

IICA/PM-  
CRS-CL-  
2001-06

# MUNICIPIO Y FOMENTO PRODUCTIVO COMUNAS DE CANELA Y PUTAENDO

Heloisa Schneider



AGENCIA DE COOPERACIÓN  
DEL IICA EN CHILE

IICA





**IBRA**  
BIBLIOTECA VENEZUELA  
\* 2 - MAYO 2002  
**RECIBIDO**

00001073



# **MUNICIPIO Y FOMENTO PRODUCTIVO COMUNAS DE CANELA Y PUTAENDO**

**Heloisa Schneider**

**AGENCIA DE COOPERACIÓN  
DEL IICA EN CHILE**

IICA  
BRI CRS/CL  
No. 2001-06

**Municipio y Fomento Productivo. Comunas de Canela y Putaendo**  
**Heloisa Schneider**

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA),  
Agencia de Cooperación en Chile

041578

**Las ideas y planteamientos contenidos en este documento son propios del autor y no representan, necesariamente, el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.**

**Serie de Publicaciones Misceláneas**  
**ISSN-0534-5391**  
**CRS/CL-006-2001**  
**88 páginas**

**Inscripción Nº 123.737**  
**Diciembre, 2001**

**Editado por la Agencia de Cooperación del IICA en Chile**  
**Corrección y composición de textos: Geraldine Sagredo M.**  
**Portada: Geraldine Sagredo M.**

**Santiago - Chile**

# INDICE

<b>Presentación .....</b>	<b>7</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>9</b>
<b>1. La planificación desde el municipio: herramientas e instancias .....</b>	<b>11</b>
<b>2. El fomento productivo es una tarea del municipio .....</b>	<b>17</b>
<b>3. Participación y conflictos.....</b>	<b>22</b>
• Consejo Económico Social Comunal (CESCO).....	24
• Comité de Desarrollo Local (CDL) .....	25
• Realidad en las comunas de Canela y Putaendo....	26
a. Comuna de Canela .....	26
b. Comuna de Putaendo .....	26
• Algunos conflictos .....	27
<b>4. Conclusiones .....</b>	<b>29</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>36</b>
<b>Anexo 1</b>	
<b>Comuna de Putaendo, V Región .....</b>	<b>39</b>
A. Antecedentes de la comuna .....	39
B. Estructura administrativa del municipio .....	50
C. Instrumentos de planificación en el ámbito municipal...	52
c.1. Plan de Desarrollo Comunal .....	52

c.2. Plan de Desarrollo Comunal Sector Agropecuario...	53
c.3. Plan de Desarrollo Integral del Riego Valle	
Putando .....	55
c.4. Plan Regulador .....	56
D. El municipio como articulador del fomento productivo..	57
E. Entidades que desarrollan iniciativas de fomento	
productivo agrícola en la comuna .....	61
• INDAP .....	61
• FOSIS .....	62
• Obispado de San Felipe .....	64

## **Anexo 2**

<b>Comuna de Canela, IV Región .....</b>	<b>65</b>
A. Antecedentes de la comuna .....	65
B. Estructura administrativa del municipio .....	76
C. Instrumentos de planificación en el ámbito municipal...	78
c.1. Plan de Desarrollo Comunal .....	78
c.2. Diagnóstico comunal .....	79
c.3. Plan de Desarrollo Agrícola .....	80
c.4. Plan Regulador .....	81
D. El municipio como articulador del fomento productivo..	81
E. Entidades que desarrollan iniciativas de fomento	
productivo agrícola en la comuna .....	85
• INDAP .....	85
• FOSIS .....	86
• SUBDERE .....	87



# **PRESENTACIÓN**

*El trabajo que se presenta en este documento formó parte de un proyecto más amplio, cuyo fin era mejorar el conocimiento de las nuevas situaciones del mundo rural. Sabido es que, entre ellas, se destaca el nuevo rol que los municipios han asumido en cuanto a desarrollo local.*

*La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades reconoce justamente ese rol y otorga a los municipios funciones coordinadoras y de fomento en materia de desarrollo productivo y comunitario. Esto es coincidente también con la percepción, ya generalizada, que tiene la ciudadanía de que los municipios son instancias articuladoras y de fomento donde es posible gestionar recursos, resolver problemas colectivos y hacer realidad la participación de la comunidad en las decisiones que afectan la vida colectiva.*

*A través de datos recogidos en dos comunas rurales del país: Putaendo y Canela, el estudio pretende mostrar cómo se han concretado estas nuevas funciones. Para lo anterior, se identificaron las modalidades de participación, los conflictos, las fortalezas y las debilidades de la normativa imperante y las soluciones que se han encontrado para un adecuado uso de los recursos escasos. Este estudio se acompaña de una caracterización socioeconómica de cada comuna, con especial atención al tema de pobreza y a los instrumentos e instancias de participación comunitaria.*

**JOSÉ NAGEL AMARO**  
*Representante del IICA en Chile*



# INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N°18.695, ha otorgado a los municipios nuevas funciones y atribuciones relacionadas con el fomento productivo local y la promoción del desarrollo comunitario. También, ha planteado los lineamientos para que tanto los municipios como la ciudadanía, en general, enfrenten el enorme desafío político que representa llevar a cabo esta tarea, tras más de un siglo de centralismo estatal y menoscabo de la cultura cívica.

