

¿ENFOQUE ESTRATÉGICO EN LA GESTIÓN TERRITORIAL?: UNA MIRADA AL DESARROLLO LOCAL DESDE UN MUNICIPIO “MODERNIZADO”: EL CASO DE LA PROVINCIA DE MELIPILLA EN CHILE

Christian A. Quinteros Flores

Trabajador Social Universidad de Valparaíso, Licenciado en Servicio Social Universidad de Valparaíso, Magister en Ciencia Política Universidad de Chile. Diplomado en Gestión Pública y Desarrollo Territorial en OEA FIACSO. Doctorando en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Universidad Nacional de Cuyo Argentina. Docente y Secretario de Estudio Escuela de Trabajo Social Universidad del Pacífico-Chile.
cquinteros@upacifico.cl

Resumen

Una de las preocupaciones del Estado Latinoamericano actual se refiere a cómo hacer que su necesaria “modernización” pueda acoger o absorber los crecientes niveles de participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público. Irrupción de nuevos movimientos sociales o ciudadanos, debilitamiento de estructuras tradicionales de participación, esfuerzos por instalar nuevas y “creativas” formas de participación en el espacio local, exigencias de nuevos estándares de transparencia en la gestión, aparecen como elementos condicionantes que pretenden facilitar esta nueva etapa en la relación Estado-Sociedad Civil. El presente artículo busca reflexionar desde el “Buen Gobierno” local -como componente del Estado latinoamericano- sobre la importancia de incorporar el pensamiento estratégico en las acciones que pretenden impulsar el desarrollo local específicamente desde los lineamientos gestionados desde el sector público-municipal. El artículo pretende también analizar los tipos de actores institucionales que participan en las alianzas público-privadas, claves en el desarrollo del territorio, a partir de la revisión del caso de la Provincia chilena de Melipilla.

Palabras Claves: Coordinación Público-Privada, Planificación Estratégica, Sistemas Productivos Locales, Liderazgos.

Abstract

¿STRATEGIC APPROACH TO LAND MANAGEMENT?: A LOOK AT LOCAL DEVELOPMENT FROM STATE 'MODERNIZED': THE CASE OF THE PROVINCE IN CHILE MELIPILLA

One concern of the current Latin American State is how to make its necessary "modernization" can accept or absorb increasing levels of citizen participation in public affairs. Emergence of new social and citizen movements, weakening of traditional structures of participation, efforts to install new and "creative" ways of participation in local space, requirements of new standards of transparency in management, all this, appears as conditioning elements intended to facilitate this new stage in the State-Civil Society. This essay seeks to reflect from the "Good Governance" on the importance of incorporating strategic thinking on actions which aim to promote local development specifically from the guidelines managed by the public sector. The article also tries to analyze the types of institutional actors involved in public-private partnerships key to the development of the territory, after reviewing the case of the Chilean melipilla province.

Keywords: Public-Private Coordination, Strategic Planning, Local Productive Systems, Leadership.

1.-Pensamiento estratégico en épocas de “Modernización del Estado”

La globalización supone además de fusiones de mercados, de cambios socioculturales y de reducciones de las fronteras entre los estados nación, nuevos desafíos en el plano de la innovación y de las transferencias de tecnologías. Los nuevos procesos desarrollan en el lenguaje de Du Tertre, transferencias informales, desbordando las fronteras sectoriales clásicas, según ejes que tienen una cierta coherencia tecnológica. La propiedad del capital intelectual, las innovaciones de productos bajo la forma de patentes, las innovaciones de servicios y de procedimientos bajo la forma de marcas plantea, entonces, problemas nuevos que asocian sectores y profesiones en una lógica todavía balbuceante, reconfigurándose de alguna manera cierta geografía sectorial. Así, según este autor la profesionalización exige la emergencia de dispositivos institucionales que superen las lógicas sectoriales. El movimiento de recomposición alrededor de una nueva «geografía sectorial» de los saberes y de las necesidades, da testimonio de una nueva plasticidad de las estructuras productivas, de la aparición de nuevos desafíos de regulación, y de la emergencia de nuevos dispositivos institucionales todavía poco estabilizados (Du Tertre, 2000). De esta manera, desde los territorios y espacios locales se deben iniciar intervenciones de orden institucional capaces de favorecer el desarrollo de los recursos propios de cada localidad o espacio geográfico particular. Estas nuevas competencias deben ser tratadas en una lógica que cruza la lógica sectorial, la profesional y la territorial (Du Tertre, 2000). Frente al carácter sectorial o funcional, básicamente rígido e interno, de las técnicas tradicionales, el enfoque estratégico representa una orientación integradora, consciente del entorno, y sobre todo, comprometida con la acción (Cotorruelo, 2001). Según Cotorruelo, se debe apuntar a optimizar la toma de decisiones estratégicas y la implementación coordinada de cursos de acción sinérgicos, orientados a la creación y mantenimiento de ventajas competitivas del territorio.

Según Zimmerman (1999) en diversas escalas geográficas han aparecido así estrategias que apuntan a desarrollar «nuevos factores» de producción, a comprometerse en una dinámica de creación de recursos, y a pensar las formas de creación y de integración de diferentes tipos de economías externas. Estas estrategias de desarrollo endógeno pueden seguir diferentes lógicas de puesta en práctica, desde la lógica de la “especialización” hasta la de la “aglomeración” -si las condiciones lo permiten-, pasando por lógicas llamadas de “especificación” (Citado por Du Tertre, 2000). Según Cotorruelo, las áreas urbanas (independientes de su dimensión) se pueden entender como sistemas productivo-territoriales en condiciones de competencia, cuya expansión y crecimiento se relaciona fuertemente con las decisiones estratégicas que toman los principales inversores y gestores públicos y privados locales, y en general, los líderes locales de opinión.

