

.....

ESTUDIO PLAN REGULADOR COMUNAL LOS ÁNGELES

MARÍA GLADIS OLIVO



ESTUDIO PLAN REGULADOR COMUNAL LOS ANGELES

MARÍA GLADIS OLIVO

RESUMEN EJECUTIVO

Los Ángeles es una ciudad de tamaño medio con 164.531 habitantes, localizada entre los ríos Laja y Bío-Bío de la Octava Región en el Sur de Chile, e históricamente arraigada en un entorno paisajístico rural. En la década 1990-2000 se genera un acelerado proceso de desarrollo en el ámbito productivo, prioritariamente agroindustrial, forestal y de servicios, influyendo en cambios en la vida social y cultural de su gente. Surgen nuevas opciones en el mundo urbano y rural, y la necesidad de planificar este proceso de transformación desde la perspectiva territorial, humana, cultural, medio ambiental e histórica se hace cada vez más evidente.

En la idea de hacerse cargo de este escenario, el Municipio de Los Ángeles comienza a proponer entre sus tareas prioritarias la reformulación del Plan Regulador existente. Obtiene recursos del Programa de Colaboración entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile y la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía de España. Este último organismo, junto con financiar parte de la iniciativa, formula el requerimiento de un diseño de planificación utilizando metodologías con participación de la ciudadanía en el proceso. Además se compromete a capacitar profesionales del municipio en planificación territorial mirando hacia una perspectiva de desarrollo sustentable.

La experiencia que se inicia a partir de ese momento consiste en formular un Plan Regulador para atender de manera armónica diversas situaciones de carácter urbano y rural que impiden el desarrollo sustentable de esta ciudad, enfrentada a congestión vial, falta de un diseño urbano adecuado y crecimiento inorgánico. La propuesta en el ámbito de la planificación territorial es innovadora ya que aborda el territorio comunal en dos niveles:

- **Nivel Urbano**, que incorpora dentro del límite urbano propuesto siete centros poblados de diferente jerarquía, y
- **Nivel Territorial** en el área rural con carácter indicativo.

Otras particularidades de este instrumento de planificación son la recuperación del concepto de “barrios” y el de áreas prioritarias para el desarrollo, a través de un sistema de incentivos para inversión en estos espacios.

En tanto proceso de diagnóstico y diseño la experiencia se caracteriza por generar un intenso movimiento ciudadano participativo, que ha contado con instancias permanentes de información, diálogo y consulta a la sociedad civil organizada, permitiendo generar un espacio de integración activa y permanente entre los ciudadanos y el municipio de Los Ángeles. Esta situación tiene un valor en sí misma; pero además, si se considera la relación de paternalismo de los últimos 30 años desde el municipio hacia la comunidad, se proyecta como una oportunidad de la institución para sentar las bases de un futuro gobierno local, superando el enfoque de administración local.

La experiencia representa una innovación porque, junto con el esfuerzo y voluntad significativa para incorporar la opinión ciudadana en un instrumento, hasta este minuto de exclusivo manejo técnico, ha generado a nivel institucional un cambio de paradigma al interior de sus equipos respecto de la cultura laboral, fomentando en la actualidad un estilo participativo en el diseño de otros instrumentos de planificación municipal en elaboración.

Considerando que las metodologías participativas en los Instrumentos de Planificación Territorial aún se encuentran en terreno exploratorio en el país, este municipio junto a las organizaciones de la sociedad civil de Los Ángeles han sido pioneros al respecto.

El proceso de aprendizaje, susceptible de ser socializado, ha sido valioso como una fuente de enseñanzas y capacitación en lo conceptual, metodológico, operacional y jurídico, además de replicable para otros municipios chilenos que opten por un Modelo de Gestión Urbana Participativa con sus propios equipos profesionales.

Es necesario mencionar que, entre otras, la iniciativa ha contado con dos grandes fortalezas institucionales: la voluntad política y la voluntad técnica, representadas en las personas líderes como el alcalde y la asesora urbanista del municipio de Los Ángeles, quienes desde sus respectivas visiones, motivaciones, acuerdos y desacuerdos, han dado un contexto místico al desarrollo del proceso en los equipos profesionales y en los ciudadanos participantes.

Con claridad, transparencia y compromiso han persistido y han generado nuevos aliados para una causa que se inició siendo municipal, que luego comenzó a tomar vida también en la gente de la comuna, haciendo que la dinámica conjunción de ambos sectores, hoy se realce y se proyecte al futuro con instancias como la Oficina de Gestión Urbana y el Organismo Gestor de la Sociedad Civil, ambos productos del proceso.

El Plan Regulador de la comuna de Los Ángeles no será un instrumento más de planificación en un municipio, ya que junto con satisfacer la necesidad de ordenamiento territorial, expondrá al país el más valioso capital con que cuenta, que es “lo humano” de quienes allí habitan.

1. ANTECEDENTES DE IDENTIFICACIÓN

Código:	08/034/02
Nombre de la iniciativa:	Estudio “ Plan Regulador Comunal”
Comuna:	Los Ángeles
Región:	Bío Bío
Tipo de Organización:	Ilustre Municipalidad de Los Ángeles
Tema:	Planificación Local Participativa
Actores:	Autoridades y funcionarios municipales, Gobierno Regional, Organizaciones de la Sociedad Civil, Organismos Internacionales: Junta de Andalucía.
Área Geográfica:	Mixta
Responsable de la Iniciativa:	Daniel Badilla Alegría – Alcalde Vianet Quijón Torres – Asesora Urbanista
Dirección:	Caupolicán 399 – Los Ángeles
Fono:	43 – 409400 FAX: 43 – 409509
Correo-electrónico:	municipalidad@losangeles.cl

2. DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA

2.1 Contexto donde se inserta la experiencia:¹

La comuna de Los Ángeles, ubicada en la Octava Región del Bío-Bío, en la actualidad cuenta con una población de 164.531 habitantes, siendo la comuna con mayor concentración de habitantes respecto al total provincial en la región donde se inserta. La estructura morfológica de la ciudad está dada por un trazado urbano del casco antiguo, el cual se desarrolla desde la fundación de la ciudad hasta la década del 50. Desde esa época la ciudad comienza a expandirse en todas direcciones, especialmente hacia los sectores oriente y poniente, atendiendo al estilo de diseño que surge de las políticas urbanas iniciadas por el Estado a través de su respectiva institucionalidad.

