area verde - Parque
 - 16) Feria Artesanal de Verano
 - 17) Mercado Municipal
 - 18) Feria-Mercado Persa establecido
 - 19) Gobernación Marítima
 - 20) Feria Artesanal establecida permanente
- v) Otros referenciales, agregados durante el trabajo de grupo
 - 21) Terminal de locomoción colectiva
 - 22) Ilustre Municipalidad
 - 23) Paseo peatonal Libertad
 - 24) Catedral
 - 25) Taller Mecánico
 - 26) Cantinas y Bares
 - 27) Lubricentro
 - 28) Prolongación Avenida Arturo Prat
 - 29) Seguridad del área
 - 30) Hotel Schuster
 - 31) Baños públicos
 - 32) Adjudicación locatarios Mercado Municipal

El análisis del área de estudio implicaba un proyecto de mucho mayor complejidad, de mayor escala y de naturaleza urbana mayor, y como se pudo constatar por medio de los resultados obtenidos de la encuesta, un territorio que contiene muchos puntos críticos y de toda índole. Contábamos así, y más allá de lo expuesto hasta el momento, con los principales elementos constitutivos para la elaboración de un proyecto urbano estratégico:

— La confluencia de variados actores públicos y privados en el área, a partir de los cuales se debiera construir participativa y concertadamente una imagen futura deseada para contextualizar y darle sentido a la toma de decisiones

- La necesaria adecuación institucional de la organización municipal que objetive mejorar su capacidad de convencimiento y negociación frente al conjunto de actores presentes en el área
- La construcción de la imagen futura posibilitaría orientar las acciones intra-municipales con el objeto de coordinar acciones con miras a promover el desarrollo sostenible del área privilegiando los intereses de la colectividad en forma integral.
- El proyecto estratégico diseñado para el área, situaría al Municipio en un horizonte temporal de planificación urbana de más largo plazo, y por su complejidad y escala, involucraría a todos los departamentos y/o direcciones municipales, así como su integración con el resto de los actores exógenos al municipio, tanto públicos como privados.
- La presencia del Edificio Municipal en el sector y los proyectos por instalar allí otros edificios públicos, además de los ya existentes, confieren al sector una cierta condición de centro cívico y sede de las instancias locales y provinciales de Gobierno.
- Por último, recordar que el área en cuestión es consignada como el sector más “emblemático” de la ciudad de Valdivia.

El trabajo de taller se prosiguió con la necesaria construcción de consenso en torno al diseño de la imagen deseable y estratégica para la ciudad de Valdivia, y en el marco de ésta, la del sector.

Los participantes del taller estuvieron de acuerdo en que la construcción de una imagen deseable para el sector de estudio, además de sus implicancias internas, tendría -y tiene- un impacto en la ciudad completa, así como fuera de las fronteras comunales y regionales. En este sentido, se ratifica una vez más la selección del área en cuestión para el caso de estudio, valorando la importancia de contar con un proyecto estratégico para el sector.

Como consecuencia del análisis anterior, los participantes del taller avanzaron en la discusión de los conceptos y resultados prácticos del Plan de Desarrollo Comunal, uno de los importantes instrumentos de gestión municipal en el país. Se llega a la conclusión de la importancia de incorporar la variable territorial en el proceso de planificación, y a partir de éste, diseñar la serie priorizada de proyectos estratégicos para áreas específicas.

Evaluable el Proyecto de Remodelación del Mercado Municipal, se concluye que éste no estuvo inserto en una visión más amplia y planificada en términos de territorio o de acciones. Por el contrario, se actuó en respuesta a estímulos externos, “apagando incendios”, fundamentalmente con decisiones de las máximas autoridades Municipales y asistidos esencialmente por el Departamento de Obras Municipales.

A partir de la situación actual, se construye un diagnóstico negativo del sector de estudio, ampliamente compartido por los participantes del taller y la ciudadanía en general, el que es el reflejo de una falta de gestión y planificación del sector.

Los participantes del taller, asumiendo estar conformando un hipotético “comité” o “consejo de planificación estratégica”, avanzaron con el objeto de diseñar la imagen futura del lugar, que, más allá del diseño en si mismo, posibilitaba la discusión a partir de la cual se podían identificar las acciones necesarias para pasar de la situación diagnóstica a la situación proyectada.

Se ha optado por consignar aquí, y en forma prácticamente textual, algunos de los elementos o apreciaciones de los participantes del taller como una forma de dejar constancia de la riqueza de la discusión que se generó:

– “Debe ser una ciudad estudiantil, turística y de servicios. De hecho, en el sur del país, Valdivia es centro de servicios en salud y educación: tiene el más importante centro de salud, la Universidad Austral y asociado a esto, el río, agregándose que tiene las mejores condiciones para construir el mejor puerto, Puerto de Corral. “...Cuando se dice centro de turismo, debe recordarse que es un importante centro de atractivo local, regional y nacional, y puede tener pretensiones de ser un centro de turismo internacional. También industrial ligado a la madera, astilleros, industrial metalmecánico y pesquero”.

– “No podemos pedirles a los privados algo que por ley le corresponde al estado. Como Municipalidad no tenemos la capacidad, y esa misma situación incide en nuestros ingresos; hoy día tenemos una morosidad altísima porque todo esto va afectando la economía ... uno puede proyectar muchas cuestiones pero la realidad objetiva está dando otra cosa. Y todo lo terremoteado que ha sido Valdivia hace que la gente critique y sea pesimista y se ensañe; nadie se fija ni valora que, siendo un municipio mediano dentro de la región, tenemos altos índices de inversión con recursos propios: hoy día, alrededor de 1 300 millones, cuando Puerto Montt, la capital regional, que tiene casi un 40% mas de ingresos por patentes, más industrias están gastando 700 a 800”.

– “Las ciudades necesitan un centro, un área que muestre su rostro, donde la gente se encuentre, donde la gente vaya, donde para la gente le sea atractivo ir. Esta área entonces, no solo es un área de turismo externo sino también un área de atracción interna, recreación, plaza de encuentro. No lo quiero llamar centro cívico aunque también estaría asociado por la cercanía a la Municipalidad. La ciudad tiene un lugar donde naturalmente la gente concurre, un lugar de encuentro, lugar de diversión, lugar de paseo. De hecho, este lugar, junto con la Plaza de la República son los dos lugares de encuentro en que el valdiviano veranea”.

Entre los más variados aspectos que se discutieron, hubo uno de especial relevancia e inédito hasta el momento: la situación de la propiedad pública en el área de estudio, planteada como interrogante por el Consultor. Por la información disponible entregada por algunos participantes del taller, la propiedad fiscal del sector alcanzaría a lo menos un 50% de los predios; en este sentido, el potencial de accionar de la Municipalidad podría ser bastante significativo.

En general el desconocimiento de la situación de la propiedad fiscal, resultó algo insólito dado que es gravitante para el desarrollo del sector, y por ende, para la gestión estratégica municipal desde todo punto de vista.

A partir del diagnóstico y la construcción de una imagen objetivo del sector, se continuó con la identificación de acciones tendientes a la reformulación del mismo: eliminar, remodelar o trasladar. Con este objetivo se confeccionó en plenaria el cuadro que se agrega a continuación. La numeración es correlativa, correspondiendo los 24 primeros números a los señalados en el esquema del sector en cuestión.

La plenaria agregó otros ítems al listado original y a los que aparecieron durante el trabajo de grupo.

CUADRO DE TIPOLOGIA DE ACCIONES SEGUN USOS Y ACTIVIDADES PRESENTES EN EL SECTOR DE ESTUDIO

TIPO DE ACCIONES SEGUN LUGARES ESPECIFICOS	ELIMINAR	REMODELAR	TRASLADAR
1.- FERIA FLUVIAL		* (atractivo turístico, productos zona, rescate histórico de origen)	
2.- TERMINAL FLUVIAL	* (se termina con el encanto cultural histórico) paraderos a lo largo del río		*
3.- EMBARCADERO DE LA ARMADA			
4.- BENCINERA	Interrumpe el circuito y conflictos de tránsito. Doble rol; eliminar el servicio al automóvil y trasladar los servicios a embarcaciones contaminación río - riesgo de seguridad a personas		bencinera próxima al área - fuera de ribera
5.- MODULOS DE FRUTAS Y VERDURAS (Feria Fluvial)	Se supone que esa feria se creó para la gente que vive en la ribera del río pudiera acceder a vender sus productos propios de la zona. Esta situación se ha perdido, lo que amerita efectuar acciones de rescate histórico de los orígenes de la feria.		
6. FERIAS ARTESANALES EN BIEN NACIONAL DE USO PUBLICO	*		
7.-CORPORACION CULTURAL MUNICIPAL	Impiden vista al río		
8.- SERNATUR	Impiden vista al río		
9.-KIOSCOS PASAJES TURISMO FLUVIAL		* normar edificación y funcionamiento	
10.-PLAZA-EMBARCADERO TURISTICO		*	
11.- PLAZA MONUMENTO ARTURO PRAT		*	
12.- EJE VIAL ARTURO PRAT		*	
13.- ESTACIONAMIENTOS	Construcción de estacionamientos subterráneos. Eliminar carga y descarga de camiones		

TIPO DE ACCIONES SEGUN LUGARES ESPECIFICOS	ELIMINAR	REMODELAR	TRASLADAR
14.- CAMPO DE MARTE (Zona de desfiles)		*	
15.- AREA VERDE - PARQUE		*	
16.- FERIA ARTESANAL DE VERANO	*		
17. MERCADO MUNICIPAL	ACTUAL PROYECTO DE REMODELACION		
18.- FERIA - MERCADO PERSA	La Municipalidad ha estado pensando que hacer con el terreno de la Feria Persa que es municipal, visualizando la posibilidad de dinamizar el área La feria persa fue creada para rescatar a la gente de la calle, aquella que andaba con un "carrito" vendiendo cosas. En este momento son todos empresarios de buen tamaño que pueden perfectamente trasladarse a locales comerciales. Y la Feria Persa en definitiva, debiera irse a la Feria Central.		
19.- GOBERNACION MARITIMA		*	
20.- FERIA ARTESANAL PERMANENTE		*	
21.- TERMINAL DE LOCOMOCION COLECTIVA	*		
22.- MUNICIPALIDAD			
23.- PASEO PEATONAL LIBERTAD			
24.- CATEDRAL			
25.- TALLER MECANICO	*		
26.- CANTINAS Y BARES DE BAJO NIVEL	*	Se debería construir otro tipo de restaurantes, que sea atractivo para que la gente vaya	
27.- LUBRICENTRO	*		
28.- HOTEL SCHUSTER	Uno de los dos edificios de madera de tres pisos en la ciudad es el Hotel Schuster. Perteneció a una empresa forestal. Se conocen esfuerzos para recuperarlo como patrimonio histórico, sino se sabe de su posible puesta en venta.		
OTROS			
29.- CAMIONES DE TRANSPORTE	*		
30.- PUENTE		Bien turístico: es un lugar significativo del paisaje valdiviano, es motivo de fotografía de los turistas.	
31.- EDIFICIOS O CASAS PARA VIVIENDAS	Algunos participantes opinaron que debería considerarse viviendas en el sector, otros discordaron		
32.- CONSTRUCCION ENTRE RIBERA Y RIO	*		

TIPO DE ACCIONES SEGUN LUGARES ESPECIFICOS	ELIMINAR	REMODELAR	TRASLADAR
33.- HOTEL PEDRO DE VALDIVIA	Se está discutiendo si el Hotel y su manzana pueden transformarse en un gran centro comercial (mall) El Hotel es el escenario ideal para crear un centro de reunión, para conciertos al aire libre, hacer revivir la antigua banda de música.		
34.- EDIFICIO DEL PODER JUDICIAL	Al lado sur de la costanera, existe el proyecto elaborado para construir el edificio del Poder Judicial. En ese lugar, al frente de dicho proyecto, terminaría la costanera en una plazoleta, y inmediato a esta, también se ha proyectado construir un edificio de Valdicor.		
35.- SEGURIDAD	Se debe resguardar la seguridad en forma permanente. Colocar una oficina de carabineros, mejorar la iluminación pública entre otros.		
36.-SERVICIOS HIGIÉNICOS	Habilitar servicios en el sector		
37.- VIALIDAD	Hay modificaciones importantes que hacer en la vialidad		

La confección del cuadro anterior, realizado durante el taller, generó una riqueza de discusión que, más allá de los resultados en sí mismos, condicionó a los participantes a “pensar el territorio”, intentando construir lo que ellos, como funcionarios o ciudadanos de Valdivia, idealmente imaginaban como un escenario futuro.