Por su lado, las ciudades medias, tanto aquellas influidas por la dinámica metropolitana como las que funcionan como nodos de vinculación de los espacios rurales a los nuevos sistemas de ciudades en formación, se han convertido en espacios estratégicos para el desarrollo. Según este autor existen aspectos estratégicos del Desarrollo Local, como son la planificación y gestión estratégica, la visión estratégica de las ciudades, la problemática de la localización empresarial y la temática de la identidad e imagen territorial (Cotorruelo, 2001). El desarrollo territorial en condiciones de competencia se puede concebir como un proceso de “Objetivos Múltiples” que, por su carácter y dinámica, demanda una adecuada planificación y gestión estratégica. Estos objetivos son: Eficiencia en la asignación de recursos,

para la Competitividad territorial, Equidad en la distribución de la riqueza y el empleo, para la Cohesión social y Equilibrio del Entorno Medioambiental, para la Conservación del sistema productivo territorial.

Tal como lo plantea Cotorruelo, el pensamiento estratégico supone sustituir una planificación casi ficticia, que no toma en consideración la evolución en condiciones de competencia del sistema productivo-territorial local y muchas veces centrada en objetivos inadecuados, por una formulación pragmática, en la que los objetivos se determinan en función de las oportunidades del entorno y la relación dinámica entre los recursos y habilidades disponibles/asequibles y los obstáculos materiales o culturales que se deberán superar para alcanzarlos.(Cotorruelo, 2001).

2.-Planificación Estratégica Participativa

Así la Planificación Estratégica Participativa (PEP) es un método idóneo para el estímulo y acompañamiento de procesos participativos en el ámbito municipal ya que permite que los actores locales, al concertar la visión estratégica de su municipio, la asuman como un propósito definido y compartido, con el cual comprometerse para que, mediante acciones concretas, ofrezcan soluciones para los problemas identificados durante el ejercicio de planificación participativa (USAID-RTI International, 2002). El esfuerzo para la elaboración de un Plan Estratégico Participativo debe garantizar desde el inicio la voluntad de los actores locales de abrir espacios y participar activamente en el proceso. Por otra parte, la responsabilidad sobre la implementación del Plan requiere del compromiso y apropiación de las autoridades municipales y de la ciudadanía organizada (USAID-RTI International, 2002). El Plan Estratégico Participativo debe comenzar con la definición concertada del gran objetivo que se quiere lograr en el largo plazo, es decir determinar hacia donde se deben dirigir los esfuerzos en función del desarrollo del municipio (Visión). El equipo técnico debe facilitar la elaboración de la Misión Institucional de la Municipalidad, con base en la visión de futuro concertada. En concordancia al objetivo sectorial, deben plantearse líneas estratégicas (buscar diferentes caminos) a partir de las cuales se puede conseguir su logro completo (USAID-RT International, 2002). El primer instrumento que materializa el Plan Estratégico Participativo es el *Presupuesto Municipal*, ya que comprende la inversión del municipio. En el caso Chileno por ejemplo, este instrumento está contemplado en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades Ley N° 18.696 bajo el nombre de Plan Anual de Inversiones conformando junto al Plan Regulador Comunal y al Plan de Desarrollo Comunal PLADECO, los ejes de la gestión del gobierno local. Desde el pensamiento estratégico, el nuevo método participativo de gestión requiere que este sea elaborado conjuntamente entre las autoridades locales y los representantes ciudadanos integrados en el Comité de Desarrollo Local (USAID-RTI International, 2002). Otro instrumento estratégico es el *Plan de Inversión multianual*, es un instrumento de planificación financiera de mediano y largo plazo que permite a los municipios o micro-regiones programar las inversiones de acuerdo a los proyectos que se pretenden ejecutar. Entonces una propuesta estratégica debe considerar según el PEP, la visión y la misión, estrategias de competitividad, proyectos sectoriales, propuestas de uso de suelos, consolidados de información, entre otros aspectos. Como señala Cotorruelo, el Desarrollo Local es una estrategia territorial competitiva basada en el aprovechamiento pleno del potencial de utilidad endógeno con la adecuada inserción de impulsos y recursos estratégicos exógenos (Cotorruelo, 2001)

3.-Importancia de la coordinación en el sector público

El impulso del desarrollo local y las estrategias “abajo hacia arriba” requieren la búsqueda sistemática del equilibrio dinámico de los objetivos múltiples ya que si no se logra puede generar situaciones de conflicto entre las decisiones puramente empresariales, fuertemente influenciadas por el objetivo de la eficiencia,

y las decisiones públicas, normalmente más preocupadas por la equidad social y territorial y/o por la preservación del entorno medioambiental. El sector público llamado a buscar el bien común se han acercado a estándares de eficiencia- tradicionalmente asociados al sector privado- en respuesta a las diversas crisis económicas y a las crecientes presiones, fuertemente localizadas, de la demanda social y la opinión pública. Esto último obliga a desarrollar estándares de transparencia en la gestión pública, como se señala más adelante en este artículo. Así, las administraciones públicas, desde todos sus ámbitos, pueden influir sobre la ventaja competitiva de un sistema productivo-territorial; concretamente, en la medida que sus políticas afecten a los atributos determinantes de las condiciones del entorno competitivo, como son la innovación tecnológica, el funcionamiento de los mercados, el papel promotor y regulador de las instituciones y la cultura emprendedora. (Cotorruelo, 2001). Sin embargo, esta influencia requiere contar con cuotas de credibilidad por parte de los demás actores locales involucrados.