La comuna muestra una tendencia similar a la del país, con una distribución de sexo equivalente a 49,2 % de varones y 50,8 % de mujeres. En relación a los antecedentes socioeconómicos la información CAS 2 señala que un 42,2 % de las familias son de menores ingresos, y de este porcentaje un 70,8 % se ubica en las zonas rurales y un 26,2 % en las zonas urbanas.

En el ámbito de las organizaciones sociales, cuenta con una red social que comprende un total de 52 juntas de vecinos en el sector urbano y 67 en el sector rural, agrupados en la unión comunal de juntas de vecinos. En el ámbito de las organizaciones funcionales destacan los comités de adelanto, de salud, de vivienda, de pavimentación, junto a las organizaciones de jóvenes, talleres de mujeres, adultos mayores, deportivos y culturales.

Las inversiones del sector forestal e hidroeléctrico realizadas entre los años 1986 y 1992 en las comunas cordilleranas aledañas a Los Ángeles provocaron un fuerte crecimiento poblacional, que posteriormente incidió en un acelerado proceso de demanda y construcción de viviendas así como también en requerimientos por servicios y comercio.

¹ Plan de Desarrollo Comunal, Ilustre Municipalidad de Los Ángeles 2000-2010.

La actividad económica principal de la comuna, de acuerdo a los datos que proporciona el Plan Comunal de Desarrollo, se relaciona con los servicios comunes en un 24,8%; agropecuario con un 21,8%; industria manufacturera con un 16,9%; comercio con un 16,2 % y en menor porcentaje transporte, construcción, servicios financieros, minas y canteras.

El crecimiento poblacional y productivo de la ciudad ha generado consecuencias ambientales comunes a estos procesos, pero que deberán ser materia de preocupación buscando armonía entre el desarrollo económico y la conservación del medio ambiente, de tal manera de no afectar la calidad de vida de la población.

Un elemento de contexto que marca la vida de la ciudad en lo social, medio ambiental y urbano, se presenta con la existencia de los esteros Quilpe y Paillihue, que atraviesan de oriente a poniente, y que marcan una característica que en el futuro pudiera dar un sello de identidad al incorporarse armónicamente al paisaje urbano.

Los Ángeles fue fundada en el siglo XVIII y su historia está asociada a su patrimonio arquitectónico y geográfico, la presencia de la cultura mapuche-pehuenche, la característica de “línea de fuertes” construidos en el período de la Colonia, su vinculación con Bernardo O’Higgins, históricamente reconocido como “vecino destacado”, al mismo tiempo que la ciudad se señala como su cuna militar y política.

Los mitos y leyendas, así como los objetos rituales mapuches, son parte de la cultura de esta ciudad, que en la actualidad presenta atractivos relacionados con su paisaje natural, pero también con la historia. El Salto del Laja, el fuerte San Carlos de Purén, entre otros, la presencia de ríos y esteros, que le han dado la nominación de la “comarca de los siete ríos”, son hitos geográficos que formarán parte del futuro de la ciudad que construye con su historia².

² Documento Identidad Conceptual Comunal. Los Ángeles, Chile. Ilustre Municipalidad de Los Ángeles. Agosto 2002.

2.2 Problema que busca resolver la experiencia y su génesis

Los Ángeles cuenta con un Plan Regulador vigente desde el año 1991 y modificado en 1999. Este instrumento de planificación establece un total de 16 zonas, cada una de las cuales está normada respecto a los usos de suelo y las condiciones de urbanización y edificación.

En los últimos 10 años la ciudad ha presentado un fuerte y rápido crecimiento poblacional y económico, lo que ha conformado un nuevo escenario para la realidad social y territorial de la comuna. No contar con una planificación territorial que contemple esta nueva realidad ha producido desajustes respecto al diseño de la ciudad, crecimiento inorgánico y por simple agregación, así como ausencia de espacios públicos para el encuentro social, la promoción de la cultura y la convivencia ciudadana.

Por otra parte, la ciudad ya no sólo cobija sus actividades tradicionales, sino que ha debido integrar tareas económico-productivas que han producido congestión vial, falta de un diseño urbano adecuado a la realidad actual, demandas sociales, de servicios y crisis con la identidad de la nueva realidad comunal, entre otras.

Este escenario motivó al municipio de Los Ángeles a iniciar un estudio actualizado del Plan Regulador Comunal, que presenta las siguientes innovaciones:

- *El uso de una metodología participativa en el diseño de los instrumentos de planificación territorial*, integrando a los profesionales del municipio conjuntamente con la sociedad civil organizada en la definición de visiones futuras para la comuna, considerando el patrimonio cultural que representan las personas y su historia, así como las visiones técnicas necesarias.
- *El enfoque integrador de la totalidad del territorio comunal*, incorporando la planificación territorial en tres niveles: nivel territorial o comunal; nivel urbano; nivel de centros poblados. El límite urbano aumenta sustancialmente a un radio de 12 km desde la Plaza de Armas, proponiendo tres áreas dentro del límite urbano: áreas consolidadas, áreas urbanizables y áreas especiales.