La discusión propició además, la identificación de un elemento esencial en los planes y proyectos estratégicos, cual es la definición de una política institucional en torno a la cual se tomen las decisiones. De hecho, la postura defendida en la plenaria del taller, llevó a definir que la Municipalidad, como estrategia de desarrollo territorial, privilegiaría las acciones normativas antes que las restrictivas, pondría énfasis en normar e intentaría dar reglas de juego claras para mejorar la situación existente.

El ejercicio identificó, finalmente, el tipo de acciones necesarias para modificar las situaciones negativas presentes en el área, y por lo tanto, las distintas responsabilidades en la toma de decisiones, enfatizando aquellas que le corresponden al Municipio, tanto en las dimensiones relativas a su productividad económica, su más pleno desarrollo humano y social, su calidad ambiental y su riqueza y diversidad cultural.

¿Cómo hacer realidad estos objetivos una vez que se hayan identificado sus componentes técnicos? La propia experiencia del taller, inédita en cierto sentido en el quehacer municipal, lleva a sus participantes a plantearse que es imprescindible formar un equipo cohesionado y coordinado que emplace al sector político a actuar en una dirección correcta, sin perjuicio de que dicho sector, además de tomar las últimas decisiones, incorpore aspectos que muchas veces escapan al enfoque técnico.

Asimismo, se destacó la importancia de reconocer el papel de la planificación con un enfoque estratégico, darse el tiempo necesario para actividades de coordinación, así como fijarse metas conjuntas de imágenes-objetivos que permitan potenciar las acciones del Municipio.

Metodológicamente se siguieron a continuación los siguientes pasos:

i) Definición de un marco conceptual respecto a la gestión urbana a nivel local, sus actores públicos y privados, el ámbito local de la gestión urbana, el sistema municipal y los principales instrumentos y acciones comprendidos en la gestión urbana.

ii) Identificación de las interacciones entre proyectos y componentes de la gestión. Para ello se estructuran 3 grupos multidisciplinarios, representando a los distintos departamentos del Municipio presentes en el taller, llevando a cabo un ejercicio de simulación que consistió en cruzar las diferentes actividades que se dan en el área del borde del río, con las acciones o pasos específicos que constituyen la gestión estratégica definidos en el marco conceptual anterior.

iii) Selección del proyecto más significativo, a juicio de los 3 grupos, en el que se analizó, en plenaria, los actores públicos y privados, así como los respectivos departamentos y unidades municipales, que intervienen en cada uno de los componentes de la gestión estratégica.

El punto 1 anterior se incluye en el siguiente capítulo. En dicha presentación se definieron diez acciones y pasos estratégicos como componentes de la gestión estratégica. A dichas acciones el grupo decidió agregar “participación ciudadana”, “operación y mantenimiento” y “acciones administrativas y legales”.

- Formulación de políticas
- Dictación de normativa
- Adecuación institucionalidad
- Elaboración de diagnósticos
- Formulación de planes, programas y proyectos
- Ejecución de planes, programas y proyectos
- Financiamiento municipal
- Financiamiento privado
- Financiamiento público no municipal
- Fiscalización y control
- Participación ciudadana
- Operación y mantenimiento
- Acciones administrativas y legales

Las interacciones respectivas, correspondientes a cada uno de los grupos de funcionarios municipales, se recogen en el cuadro que se incluye a continuación, agregándose luego otro cuadro que resumen la frecuencia con que se repiten dichas interacciones y su respectivo porcentaje, así como un listado jerarquizado de dichas frecuencias.

CUADRO DE LAS INTERACCIONES ENTRE PROYECTOS DEL ÁREA ESTRATÉGICA Y
LOS COMPONENTES DE LA GESTIÓN (Por grupos de trabajo)

ACTIVIDADES GESTION	1 FERIA FLUVIAL			2 EMBARCADERO TURÍSTICO			3 EMBARCADERO OFICIAL DE LA ARMADA			4 ÁREA VERDE Y BENCINERA			5 MÓDULOS DE VENTA DE FRUTAS Y VERDURAS			6 ARTESANOS AMBULANTES		
	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3
1. Formulación de políticas	X	X	N.S.	X	-	X	X		-	X	X	X	X			X	X	X
2. Dictado de normativa	-	X	X	X	-	X	X		-	X	-	X	X			X	X	X
3. Adecuación institucionalidad	-	-	-	-	-	-	-		-	-	-	-	-			-	-	-
4. Elaboración de diagnósticos	-	X	X	X	X	X	-		-	X	X	X	-			X	-	-
5. Form. de planes, progr. y proy.	X	X	X	X	X	X	-		-	-	X	X	-			X	-	-
6. Ejecución planes, progr. y proy.	X	X	X	X	X	X	-		-	X	X	X	-			X	-	-
7. Financiamiento municipal	X	X	X	X	X	X	-		-	-	X		-			-	-	-
8. Financiamiento privado	X	-	-	-	-	X	-		-	-	-		-			X	-	-
9. Finan. público no municipal	X	X	X	X	-	X	-		-	-	-	X	-			X	-	-
10. Fiscalización y control	X	X	X	X	X	X	-		-	-	X	X	X			X	-	-
11. Participación ciudadana	X	X	X	X	X	X	X		-	X	X	X	-			-	X	-
12. Operación y mantenimiento	-	X	-	-	X	-	-		-	X	X	X	-			-	-	-
13. Acciones adminis. y legales	-	-	-	-	-	-	X		-	X	-	-	X			X	-	-

SIMBOLOGÍA

X = Hay interacción

- = No hay interacción

N.S.= No sabe

Columna en blanco = ° Actividad que no fue considerada en su matriz por el grupo

CUADRO DE LAS INTERACCIONES ENTRE PROYECTOS DEL AREA ESTRATEGICA Y
LOS COMPONENTES DE LA GESTION (Por grupos de trabajo)

ACTIVIDADES GESTIÓN	7 CORPORACION CULTURAL			8 OFICINA DE SERENATUR			9 MOD. PROMOCION. EMPRESA TURISTICA NAVIERA			10 PLAZA EMBARCADERO TURISTICO			11 AREA VERDE MTO. A. PRAT			12 EJE VIAL AV. ARTURO PRAT		
	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3
1. Formulación de políticas	X	X	-	X	X	-	X	-	X	X	-	-	X	-	X	X	-	X
2. Dictado de normativa	-	X	-	-	X	-	-	X	X	-	-	-	X	-	-	X	-	X
3. Adecuación institucionalidad	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Elaboración de diagnósticos	-	X	X	-	X	X	-	X	X	X	-	-	-	-	X	-	-	X
5. Form. de planes, progr. y proy.	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	-	-	-	-	X	-	-	X
6. Ejecución planes, progr. y proy.	X	-	X	X	-	X	-	-	X	X	-	-	-	-	X	-	-	X
7. Financiamiento municipal	-	-	X	-	-	X	-	-	X	X	-	-	-	-	X	-	-	X
8. Financiamiento privado	-	-	X	X	-	X	-	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9. Finan. público no municipal	X	X	X	-	X	X	-	-	X	X	-	-	-	-	-	-	-	X
10. Fiscalización y control	-	-	X	X	-	X	X	X	X	-	-	-	X	-	X	X	-	X
11. Participación ciudadana	-	X	X	-	X	X	-	X	X	-	-	-	-	-	X	-	-	X
12. Operación y mantenimiento	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	X
13. Acciones adminis. y legales	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	X	-	-

SIMBOLOGÍA

X = Hay interacción

- = No hay interacción

N.S. = No sabe

Columna en blanco = Actividad que no fue considerada en su matriz por el grupo.

CUADRO DE LAS INTERACCIONES ENTRE PROYECTOS DEL ÁREA ESTRATÉGICA Y
LOS COMPONENTES DE LA GESTIÓN (Por grupos de trabajo)

ACTIVIDADES GESTION	13 ESTACIONAMIENTO			14 CAMPO DE MARTE			15 AREA VERDE PARQUE			16 FERIA ARTESANAL DE VERANO			17 MERCADO MUNICIPAL			18 FERIA MERCADO PERSA ESTABLE.		
	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3
1. Formulación de políticas	X	-	X	X		-	X		-	X	X	X	X		X	X	X	X
2. Dictado de normativa	X	X	X	X		-	X		-	X	X	X	X		X	X	X	X
3. Adecuación institucionalidad	-	-	-	-		-	-		-	-	-	-	-		-	-	-	-
4. Elaboración de diagnósticos	-	-	-	-		-	-		X	-	X	-	-		X	-	X	-
5. Form. de planes, progr. y proy.	-	-	-	-		-	-		X	-	X	-	-		X	X	X	-
6. Ejecución planes, progr. y proy.	-	-	-	-		-	-		X	-	-	-	-		X	X	-	-
7. Financiamiento municipal	-	-	-	-		-	-		X	-	-	-	-		-	X	-	-
8. Financiamiento privado	-	-	-	-		-	-		-	-	-	-	-		X	-	-	-
9. Finan. público no municipal	-	-	-	-		-	-		X	-	-	-	-		-	X	-	-
10. Fiscalización y control	X	-	-	X		-	X		X	X	-	X	X		-	-	X	-
11. Participación ciudadana	-	X	-	-		-	-		X	-	X	-	-		X	-	X	-
12. Operación y mantenimiento	-	-	-	-		-	-		X	-	-	-	-		-	-	-	-
13. Acciones adminis. y legales	X	-	-	X		-	X		-	X	-	X	X		-	X	-	-

SIMBOLOGÍA

X = Hay interacción

- = No hay interacción

N.S.= No sabe

Columna en blanco = ° Actividad que no fue considerada en su matriz por el grupo

CUADRO DE LAS INTERACCIONES ENTRE PROYECTOS DEL ÁREA ESTRATÉGICA Y
LOS COMPONENTES DE LA GESTIÓN (Por grupos de trabajo)

ACTIVIDADES GESTION	9 GOBERNACIÓN MARÍTIMA			20 FERIA ARTESANAL ESTABLE PERMANENTE			21 TERMINAL NO OFICIAL HACIA LA COSTA			22 ILUSTRE MUNICIPALIDAD			23 PASEO PEATONAL LIBERTAD			24 CATEDRAL		
	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3
1. Formulación de políticas	X		-	X		X		X	X			-		X	-			-
2. Dictado de normativa	-		-	-		X		X	X			-		X	X			-
3. Adecuación institucionalidad	-		-	-		-		-	-			-		-	-			-
4. Elaboración de diagnósticos	-		-	-		-		X	-			-		X	X			-
5. Form. de planes, progr. y proy.	X		-	-		-		X	-			-		X	X			-
6. Ejecución planes, progr. y proy.	X		-	-		-		X	-			-		X	X			-
7. Financiamiento municipal	X		-	-		-		-	-			-		X	X			-
8. Financiamiento privado	-		-	X		-		X	-			-		-	-			-
9. Finan. público no municipal	-		-	-		-		-	-			-		X	X			-
10. Fiscalización y control	-		-	X		-		X	-			-		X	X			-
11. Participación ciudadana	-		-	-		-		X	-			-		X	X			-
12. Operación y mantenimiento	X		-	-		-		-	-			-		X	X			-
13. Acciones adminis. y legales	-		-	X		-		-	-			-		-	-			-