Sin embargo, esta Ley no sólo otorgó nuevas tareas al municipio, sino también exhortó a sus estamentos políticos y técnicos a trabajar asociados a un capital social, capacidades, redes y sinergia de la ciudadanía comunal. A pesar de que esta ciudadanía ha empezado a asomarse de forma evidente, dejó de ser capaz de desarrollar actitudes y conductas participativas y, por lo tanto, los municipios han debido, además de readecuar su estructura y metodología de trabajo, incluir la educación cívica de los ciudadanos e identificar a “interlocutores válidos” para facilitar así los procesos de concertación.

En este contexto, el presente estudio se ha propuesto reconocer cómo los municipios interpretan y desempeñan estas nuevas funciones, principalmente en lo relativo al desarrollo local y fomento productivo. Para esto, se tomaron como referencia las comunas de Canela y Putaendo<sup>1</sup>, localizadas en las Regiones IV y V, respectivamente. Estas comunas fueron seleccionadas en función de las diversas

---

<sup>1</sup> Canela: IV Región; 10.140 habitantes; 2.182,4 km<sup>2</sup>. Putaendo: V Región; 12.806 habitantes; 1.474,4 km<sup>2</sup>. En los anexos 1 y 2 está la información detallada por comuna.

iniciativas de desarrollo implementadas, ya sea después o antes de la aplicación de la Ley.

En estos municipios se revisó información sobre la planta de funcionarios, los programas utilizados y los generados a partir de iniciativas propias y sus respectivas evaluaciones (cuando hubiese), a fin de establecer las motivaciones de cada caso, así como el rol que desempeñó en ellas la comunidad local. Se describieron, además, las acciones locales más importantes desde el punto de vista de su aporte efectivo para proponer soluciones a problemas reconocidamente significativos en el desarrollo de la comuna y a algunos conflictos desencadenados en el marco de sus respectivos procesos. //

Igualmente, se buscó reconocer el rol y la participación de algunas instituciones en dicho proceso, como el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, entre otras, y también el grado de integración y vinculación entre ellas y con los municipios.

# **1. LA PLANIFICACIÓN DESDE EL MUNICIPIO: HERRAMIENTAS E INSTANCIAS**

En Chile, opera un sistema de planificación que reconoce los centros urbanos como parte de un sistema regional, el que, a su vez, es parte del sistema nacional. Sin embargo, teniendo en cuenta que la mayoría de los instrumentos diseñados para la planificación se encuentra bajo la tutela del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de la División de Desarrollo Urbano, estos se limitan al área urbana en desmedro de los espacios rurales.

Dichos instrumentos, que se reconocen como indicativos y normativos o impositivos, tienen por marco general la Política Nacional de Desarrollo Urbano y la Ley General de Urbanismo y Construcciones de 1975, con su correspondiente Ordenanza General y Normas Técnicas, donde están incluidos, principalmente, aquellos instrumentos de aplicación comunal (Ducci, 1998).

Los instrumentos normativos son aquellos que cuentan con fuerza legal, es decir, tienen fuerza de ley para imponer criterios de planificación del territorio. En el ámbito municipal, están el Plan Regulador Comunal, el Plan Seccional y el Límite Urbano.

Los indicativos, como su nombre lo sugiere, no tienen poder impositivo, pero sí son atractivos para los actores económicos y sociales y pueden o no tener consecuencias en el ordenamiento del territorio. El Plan de Desarrollo Comunal, PLADECO, es de índole indicativa, aunque en los términos que lo define la Ley y de acuerdo con sus propias características, debe dirigir el proceso de toma de decisiones y permitir la conducción de la comuna de forma

realista, además de facilitar la coordinación de las acciones del sector público y orientar las del sector privado. Este instrumento, al ser indicativo, ha permitido que las comunas se conozcan a sí mismas, puesto que su elaboración exige un acabado diagnóstico que debe incluir también el ámbito rural.

Las comunas estudiadas cuentan con, al menos, uno de los instrumentos anteriormente mencionados y, según los respectivos alcaldes: “estos han permitido a las municipalidades manejar su presupuesto de manera más eficiente y orientar las iniciativas a la población y al territorio que realmente dependen de este tipo de aporte para revertir la situación de pobreza que las aqueja” (Alcalde de Canela, 2000).