- *Incorporación del concepto de proceso dinámico y recursivo de gestión urbana, con presencia institucional en los barrios y una estrategia comunicacional orientada al diálogo permanente y a la obtención de consensos entre los ámbitos técnico, político y la sociedad civil.*

La mirada de este instrumento actualizado es que se transforme en “la expresión gráfica de un modelo de ciudad y comuna deseables para el futuro, cristalizada en una imagen objetivo propuesta, analizada y concertada por el mundo público, privado y social de la comuna”³.

Esta iniciativa innovadora en el diseño de planes reguladores surge en la década de 1990, a través de un Programa de Colaboración entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile y la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía de España. El municipio de Los Ángeles, dadas las transformaciones de la comuna y la necesidad de actualizar el instrumento, postula a un concurso para ciudades de tamaño medio y se adjudica la oportunidad de desarrollar este proyecto piloto.

El programa de colaboración de España se compromete a aportar recursos económicos y profesionales para capacitar en planificación territorial desde un enfoque de desarrollo sustentable, teniendo como uno de sus componentes esenciales el de la potenciación, es decir, el diseño de políticas y planes “con los ciudadanos y no para los ciudadanos”.

Este desafío hace que el equipo municipal promotor de la iniciativa, junto con capacitarse, visualice en el corto y mediano plazo la necesidad de generar a través del proceso de diseño del Plan Regulador una metodología de trabajo que consistió en la realización de las siguientes actividades:

- *Una primera etapa de capacitación intensiva al equipo municipal por parte de la Junta de Andalucía, respecto a metodologías de planificación estratégica y diseños participativos de instrumentos de planificación territorial.*

³ Ibid 1.

- *Acciones conjuntas y permanentes de diálogo, asambleas, cabildos, reuniones barriales, convenciones* con los representantes de la sociedad civil (Juntas de Vecinos, Cámara de Comercio, Colegio de Arquitectos, empresa privada, entre otros).

Los principales aspectos promovidos por la comunidad en cada una de estas jornadas participativas se orientaron, en una primera instancia, a la necesidad de ser informados técnicamente y proponer aspectos a considerar en el instrumento:

- *Un Plan Regulador que integre la totalidad del territorio comunal y que sea “sentido como propio” por la comunidad de Los Ángeles*, teniendo presente la armonía entre el medio ambiente, las actividades productivas, el paisaje, los asentamientos humanos, la cultura y la historia de la ciudad.
- *Un Plan Regulador que propenda a una estructura vial equilibrada* que descongestione el centro; reconocer y recuperar el patrimonio construido; diseñar los vacíos urbanos y considerar el camino a la localidad de Nacimiento como la puerta urbana principal de la ciudad.
- *Un instrumento que integre a las decisiones al sector privado, participando en el diseño del plan y aportando recursos para la ejecución de iniciativas que surjan a partir del mismo*, ejecutando proyectos en áreas urbanas determinadas y así colaborando con el ordenamiento de la ciudad.

Utilizando el bagaje de experiencias previas, la capacitación del programa de colaboración, pero por sobre todo las motivaciones e iniciativas locales, se definen los pasos metodológicos:

- Diseño metodológico, definición de propósitos y objetivos, identificación de actores, perfil y niveles de participación para la sociedad civil.
- Revisión de expediente urbano-comunal, recopilación de antecedentes, análisis del territorio desde el punto de vista geográfico, ambiental, económico, social y cultural.
- Propuesta previa en los niveles comunal y urbano, considerando zonificación, usos de suelo, indicadores urbanos y / o rurales, vialidad primaria y secundaria, identificación de áreas de riesgo, protección, resguardo y conservación.

- Anteproyecto, memoria explicativa, estudio de factibilidad de agua potable y alcantarillado, programa de actuación, ordenanza local, proyectos estratégicos y planos normativos.
- En forma paralela a estos procedimientos técnicos se trabaja con la comunidad en los niveles territoriales urbano, los siete centros poblados y la ciudad de Los Ángeles en base a 24 barrios. En estos espacios se producen encuentros, reuniones masivas y talleres grupales, abordando temas específicos o áreas geográficas determinadas.
- La participación ciudadana en el proceso estimula al equipo a crear formas amables, didácticas y amenas con el objetivo de informar, comunicar, relacionarse y obtener información válida para el proceso.
- Para las convocatorias, el equipo municipal operó a través de citaciones casa a casa, programas radiales locales, periódicos locales, entre otros.
- Las reuniones se implementaron con técnicas participativas, destacando la lluvia de ideas, rayado de planos, identificación de problemas relevantes en cada sector, selección y priorización de alternativas.

2.3 Los principales logros alcanzados por la experiencia hasta el momento

Esta experiencia se inserta en un contexto relevante desde la perspectiva institucional para el municipio de Los Ángeles. En este sentido, una oportunidad de financiamiento externo para su Plan Regulador Comunal genera la necesidad de mirarse a sí mismos como equipo y revisar su hacer cotidiano, respecto de los vínculos entre ellos y con la comunidad a que pertenecen. A partir de ese momento comienza un proceso permanente de significativos esfuerzos para fomentar la participación vecinal, demostrando sensibilidad y voluntad frente a todo lo que esa decisión implica.