La credibilidad en un nuevo método de gestión del desarrollo municipal o local depende de la verificación comunitaria respecto a los cambios, pequeños o grandes, en relación a su situación cotidiana y en cuanto a la forma de tomar decisiones, por lo tanto la municipalidad, debe tener capacidad de respuesta a los ciudadanos, con base en los aspectos institucionales planteados en la Visión. De esta manera es necesario reconsiderar las políticas, los sistemas y los procedimientos administrativos y hacer los ajustes necesarios para mejorar el clima institucional, así como la eficacia y eficiencia con que la municipalidad realiza sus funciones de gobierno y de servicio. A este respecto, las empresas pueden encontrar extraño que las agencias gubernamentales fomenten agrupaciones y cooperación, y prefieran distanciarse de esas iniciativas hasta que las implicaciones anti-confianza se resuelvan. (USAID-RTI International, 2002). De acuerdo al planteamiento de Du Tertre, se debe potenciar las capacidades de gobernabilidad de los territorios, no tanto por nuevos traspasos de poder, sino apoyando su pericia y asesorando en materia de ordenamiento local por medio de las concertaciones y del trabajo en redes con otros territorios que esto supone. Pero también se debe analizar e involucrar los modos de vida, las elecciones adaptadas a los contextos locales y el compromiso de los ciudadanos en la construcción de tales proyectos (Du Tertre, 2000). Ya lo plantea Cotorruelo cuando señala que debe fomentarse la existencia de un *liderazgo integrador* entre organizaciones e intereses representativos de los principales valores tradicionales e innovadores de la comunidad local. (Cotorruelo, 2001). Además, el sector público puede jugar un papel estratégico. Puede tomar el liderazgo al pasar de "pasivas" a "activas" las ventajas del *cluster* y puede seguir una estrategia deliberada para reforzar el *cluster*, al atraer, por ejemplo, a empresas complementarias. En otros lugares, donde la agrupación no esté todavía expresa, los actores públicos pueden seguir una estrategia de fomento económico orientada hacia el *cluster*, al estimular, por ejemplo, la aparición de polos tecnológicos.

4.-El significado de las alianzas público privadas.

Tal como se ha señalado, el Desarrollo Local tiene un carácter pluridimensional e integrado y supone la implantación de un proceso sistemático y sostenible a largo plazo de dinamización del territorio y la sociedad local, mediante la participación protagonista y corresponsable de los principales actores socioeconómicos y políticos locales (Cotorruelo, 2001). Esto presupone el establecimiento de acuerdos de cooperación público-privados permanentes en el tiempo, y esto finalmente genera una red compartida de significados entre los distintos actores involucrados en el desarrollo. Según la FAO surge la necesidad de hacer una división del trabajo entre quienes son los poseedores de la tierra, los tomadores de decisiones a diferentes niveles de acción y quienes son los ejecutores de acciones en los distintos procesos (Muñoz, 2006). La planificación estratégica del desarrollo local se puede concebir entonces

como el proceso y cauce en el que aunar la participación de los principales actores políticos, económicos y sociales de la comunidad, para elaborar un diagnóstico compartido sobre las claves de su desarrollo competitivo, construir una visión viable de su futuro común a largo plazo y seleccionar los objetivos y cursos prioritarios de la consecuente actuación pública y privada. Por su lado, la gestión estratégica de dicho proceso, sería el conjunto de acciones destinadas a la impulsión y la coordinación sinérgica de los esfuerzos públicos y privados necesarios para desarrollar las estrategias seleccionadas y alcanzar los objetivos propuestos en la planificación. (Cotruello, 2001). Sin embargo la participación activa de los distintos actores locales supone el cumplimiento de ciertos requisitos previos entre ellos la Voluntad, Representatividad y Transparencia, sin cuya presencia no se podrá garantizar su institucionalización (PEP, 2002).

Según la PEP se debe, elaborar un mapa de actores del sector, por lo general se debe reconocer las Organizaciones Gubernamentales y No Gubernamentales, las agencias de cooperación, las organizaciones gremiales, que tienen presencia en el municipio, o de las cuáles los participantes tienen conocimiento. (USAID-RTI International, 2002). Tal como lo plantea Rosales, el desarrollo local es obra de las personas y se genera gracias a un círculo virtuoso de liderazgo democrático, buenos equipos profesionales, coordinación pública-pública efectiva, alianzas público-privadas y real participación ciudadana. Todo ello genera un ambiente de confianza creciente entre las personas y organizaciones (Rosales, 2006). En un mundo cambiante, la única manera de tener éxito con las políticas públicas es involucrar plenamente a los ciudadanos. Según este autor resulta curioso que los expertos, autoridades e instituciones no se hayan dado cuenta suficientemente y llegado a un convencimiento pleno de ello (Rosales, 2006). Para él, un desarrollo económico local -endógeno, limpio y autosostenido- sólo puede ser garantizado por la acción sinérgica de coaliciones que integren a los emprendedores, las autoridades y la institucionalidad local en un vasto movimiento social de desarrollo productivo. Es decir, a empresarios, trabajadores, universidades, gobierno local, gremios y ciudadanos, todos ellos unidos para generar y sostener "clusters" de empresas productivas que creen "empleos decentes". Para Rosales los principales activos del desarrollo local son las personas adecuadamente formadas y organizadas (ahora denominadas "capital humano" y "capital social"), el medio ambiente y la cultura (Rosales, 2006)