SIMBOLOGÍA

X = Hay interacción

- = No hay interacción

N.S. = No sabe

Columna en blanco = ° Actividad que no fue considerada en su matriz por el grupo

CUADRO DE LAS INTERACCIONES ENTRE PROYECTOS DEL ÁREA ESTRATÉGICA Y
LOS COMPONENTES DE LA GESTIÓN (Por grupos de trabajo)

ACTIVIDADES GESTIÓN	25 TALLER MECANICO			26 CANTINAS Y BARES			27 LUBRICENTRO			28 PROLONGACIÓN AV. A. PRAT			29 SEGURIDAD DEL ÁREA			30 HOTEL SCHUSTER		
	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3
1. Formulación de políticas		-	X		-	X		-	X		X	N.S.			X		-	X
2. Dictado de normativa		X	X		X	X		X	X		X	X			X		X	X
3. Adecuación institucional		-	-		-	-		-	-		-	-			-		-	-
4. Elaboración de diagnósticos		-	-		-	-		-	-		X	X			X		X	X
5. Form. de planes, progr. y proy.		-	-		-	-		-	-		X	X			X		-	X
6. Ejecución planes, progr. y proy.		-	-		-	-		-	-		-	X			X		-	X
7. Financiamiento municipal		-	-		-	-		-	-		-	X			X		-	X
8. Financiamiento privado		-	-		-	-		-	-		-	-			X		-	X
9. Finan. público no municipal		-	-		-	-		-	-		X	X			X		-	X
10. Fiscalización y control		X	-		X	-		X	-		-	X			X		-	X
11. Participación ciudadana		-	-		X	-		X	-		X	X			X		X	X
12. Operación y mantenimiento		-	-		-	-		-	-		-	X			-		-	-
13. Acciones adminis. y legales		-	-		-	-		-	-		-	-			-		-	-

SIMBOLOGÍA

X = Hay interacción

- = No hay interacción

N.S. = No sabe

Columna en blanco = ° Actividad que no fue considerada en su matriz por el grupo

CUADRO DE LAS INTERACCIONES ENTRE PROYECTOS DEL AREA ESTRATEGICA Y
LOS COMPONENTES DE LA GESTION (Por grupos de trabajo)

ACTIVIDADES GESTIÓN	31 BAÑOS PÚBLICOS			32 ADJUDICACIÓN DE LOCATARIOS MERCADO MÚNIC.														
	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3	G1	G2	G3
1. Formulación de políticas		-			-													
2. Dictado de normativa		-			X													
3. Adecuación institucionalidad		-			-													
4. Elaboración de diagnósticos		X			-													
5. Form. de planes, progr. y proy.		X			-													
6. Ejecución planes, progr. y proy.		X			-													
7. Financiamiento municipal		-			-													
8. Financiamiento privado		-			-													
9. Finan. público no municipal		-			-													
10. Fiscalización y control		-			-													
11. Participación ciudadana		X			X													
12. Operación y mantenimiento		X			-													
13. Acciones adminis. y legales		-			-													

SIMBOLOGÍA

X = Hay interacción

- = No hay interacción

N.S.= No sabe

Columna en blanco = ° Actividad que no fue considerada en su matriz por el grupo

CUADRO DE LAS FRECUENCIAS CON QUE SE REPITEN LAS INTERACCIONES Y RESPECTIVOS PORCENTAJES

ACTIVIDADES	EXISTE INTERACCIÓN		NO EXISTE INTERACCIÓN		NO SABE	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
GESTIÓN						
1. Formulación de políticas	47	68	20	29	2	3
2. Dictado de normativa	49	71	20	29	0	0
3. Adecuación institucionalidad	0	0	69	100	0	0
4. Elaboración de diagnósticos	32	46	37	54	0	0
5. Form. de planes, progr. y proy.	36	52	33	48	0	0
6. Ejecución planes, progr. y proy.	31	45	38	55	0	0
7. Financiamiento municipal	25	36	44	64	0	0
8. Financiamiento privado	14	20	55	80	0	0
9. Finan. público no municipal	27	39	42	61	0	0
10. Fiscalización y control	40	58	29	42	0	0
11. Participación ciudadana	38	55	31	45	0	0
12. Operación y mantenimiento	14	20	55	80	0	0
13. Acciones adminis. y legales	14	20	55	80	0	0

RANGO DE FRECUENCIA INTERACCIONES ENTRE PROYECTOS Y COMPONENTES DE LA GESTIÓN

EXISTE INTERACCIÓN	
1. DICTADO DE NORMATIVA	71%
2. FORMULACION DE POLITICAS	68%*
3. FISCALIZACION Y CONTROL	58%
4. PARTICIPACION CIUDADANA	55%
5. FORMULACION DE PLANES, P.Y P	52%
6. ELABORACION DE DIAGNOSTICOS	46%
7. EJECUCION PLANES, PROG. Y P.	45%
8. FINANC. PUBLICO NO MUNICIPAL	39%
9. FINANCIAM. MUNICIPAL	36%
10. FINANCIAM. PRIVADO	20%
10. OPERACION Y MANTENIM.	20%
10. ACCIONES ADM. Y LEGALES	20%
13. ADECUACION INSTITUCIONAL	0%
NO HAY INTERACCION	
1. ADECUACION INSTITUCIONAL	100%
2. ACCIONES ADM. Y LEGALES	80%
2. OPERACION Y MANTENIM.	80%
2. FINANCIAM. PRIVADO	80%
5. FINANCIAM. MUNICIPAL	64%
6. FINANC. PUBLICO NO MUNICIPAL	61%
7. EJECUCION PLANES, PROG. Y P.	55%
8. ELABORACION DE DIAGNOSTICOS	54%
9. FORMULACION DE PLANES, P. Y P	48%
10. PARTICIPACION CIUDADANA	45%
11. FISCALIZACION Y CONTROL	42%
12. FORMULACION DE POLITICAS	29%*
13. DICTADO DE NORMATIVA	29%

(*) El componente "Formulación de políticas" no suma 100% porque hay un 3% que contesta "no sabe"

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, los resultados del trabajo de grupo indican que, a juicio de los funcionarios municipales, las acciones relativas a la gestión estratégica que muestran mayor interacción, es decir requieren ser prioritariamente consideradas a la hora de encarar los diferentes proyectos identificados en el área de borde del río, son:

- El dictado de normativa (71%). Los funcionarios consideran a esta como la que, en promedio, es la acción que se requiere con mayor urgencia.
- Formulación de políticas (68%). También con un rango muy alto, definir políticas aparece como una necesidad de la mayor importancia.
- Fiscalización y control (58%), participación ciudadana (55%) y formulación de planes, programas y proyectos (52%) constituyen el escalón siguiente.
- Elaboración de diagnósticos y la ejecución de los planes, programas y proyectos aparecen en una situación promedio.
- Obtener recursos y financiamiento público y municipal, es una preocupación que se mueve en un rango promedio de 37/38%.
- Financiamiento privado, operación y mantenimiento, y acciones administrativas y legales, aparecen como acciones que en promedio requieran una preocupación central.
- Adecuación institucional, es a juicio de los funcionarios, una acción sin ninguna prioridad, apareciendo con cero interacción. Contrasta este resultado con lo manifestado en las plenarios y recogido en varios testimonios de este volumen, donde los funcionarios municipales reclaman por la falta de instancias técnicas de coordinación interna, que en definitiva requieren ajustes y acondicionamientos al interior del aparato municipal.

Asimismo, gran parte de las consideraciones del diagnóstico, que el municipio suscribe, dan cuenta de la imperiosa necesidad de agilizar, flexibilizar, descentralizar, integrar, coordinar interna y externamente el aparato institucional.

Agentes públicos y privados y unidades municipales que intervienen en la gestión (en sesión plenaria).

Los grupos multidisciplinarios de funcionarios municipales eligieron la Feria Fluvial como el proyecto prioritario de abordar dentro del área estratégica, identificando los actores involucrados, tanto públicos como privados, frente a cada una de las acciones que componen la gestión:

- i) Formulación de políticas. Se requiere formular una política general para la Costanera que diga relación principalmente con el uso del borde ribereño y la provisión de equipamiento urbano.
 - SECPLAC (coordinador)
 - Turismo/ Dirección de Obras Municipales/ Aseo y Ornato/ Tránsito/ Rentas/ Jurídico/ Medio Ambiente/ Organizaciones Comunitarias.
 - Alcalde, Concejo/CESCO
 - Usuarios (locatarios-clientes)
 - Comerciantes del sector
 - Gobernación Marítima/Gobernación Provincial/Ministerio de Bienes Nacionales/ Ministerio de Obras Públicas/COREMA.

- ii) Dictación de Normativa. El Municipio debe perfeccionar una normativa de funcionamiento y uso del área, la que además debe permitir ejercer fiscalizaciones a la luz de sus disposiciones. Asimismo, debe mejorarse una normativa de carga y descarga. En la realidad, ambas existen pero es necesario perfeccionarlas.
 - Jurídico
 - Rentas
 - Medio Ambiente
 - Aseo y Ornato
 - Tránsito
 - Dirección de Pesca
 - Gobernación Marítima
 - Departamento de Salud del Ambiente

- iii) Adecuación institucional municipal. No se vislumbra como necesaria

- iv) Elaboración de diagnósticos participativos
 - Dirección de Desarrollo Comunitario
 - Dirección de Obras
 - Secretaría Planificación Comunal(coordina)
 - Rentas
 - Jurídica
 - Aseo y Ornato
 - Medio Ambiente
 - Turismo

En general todos los departamentos municipales están involucrados.

- v) Formulación y ejecución de planes, programas y proyectos
 - Dirección de Obras Municipales
 - Secretaría Planificación Comunal
 - Jurídico
 - Secretaría Municipal
 - Control
 - Finanzas

- vi) Financiamiento Público, Privado y Municipal. En este caso intervienen simultáneamente los 3 tipos de financiamiento, identificados como acciones independientes: público, privado, municipal.
 - Comité de Inversiones: Alcalde, Directores de Servicios
 - Alcalde/Consejo
 - Secretaría de Planificación Comunal

- vii) Fiscalización y Control
 - Departamento de Inspección que depende de la Secretaría de Planificación Comunal
 - Dirección de Obras Municipales
 - Medio ambiente (En general intervienen todas las unidades municipales)
 - Carabineros
 - Servicios de Salud del Ambiente
 - Servicio Nacional de Pesca
 - Servicio Nacional del Consumidor
 - Gobernación Marítima

- viii) Participación Ciudadana. Se considera que cruza todos los componentes.

- ix) Operación y Mantenimiento. Municipio actúa fuera de la mantención de los módulos, los que son de responsabilidad de los propios locatarios.
 - Dirección de Obras Municipales
 - Aseo y Ornato

- x) Acciones administrativas y judiciales. Se refiere a exigir la renta de los locales morosos
 - Rentas
 - Finanzas
 - Departamento Jurídico
 - Juzgado de Policía Local

5. Conclusiones y recomendaciones

Durante el desarrollo del taller, se comprobaba el diagnóstico del caso de estudio: el Municipio de Valdivia no demostraba hasta ahora una capacidad para identificar y llevar adelante proyectos estratégicos urbanos, que orienten acciones que permitan convertir a la Municipalidad en un gestor del desarrollo urbano local.