A nivel institucional

Luego de tres años de trabajo con el objetivo de generar instancias de participación informativa, consultiva y decisional “*en conjunto con la gente de la comuna*” (entrevista a Vianet Quijón, arquitecto, Asesora Urbanista de la Ilustre Municipalidad de Los Ángeles), los logros al interior del equipo de trabajo se autodefinen como:

- Generación de confianzas recíprocas entre la sociedad civil y la institución municipal.
- Surgimiento de una mística al interior de los equipos municipales, generándose un clima organizacional propicio para compartir una visión con la comunidad y que les ha llevado a consolidar nuevas y buenas iniciativas en bien del desarrollo comunal.
- Capacidad para la superación de conflictos propios del proceso, tales como competencia en los liderazgos, mejor capacidad de negociación técnico-política, mejoramiento de equipos de trabajo, delegación de tareas, incidiendo en mejores competencias técnicas en bien del desarrollo comunal.
- Un equipo profesional municipal con capacidad de logro frente a los desafíos que impone un municipio moderno.
- Apertura frente a la diversidad, al aprendizaje desde lo cotidiano, al valor del sentido común frente a lo técnico, expresado en la comprensión y aceptación de las propuestas vecinales que -careciendo de respaldo técnico- aportan la vivencia de quienes habitan la comuna.
- Un contexto de acuerdos y comunicación abierta respecto a mirar como equipo y no como entes individuales, teniendo una visión consensuada para hacer gestión y creando ciudad de manera colectiva.

Estos elementos han permitido avanzar como equipo en la credibilidad por parte de las autoridades de la institución, teniendo importantes márgenes de libertad para el desarrollo de iniciativas y propuestas. El Alcalde de la comuna reconoce a plenitud la validez de su equipo y señala que *“la fuerza de la gestión municipal está instalada en ellos”*, por la madurez que han demostrado en los procesos en que se han involucrado y los logros obtenidos.

A nivel comunitario

Implementado en su etapa de diagnóstico y formulación a nivel de la comunidad, el Plan Regulador ha generado diversas reacciones según el ámbito:

- En las organizaciones de la sociedad civil, una percepción de *“haber sido parte de ese proceso pudiendo manifestar consultas, inquietudes, desacuerdos y acuerdos; con apertura por parte de las instancias técnicas y políticas del municipio”*

(Dirigente Social de la Junta de Vecinos Barrio Orompello, Los Ángeles, durante reunión con Junta de Vecinos).

- Los jóvenes de la comuna representados por el Centro de Alumnos del Liceo Comercial, destacan que su vinculación con el proceso les permitió mayor información y conocimiento respecto del quehacer municipal, aspecto que trasciende a lo específico del Plan Regulador, dado que perciben en la institución “*profesionales y autoridades abiertas al público*” (*alumna del Centro de Alumnos del Liceo Comercial Los Ángeles, durante un Taller Grupal*). No obstante su opinión poco favorable respecto a las posibilidades de desarrollo, la dinámica social, cultural y los aspectos urbanos de la ciudad, surge en ellos la idea de una ciudad “*que puede tener futuro*” (*Presidente del Centro de Alumnos del Liceo Comercial Los Ángeles, durante un Taller Grupal*), y a la cual volverían si tuvieran oportunidad de ejercer en el ámbito político o profesional.
- Los profesionales de la arquitectura señalan que este proceso y su posibilidad de participar los ha puesto en estado de alerta “*aprendiendo a ser proactivos*”, despojándose y enseñando a despojarse de “*los temores del cambio*” (*Representante del Colegio de Arquitectos, durante un Taller Grupal con profesionales y representantes de organismos profesionales y del comercio de la ciudad*). Por otra parte, también está instalada en ellos la confianza básica respecto de que las propuestas y observaciones han sido acogidas e incorporadas. Destacan que este proceso “*puso a la ciudad movilizadada en torno al Plan Regulador, más allá de apoyos o discrepancias*” (*representante de la Cámara de Comercio, durante un Taller Grupal con profesionales y representantes de organismos profesionales y del comercio de la ciudad*). Este grupo de la sociedad civil se muestra optimista respecto al futuro en el proceso de aplicación de este instrumento, destacando como los ejes del proceso:
 - Consenso para las futuras decisiones, lo que no significa ausencia de conflictos.
 - Un instrumento asociado a la historia y cultura de su gente.
 - Un ejercicio de democracia y madurez política por parte de la comuna y sus instituciones.
 - Un fuerte liderazgo y gestión política de la autoridad comunal frente al proceso.
 - La fuerte difusión y cobertura de prensa a nivel local que ha mantenido el proceso.

- Un equipo profesional abierto y transparente, que ha reconocido el rol de los actores locales en el proceso.
- Las organizaciones sociales actualmente visualizan logros a largo plazo, pero el contacto cercano con el municipio les ha permitido despojarse de la “*desconfianza histórica (en el sentido que) la comunidad cree en la medida que ve hechos*” (representante de la Cámara de Comercio, durante un Taller Grupal con profesionales y representantes de organismos profesionales y del comercio de la ciudad). Tienen claro que este instrumento de planificación abrirá una oportunidad de desarrollo ordenado para sus localidades y que sus perspectivas futuras se relacionan en forma sistémica con lo que ocurra en la ciudad de Los Ángeles y su actividad económica.

La fortaleza está representada por el acercamiento generado con el municipio, mayor comunicación y acceso a información; sin embargo, permanece en ellos la inquietud respecto de que ésta debiera ser una práctica permanente de la institución y no un hecho aislado para un evento puntual. Se necesita más diálogo, la comunidad espera que esta vez sea el inicio de una permanente, extensa y prolífica conversación.

En general, uno de los principales logros es la comunicación que se genera en una comunidad informada, con una institución que comprende la importancia de la articulación con el mundo de la sociedad civil, “*se logrará la aprobación de un plan novedoso e interesante, mejor que todos los anteriores, porque la comunidad lo conoce y ha sido parte de él*” (entrevista con arquitecto participante en el proceso).