Ambas comunas cuentan con el Plan de Desarrollo Comunal, aun cuando en Putaendo en el 2000 todavía se estaba elaborando.

Para la fecha de realización de este estudio, la comuna de Canela contaba con un Plan de Desarrollo Comunal que había sido diseñado en 1996; incluso, tenía otro ya aprobado por el Concejo Municipal, el que entraría en vigencia cuando caducara el anterior, en el 2001.

En Putaendo, por su parte, el diseño de este Plan comenzó a concretarse recién en 1999 y, según lo programado por las autoridades locales, estaba previsto que entraría en vigencia a fines del 2000.

Putaendo cuenta, asimismo, con un par de herramientas adicionales, específicamente diseñadas para el ámbito rural. Una de ellas es el Plan de Desarrollo Comunal sector Agropecuario, cuyo principal objetivo es mejorar la calidad de vida de los habitantes rurales, a través de acciones concretas que buscan integrar el sector pobre de la población al plan de desarrollo de la comuna. La otra herramienta adicional es un plan de riego o Plan de Desarrollo Integral del Riego Valle Putaendo. Las

propuestas insertas en este Plan apuntan a la urgencia de la construcción de un embalse de regulación en el sector Alto del Valle, al mejoramiento de la conducción de agua tanto intra como extrapredial y a la necesidad de financiamiento para la construcción de pozos.

Entre las instancias que actúan en el ámbito comunal, en Putaendo está el Comité Técnico, liderado por el alcalde y conformado por todas las secretarías encargadas de proveer información sobre las diferentes líneas; no participa la comunidad, dada su condición esencialmente técnica. En este Comité se han discutido, entre otros, los Programas de Generación de Empleo y la postulación a los cursos para el programa ordinario de becas, que se relacionan con el OTE (Organismo Técnico Ejecutor, que acredita al municipio para impartir capacitación. Se postuló en 1996 y empezó a ocuparse en 1997)

Existe también la Mesa Técnica del Programa Chile Barrio y el Grupo Tarea para Temas de la Mujer Jefa de Hogar. Este Grupo Tarea es de carácter técnico y no incluye entre sus integrantes a ningún representante de la comunidad femenina. Lo integran instancias intra y extra municipales.

En ambas comunas están constituidas las llamadas Mesas de Trabajo Técnicas, como la IRAL<sup>2</sup>, donde se discuten los proyectos productivos del FOSIS. Estas Mesas buscan ser el nexo entre el concejo municipal, los usuarios que están agrupados en distintas organizaciones y el representante de los programas "Iralizados" del FOSIS.

Para el ámbito urbano, la comuna de Putaendo dispone de un Plan Regulador que data de los años sesenta, modificado en 1999. Mientras que en Canela, este Plan está en elaboración.

---

<sup>2</sup> IRAL: Inversión Regional de Asignación Local. Son recursos de inversión puestos a disposición de los gobiernos regionales que determinan las comunas y marcos presupuestarios para cada una de ellas, definiendo los sectores más importantes para su inversión (Ministerio del Interior, 2001).

En cuanto a estamentos específicos, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades<sup>3</sup>, cuando se refiere a la organización interna del municipio y define las funciones y las atribuciones del mismo, precisa que estas serán ejercidas por los alcaldes y por el concejo municipal, quienes para este fin, dispondrán de una Secretaría Municipal, de una Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación y de otras unidades encargadas de la prestación de servicios y de la administración interna, relacionadas con el desarrollo comunitario: obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos, administración y finanzas, asesoría jurídica y control. Además, cuenta con los servicios traspasados de Salud y Educación<sup>4</sup>.

Ahora bien, el Artículo 17 de la Ley exime a las municipalidades de las comunas, cuya población sea igual o inferior a cien mil habitantes, de la obligación de contar con todas las unidades encargadas de las funciones genéricas señaladas anteriormente. Por el contrario, permite que, en este caso, cada comuna constituya las unidades según sus propias necesidades y características y establece que podrán<sup>5</sup> incluir una Secretaría Comunal de

---

<sup>3</sup> La Ley N° 18.695, en el Título I, se refiere a la Municipalidad (Artículos 1-55); en el Párrafo 4°, a la Organización Interna y en el Artículo 15 define las funciones y atribuciones de las mismas y quienes las ejercerán.

<sup>4</sup> La administración de los servicios traspasados al municipio, como salud y educación, es ejercida directamente por la Municipalidad que cuenta con unidades específicas para este fin. La función de dichas unidades es asesorar al alcalde y al concejo en la formulación de políticas relativas a estas (Ley 18.695, Artículo 19 bis, texto modificado por la Ley 19.602 en 1999).