Los *clusters* dinámicos, con éxito, presentan una relación estrecha y constructiva entre el sector público y el privado. Esto puede ser el resultado de un sector público orientado hacia el desarrollo, o de una acción colectiva y grupo de presión por parte del sector privado. El sector público apoya la competitividad de las empresas, racionaliza sus operaciones, "reduce el papeleo", y dispone agencias integradas o de *first-sto*, expande y mantiene la infraestructura. Ofrece servicios reales a las empresas, particularmente en áreas como la capacitación, que son escasamente rentables y donde la acción colectiva puede fallar debido al comportamiento *free-riding*. Según la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), la planificación participativa debe caracterizarse por su carácter incluyente, democrático que reconoce la diversidad, asume responsabilidad y compromiso social, prioriza la inversión social, es a largo plazo, integral, dialogada, horizontal y concertada y descentralizada. Acerca al Estado a la sociedad civil, reconoce actores sociales como sujetos activos del desarrollo, construye relaciones de confianza y recupera gobernabilidad (Muñoz, 2006). Desde el espacio local alcanzar este objetivo requiere reconocer la existencia de dos actores fundamentales en el desarrollo de un municipio: el Concejo Municipal y la Sociedad Civil organizada (USAID-RTI International, 2002). También supone la participación de todos los representantes de las organizaciones territoriales (Asociaciones de Desarrollo Comunal), organizaciones sectoriales o gremiales y de Instituciones Gubernamentales y No Gubernamentales con presencia en el municipio.

Durante el proceso de elaboración del PEP y su posterior puesta en marcha, es importantísimo identificar socios estratégicos, y, concretar con distintos entes públicos y privados, a nivel local nacional e internacional convenios que involucren a todos ellos para concretar los propósitos planteados. (USAID-RTI International, 2002). Los Comités de Desarrollo Local deben estar integrado por representantes del Gobierno Municipal, así como de cada una de las organizaciones territoriales, sectoriales y gremiales que existan. Al inicio probablemente no es posible la representatividad absoluta, ya sea por voluntad o por desconfianza entre los actores llamados a integrarla, sin embargo es preciso que sea concebida como un espacio permanentemente abierto a quienes quieran integrarse y aportar al desarrollo del municipio de una manera ordenada y concertada (PEP 2002).

Según Cotorruelo los líderes locales deben creer en el cambio y activar sus organizaciones para innovar continuamente; deben reconocer la importancia de su propio territorio como parte integrante del éxito competitivo y trabajar para mejorarlo. Y quizás, lo que es más importante, los nuevos líderes locales deben reconocer la necesidad de trabajar bajo cierta presión y desafío y estar preparados para sacrificar la vida fácil por la creación y mantenimiento de la ventaja competitiva del sistema productivo-territorial que gestionan (Cotorruelo, 2001). Las organizaciones y los líderes locales, en particular los de las ciudades medias, desempeñan un papel cada vez más importante en el proceso de desarrollo regional. Por un lado, como receptores y satisfactores de las demandas y presiones derivadas de las principales necesidades y expectativas insatisfechas de la población, y por otro, como impulsores, estimuladores y catalizadores de la actuación competitiva y de la formación de una cultura más emprendedora.

En la actualidad, los máximos responsables de la gestión local deben ser capaces de ejercer un liderazgo estratégico, de impulsar grandes proyectos movilizadores (como atraer actividades innovadoras o establecer alianzas y acuerdos de cooperación para el desarrollo), y en todo caso, de promover la presencia internacional de las ciudades (Cotorruelo, 2001). Como lo señala la FAO el plan de desarrollo debe ser un proceso de construcción colectiva los consejos de planeación deben retomarla y presentarla nuevamente a las autoridades actuales con poder de decisión. Por su parte estas autoridades tienen el compromiso de elaborar la planificación territorial de forma participativa (Muñoz, 2006).

5.-El caso de las comunas de la Provincia de Melipilla. Análisis de los Planes de Desarrollo Local

Los Planes de Desarrollo Comunales son uno de los tres instrumentos de gestión que poseen los municipios en Chile, junto al Plan Regulador y al Plan Anual de Inversiones. La elaboración del Pladeco según la Ley N° 18.695 es una función privativa y exclusiva del municipio, que debe tener una duración mínima de cuatro años. Estos planes desarrollados a partir de la gran mayoría de los casos como experiencias participativas e inclusivas (al menos en el espíritu de la autoridad) deben establecer las imágenes objetivos, la misión y la visión de la comuna para los próximos periodos, transformándose en una suerte de carta de navegación para las autoridades edilicias y a la propia comunidad. Es a través de estos instrumentos que el municipio tanto desde su estructura política como técnica debe dar cuenta de los nuevos cambios experimentados por la comunidad y de los nuevos desafíos que ésta asume para el desarrollo local. Así, diversas temáticas inciden hoy ampliamente en las nuevas definiciones de uso del territorio comunal: aumento de población migrante, creciente deterioro medioambiental, deficientes fiscalizaciones, cambios significativos en la estructura etárea de las comunas, y por supuesto nuevas conceptualizaciones sobre el uso del espacio y sobre lo denominado urbano y rural.

Cuadro N° 1

Análisis Comparativo Enfoques Estratégicos en Planes de Desarrollo Comunal Comunas Provincia de Melipilla