Retomando los lineamientos propuestos para el diseño de un marco conceptual de proyectos estratégicos, se constataba que:

- i) El carácter rígido de su estructura administrativa-organizacional no posibilita la flexibilización necesaria de forma a adecuar las acciones de cada unidad y/o departamento en torno a los requerimientos que impone alcanzar soluciones integradas en el territorio.
- ii) La ausencia de planificación estratégica imposibilita al Municipio elegir intencionalmente un espacio territorial urbano de forma que anticipadamente, concertadamente, informadamente y multisectorialmente, entre otros aspectos, se pueda efectuar acciones de desarrollo sustentable del espacio, con horizontes temporales de mediano y largo plazo (2 a 5 años, y 5 a 10 años). En contraposición a lo anterior, se verifica un Municipio que actúa “reactivamente” como respuesta a conflictos declarados.
- iii) La concepción tradicional del presupuesto municipal, en contraposición a una programación presupuestaria estratégica, obliga al Municipio a realizar ajustes y recortes presupuestarios de forma a realizar las acciones de emergencia producto de las respuestas reactivas a conflictos declarados y no previstos en el territorio.
- iv) La inexistencia de indicadores de gestión estratégica impide medir y evaluar las acciones más allá de los proyectos concretos; fundamentalmente proyectos de infraestructura, como lo es el caso de la remodelación del mercado. Se imposibilita así la medición de aspectos menos tangibles de la gestión estratégica, aquellos que dicen relación a indicadores que permitan medir el cambio social necesario para pasar de un municipio administrador de servicios a uno promotor del desarrollo.
- v) La falta de información para la gestión dificulta la toma de decisiones en la planificación estratégica, en la medida que no se dispone del tipo de información adecuada y pertinente (cantidad, calidad, y temporalidad) al nivel correspondiente de la estructura jerárquica de la municipal, definido éste, a su vez, en función del tipo de decisión a tomar.
- vi) La excesiva descentralización de funciones imposibilita la identificación de un conjunto de proyectos y acciones multidisciplinarias, coherentes, articuladas y que se complementan entre sí, las cuales requieren de una priorización y calendarización en horizontes de corto, mediano y largo plazo.

- vii) La falta de coordinación interna y externa del municipio no permite utilizar eficientemente y al máximo las capacidades instaladas (capital humano, financiero, técnico, etc.) así como no permite la incorporación de otros actores públicos y privados a la gestión estratégica. Resultan así, proyectos de tipo “enclaves”, desvinculados del territorio y de los actores directamente involucrados. Al contrario, si hubiera menos descentralización de funciones y mayor coordinación interna y externa, para el conjunto de proyectos y acciones, se podrían señalar las reparticiones municipales, así como los actores públicos y privados no municipales, en quienes recaen las responsabilidades de gestión.
- viii) El insuficiente factor técnico-profesional para la gestión y planificación estratégica es uno de los grandes cuellos de botella para provocar cambios en los hábitos y conductas municipales.
- ix) Las principales inadecuaciones del proceso de toma de decisiones en el caso de Valdivia, podrían ser explicitadas como: la decisión reactiva en vez de la proactiva; la decisión de emergencia en vez de la decisión planificada; la decisión política, algunas veces en contraposición o sin haber tomado suficientemente en cuenta las orientaciones técnicas; los horizontes cortoplacistas por sobre los intereses de ordenamiento y gestión del territorio de más largo plazo, son entre otros, pasos críticos para la planificación estratégica.
- x) La escasa motivación y la ausencia de incentivos funcionarios, son finalmente, el factor medular del cambio: un cambio en las personas permite una adecuación organizacional, esta, a su vez, posibilita transitar hacia nuevos modelos de gestión, y por ende, de planificación estratégica.
- xi) Las presiones diarias a que están sometidos los funcionarios municipales, impiden, entre otras cosas, el poder realizar una reflexión más allá de lo cotidiano.
- xii) En este sentido, se ve como muy necesario, la definición de alguna instancia al interior de la municipalidad, donde los temas municipales sean de conocimiento de todos. Tal instancia brinda la posibilidad y la oportunidad para generar la potenciación del trabajo multidisciplinario y de equipo, indispensables en la planificación estratégica.
- xiii) El Plan de Desarrollo Comunal debiera ser ampliamente discutido; sus críticas debieran propiciar una revisión o un análisis de manera que realmente pudiera constituirse en un instrumento rector de la gestión municipal.

IV. PRINCIPIOS METODOLÓGICOS QUE SUSTENTAN EL MARCO CONCEPTUAL

A. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y LA GESTIÓN MUNICIPAL

Muchos han sido, y continuarán siendo, los esfuerzos tendientes a orientar la gestión municipal para convertir al Municipio desde un administrador de servicios a otro promotor del desarrollo sostenible; el tema es de gran complejidad. Así mismo, la necesidad de incorporar conceptos desarrollados desde el ámbito de la eficiencia organizacional empresarial hacia la gestión pública, es un criterio cada vez más recurrente y consensuado, como una forma de mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios del estado.

De la misma forma, acercarse a convertir el Municipio en gestor del desarrollo fue un elemento de diagnóstico inicial a partir del cual se orientó el estudio de caso de Valdivia: “es importante destacar los innumerables esfuerzos realizados por la Ilustre Municipalidad de Valdivia, orientados a un mejoramiento de su capacidad de gestión. No obstante, han existido esfuerzos, al parecer éstos, ni en forma individual ni en su conjunto, han sido capaces, por ahora, de transformar al Municipio desde un organismo de administración de servicios en un ente promotor del desarrollo local”.

La premisa básica, ó, el primer principio que sustenta el marco conceptual de la propuesta dice relación a la dificultad que enfrentan los municipios para equiparar su accionar a la velocidad con que se modifica el medio de su jurisdicción y los elementos que lo componen: sociales y naturales.

Los municipios se mueven entre las innumerables acciones de “emergencia” para resolver situaciones de coyuntura y el cumplimiento de las labores de planificación del desarrollo comunal; siendo generalmente las primeras, las que en la práctica van orientando el quehacer municipal. La planificación, en muchos casos, se limita a las proyecciones sectoriales, y las acciones así definidas quedan determinadas esencialmente por las modalidades y partidas de financiamiento fijadas por las distintas carteras ministeriales de su planificación presupuestaria.

Por el contrario, construir una estrategia en el presente que permita alcanzar objetivos de desarrollo sostenibles, implica un proceso de planificación que involucre cierta capacidad de predecir y anticiparse a los acontecimientos en un horizonte de tiempo previsto, anteponiendo acciones organizadas que brinden una dirección y sentido positivamente valorado. Es ante todo, la labor de formular y ejecutar planes, mediante una metodología que permita comprender e intervenir en el presente, procurando intencionarlo, dándole dirección al desarrollo de los acontecimientos futuros.

Se sustenta, por lo tanto, la planificación estratégica como la secuencia de procedimientos que permiten pasar desde una situación actual a una situación deseada. Lo contrario a la planificación es la improvisación, la acción aislada, sin un sentido claramente definido, o sin una secuencia ordenada que asegure dentro de un rango aceptable de incertidumbre, llegar a ciertos resultados que se pretenden alcanzar.

Muchas de las acciones municipales, son impulsadas por demandas externas, propiciadas por actores exógenos al ente municipal, la mayoría de la veces con carácter de urgencia.

Así, se distinguen a lo menos tres situaciones o modalidades de acción municipal, lo que se esquematiza en el cuadro que se incluye a continuación:

Las dos primeras modalidades de acción denominadas Reacción Tendencial y Proyección Sectorial son y seguirán siendo modalidades de acción municipal en el corto y mediano plazo. La primera, sin duda alguna responde a la imposibilidad de manejar todos los imprevistos y situaciones de emergencia que se generan en los municipios; en el límite, los eventos naturales son un ejemplo de estas situaciones.

La Proyección Sectorial, a su vez, dependerá de los logros en materia de descentralización del estado y de autonomía municipal, que permitan, cada vez en mayor medida, focalizar y definir desde lo local las inversiones públicas.

Los esfuerzos de planificación a más largo plazo en los municipios, materializados en los instrumentos formales de planificación existentes (planes de desarrollo, planes reguladores, planes intercomunales, presupuestos anuales, planes de fortalecimiento institucional municipal, entre otros), si bien orientan hacia la construcción de una imagen objetivo deseada, no han logrado en conjunto, o en forma independiente, constituirse en herramientas para la gestión intersectorial con visión de más largo plazo, lo que aquí se ha denominado, planificación estratégica.

i) Las explicaciones, que sustentan la afirmación anterior, son variadas y de diversa índole. Algunas están asociadas al proceso de planificación en sí mismo, otras, a los necesarios cambios en las conductas y hábitos de los funcionarios públicos y de las organizaciones municipales, y finalmente, a la disponibilidad de recursos humanos y financieros para realizar las acciones pertinentes. Así, se distinguen los siguientes principales “cuellos de botella”:

ii) La planificación es una actividad cognoscitiva difícil, es un trabajo mental arduo, y que, a razón del esfuerzo que implica, muchos individuos - y organizaciones- lo evitan, y por consiguiente, están impedidos de valorarlo en su real magnitud.

iii) La planificación pone en evidencia la incertidumbre de sucesos futuros. Al poner ésta de relieve, el futuro puede aparecer aún más incierto después de la planeación que antes. Hay una tendencia humana a eludir la incertidumbre, y esto se puede reflejar en la evasión de la misma.

iv) La planificación reduce la libertad percibida de acción. Cuando se hacen los planes, los individuos - y las organizaciones- se encierran en un margen más limitado de actividades que cuando no hay planes formales elaborados.

v) La planificación representa un esfuerzo muy intenso, y es difícil dedicarle tiempo, dada la naturaleza del trabajo administrativo de los funcionarios municipales. La organización tiene que marginarse cuando todas las otras actividades se dejan a un lado para concentrarse en la planificación.

vi) Con frecuencia los planes se elaboran y, luego se abandonan. Una de las razones para ignorarlos es que no representan un acuerdo real. Sin embargo, si se ignoran, la gente y las organizaciones se vuelven más reacias a implicarse en la planeación.

vii) La planificación implica el manejo de una dimensión y diversidad de datos e información tan compleja que hace indispensable la utilización de sistemas y "softwares" computacionales. Entretanto, no todos los municipios cuentan con estos recursos y con las capacidades técnicas para realizarlos.

viii) Asociado a lo anterior, la utilización de sistemas de información computacional exige, en primer lugar, un trabajo especializado, lento, riguroso y tedioso de alimentar el sistema con los datos. A partir de ahí, se deberán organizar las bases de datos de forma adecuada para constituirse en información para la toma de decisiones; tal vez esta sea la tarea de mayor complejidad.

ix) El trabajo de planificación exige una importante condición: la suficiente capacidad de visualizar, en primer lugar una estructura, y en segundo lugar, tomar las partes, sorteando desde un bagaje de conocimientos los componentes de dicha estructura.

x) En el caso de la Municipalidad, la planificación municipal debe reflejar las expectativas en cuanto a la estructura de la organización y sus distintas dependencias, con el objeto de lograr, en consecuencia, objetivos en el territorio - otra estructura- y sus distintos sectores o aspectos del desarrollo.

Entretanto, lo que aquí se consigna es la planificación específicamente de la ciudad: un "sistema físico" integrado con una variada gama de variables que operan conjuntamente para cumplir un objetivo. No es un conjunto de elementos ensamblados al azar; al contrario, consiste en elementos que se pueden identificar como pertenecientes a un todo en razón de un propósito, meta u objetivo común.

El sistema urbano es más que una construcción conceptual; presenta actividades y/o comportamientos. Las características que definen y delinean el sistema configuran su "límite"; entre éstos, el componente regional y el medio ambiente, constituyen sus aspectos territoriales.

Lo anterior impone el gran desafío técnico-conceptual, asociado a la planificación urbana, cual es visualizar al mismo tiempo el sistema urbano como estructura, y cada uno de los subsistemas que lo componen, todos ellos interconectados en una continua interacción. Cada uno

de estos subsistemas deberán ser desagregados a su nivel más elemental para poder orientar así la planificación urbana en su conjunto.