No se perciben temores respecto de la aplicación futura, porque está planteado con coherencia, integrando las miradas desde lo industrial, lo económico, lo comercial, lo profesional y lo vecinal. Existe además la claridad que es un instrumento flexible, donde cada actor tiene espacio para opinar y ser acogido organizadamente.

En términos específicos es posible indicar tres grandes áreas de logros:

Tabla N° 1: Principales logros según áreas

Área Institucional	Área Privada	Área Comunitaria
Generó involucramiento y compromiso a nivel político y profesional, fortaleciendo los vínculos internos y consolidando la conformación de un equipo de trabajo.	Los inversionistas convinieron la ejecución de proyectos en áreas urbanas determinadas como "vacíos", lo que permite desde ya un ordenamiento de la ciudad.	Una parte de la comunidad en barrios y localidades se involucró conociendo e incidiendo en el diseño de este instrumento de planificación y valorando sus potencialidades, lo que ha sentado bases sólidas para una participación activa en la gestión del desarrollo comunal.

Fuente: En base a información proporcionada por la experiencia durante la documentación.

2.4 Las principales dificultades en su implementación

El planteamiento formulado por el municipio de Los Ángeles se ha encontrado con distintos tipos de dificultades:

- De carácter legislativo, por cuanto la Ley de Urbanismo y Construcciones no tiene contemplada la planificación comunal incluyendo el territorio rural y urbano. Sin embargo, se encuentran en un intenso proceso de negociación y propuesta que pueda conducir a la modificación de la normativa vigente, dado el impacto y la expectativa que esta iniciativa piloto ha generado en el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de la VIII Región.
- Desde la sociedad civil, en particular el sector agricultura, compuesto por parceleros y empresarios agrícolas del rubro agropecuario y maderero principalmente, respecto a la regulación de una parte del área rural. Ellos visualizan un obstáculo futuro para el ejercicio de sus actividades y perciben que esta regulación les impedirá beneficios como subsidios rurales, de riego y otros. Cabe señalar que el sector mencionado representa una de las principales actividades económicas y por tanto es una importante fuente laboral para la comuna.
- Contingencias del poder económico y político que muchas veces sobrepasan a los instrumentos reguladores. La oportunidad de este Plan Regulador es precisamente

porque reconoce el valor de la opinión y la decisión de las personas, por tanto existe una mejor posibilidad de empoderamiento y transparencia frente a su futura implementación.

Estas dificultades están siendo abordadas por el equipo y han significado la puesta en marcha de estrategias diferentes para la conversación. Aun existiendo voluntad institucional de negociación, se percibe un grado de incertidumbre respecto a las posibilidades frente al poder político y económico representado por el sector de la agricultura.

Existe en la institución municipal la convicción del consenso mayoritario y la validez que representa la generación participativa del Plan Regulador por un lado, y por otro, la claridad de que estos conflictos deben trabajarse como parte del proceso, ya que la participación ciudadana democrática contempla discrepancias y éstas son una oportunidad para el diálogo, los acuerdos y las modificaciones.

2.5. Recursos con que ha contado y cuenta la experiencia

En el siguiente cuadro se puede observar los principales recursos financieros con los que contó la experiencia:

Tabla N° 2: Recursos económicos de la experiencia

Año	Cantidad	Institución
Año 1996	\$ 12.000.000	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
Año 1998 - 2000	\$ 30.000.000	Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía
Año 1999 - 2000	\$ 20.000.000	Municipalidad de Los Ángeles

Fuente: Ilustre Municipalidad de Los Ángeles, Dpto. de Asesoría Urbana, septiembre 2002.

En relación al equipamiento y materiales para el desarrollo del proceso, se han invertido los aportes financieros de las instituciones antes señaladas, al igual como se hizo con la contratación de profesionales de apoyo.

El equipo interdisciplinario de profesionales a cargo del proceso son funcionarios de la Municipalidad de Los Ángeles pertenecientes a la planta municipal, por tanto

son financiados por el municipio a través de sueldos y horas extraordinarias, situación que además ocurre para traslado a terreno en vehículos municipales.

El equipo permanente del Plan Regulador está formado por cinco arquitectos, dos ingenieros ambientales, un ingeniero industrial, cuatro dibujantes, un sociólogo, una periodista y dos secretarías, quienes independiente de sus tareas cotidianas desarrollan el proceso de reformulación del Plan Regulador Comunal.

Se incorporaron y aportaron también en el proceso tres estudiantes en práctica de arquitectura, quienes cumplieron funciones de levantamiento de calles, diseño de seccionales, proyectos y dieron apoyo relevante en los talleres con la comunidad.

3. FORTALECIMIENTO DE CIUDADANÍA

3.1 Desarrollo de la perspectiva de derechos

La instauración de la participación en la actualidad representa una posibilidad histórica a favor de la democratización de las políticas públicas. Asimismo, existe la convicción de que una condición indispensable para ello pasa porque estos procesos se localicen en los espacios territoriales como instancias válidas de decisión. Existiendo aún en los municipios de Chile una visión de administración local, más que de gobierno local, el de Los Ángeles ha innovado precisamente en este aspecto.

A partir de la reformulación de los instrumentos de planificación municipal, como el Plan de Desarrollo Comunal, Plan de Gestión Municipal, Plan Regulador Comunal, plantean su misión que en lo sustancial “aspira a construir con todos una comunidad acogedora, en la que se potencian, promueven y protegen los espacios familiares y las tradiciones de nuestra tierra; permitiendo el desarrollo e integración de todas las personas que la habitan, especialmente las del mundo rural, y aportando sus habilidades y capacidades al desarrollo ambientalmente sustentable de la provincia, región y país.”⁴

⁴ Ibid 1.