PLADECO	Período	Características comunales	Metodología Utilizada	Socios Estratégicos en la elaboración	Análisis Estratégico observado
PLADECO MELIPILLA	Actualización Pladeco 2015	Desarrollo urbano – rural coherente	-Participación de toda la comunidad en su elaboración -Incluyó la participación de centenares de dirigentes de todos los sectores, -Nace como una prioridad de la actual gestión municipal -Estrategia de trabajo coordinada e integradora	Alianza con Comisión Territorial del Consejo Regional Metropolitano	-Objeto de anticipar problemas futuros que dificulten un desarrollo urbano – rural coherente y cohesionado para Melipilla -Aumento de construcción de viviendas rurales -Nuevos asentamientos humanos con destino habitacional y sin vinculación a lo agrícola
PLADECO MARIA PINTO	Periodo 2008-2012	-Comuna rural que se identifica con la actividad agrícola-ganadera con tradición campestre -Población eminentemente rural (84%) -Carencia de infraestructura comunal, como pavimentación de calles -Falta alcantarillado -Falta de Plan Regulador comunal -Alta Dispersión poblacional -Creciente aumento de la población -Incorporación de parcelas de agrado -Patrimonio cultural se encuentra "en abandono"	-Terrenos exploratorios -Concejos de salud -Talleres territorial -Consulta ciudadana	Equipo Municipal	-Comuna rural que se identifica con la actividad agrícola-ganadera con tradición campestre -Microempresarial diversa -Potencial turístico carece de plataforma de servicios para fortalecer turismo
PLADECO CURACAVI	2012-2016	-Define a la comuna como silvoagropecuaria de ruralidad intermedia con diversidad de rubros económicos -PEA empleada en sector agropecuario es menor de la provincia -Aumenta sector inmobiliario post crisis 2009	-Carácter participativo del proceso -Metodología Imagen objetivo, Visión -Entrevistas en profundidad -Talleres participativos -Metaplan	Realizado con apoyo metodológico de la SUBDERE	-Índice de ruralidad en aumento -Aumento de construcción de viviendas rurales -Aumento de construcción de parcelas de altos ingresos

<p>PLADECO ALHUÉ</p>	<p>2014-2020</p>	<p>Comuna que baja su índice de ruralidad comparado en la provincia</p> <p>PLADECO participativo y fuertemente ligado a nuestras tradiciones y a entorno natural</p>	<p>-Tres mesas público privadas, en las cuales participaron servicios públicos, autoridades, empresas y organizaciones sociales</p> <p>-Propuesta de indicadores socioambientales para el seguimiento de la implementación de los ejes de trabajo</p> <p>-Esquema de gobernanza y la política de sustentabilidad que son la base para la implementación del PLADECO Alhué, Paisaje de Conservación</p>	<p>Actuaron como socios colaboradores PNUD y el proyecto GEF SNAP recursos, experiencia además del Ministerio del Medio Ambiente y el Programa para Combatir la Desertificación PNUD-UE</p>	<p>-Fomentar el ecoturismo en la comuna, mediante la realización de rutas turísticas que incluyan actividades como cabalgatas, trekking, descenso en bicicletas y corridas en los cerros</p> <p>-Conservar el patrimonio cultural, las tradiciones y costumbres de la comuna, sin perder su condición de ruralidad y sus formas de vida campesina; rescatando la tradición de las artesanías en greda, talabartería, textiles y la producción de deshidratados</p>
<p>PLADECO SAN PEDRO</p>	<p>2008-2012</p>	<p>-Comuna con marcado acento rural, baja densidad poblacional y dispersión geográfica</p> <p>-Posición geográfica estratégica</p> <p>-Alto grado de masculinización</p> <p>-Alto valoración social de la mediagua</p> <p>-Aumento de construcción de viviendas rurales</p> <p>-Aumento de Población Rural</p> <p>-Tasa demográfica inferior a promedio nacional, regional y provincial</p> <p>-Escasa densidad poblacional (10 hab por KM2)</p>	<p>- Comité Pladeco</p> <p>- Mesas de trabajo</p> <p>-Conversaciones dirigentes y grupos etarios</p>	<p>No se aprecia socios estratégicos</p> <p>Equipo Municipal responsable del Plan</p>	<p>-Actividad principal de la comuna es la agricultura (52%)</p> <p>-Bajo porcentaje migratorio (14%)</p> <p>-Acentuado carácter localista de sus habitantes</p> <p>-Escasos hitos y referentes identitarios</p>

Fuente: Elaboración Propia

En este contexto y luego de la revisión de los distintos pladecos se procedió a compararlos de acuerdo a características comunales detectadas, a su metodología desarrollada, a la colaboración y asesoría recibida como el análisis estratégico observado. En un segundo momento se analizan directamente las visiones o imágenes objetivos desarrollados en cada uno de ellos, de tal forma de descubrir el grado de planificación estratégica observado.

Respecto del primer análisis, en cuanto al período de elaboración, desde una cronología descendente, se debe explicitar que existen dos comunas que sus Pladecos fueron desarrollados durante el año 2012, específicamente Maria Pinto y San Pedro, luego continúa Curacavi, Alhue y finalmente, Melipilla quien realiza una actualización de su Pladeco durante este año. En cuanto a las características comunales, se puede observar cierta congruencia respecto de las tasas de ruralidad, sumado a lo anterior, tiene un fuerte componente de actividad económica primaria, vinculada a lo agrícola tanto ganadero como silvoagropecuario; además, se explicita ciertas carencias de infraestructura material y física. Desde la metodología utilizada, se evidencia desde la empiria, la aplicación de diversas metodologías y técnicas, con un sustrato común vinculado con fortalecer la participación ciudadana en la construcción del pladeco, sin embargo, llama la atención que solo una comuna integra en forma explícita al ámbito privado, la cual corresponde a la comuna de Alhué; descripción interesante ya que justamente lo que se busca en un nuevo enfoque de planificación estratégica es la integración equilibrada de la multiciplidad del territorio, lo cual se constituye como un desafío, relacionada con la incorporación de todos los actores tanto públicos como privados.