Por lo tanto, la complejidad de la planificación urbana, en la situación actual, difícilmente podrá ser asumida enteramente por los municipios; es difícil pensar en que éstos estarían dispuestos y en condiciones de hacerlo. Para algunos Municipios incluso, podría ser recomendable identificar una organización responsable, un organismo externo vinculado al municipio, que se encargue del enorme desafío.

Sin perjuicio de lo anterior, es posible señalar algunos principios que sustentan el modelo de procedimientos aquí propuesto, y que se considera debieran regir el accionar municipal en el corto plazo:

- Es mejor que haya estrategia a que no la haya
- Es mejor que sea consciente a que sea inconsciente
- Es mejor que sea comunicada y explícita a que esté solo en la cabeza del Alcalde
- Es mejor que su formulación esté enmarcada en un sistema, aunque incompleto, a que se realice al azar
- Es mejor que su formulación sea hecha entre todas las direcciones (o departamentos) municipales que por una sola persona o una sola dirección.

B. EL NECESARIO CAMBIO PARADIGMÁTICO DEL MUNICIPIO

El municipio es la base para inculcar civismo en la sociedad civil, acercar la gente a la democracia, y crear un sentido de orgullo y de responsabilidad hacia el medio ambiente social y natural inmediato. El municipio debe conceder importancia primordial a la capacidad de una comunidad para manejar sus propios asuntos, asumiendo un rol de articulador y promotor del desarrollo. Un cambio de enfoque en esta dirección permite prestar atención a la conservación ambiental, administrar la provisión de servicios sociales adecuados para la demanda local, mejorar la productividad del capital físico existente, y acceder a recursos externos de una manera inteligente y eficiente.

La definición de objetivos comunales y la elaboración de una visión local sólo puede ser realizada por los municipios de un país. A menos que no se arriesguen por esta idea, no harán mucho progreso. El fortalecimiento local, mediado por la necesaria descentralización del Estado, debe tender al fortalecimiento cada vez mayor del poder de decisión sobre la dirección y focalización de las distintas inversiones sectoriales en el territorio. El municipio debe tener la oportunidad de asumir la responsabilidad de desarrollar ideas a la luz de sus propias experiencias y de difundir y defender estas ideas en su propio terreno.

El papel del Municipio se torna especialmente importante en la formulación e implementación de proyectos estratégicos comunales. A través de éstos se priorizan las acciones en el territorio y se pueden coordinar mejor las intervenciones de los distintos actores del escenario local: organismos públicos centrales, empresas, organizaciones sociales, universidades, ong's, sindicatos y población en general.

Aun cuando el proyecto estratégico se divida luego en categorías, o proyectos específicos sectoriales, debería visualizarse en su implementación la preocupación por asuntos de toma de decisiones y de desarrollo institucional. Este enfoque lleva más allá de la mera cooperación con los socios principales, ya que introduce la necesidad de fortalecer otras instituciones ocupadas en la toma de decisiones en áreas de interés.

Tiene este cambio tres aspectos importantes: el fortalecimiento de la sociedad civil, la reforma gubernamental, y una modificación de actitud de los organismos e instituciones financieros. Se trata entonces, en el sentido más profundo de audacia e idealismo, de alcanzar la integración de los tres objetivos por medio de la construcción del vínculo integrador que es mucho más que cada uno en forma independiente o que la sumatoria de ellos.

Significa, entonces, promover el rol articulador del Municipio para escapar del enfoque actual, donde cada cual, cada organismo sigue su propia agenda independientemente de todas las demás. La desarticulación de acciones es incompatible con la promoción de un desarrollo eficiente, eficaz y sostenible y donde el vínculo integrador es y se construye en la instancia municipal.

De alguna manera sabemos cómo buscar el desarrollo económico, también el desarrollo individual o humano, e incluso, algo hemos desarrollado en cuanto a la sostenibilidad natural. Tenemos una buena noción de cómo se produce la acumulación de capital físico; una comprensión más o menos acabada del proceso de acumulación de capital humano; y hasta un poco de comprensión de la acumulación y conservación del capital natural. Lo que es necesario descubrir es cómo aspirar a lograr estos objetivos en forma conjunta, a partir del municipio.

Se afirma que uno de los elementos del cual se sabe poco, o de aquello que nos hace falta desarrollar mejor, dice relación con la construcción de un conocimiento adecuado de acumulación y desarrollo del capital social, en este caso, institucional. En otras palabras, es necesario realizar esfuerzos para propender a la adopción colectiva de decisiones, la acción pública, la participación política, el ejercicio del poder y la capacidad institucional.

El descontento general a nivel local con el desarrollo convencional, es una señal tanto para los pensadores como para los formuladores de políticas de que algunos cambios son recomendables. Lo anterior respalda la necesidad de abogar por una transformación del modo de pensar de la institución municipal, por lo tanto de su organización. En otras palabras, no se puede esperar cambios profundos en la gestión si no se generan cambios en la organización municipal; estos, a su vez, dependen en última instancia de cambios en las personas, vale decir de sus funcionarios y autoridades.

Una característica indispensable para un nuevo sistema de toma de decisiones es, sin lugar a dudas, y antes de todo, el desarrollo institucional municipal. El desarrollo del municipio está siendo considerado con demasiada frecuencia como una hazaña de ingeniería, lo que sin lugar a dudas tiene como objeto permitir que el organismo logre sus propias metas programáticas, y de igual forma, y más específicamente, las direcciones y departamentos cumplan con las metas fijadas, generalmente definidas en el presupuesto anual. La experiencia sin embargo demuestra que dichos planteamientos rara vez tienen éxito, o son asimilados por el accionar municipal.

En este trabajo se postula que las instituciones “sostenibles” solo evolucionan si existen cambios en sus rutinas y costumbres, donde se inculquen hábitos, los cuales se forman orgánicamente, es decir, durante un período de tiempo y de modo participatorio.

Los cambios deben reconocer entretanto, la necesidad de diversidad, espacio, responsabilidad y equidad en su triple dimensión: en los sistemas, en las organizaciones y en las personas. Es por medio de la interacción de estos factores que una comunidad o sociedad puede sacar provecho de sus potenciales internos y expresarlos mediante métodos nuevos e innovativos para ocuparse de los desafíos que afronta.

Significa apartarse de la homogeneización y standarización y en su lugar, prestar atención a los recursos locales. Valorar la diversidad, como una forma muy importante de ampliar las oportunidades de la gente para brindarles el espacio y la posibilidad de desarrollar sus propias soluciones. En este sentido, es importante otorgar espacio institucional a la participación social en la acción del desarrollo local, dando paso a que la gente, los privados, tomen parte en innovaciones por su propia cuenta, insertos en un proyecto estratégico. El proyecto estratégico, formulado a partir del municipio debe fijar claramente la imagen objetivo de desarrollo y las “reglas del juego” que permitan orientar y ordenar las acciones de los actores que intervienen en el ámbito local.

Cuando se permite que criterios coyunturales dominen el pensamiento y las acciones de desarrollo, los efectos sociales de determinados proyectos o programas son por regla general pasados por alto. Al contrario, se trata entonces de prevenir, anticiparse a situaciones de conflicto: es planificar las emergencias del desarrollo y no las acciones de emergencias que comanden la planificación del desarrollo.

Tradicionalmente las actividades de desarrollo tienden a centrar su preocupación principal en el control de proyectos y no en la adquisición de conocimientos. Puede generar acumulaciones masivas de datos y planes, entretanto no se constituyen en aprendizaje institucional y en acumulación de innovación institucional.

La adquisición de conocimientos sociales se promoverá eficazmente solamente si se permite a las organizaciones municipales (y comunidad local), hacerse responsables del diseño e implementación de proyectos estratégicos. Son las mismas organizaciones y sus funcionarios municipales los que de esta forma adquieren el derecho de requerir apoyo técnico a expertos para asesorarlos, en vez de ser meros recipientes de consejos técnicos.

La adquisición de conocimientos institucionales solo se hace factible si se le permite al municipio fijar las condiciones bajo las cuales se pretende llevar a cabo la actividad. El desafío no es encajar a personas en proyectos sino encajar a expertos en procesos generados localmente. Las personas no comprometidas deben reconocer que su papel es solamente secundario y que se debe dar prioridad a la oportunidad de la gente local de adquirir conocimientos.

C. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

El enfoque tradicional de la planificación urbana supone que hay un solo actor, el estado, al cual le cabe buscar soluciones e implementarlas por medio de diversos tipos de proyectos y en función de la oferta de fondos públicos. Esta situación de “abandono” de los actores privados, comprobadamente ha disminuido la capacidad para tomar decisiones y dedicarse al logro de los valores y metas propias de la población local. Al contrario, revisar lo que el modelo sustenta, significa colocar a las personas en primer lugar, reconociendo la importancia de sus preferencias y aptitudes, bajo el precepto que el desarrollo solo es sostenible si los seres humanos se muestran más capaces de hacerse cargo de su propio destino.

Se trata finalmente, de un reposicionamiento paradigmático: es poner el desarrollo al servicio del bienestar de la gente y no la gente al servicio del desarrollo. Implica habilitar a las personas para que elijan sus propias opciones y enfatiza la importancia de valores y conocimientos locales como pautas y herramientas para escoger estas opciones. Esto solo se puede lograr si el liderazgo político está listo para proporcionar un ambiente en que puedan prosperar las opciones e iniciativas locales.

Un Municipio que no tiene relaciones orgánicas con la sociedad civil pierde rápidamente su legitimidad y por tanto su capacidad para desempeñar un papel positivo y propositivo en el desarrollo. Donde se propugna el rol fundamental de la sanción de conflictos, donde la noción de intercambio es gobernada por acuerdos o negociaciones y no por acciones de coacción.

El Municipio debe estimular el crecimiento de tal conciencia, mediante asociaciones voluntarias y participativas. El desarrollo así concebido es mucho más factible debido a que la acción, si es colectiva, garantiza en mejor medida su sostenibilidad, y estimula una perspectiva de más largo plazo con respecto a la interacción social.

Se sustenta entonces que la definición de desarrollo sostenible empieza con la gente; que el desarrollo sólo ocurre cuando la gente está encargada de señalar sus condiciones; que el desarrollo es la consecuencia de formas de acción colectivas en que impera la volición y no la coacción; que los asuntos sectoriales están interrelacionados y deben ser mirados en el contexto de estrategias de largo plazo, y que el desarrollo es sostenible sólo si se adopta una perspectiva intergeneracional.

En consecuencia, es importante que se otorgue espacio institucional a la participación social en la acción del desarrollo local, dando paso a que la gente, los privados, tomen parte en innovaciones por su propia cuenta, insertos en un proyecto estratégico. Creando sistemas de responsabilidad sostenida en terreno, mecanismos de control social y fiscalización compartida local.

V. PROCEDIMIENTOS A SEGUIR PARA IMPLEMENTAR UN SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE PROYECTOS URBANOS A NIVEL MUNICIPAL

Es indispensable definir en primer lugar que, los niveles de planificación que aquí se proponen, no corresponden necesariamente a la estructura organizacional definida en los diferentes instrumentos legales que regulan el quehacer de la Municipalidad, y constituyen categorías de gestión que deben ser incorporadas como consecuencia de la materialización del proceso de planificación estratégica.

La readecuación organizacional a su vez, deberá estar siempre orientada por la misión institucional; ésta debe ser el eje direccionador de la institución y de su personal en todos y cualquier ámbito de acción.