Esta misión institucional refleja una señal de reconocimiento al ciudadano como sujeto de derecho, miembro de una comunidad con una determinada identidad, y declara su intención de propiciar las condiciones institucionales para que esos derechos sean efectivamente ejercidos.

La propuesta surgida desde la institución municipal reconoce en las organizaciones de la sociedad civil un actor local con quien promover una comunicación activa, que piense integralmente y que sea capaz de actuar colectivamente en la gestión local.

El Plan Regulador Comunal de Los Ángeles, planteado como proceso permanente, ha fortalecido las capacidades cívicas de personas y organizaciones sociales. A partir de la interacción activa y permanente con el municipio y entre ellos, inician una acumulación de vivencias comunes, un diálogo constructivo que le da identidad a las iniciativas locales, un incipiente movimiento pro desarrollo humano sustentable y el surgimiento de redes. Estos elementos se proyectan hacia el futuro como fortalecedores del proceso de empoderamiento ciudadano.

3.2 Capacidades Instaladas o Potenciadas

El proceso de reformulación del Plan Regulador es una experiencia pionera en el ámbito de la planificación territorial, particularmente porque ha sido desarrollado por los propios profesionales del municipio. Desde su mirada y desde las organizaciones sociales existen nuevas capacidades a partir del desarrollo de la experiencia, reflejadas en:

- Un mejoramiento sustancial en la capacidad de planificar localmente y como equipo interdisciplinario desde el municipio, teniendo especial consideración con el medio ambiente, historia y cultura.
- Un fortalecimiento de espacios de confianza, estimulando la generación de nuevas iniciativas en programas y proyectos conjuntos, despertando a la comunidad y al municipio de un largo período de inercia en su relación: *“estamos dispuestos y comprometidos para aportar con recursos y trabajo a los proyectos que se ejecuten hoy y en el futuro”* (dirigente vecinal de la localidad de Santa Fe, Comuna de

Los Ángeles).

- El diseño de una metodología flexible acorde a las necesidades y realidades de las organizaciones de la sociedad civil de Los Ángeles, con reconocimiento a la idiosincrasia de su gente y evitando con ello intervenciones poco acertadas que ocurren cuando vienen consultores externos que sólo se involucran superficialmente.
- La capacidad de tomar decisiones en forma conjunta, analizada y discutida, dando sentido con ello a una práctica democratizadora y a un municipio con capacidad de constituirse en gobierno local.
- La integración de la visión política alcaldicia con la visión técnica en un proceso de planificación, donde ha existido apertura de ambos sectores para escucharse, aceptarse en la diversidad y dejarse asesorar mutuamente.
- La capacidad de un aprendizaje y retroalimentación mutuos: *“los técnicos aprenden de la gente y la gente aprende de los técnicos, eso le da consistencia a lo que hacemos juntos”* (dirigente de la Cámara de Comercio en entrevista grupal con representantes de la comunidad de Los Ángeles). Por lo tanto, la planificación pasa a ser un elemento que se acerca a la vida cotidiana, que valora el aporte del sentido común, satisface las necesidades, dimensiona las expectativas y trasciende a los equipos técnicos dándole un “rostro humano” a sus instrumentos.
- Incorpora los conflictos al proceso y los hace “parte de”, como estrategia para ser resueltos.
- Integra las bases para un nuevo paradigma en la cultura laboral e institucional, que distingue a este municipio respecto de su gestión para el desarrollo local a través del trabajo en equipo, delegación de tareas, e intercambio de información, por ejemplo.
- Cuenta con la voluntad de las organizaciones de la sociedad civil, que no ven en el proceso del Plan Regulador un esfuerzo aislado de acercamiento, sino una intención real de involucramiento en las decisiones que sean pertinentes.

Estos elementos sustentan una visión común de haber instalado capacidades institucionales y ciudadanas que contribuirán a promocionar una gestión permanente y complementaria de participación ciudadana informativa, consultiva y, en el futuro, deliberativa.

3.3 Rol del Ciudadano

En el proceso del Plan Regulador de Los Ángeles, el tema de la metodología participativa surge por requerimiento de la fuente de financiamiento internacional, en este caso, la Junta de Andalucía. El rol que juega la capacitación a los profesionales del municipio es esencial en el proceso, ya que permitió a éstos asumir prontamente el reconocimiento del rol protagónico a jugar por los ciudadanos y sus organizaciones.

Pudiera observarse que esta participación surge de una “oferta institucional”, lo que en rigor es así. Sin embargo, en el transcurso del proceso y como parte del aprendizaje surge la convicción, más allá del requerimiento, lo que comienza a socializarse en la institución y a generar una influencia real en la gestión interna.

A partir de ese momento se empieza a entretener una nueva forma de relación con la ciudadanía y se asume en propiedad la construcción conjunta del Plan Regulador. Este hito, que tiene su lectura desde lo institucional, no es menor porque la ciudadanía de nuestro país está por lo general desencantada de la instrumentalización que de ellos han hecho las instituciones estatales.

En este caso, los vecinos asistieron, se informaron y propusieron la definición de límites de barrios, usos de suelo en los barrios, vialidad de los centros poblados menores, definición de proyectos estratégicos para sus barrios, entre otros.

Desde las organizaciones de la sociedad civil que participaron, consideran que han tenido un rol activo y relevante en comparación con el diseño de los anteriores planes reguladores en los años 1960, 1980, 1991, donde existía la sensación de que *“las decisiones ya estaban tomadas”* (profesional del Colegio de Arquitectos, durante reunión con arquitectos en Los Ángeles).