No siempre en la elaboración de los pladecos, existe apoyo de agentes externos, como es el caso de Maria Pinto y San Pedro, quienes solo destacan funcionarios municipales, a diferencia de la comuna de Curacavi, quien fue apoyada por equipo técnico de la Subdere o bien, la comuna de Melipilla desde el consejo regional metropolitano y por último, la comuna de Alhué, quien presenta dos soportes técnicos desde la PNUD como desde el ministerio del medio ambiente. Por último, desde la variable visión estratégica de gestión del territorial local, se puede observar que existen una demarcada tendencia hacia una mirada territorial física, con intención de potenciar el turismo local, sumado a potenciar el patrimonio cultural, tradiciones y costumbres de la comuna; lo cual se constituye en visiones tradicionales de lo rural, con carencia de la incorporación de una visión interdisciplinaria del mundo rural, donde se incluya el aporte tanto desde las agrícolas, ambientales, económicas, sino también desde ciencias sociales como sociología, antropología, entre otros

Cuadro N°2

Comparación Visión Pladecos comunas de Provincia de Melipilla

	Visión /Imagen Objetivo	Conceptos claves desde un enfoque estratégico
Pladeco María Pinto 2011-2014	“En el año 2014 la comuna de María Pinto se identifica con la agricultura y basa su crecimiento económico en esta actividad ya que posee técnicos y profesionales preparados y un potente capital humano innovador y con capacidad de emprendimiento lo cual ha permitido generar desarrollo agroindustrial en la zona. El respeto a sus tradiciones e identidad y su destacada orientación medioambiental le permite posicionarse en la región metropolitana como una comuna de destino turístico rural apoyado en la infraestructura de servicios con que cuenta la comuna”	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura • Capital Humano innovador y emprendedor • Desarrollo Agroindustrial • Orientación medioambiental Turismo Rural
Pladeco Melipilla	“fortalecer la gestión municipal y la interacción con los actores comunales, promoviendo iniciativas que impulsen el progreso y el desarrollo de la ciudad. Requiere acuerdos sociales que guiarán decisiones futuras de los distintos actores de la comuna, asegurando de este modo, la participación de la comunidad a través de sugerencias y planteamientos sobre sus barrios, localidades o ciudad con el objeto de anticipar problemas futuros que dificulten un desarrollo urbano – rural coherente y cohesionado para Melipilla”	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer gestión municipal • Acuerdos sociales • Participación ciudadana • Prever problemas de desarrollo urbano rural • Desarrollo con cohesión social
Pladeco Curacaví 2012-2016	“En 2016, Curacaví será una comuna de alta calidad de vida con más y mejores oportunidades laborales, siendo la municipalidad el eje de desarrollo por medio del cual se fomenten los programas culturales deportivos recreativos, educativos, de salud, económicos, turísticos, tecnológicos y de carácter comunitario, teniendo como principal interés el resguardo de sus tradiciones, la tranquilidad, seguridad y estilo de vida de sus habitantes”	<ul style="list-style-type: none"> • Alta Calidad de Vida • Municipio Gestor • Fomento Turismo • Resguardo de tradiciones
Pladeco San Pedro 2008-2012	“Comuna capaz de generar condiciones sociales, económicas, productivas y ambientales por medio de un desarrollo sustentable, equidad social y respeto al medioambiente, que permitan a la comuna de San Pedro el desarrollo integral de sus habitantes y su integración en mejores condiciones de desarrollo, a la región y al país con la participación efectiva de los distintos agentes locales”	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo Sustentable • Equidad social • Respeto al medioambiente • Participación en el desarrollo
Pladeco Alhué 2014-2020	“Al año 2020 la comuna de Alhué ha iniciado y consolidado un proceso de desarrollo sustentable enmarcado en la conservación de su patrimonio natural y cultural, un proceso de gestión participativa pública y privada y una administración transparente, que permitan la puesta en valor de los atributos del territorio junto al rescate de la identidad de campo de la comuna y el buen uso de recursos y valores prioritarios para los alhuinos “	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo Sustentable • Conservación patrimonio cultural • Administración transparente • Rescate identidad de campo

Fuente: Elaboración propia

En relación al segundo cuadro, y a las comparaciones de las respectivas visiones y/o imágenes objetivo de las comunas se puede constatar que todas las comunas declaran reconocer su identidad agrícola y patrimonial que los diferencias de otras localidades de la región metropolitana, con una mirada al desarrollo de turismo y al fortalecimiento de los agropecuario siempre en un ambiente libre de contaminación bajo el modelo de desarrollo sostenible. De hecho, en las visiones objetivos de tres comunas, se explicita la adherencia hacia modelo la sustentable de desarrollo, otra señala una orientación medioambiental y solo una de ellas, explicita la calidad de vida como eje central de su polo de desarrollo. Otro eje de análisis está relacionado con los actores de este desarrollo, en este sentido llama la atención que solo una comuna, Alhué, declara un proceso de gestión participativa público como privada, lo cual desde la perspectiva de la nueva ruralidad expresa que la población rural no es sólo la población campesina dedicadas a la labores agropecuarias, reconoce tanto a campesinos, mineros, artesanos, empresarios agrícolas y los dedicados al sector.

Sumado a lo anterior, se observa en que estas comunas se presentan propuestas de visiones comunales, desde una perspectiva más bien endógena de sus territorios, ya que ninguna de ellas, alude a la necesidades de establecer vínculos con el medio externo, como una estrategia de desarrollo comunal, que está dentro de los nuevos enfoques de desarrollo territorial, lo cual debería pretender superar la visión dicotómica urbano rural, generando necesidades de actividades agrícolas como no agrícolas, que puedan diseñar diversidad de actividades y relaciones sociales que ligen a las comunas rurales con los centros urbanos y de actividad industrial. Puesto que el campo no puede pensarse sectorialmente, sólo en función de la actividad agropecuaria y forestal, sino que debe tomar en cuenta las demás actividades desarrolladas por su población, tanto a nivel local, regional, nacional como internacional.