A. LA MISIÓN INSTITUCIONAL EN LA GESTIÓN URBANA Y LA DETERMINACIÓN DE SUS CRITERIOS DE ACCIÓN

La gestión urbana comprende el conjunto de acciones tendientes a concertar los intereses de los diferentes actores sociales, tanto públicos como privados, con el fin de inducir un cambio en los enfoques respecto a la ciudad, conducente a una toma eficiente de decisiones y capaz de alcanzar un desarrollo que concilie la sostenibilidad ambiental con el crecimiento económico y la equidad social en el entorno urbano, en el mediano y largo plazo, velando por un uso y consumo eficiente y democrático de los bienes y servicios urbanos.

Actualmente el concepto mismo de gestión urbana enfrenta serios desafíos, debido principalmente al hecho de que los problemas de la ciudad son cada día más complejos y a la falta de políticas sobre desarrollo territorial, que caracteriza esta etapa histórica, tanto a nivel urbano como local.

Por lo tanto, gestionar hoy, en el campo de la ciudad, significa lograr un consenso de voluntades y recursos en prosecución de un objetivo de mejoramiento de la calidad de vida, considerando las limitaciones y las potencialidades reales. Significa organizar la acción pública y privada, en torno al establecimiento de criterios de acción, a fin de lograr soluciones integrales, preventivas y participativas a los problemas urbanos.

La misión de la municipalidad, definida en el cuerpo normativo que la origina, especifica el “deber ser” organizacional, pero no siempre especifica los criterios de acción a través de los cuales se dará cumplimiento a la misma; el “como hacer” para alcanzar soluciones integrales y sostenibles en el territorio.

Esta situación sin embargo, brinda la oportunidad a cada Municipio de fijar - y revisar continuamente- sus criterios de acción según sus singularidades y especificidades y en concordancia con los niveles de desagregación que sean requeridos para cada Nivel de la estructura organizacional, los que definiremos a continuación, según cada una de las direcciones y/o departamentos municipales, así como para cada Proyecto Estratégico y proyecto sectorial allí contenido que haya sido identificado.

Por criterios de acción entendemos la explicitación de las modalidades de relación que orientarán las interacciones del aparato Municipal con los principales actores comunales públicos y privados. La fijación de criterios por lo tanto, se constituye en el marco conceptual que orientará y regulará las relaciones entre el Municipio y los otros agentes del Estado que intervienen en el territorio, y, de la comunidad organizada o no, objeto de las acciones de desarrollo local.

Es importante señalar que la revisión de estos criterios por parte del Municipio es función a su vez de los actores involucrados en el ámbito de gestión: se debe tomar en cuenta las motivaciones e intereses de los principales actores involucrados y a partir de ahí, fijar los de la Municipalidad. Este paso es ineludible y indispensable a nivel de la identificación de Proyectos Estratégicos: el logro del proyecto dependerá en gran medida de las interacciones y negociaciones que se logren efectuar con los distintos actores partícipes del ámbito en cuestión. Al mismo tiempo, es a través de un proyecto concreto, y los proyectos y acciones sectoriales ahí comprendidas, donde efectivamente se puede identificar al conjunto de actores involucrados.

Las tipologías de relación que permiten definir los criterios de acción entre el Municipio y los restantes actores del ámbito, públicos y privados, pueden ser tan diversas cuánto actores existan. Entre ellas podemos destacar las siguientes:

- Coordinación
- Cooperación
- Fiscalización
- Organización
- Autorización (permisos)
- Regulación
- Información
- Investigación
- Dictado de normativa

- Definición de políticas
- Planificación
- Supervisión
- Seguimiento y control
- Negociación
- Conciliación
- Diferenciación

A partir de lo anterior podemos diseñar la siguiente matriz de definición de criterios de acción para la gestión estratégica municipal según los actores que intervienen en el ámbito local.

MATRIZ DE DEFINICION DE CRITERIOS DE ACCION PARA LA GESTION URBANA ESTRATEGICA MUNICIPAL SEGUN ACTORES QUE INTERVIENEN CON EL MUNICIPIO EN EL AMBITO LOCAL

[illegible]

Por actores se entiende a todas las personas, grupos de personas, comunidades e instituciones que intervienen directa o indirectamente, activa o pasivamente, en los procesos de gestión local. Todos estos agentes deben ser corresponsales de las decisiones para que la gestión urbana logre su objetivo de concertación de intereses y coordinación de acciones.

La necesidad de participación de todos los actores sociales en la gestión urbana radica en que prácticamente no existe ningún problema de la ciudad en el que no estén involucrados agentes provenientes de distintos sectores de la sociedad, sea en su condición de manipuladores del medio, de consumidores de servicios urbanos o de afectados por determinadas situaciones de deterioro y degradación del ambiente local.

Dentro del territorio municipal hay diversos tipos de actores a quienes les compete desempeñar, coordinar y concertar distintas modalidades de acción, muchas de ellas complementarias y otras conflictivas o contrapuestas entre sí. Es indispensable su correcta identificación en el marco de un proyecto estratégico específico, en un ámbito territorial definido, para así establecer los criterios de acción con que el Municipio se relacionará con ellos con el objeto de llevar adelante los objetivos de desarrollo.

La identificación de actores posibilitará la desagregación de las categorías expuestas en la matriz anterior, y en concordancia con las especificidades del caso, entre las cuales destacamos las siguientes:

- **Individuos y familias.** Pueden actuar sobre los problemas ambientales dentro de su hogar y su entorno más inmediato, modificar sus comportamientos urbanos y unirse a otros formando parte de diversos tipos de organizaciones.
- **Organizaciones Territoriales.** Junta de Vecinos, Centro de Madres, Asociación de Regantes, Asociación de Propietarios, etc.
- **Organizaciones Funcionales.** Sindicales, empresariales, gremiales, políticas, religiosas, culturales, etc.
- **Medios de comunicación.** Medios de difusión masiva y directa.
- **Entidades académicas y de estudios superiores.** Universidades, centros superiores de estudio e investigación.
- **Organizaciones no gubernamentales, consultoras profesionales, etc.**
- **Organismos Públicos.** Ejecutivo, Ministerios, Intendencias, Secretarías Regionales Ministeriales, Parlamento, Poder Judicial, Municipio, incluyendo sus respectivas Corporaciones.

- **Empresas y Servicios Públicos.** Agua potable, alcantarillado, electricidad, correos, gas, transporte y comunicaciones, etc.
- **Empresas privadas.** Grandes, medianas y pequeñas empresas, así como microempresas y empresas informales, tanto en su dimensión administrativo-financiera como laboral.
- **Otros Actores.** Comunidades Indígenas, organizaciones espontaneas que surgen ante determinados conflictos, etc.

B. DEFINICIÓN DE LOS NIVELES JERÁRQUICOS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL PARA LA TOMA DE DECISIONES

Se definen tres niveles jerárquicos esenciales para un proceso de planificación estratégica: Nivel Gerencial, Nivel de Centros de Responsabilidad y Control Administrativo y Nivel de Control Operacional-Funcional.

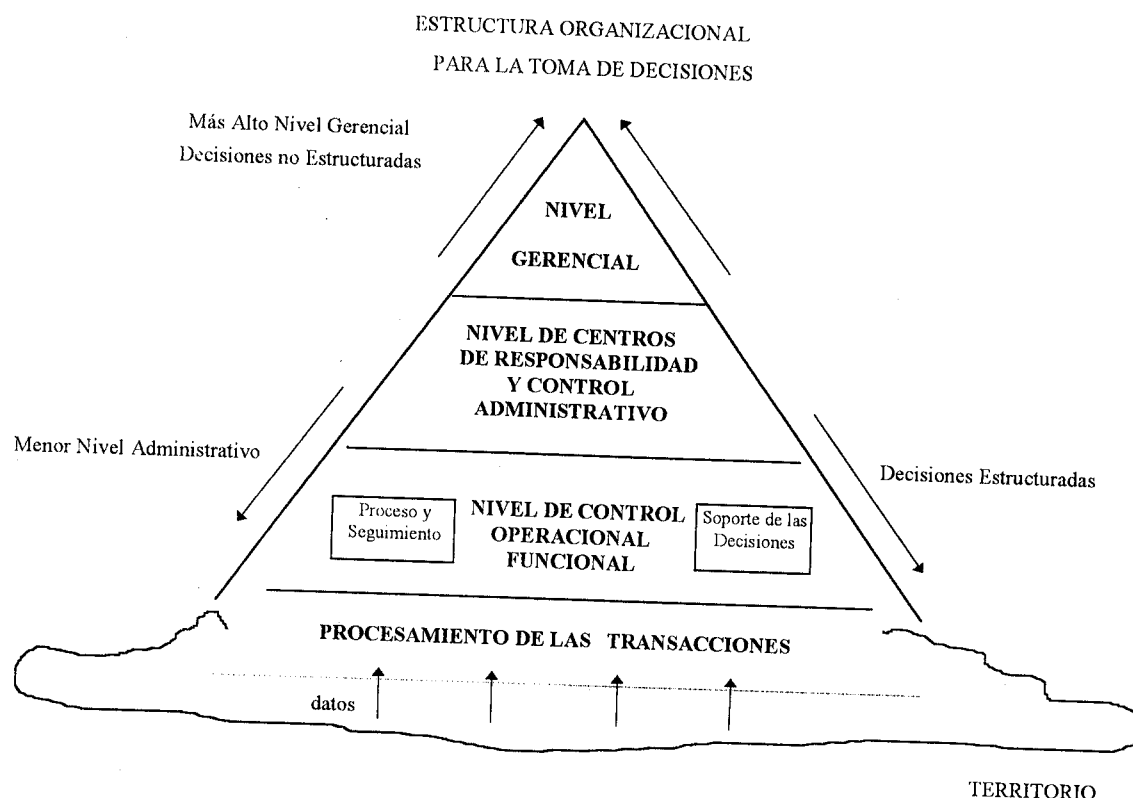
A Nivel Gerencial, el más alto nivel de la Municipalidad, residen las decisiones que, por su naturaleza, deben abordarse considerando a la organización en su conjunto. En este Nivel se deberán definir los objetivos, políticas y criterios generales para planear el curso de la organización, en otras palabras, el objetivo organizacional.

A Nivel de Centros de Responsabilidad, se concentran los máximos esfuerzos para proveer de bienes y servicios a la comunidad en términos eficientes y eficaces. Los responsables de estos centros deberán enmarcar su acción dentro de los lineamientos de las directrices corporativas previamente definidas. También se podría entender, en su aspecto más formal, que a este Nivel se debe establecer y realizar el seguimiento presupuestario.

Al Nivel Funcional se encuentran las actividades de apoyo general a la gestión de los centros de responsabilidad. En este Nivel se velará por el uso efectivo y eficiente de las instalaciones existentes y de los recursos para ejecutar las diversas acciones.

Los niveles descritos se constituyen en una adaptación de la estructura piramidal que plantea la teoría administrativa gerencial en general. La adecuación conceptual incorpora sin embargo, una variable para el tratamiento específico de la gestión urbana Municipal: el Territorio y su interacción con la estructura de la organización. Esta situación de "interfase" entre el Sistema Municipal y el Sistema Territorial, o ámbito de jurisdicción municipal, se ha definido como el Procesamiento de las Transacciones.

La estructura organizacional para la toma de decisiones se presenta en el esquema a continuación



Como se explicitó anteriormente, el territorio es la base donde se asienta la estructura organizacional piramidal Municipal, y más allá de lo establecido por el cuerpo normativo que orienta las acciones de la organización a un territorio de su jurisdicción, es, en el ámbito del sistema de toma de decisiones, la instancia de la participación ciudadana.

Independiente de las instancias de participación ciudadana establecidas en la ley, en el caso chileno los Concejales, como representantes democráticamente elegidos por la comunidad, y los Comités Económico Sociales Comunes (Cescos) conformados por representantes locales, se sustenta que debe existir un ámbito de interacción de información. El Procesamiento de Transacciones es la instancia propuesta, a partir de la cual deben ser recogidos los datos que generarán la información para la toma de decisiones.