En este nuevo proceso, han sido invitados y consideradas sus observaciones, ha existido voluntad y liderazgo político desde el municipio. Han aprendido a conocer la gestión municipal y valorar a sus funcionarios, llegando a la conclusión que están frente a *“un municipio sensible a los temas del diseño urbano y de la organización social”* (profesional del Colegio de Arquitectos).

En la actualidad, debido a la mejor información pueden ellos informar oportuna y fidedignamente a sus organizaciones, al mismo tiempo que colaborar en armonizar las decisiones institucionales, actuando concertadamente y criticando cuando es preciso, con la certeza de ser escuchados.

La apertura del Municipio de Los Ángeles al proceso participativo en instancias informativas y consultivas ha permitido considerar en el diseño elementos del entorno, la diversidad social, económica y cultural desde la ciudadanía, incidiendo en mejorar la calidad y el apoyo comunitario a las decisiones. Si bien este factor no asegura un “éxito total”, sí se cuenta con una mayor adhesión a través de un efecto multiplicador. Se espera que la aplicación del Plan, junto con ser técnicamente consistente, responda certeramente a los problemas que actualmente presenta la ciudad como consecuencia de su crecimiento explosivo.

Por otra parte, la iniciativa ha fortalecido la identidad local y a la ciudadanía en sus vínculos con el municipio y viceversa. Hay una nueva visión que da cuenta de lo técnico-político de las decisiones municipales, el incipiente pero sólido ejercicio de deberes y derechos ciudadanos, elementos condicionantes de lo que en el futuro puede transformarse en fortalezas y oportunidades para promover un gobierno local plenamente democrático.

4. GESTIÓN VÍNCULOS ESTADO - SOCIEDAD CIVIL

4.1 Calidad de los Vínculos

Como ya hemos visto en puntos anteriores de este documento, la instauración de la participación en esta experiencia ha representado en primera instancia un requerimiento y luego una opción que, aun siendo bien valorada, no garantiza la adhesión general. Existen en toda comunidad actores con mayor o menor poder, o dificultades, como en este caso el sector agrícola que se siente afectado por las decisiones.

Si bien las propuestas del nuevo plan regulador han sido bien evaluadas por la comunidad, existen conflictos latentes que, sin afectar en forma genérica la calidad de los vínculos con la sociedad civil, son elementos que aún requieren de una mayor y más persistente intervención institucional.

A pesar de este elemento de incertidumbre, es necesario destacar el esfuerzo mancomunado y la mirada por el bien colectivo en que se han concertado el Municipio de Los Ángeles, la Junta de Andalucía de España, y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo para financiar y ejecutar íntegramente la iniciativa. Operaron como contraparte técnica la Secretaría Ministerial de Vivienda de la VIII Región, Secretaría Ministerial de Agricultura y Comisión Nacional del Medio Ambiente, quienes han manifestado que se trata de un modelo a replicar.

Respecto de las organizaciones comunitarias de la sociedad civil, han estado presentes juntas de vecinos, corporaciones de desarrollo, asociaciones de discapacitados, agrupaciones de mujeres y juveniles, organizaciones productivas, organizaciones indígenas, organizaciones gremiales y sindicales, Colegio de Arquitectos, Cámara de Comercio, organismos privados, cooperativas, así como también representantes de la Iglesia y el Liceo Comercial de la comuna.

Sin la participación e involucramiento activo de estos organismos, un proceso de planificación participativa como éste no es sostenible en el tiempo, ni económica ni socialmente. Su rol ha sido decisivo en objetivos y estilos de trabajo, con información, discusión, análisis, propuestas y consensos. De lo contrario estaríamos frente a un instrumento tradicional de planificación para planes reguladores y sus respectivas metodologías aplicadas históricamente.

4.2 Espacios de participación y relevancia de los impactos institucionales

En la actualidad, los municipios chilenos disponen de instrumentos legales para proceder y proyectar una gestión estratégica y participativa. La Ordenanza de Participación Ciudadana contempla plebiscitos, cabildos, audiencias públicas y privadas.

Los espacios de participación implementados en el proceso de reformulación del Plan Regulador de Los Ángeles están asociados a mesas de trabajo, asambleas, reuniones y consultas de opinión. Asimismo, el municipio ha generado una estrategia comunicacional de imagen corporativa, integrando prioritariamente la difusión del Plan Regulador en la comunidad.

El diseño del Plan Regulador actual está propuesto a 28 años, con retroalimentación permanente cada cuatro años, entendiendo el rápido y dinámico proceso de crecimiento de la ciudad. *“No hemos pensado en planificar sólo para nuestra gestión alcaldía, estamos mirando por sobre las contingencias legales y políticas de la institución y posicionándonos en un sentido de desarrollo sustentable que tenga trascendencia a nivel de nuestra gente, la comunidad, los privados, los profesionales, los jóvenes, todos quienes han participado y han sido trascendentes en las decisiones que hemos tomado para este Plan” (entrevista con Daniel Badilla Alegría, Alcalde de la Comuna de Los Ángeles).*

Un espacio de participación que debe fortalecerse en la continuación del proceso es la incorporación política de los Concejos Municipales. Este Plan Regulador ha contado con voluntad política alcaldía, pero existe también la claridad de que su aprobación no pasa sólo por ese elemento, sino por una decisión y discusión política del Concejo Municipal.

Es una tarea pendiente la de activar la participación del Concejo en el proceso, no obstante en la actualidad apoyan y colaboran. A juicio del Alcalde y también del equipo técnico, esta instancia debiera cumplir un rol más activo en el proceso.