Por otra parte, estas comunas si bien no explicitan su orientación estratégica al desarrollo local de un municipio modernizado, reconocen desafíos para asumir los cambios necesarios para generar desarrollo, apreciándose una mentalidad innovadora y abierta a los nuevos desafíos. Como es el caso, de la participación ciudadana que se explicita como un desafío en las visiones de los pladecos, probablemente aún no visualizado la importancia que hoy se asigna a las comunidades y a su involucramiento en el desarrollo. Situación, que desde la perspectiva del enfoque de desarrollo territorial, es esencial al momento de pensar en las futuras intervenciones, ya que apuntan a fortalecer la denominada sustentabilidad social, intentando generar espacios de cohesión social y particularmente, ampliando el capital social de las comunidades. Lo anterior, también está ligado con la aspiración de la Política de Nacional de Desarrollo Urbano (2014), toda vez que define "su centro de atención en las personas y su calidad de vida, No solo respecto de la disponibilidad de bienes o condiciones objetivas, como pueden ser las áreas verdes, el transporte público o la contaminación atmosférica, sino también aspectos subjetivos, asociados a la dimensión humana, a valores, creencias y relaciones entre seres humanos"

6.-Reflexiones Finales

El ordenamiento territorial y la planificación estratégica del territorio han sido una preocupación constante de planificadores y políticos, dado que regula o determina el acceso de la población a servicios y bienes, influyendo en el grado de cohesión de una sociedad determinada y en el logro de niveles aceptables de calidad de vida. El ordenamiento territorial y desarrollo sostenible presentan una directa relación con los nuevos desafíos de la convivencia contemporánea. Una adecuada calidad de vida implica el logro de procesos de inclusión e integración y no de fragmentación o exclusión social. Una de las preocupaciones de la modernización es cómo generar desarrollo desde el punto de vista objetivo y subjetivo. La distribución y uso del espacio es un indicador del componente subjetivo de la calidad de vida al generar

en el ciudadano un sentido de pertenencia y de afiliación a sus comunidades y a sus costumbres permitiendo el ejercicio de una ciudadanía plena respetuosa del entorno y de los recursos naturales. De esta forma, las estrategias de desarrollo local conviene plantearlas de forma diferente reconociendo las necesidades y demandas particulares de las localidades y territorios, de las capacidades de sus habitantes, de sus empresas y comunidad local. Cada comunidad visualiza de forma diferente las prioridades que deben incorporar las políticas de desarrollo y que finalmente determinarán sus niveles de calidad de vida tanto objetivamente como subjetivamente. Según el PNUD 2012, la realización de proyectos de vida integrados, con vínculos afectivos significativos, sin exclusión territorial, con reconocimiento de las identidades constituyen los nuevos indicadores del desarrollo.

Los planes de desarrollo comunal deben superar la instrumentalización política de la cual a veces son víctimas por parte de las autoridades comunales que desvirtúan muchas veces el sentido original de la planificación. Los instrumentos de gestión municipal deben transformarse en herramientas útiles para que la comunidad aborde los distintos nuevos escenarios comunitarios, que merced de dinámicas internas y dinámicas externas varían sus configuraciones espaciales. Aspectos emergentes como nueva ruralidad debe estar presente en el desarrollo de cualquier instrumento de navegación sobretodo, al tratarse de comunas históricamente rurales que se enfrentan a nuevas fuerzas exógenas que modifican su estructura y dinámica interna y externa. El reemplazo de la agricultura como único factor común y estratégico de estos territorios debe dar paso a nuevas realidades productivas que tensionan los nuevos ámbitos de desarrollo. Este camino reconoce la importancia de los procesos de democratización local y de mayor valoración de los recursos propios, tanto humanos como naturales y culturales. De igual modo, plantea la necesidad de concertación para la búsqueda del bien común entre los diferentes actores y entre lo público y lo privado, alentando la valoración de mecanismos de participación.

El uso equitativo, armónico y racional del territorio por parte de sus habitantes es considerado hoy como un factor clave de la cohesión social por parte de las autoridades y ciudadanía de estas comunas rurales. Efectivamente, el acceso pleno a servicios, la reducción de las desigualdades territoriales, el tratamiento de los problemas de contaminación ambiental, el reconocimiento de nuevas configuraciones sociales como migraciones, cambios demográficos y nuevas ruralidades se han convertido crecientemente en nuevos desafíos para la gestión de todo buen gobierno local. Los gobiernos locales de la provincia de Melipilla, Alhué, San Pedro, Curacaví, y María Pinto planifican así el desarrollo de sus territorios asumiendo estratégicamente estas nuevas características del espacio rural. Quizás debería explicitarse en los próximos planes

Finalmente para comprender efectivamente la nueva relación Estado-Modernización -Sociedad Civil- Desarrollo Territorial se debe considerar que la institucionalidad vigente debe enfatizar la necesidad de reconocer -en el contexto local- que los procesos del desarrollo presentan una serie de cambios estructurales que cuestionan las bases sectoriales y espaciales del crecimiento Fordista o Keynesiano (Du Tertre, 2000). Nuevas configuraciones productivas, mayor sensibilidad frente a la oferta de servicios, nuevos sistemas reguladores, mayor "plasticidad" de los sistemas productivos, generan un escenario de mercados integrados donde las regiones y las ciudades están adquiriendo una relevancia incluso más intensa que las naciones en la competitividad territorial (Cotorruelo, 2001) lo que sin dudas, cambia absolutamente el eje del desarrollo tradicional. Se crean así nuevos sistemas. Esta institucionalidad motiva desde su posición de liderazgo proactivo y visionario, el potenciamiento de la capacidad de los países para planificar el desarrollo y monitorear el uso de los recursos naturales, con el fin de encontrar nuevas alternativas de usos de la tierra, aumentar la productividad agrícola, y al mismo tiempo mantener la calidad del medio ambiente y de los recursos naturales (Proyecto Ordenamiento Territorial Rural