Si bien tradicionalmente la información para la gestión urbana es recogida por los distintos departamentos y/o direcciones de la Municipalidad, y este es un procedimiento que dada la especialización de acciones en el Municipio deberá continuar existiendo, se propugna que debe haber una figura que coordine la información para la gestión.

Al mismo tiempo, y dada la especialización técnica de los distintos departamentos y/o direcciones de la Municipalidad, son estos mismos quienes mejor tienen conocimiento del tipo, escala y nivel de agregación de la información, necesaria para la toma de decisiones. Por lo tanto, más que proponer crear una oficina o dependencia Municipal de "Información para la Gestión", lo

que se propone es la creación de una instancia de planificación estratégica, donde se diagnostique la necesidad de información para la gestión y estos requerimientos sean atendidos por las distintas direcciones Municipales.

Entretanto, y como un segundo elemento fundamental concerniente a la necesaria territorialización de la toma de decisiones municipales, los diagnósticos de requerimientos de información deberán ser acotados a un Proyecto Estratégico particular para un territorio específico. No se trata de recopilar y sistematizar información per se, muy por el contrario, se trata de ejecutar esta tarea con un objetivo definido.

Como lo muestra el esquema de la Estructura Organizacional, los niveles de información dependen a su vez, de los distintos niveles de toma de decisiones: mientras más alto el nivel de la estructura piramidal, la información necesaria para la toma de decisiones será menos estructurada y más agregada. Al contrario, el Proceso de Seguimiento y el Soporte de las Decisiones exigen una mayor estructuración, y por lo tanto, mayor desagregación de la información.

Es indispensable señalar, no obstante, la afirmación parece obvia, que la correcta toma de decisiones depende y está estrechamente vinculada a la calidad, cantidad y tipología de información generada. La afirmación anterior es fundamental para entender y asumir la necesaria e ineludible tarea de incorporar a los actores del ámbito los procesos de gestión urbana estratégica. El Municipio, el estamento gubernamental más cercano a la gente, debe involucrar a todos los actores a la generación de procesos de desarrollo sostenible. No tan solo persiguiendo la idea de modificar el paradigma del Estado paternalista y subsidiador, como también, para realmente conseguir resolver los problemas que, para la comunidad son los importantes.

El Procesamiento de las Transacciones implica por lo tanto: identificar a los actores del territorio; indagar sobre sus criterios de acción; identificar las manifestaciones de problemas para cada actor, sus objetivos de desarrollo, las soluciones que éstos proponen para alcanzar dichos objetivos, y finalmente, a través de un proceso de concertación entre todos los actores involucrados en el territorio del Proyecto Estratégico, elaborar, en conjunto, las estrategias de acción con la definición de responsabilidades y compromisos claros.

La puesta en acción de una Gestión Estratégica supone, no sólo alcanzar los fines propuestos, sino que el desarrollo de la propia organización en tres frentes:

- mejorar su flexibilidad y capacidad de adaptación;
- encontrar nuevas relaciones con el entorno, (responsabilidad social, colocación de productos en el mercado), desarrollando una “postura estratégica”;
- mejorar y desarrollar a sus directivos, permitiendo evaluar y elegir a los principales responsables, en la medida que son los hombres los que ponen en movimiento los instrumentos que hacen posible alcanzar las metas propuestas.

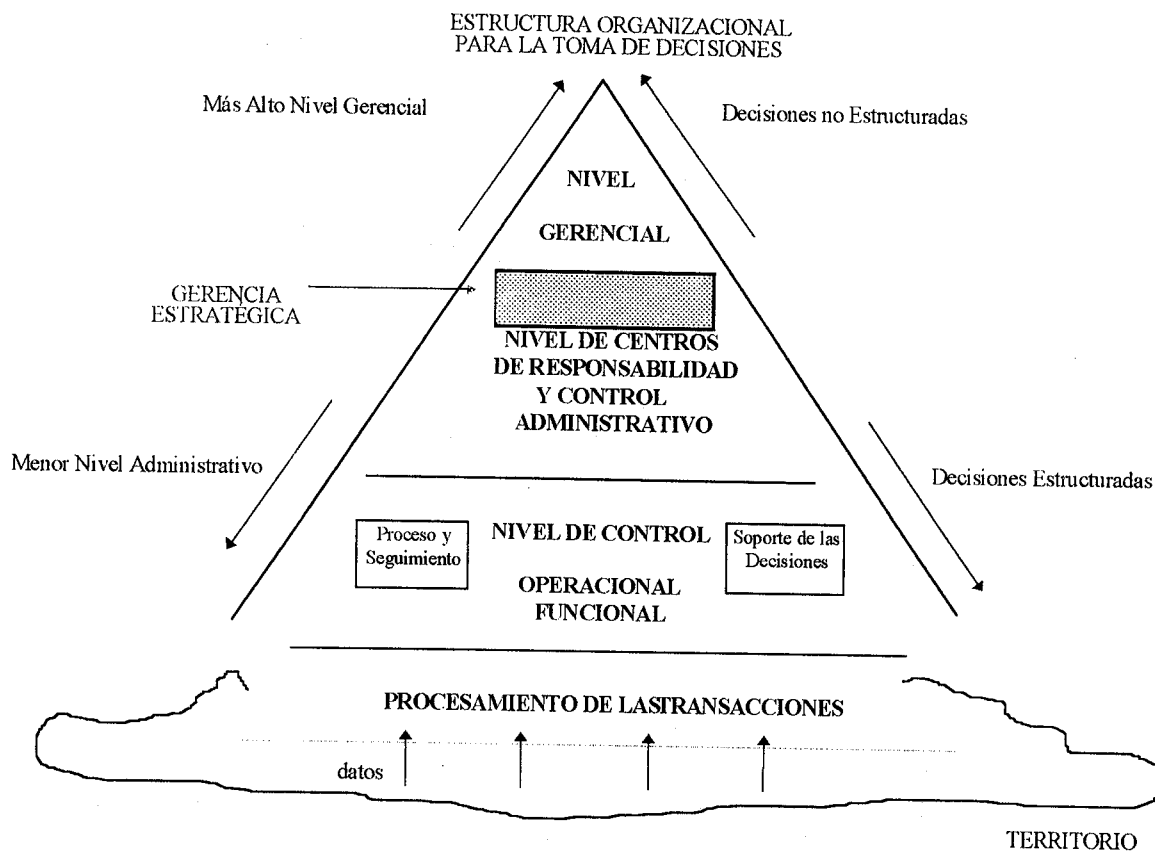
C. DEFINICIÓN DE INSTRUMENTOS PARA LA TOMA DE DECISIONES

Se propone la creación de una instancia de Planificación Estratégica a nivel de “staff” o Gerencia Estratégica en la organización, la cual deberá ser conformada por todos los directores de departamentos y/o direcciones de la Municipalidad.

En la estructura organizacional como lo muestra el cuadro a continuación, se ubicaría entre el Nivel Gerencial y el Nivel de Centros de Responsabilidad y Control Administrativo, y se constituye en el mecanismo idóneo para la elaboración de Proyectos Estratégicos y, por lo tanto, de comandar todas las acciones sectoriales en las cuales cada uno de los departamentos y/o direcciones municipales sean involucradas.

El “Staff” de Gerencia Estratégica deberá:

- i) Velar por que la estrategia -y por ende, el proyecto estratégico- sea vista como una serie de actuaciones coherentes por las cuales la organización establece en un momento determinado su posición en el entorno.



ii) Procurar que, en la búsqueda de intervenir en el entorno, y hacia lo cual se dirigen todos los esfuerzos, la organización adopte una “postura estratégica”. Esta consiste en alcanzar una capacidad organizacional y una estructura interna que permitan coordinar todas las estrategias sectoriales (de producción, de recursos humanos, de administración y control, financiera, de información) en la “dirección estratégica del proyecto”.

iii) Propender a que la decisión estratégica de origen a varias decisiones tácticas simultáneas, expandiendo y diversificando el campo de acción; decisión táctica financiera, de capacitación, laboral, de producción, de marketing.

La planificación estratégica, especialmente en un entorno cambiante, requiere de una “gerencia estratégica” coherente y eficiente. Ella hará posible que dentro del sistema formado por la organización, el entorno y sus interrelaciones, se puedan observar los posibles cambios del entorno, se modifiquen las relaciones organización-entorno y se cambien las capacidades internas de la organización.

La definición de objetivos explícitos de la organización permite avanzar en dos direcciones:

- i) un diagnóstico organizativo, que establece el estado interno y las capacidades de la organización;
- ii) un análisis del entorno, en sus dimensiones económica, social, política y tecnológica.

A partir de allí es posible formular la siguiente secuencia:

- Plan estratégico
- Plan operativo
- Presupuesto y Plan anual
- Control

El control y las evaluaciones respectivas nos deben llevar a revisar e introducir correcciones a los Planes estratégico y operativo, así como a todo el proceso desde sus inicios, incluidos los objetivos.

Lo anterior nos remite a la “capacidad de adaptación” que debe poseer la organización. Esta debe medir sus fuerzas y debilidades mediante un diagnóstico de sus capacidades, que junto a un diagnóstico y predicción de las amenazas y oportunidades que le brinda el entorno, la lleve a redefinir sus objetivos, y si fuera necesario, hasta su propia razón de ser.

Sólo entonces estará en condiciones de reiniciar el proceso de formular nuevas estrategias, analizar sus coherencias, implementarlas, medir sus resultados, en un círculo reiterativo que no debe cerrarse jamás.

Por ello podemos definir la Planificación Estratégica como un proceso continuo y sistemático a través del cual la Municipalidad toma sus decisiones estratégicas con un conocimiento lo más amplio y completo posible del futuro, organizando de forma racional los medios disponibles (hombres, recursos financieros y "know how") para poder alcanzar las decisiones adoptadas y midiendo periódicamente los resultados alcanzados versus los previstos a través de un proceso adecuado de retroinformación.

D. ELABORACIÓN DE UN PROYECTO ESTRATÉGICO

El desarrollo de proyectos estratégicos, la planificación estratégica, no debe ser una mera aglomeración de proyectos, donde los practicantes estén tentando incorporar "todo" lo que la gente desea. No obstante los proyectos en forma individual pueden ser fundamentales para resolver problemas urbanos, en su conjunto podrán carecer de un impulso decisivo y un objetivo o meta aglutinadora.

La planificación estratégica supone la definición de una imagen objetivo de desarrollo sostenible para un territorio específico, y exige, que el carácter técnico del diseño de proyectos debe estar subordinado y relacionado especialmente con la actividad de los potenciales beneficiarios y cómo asegurar la futura participación y cooperación de éstos. Se sustenta por lo tanto, que el desarrollo debe ser edificado en base a los conocimientos y valores locales.

La confección de estrategias no es generalmente un proceso de planificación único y de amplio contenido. Por el contrario, las estrategias evolucionan en la medida en que la organización reacciona frente a los problemas y oportunidades que se le plantean. En esencia, la organización trabaja de manera secuencial, identificando un problema o una oportunidad, tomando una decisión al respecto, interpretando el "feed-back", pasando al siguiente problema, etc.

Por eso las organizaciones se dan cuenta a menudo que han implementado una estrategia antes de haberla definido explícitamente. Y gradualmente este tipo de proceso de toma de decisiones se convierte en un proceso de generación de estrategias.

Las cuatro preguntas claves que surgen en el proceso de diseño de un Proyecto Estratégico son las siguientes:

1. ¿Cuál es el espacio territorial donde se quiere intervenir?

- identificación de actores

- identificación de problemas, criterios, objetivos y soluciones para cada actor

- definición de posibles concertaciones, en función de las modalidades de interacción del Municipio con los restantes actores del ámbito, en la acción del desarrollo

¿Qué vamos a hacer?