Tabla N° 3: Las estrategias para el futuro

A nivel institucional	A nivel de organizaciones locales
<ul style="list-style-type: none"> Formar una Oficina de Gestión Urbana, encargada de la negociación y marketing de los instrumentos de planificación municipal (Plan de Desarrollo Comunal, Plan Regulador, Plan de Gestión Interna). Su objetivo será poner a disposición de la comunidad y privados la información integral e interrelacionada que permita un crecimiento orgánico y sustentable de la ciudad. En el plano organizacional, esta tarea será complementaria con las actualmente realizadas por SECPLAN y por Asesoría Urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> Conformar un Organismo Gestor, en la idea de que participe activamente la ciudadanía organizada a través de una mesa de trabajo permanente. Su objetivo será representar a los sectores sociales de la comuna, tomando decisiones y articulándose con el equipo ejecutivo de la Oficina de Gestión Urbana.

Fuente: En base a información proporcionada por la experiencia durante la documentación.

Ambas iniciativas surgieron del proceso participativo institucional, como propuesta de los equipos funcionarios del municipio para el diseño del Plan de Gestión Interna Municipal, cuya implementación está proyectada una vez aprobado por el Concejo Municipal y las instancias legales-administrativas del municipio en el período 2003.

5. CONCLUSIONES Y COMENTARIOS

La experiencia de diseño participativo del Plan Regulador de Los Ángeles cuenta con prácticas innovadoras, entre cuyas fortalezas destacan una serie de aspectos.

- La consideración del territorio urbano y rural en forma integral constituye un concepto esencial para incorporar criterios de sustentabilidad a la evaluación de opciones de desarrollo.
- La voluntad institucional política-técnica evidenciada desde el municipio por promover la reflexión en torno a temas locales que afectan directamente a la comunidad, generando al mismo tiempo un diálogo con perspectivas de futuro.
- La permanente reflexión e involucramiento en temas de planificación permite entregar a los ciudadanos herramientas de juicio técnico que se suman a sus habilidades organizativas y de negociación. Con ello los Planes Reguladores dejan de ser un tema distante, difícil e invisible para la ciudadanía.
- Esta experiencia destaca porque innova en metodologías para el diseño de planes reguladores participativos, pero con la particularidad de ser un trabajo realizado por el propio equipo profesional del Municipio de Los Ángeles.
- Destaca la conciencia adquirida en cuanto a una nueva forma de aproximarse a la comunidad y a la necesidad de considerar a sus diferentes actores.
- Como resultado de este proceso se han generado, desde la visión institucional, cambios en el estilo de relación al interior del municipio, representando un potencial que en adelante incide en la generación de una nueva cultura laboral.
- La voluntad política alcaldía demostrada en la promoción, apoyo y participación activa en el proceso de diálogo y conversación en terreno.

Respecto de sus debilidades, se asocian esencialmente a :

- La larga data del proceso de reformulación del Plan Regulador.
- No haber previsto los escenarios adversos frente a los cambios, anticipando los quiebres que hoy se presentan como una amenaza. Este punto, relacionado con la inexperiencia, visto en positivo ha proporcionado un nuevo aprendizaje y desafíos.
- La débil incorporación de la instancia de decisión política del municipio, como es el Concejo Municipal, que sólo ha sido de nivel informativo, pudiendo incidir en hacer menos expedito el proceso de aprobación municipal del Plan Regulador.

En términos globales, el diseño participativo del Plan Regulador de la comuna de Los Ángeles es una experiencia que se ejecuta con una fuerte voluntad técnica, política y ciudadana, con apertura frente a las nuevas oportunidades sociales y económicas que brinda la vida de ciudad en el siglo XXI. Genera en la institución y en la sociedad civil una postura que se puede resumir citando a Humberto Maturana: ***“toda comunidad existe como una red de procesos, actos, encuentros, emociones, técnicas, que configuran un sistema de relaciones de convivencia que penetra en todos los aspectos del vivir... lo deseable y lo no deseable, lo legítimo y lo ilegítimo, lo hermoso y lo feo, lo honesto y lo deshonesto, lo aceptable y lo no aceptable en el convivir de la comunidad...”***⁵.

La visión de largo plazo, la mantención y transversalidad del proceso de sensibilización para la participación, las estrategias institucionales (oficina de gestión urbana y organismo gestor de la sociedad civil), la necesidad de generar viabilidad legal e institucional desde el Estado y el conflicto con el mundo de la agricultura, son los grandes desafíos de esta experiencia.

Junto a lo anterior, están instalados los aprendizajes técnicos, la convivencia humana, el despertar frente a temas culturales, medioambientales e históricos. Por tanto, la implementación del Plan Regulador es optimista y visionaria, en la comunidad

⁵ Maturana, Humberto. Transformación en la Convivencia. Primera Edición. Año 2001. Chile.

existe la percepción de que este instrumento de planificación pudo haber sido *“otra experiencia más de esos fríos y distantes planos”* (entrevista con Vianet Quijón, Asesora Urbanista de la Municipalidad de Los Ángeles).

Al considerar la idiosincrasia y visión colectiva desde la comunidad se generó un movimiento, si no universal, al menos en todos aquellos actores que entendieron la relevancia *“de una ciudad que construiremos entre todos, porque es la nuestra y la queremos”* (representante del Colegio de Arquitectos, en entrevista grupal con dichos profesionales). Hoy se sienten parte del proceso que vive Los Ángeles, que despierta y se proyecta con fuerza. Como señaló un profesional de la comuna, es mejor para todos que el municipio y nosotros hayamos entendido y aceptado que *“la vida cotidiana tiene la razón”* (arquitecto del Municipio de Los ángeles, en entrevista grupal con equipo municipal de profesionales).