Sostenible, 2006). Así, el desarrollo territorial no sólo de los sectores rurales, en condiciones de competencia, se puede concebir tal como se señaló anteriormente como un proceso de objetivos múltiples que, por su carácter y dinámica, demanda una adecuada Planificación y Gestión Estratégica. Así en la región hoy se dispone de distintas metodologías para impulsar el desarrollo en sectores urbanos y rurales: Planes Comunitarios, Planes de Desarrollo Comunal, PLADECOS, Planes de Uso de Suelo, Planes de Ordenamiento Territorial, PLOT, Planes de Ocupación del Territorio, POT. (Proyecto Ordenamiento Territorial Rural Sostenible, 2006). También existen metodologías de participación como el método Zopp y la citada PEP (Planificación Estratégica Participativa) que busca a través de talleres generar procesos colaborativos de desarrollo. Sin embargo todo proceso de intervención del territorio debe hacerse sobre la base de diagnósticos participativos. El diagnóstico del territorio, requiere de la identificación de los actores relevantes y su actitud ante el desarrollo territorial. Cómo se ha planteado, el Desarrollo Local tiene un carácter pluridimensional e integrado y supone la participación protagonista y corresponsable de los principales actores socioeconómicos y políticos locales (Cotorruelo, 2001). Tal como señala este autor la planificación y gestión estratégica demuestran ser herramientas idóneas y eficaces para establecer y conducir una estrategia de desarrollo local que se caracterice por la eficiencia, la equidad y la preservación del equilibrio medioambiental. Respecto de la Planificación Participativa para la formulación de Estrategias de Desarrollo Territorial, asume vital importancia el rol del liderazgo de individuos y organizaciones (incluida la promoción del trabajo en redes) y los desafíos que deben asumir éstos en la gestión de todo proceso de desarrollo territorial. Citando a Van Orman, el liderazgo carismático, la tradición de acción colectiva y la responsabilidad de la comunidad son según este autor, explicativas del éxito de la gestión.

Parece fundamental que los líderes políticos y territoriales sean proactivos, innovadores y creativos en la búsqueda de estrategias y concertaciones públicas y privadas pero también es fundamental fortalecer la organización comunitaria en nuestros países y la credibilidad en el sistema de participación, sobre todo cuando la matriz sociopolítica se ha modificado significativamente en nuestros países (Garretón, 1996), restándole protagonismo a los sistemas tradicionales de participación y favoreciendo así la irrupción de movimientos ciudadanos y de la sociedad civil. Se debe considerar que hoy existe crisis de representación en nuestros sistemas locales. Sin ir más lejos en Chile, en la última elección de alcaldes comunales -y sin entrar en complejos análisis politológicos- el porcentaje de abstención en esta última elección fue extraordinariamente alto: sólo votó el 40% del padrón electoral. Esta situación es compleja toda vez que es en el espacio local donde se debe liderar procesos de desarrollo de abajo hacia arriba. El desafío que tienen hoy las autoridades locales tiene que ver con estimular la participación, la organización comunitaria y las alianzas. Por lo tanto y en el caso particular de Chile, los nuevos líderes de los territorios y gobiernos locales deben reconocer urgentemente esta aparente apatía y desinterés de la comunidad por quienes van a liderar el desarrollo además de intentar revertir esta falta de identificación con éste y sus actores políticos tradicionales. Por lo tanto el tercer elemento de Van Orman (la responsabilidad de la comunidad) debe fortalecerse para el desarrollo local coordinado y participativo y reconocer nuevas formas de asociaciones locales. Estos nuevos liderazgos deben aplicar

7.-Bibliografía

BCN, (2014), Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades recuperado de www.bcn.cl

Cotorruelo, R. *Aspectos Estratégicos del Desarrollo Local*. Rosario Argentina. Artículo publicado en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens. 2001

Du Tertre, C. *Sectores y Territorios en las Regulaciones Emergente*"; *Noticias de la Regulación* N° 33. 2000

Garretón, M. *Transformación del Estado en América Latina*. Santiago de Chile. Espacios Revista Centroamericana de Cultura Política. No. 6 (Octubre - Diciembre). 1996

Estrategia Regional de Desarrollo 2012-2021, Gobierno Regional Metropolitana de Santiago Chile, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Gobierno Regional Metropolitano (2012) Política Pública Regional para el Desarrollo de Localidades Aisladas

Muñoz, M. *Enfoque Generales y Métodos para la Planificación Territorial*. Documento Técnico N° 3 FAO.2006

PLadeco 2006-2010, Municipalidad Til Til

Pladeco 2012-2016 Ilustre Municipalidad de Curacaví

Pladeco 2014-2020 Ilustre Municipalidad de Alhue

Pladeco 2008-2012 "Construyendo juntos San Pedro" Ilustre Municipalidad de San Pedro

Pladeco 2011-2014 "Una guía para Crecer" Ilustre Municipalidad de San Maria Pinto

Rosales, M: "Descentralización, Buen Gobierno local y nuevas opciones para el Desarrollo Local en América Latina" Ponencia al II Congreso Internacional de Desarrollo Humano, Madrid, 22-23 de abril 2009

Rosales, M. El Desarrollo Mirado desde Abajo: Aprendiendo en las comunidades y municipios de América Latina. Revista Electrónica Agenda Pública, Edición Año V / N° 10, 2006

USAID-RTI International, *Planeación Estratégica Participativa PEP: Herramienta para estimular procesos de participación ciudadana en el ámbito municipal.2002.*

VAN ORMAN, J. *El Liderazgo y El Desarrollo de Base*. Washington en Desarrollo de Base. Revista de la Fundación Interamericana No. 13/2. 1989

<http://www.melipilla.cl/2015/01/13/municipalidad-realiza-actualizacion-del-plan-de-desarrollo-comunal/>