- diseño de imagen objetivo
- diseño de los elementos del sistema
- contenido de cada etapa
- relación entre los distintos elementos
- ¿Cómo vamos a hacerlo?
- quién se responsabiliza del proyecto
- de qué forma vamos a trabajar
- cómo se organiza la logística y la información

¿Cuándo vamos a hacerlo?

- “timing”
- separar fases de análisis con fases de decisiones

La Formulación del Proyecto Estratégico recorre los siguientes cuatro pasos:

- i) Análisis del entorno: oportunidades y amenazas (qué debería hacerse?)
- ii) Análisis interno: puntos fuertes y débiles, fortalezas y debilidades (qué se puede hacer?)
- iii) Valores puestos en juego por los responsables del proceso (qué se quiere hacer?)
- iv) Responsabilidad social de la organización (qué se espera que haga?)

El resultado de todo lo anterior es la Estrategia. A su vez, la Implementación de la Estrategia requiere de tres acciones básicas:

- i) Adecuar la estructura organizativa, diseñando las estructuras y sus interrelaciones, asignando tareas, etc.
- ii) Administrar efectivamente los procesos organizativos, mediante sistemas de incentivos, flujos de comunicación, etc.
- iii) Desarrollar un liderazgo personal efectivo.

E. DESARROLLO DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN

Se debe reconocer que los Municipios y los individuos en general, todavía piensan en términos sectoriales, y por lo tanto, es comprensible que los resultados más fáciles de medir sean los sectoriales; el trabajo en equipos multidisciplinarios es una labor de alta complejidad. Por consiguiente, es necesario continuar invocando metas sectoriales en el diseño de estrategias, sin embargo, estas metas deben ser miradas como puntos de entrada en un proceso, mas que fines en sí. El objetivo fundamental de la gestión estratégica es la creación de instituciones para la toma colectiva de decisiones.

Los indicadores tradicionales son y seguirán siendo necesarios. No se puede dejar de lado indicadores de gestión tales como: variación de las inversiones municipales, generación de recursos no tradicionales, cantidad de infraestructura o servicios otorgados, evaluaciones de costo-beneficio y costo-efectividad, etc. La “obsesión” por alcanzar estos indicadores, generalmente de tipo cuantitativos, ha generado una carrera por realizar nuevas inversiones en proyectos y programas a expensas de preocupaciones por la administración y el mantenimiento de los existentes. Sin duda alguna descuidar los problemas de operación, mantenimiento, administración y cuidado de lo que ya existe, relegándolos a un segundo plano, no se constituirá jamás en desarrollo sostenible.

Lo anterior es un problema ineludible que exige decisión y voluntad política de la autoridad para poder ser revertido; se trata de privilegiar el desarrollo sostenible local del territorio y de la institución municipal por sobre la figuración personal, donde muchas de las veces, las autoridades priorizan inaugurar el mayor número de proyectos durante un periodo alcaldicio.

El Municipio y sus autoridades son y seguirán siendo evaluadas por las metas concretas que se materialicen en el territorio. No obstante lo anterior, este enfoque tradicional y principalmente centrado en las acciones de infraestructura física, ha relegado a un lugar secundario el desarrollo institucional Municipal. Se presta poca atención a la institución y su organización interna, así como al desarrollo de habilidades y aptitudes grupales e individuales tanto de los funcionarios municipales como de los actores locales.

Entretanto, lo que aquí se quiere enfatizar no es el mejoramiento de la capacidad de tomar decisiones de una autoridad o un individuo; se intenta mejorar la capacidad de la colectividad municipal para tomar decisiones. Lógicamente, ambas no se excluyen; mientras más armoniosas sean las colectividades harán más útiles y eficaces las habilidades individuales.

El desarrollo de instituciones implica sin embargo, alinear las disposiciones individuales con los intereses colectivos rompiendo con el individualismo funcionario, y la sectorialización de los departamentos municipales. Para romper la inercia señalada, se sostiene que los funcionarios municipales deben ser partícipes desde la gestación de la iniciativa de formulación de un Proyecto Estratégico liderados por el “staff” de Gerencia Técnica.

Para ello es necesario que la autoridad municipal asuma las siguientes decisiones: involucre y haga partícipes al conjunto de funcionarios municipales en la generación y ejecución de proyectos estratégicos; dictamine la transparencia de información; valore y haga valorar las capacidades de innovación individual y, modifique la perspectiva cronológica de enfoque del desarrollo. Lo anterior se sustenta en las siguientes afirmaciones respectivamente:

Si los funcionarios participan desde el origen en la formulación del proyecto estratégico, sus posibilidades de éxito son mucho mayores. Por el contrario si los funcionarios municipales consideraran que su participación es meramente la de ayudar a otra dirección o departamento a lograr que se ejecute el trabajo, es poco probable que sea sostenible.

La información sobre proyectos es tratada muchas veces como secreto oficial, privando a los funcionarios y a los actores en general, la oportunidad de aprender en conjunto. La transparencia exige buena disposición para compartir la información entre todas las partes propiciando oportunidades de intercambio adecuado y oportuno.

La motivación funcionaria está estrechamente relacionada con la necesidad de valoración de las capacidades innovativas de las personas. La capacidad de generar Proyectos Estratégicos consecuentemente estará vinculado al potencial innovador del conjunto y de la capacidad de interacción entre los distintos departamentos y direcciones de manera que contengan un elemento inspiracional colectivo.

En este sentido, el criterio de evaluación mas importante en la gestión estratégica no es necesariamente la efectividad o eficacia, sino hasta que punto la actividad generó nuevas visiones y capacidades entre los participantes. Por lo general las metas de los proyectos son tratadas como meros objetivos a alcanzar, lo que se sustenta aquí es que la verdadera función de dichas metas es la de inspirar y movilizar.

Finalmente, se debe señalar que un proyecto estratégico es un experimento institucional y social en un doble sentido: en el territorio con una imagen objetivo a desarrollar, y en la institución, en el proceso de aprendizaje institucional. El necesario cambio de perspectiva cronológica es fundamental para el crecimiento institucional, el que se encuentra bloqueado por proyectos sectoriales y de corto plazo.

Las decisiones anteriores se orientan a la construcción del concepto de capital social. Este disloca el centro de atención desde el individuo, colectividad, autoridad o funcionario municipal para privilegiar el establecimiento y desarrollo de las relaciones entre actores. Estas son importantes debido a que constituyen la base sobre la cual se construyen organizaciones y comunidades sostenibles.

En el contexto anterior se proponen los siguientes indicadores de gestión para las diez acciones y pasos estratégicos como componentes de la gestión estratégica, identificados en el caso de estudio, para cada uno de los cuales se identifican algunas pautas de evaluación:

1) Formulación de políticas

- Inclusión de políticas explícitas en el plan de desarrollo comunal
- Número de políticas formuladas
- Tipología de las políticas
- Cobertura territorial de la política
- Cantidad de aspectos disciplinarios contenidos en la política

2) Dictado de normativa

- Número de normativas ad-hoc dictadas para la situación en estudio
- Tipología de la normativa

- Cobertura de la normativa (sectores, territorio, actores involucrados)
 - Cantidad de aspectos disciplinarios contenidos en la normativa
 - Participación de actores en la dictación de normativa
- 3) Adecuación institucional
- Constitución del "Staff"
 - Número de reuniones realizadas
 - Número de participantes
 - Niveles de participación y compromiso
 - Incentivos funcionarios
 - Valoración de las iniciativas e innovaciones
 - Aspectos de coordinación logrados
 - Liderazgo de los jefes y directores de departamento
- 4) Elaboración de diagnósticos
- Número de diagnósticos realizados
 - Contribución en la calidad y cantidad de información suministrada por participante del "Staff" para la elaboración de diagnósticos
 - Participación comunitaria en la realización de diagnósticos (reuniones sostenidas, acuerdos alcanzados, etc.)
- 5) Formulación de planes, programas y proyectos (PPP)
- Número de planes, programas y proyectos realizados para la situación en estudio
 - Contribución de los participantes del "Staff" en las tareas de formulación
 - Participación comunitaria
 - Cantidad de proyectos contenidos en un programa, y cantidad de programas en un plan
 - Cobertura de los PPP
 - Visión de largo y mediano plazo de los PPP
 - Calidad de los PPP formulados
- 6) Ejecución de planes, programas y proyectos
- Número de acciones realizadas
 - Tipo de planes, programas y proyectos realizados
 - Localización territorial
 - Actores involucrados, públicos y privados
 - Actores beneficiados

- 7) Financiamiento municipal
 - Generación de recursos municipales
 - Gestión de recursos no tradicionales
 - Proyectos financiados versus proyectos en carpeta
- 8) Financiamiento privado
 - Participación del sector privado
 - Tipo de financiamiento involucrado
 - Cantidad de proyectos financiados o co-financiados con el sector
- 9) Financiamiento público no municipal
 - Número de proyectos elaborados, en carpeta, presentados y adjudicados
 - Tipo de proyectos financiados
 - Localización territorial de los proyectos
 - Actores beneficiados por los proyectos
- 10) Fiscalización y control
 - Número de acciones de fiscalización y control
 - Otras autoridades involucradas en la fiscalización y control, tipo de coordinación alcanzada
 - Número de fiscalizadores municipales

Finalmente, y a manera de síntesis y conclusión final, se precisan los siete pasos que demanda la puesta en práctica de la Planificación Estratégica (PE):

1. Decisión de la Alta Dirección
 - Conocimientos serios por parte de la Alta Dirección sobre la PE y sus beneficios.
 - Convencimiento de la Alta Dirección de que la PE será beneficiosa para la organización.
 - Apoyo y compromiso de la Alta Dirección en introducir la PE en la organización después de ver los pro y los contra que significa esta metodología.
 - Conocimiento de los resultados que se espera lograr con la PE.
2. Compromiso de los ejecutivos
 - Conocimientos serios por parte de los ejecutivos sobre PE y sus beneficios.
 - Convencimiento de los ejecutivos de que la PE sería beneficiosa para la organización.
 - Apoyo y compromiso de los ejecutivos en introducir la PE en la organización tomando conciencia de los problemas que esto significa.

3. Creación de los mecanismos idóneos
 - Creación de un departamento de PE a nivel de “staff” en la organización.
 - Fijación de objetivos.
 - Planificación del trabajo (“Planning the Plan”).
 - Otorgamiento de atribuciones, poderes y responsabilidades por parte de la Alta Dirección.
4. Capacitación
 - Capacitación de ejecutivos de diferentes niveles en PE.
5. Puesta en práctica
 - Diagnósticos.
 - Delineamientos estratégicos.
 - Estrategias.
 - Comunicaciones.
6. Control
 - Monitoreo de resultados
7. Reciclaje
 - Ajustes permanentes

Bibliografía

- Asociación Chilena de Municipalidades (1995), Planificación Municipal, Manuales Didácticos serie 3, julio.
- Banuri, T., Hyden G., Juma C. y Rivera M. (1996), El Desarrollo humano sostenible: desde el concepto a la operación: una guía para el practicante, Documento de Trabajo PNUD, Versión no editada, abril.
- Davis, Gordon y Olson, Margrethe (1987), Sistemas de Información Gerencial, Bogotá, Editorial Mcgraw-Hill, octubre.
- Gross, P. y Hajek, E., Indicadores de Calidad y Gestión Ambiental, en prensa, Santiago, Editorial Alfabeta.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1996), Guía Metodológica de Capacitación en Gestión Ambiental Urbana, para Municipalidades de América Latina y el Caribe, Santiago de Los Caballeros, República Dominicana, Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS), noviembre.
- Schlotfeldt, Carmen (1993), Modelo de Gestión Ambiental a Nivel Municipal, Serie de Documentos, Volumen 2, Instituto de Estudios Urbanos, noviembre.