<sup>5</sup> Ley N° 18.695, Artículo 17: "en las comunas cuya población sea igual o inferior a cien mil habitantes, la organización interna de sus municipalidades incluirá la Secretaría Municipal y todas o alguna de las unidades encargadas de las funciones genéricas señaladas en el Artículo 15, según las necesidades y características de la comuna respectiva. Asimismo, podrán incluir una Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación.

Además de lo señalado en el inciso anterior, dichas municipalidades podrán refundir en una sola unidad, dos o más funciones genéricas, cuando las necesidades y características de la comuna respectiva así lo requieran<sup>7</sup>.



Planificación y Coordinación, SECPLAC<sup>6</sup>. Apoyadas en el mencionado Artículo, tanto en la comuna de Canela como en Putaendo está constituida y funcionando dicha Secretaría y también el Departamento Agrícola y de Desarrollo Rural; además, cada una de ellas dispone de instrumentos de planificación elaborados por el propio municipio, con la participación de la ciudadanía y de instituciones tanto gubernamentales como de otras afines al tema.

En ambas comunas, las Secretarías de Planificación están constituidas sólo de hecho, dado que todavía no se regula el Artículo 110 de la Constitución actualmente en trámite<sup>7</sup>. El Departamento Agrícola también opera activamente en ambas, pero en cada una de ellas su creación responde a una iniciativa diferente.

En Putaendo, esta instancia se originó directamente por una inquietud del Alcalde, quien buscaba dar cabida a su proyecto de "equipar el campo", a través de este estamento. Este Departamento es financiado por el municipio y cuenta con un profesional que responde directamente al Alcalde. A partir de su instauración, el municipio empieza a visualizar con mayor claridad las necesidades más recurrentes de la población rural y centra en ellas sus esfuerzos. Las iniciativas así generadas involucran también a otras instituciones como el INDAP y el FOSIS.

En Canela, este Departamento fue creado por el Proyecto de Desarrollo Rural de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores de la IV Región, PRODECOP IV Región. Opera dentro y en concordancia con el municipio y es financiado íntegramente por dicho Programa. Los objetivos del PRODECOP IV, al promover este tipo de instancias, son que el municipio cuente con una

---

<sup>6</sup> "La SECPLAC desempeñará funciones de asesoría del alcalde y del concejo, en materia de estudios y evaluación, propias de las competencias de ambos órganos municipales" (Ley 18.695, Artículo 18, texto modificado por la Ley 19.602 en 1999).

<sup>7</sup> De la Constitución Política de la República de Chile.

herramienta que le permita reconocer sus propias necesidades y dar, dentro de sus posibilidades, soluciones o buscarlas coordinadamente con otras instituciones. Busca, además, que dicho Departamento esté formalmente instaurado y que lo financie el municipio una vez que concluya el Programa PRODECOP IV.

## **2. EL FOMENTO PRODUCTIVO ES UNA TAREA DEL MUNICIPIO**

Cuando la nueva Ley de Municipalidades delega en el municipio la tarea de realizar funciones relacionadas con el fomento productivo local y la promoción del desarrollo comunitario, se parte del hecho de que dicha instancia cuenta con una serie de ventajas que le permite desempeñar con precisión estos nuevos roles. Por un lado, se consideraron sus posibilidades para identificar demandas colectivas y su capacidad de cumplir funciones vinculadas a temas básicos de la vida comunal. Por otro, existe la percepción de los usuarios de que el municipio es una instancia donde se gestionan los recursos y se resuelven los problemas colectivos. También, el municipio es considerado como el lugar donde los ciudadanos tienen posibilidades de participación y pueden, aun sin representatividad formal, ejercer control sobre la administración pública local (Yarmuch, 1997).

Entre los municipios chilenos, ya hay un significativo número que ha adaptado su planta y metodología de trabajo con miras a asumir y desempeñar un rol más dinámico como articulador y facilitador del proceso de gestión, abandonando para esto su tradicional modelo ejecutor.

En este contexto, ambos municipios han atribuido gran importancia a las metodologías participativas en los procesos de concertación, así como al entorno rural, característica que podría explicarse, en gran medida, por el origen campesino de los alcaldes; uno de ellos con reconocida trayectoria en movimientos cristianos (Putando) y el otro, de formación comunista (Canela).

Cada una de las comunas estudiadas ha diseñado herramientas y gestionado acciones que responden a criterios propios de desarrollo, definidos básicamente por los respectivos Alcaldes o por el concejo municipal.

En Putaendo, destacan dos iniciativas de este tipo: el Plan de Desarrollo Comunal del Sector Agropecuario, diseñado en conjunto con el Servicio Agrícola y Ganadero, SAG, el INDAP<sup>8</sup>, los agricultores y otros organismos afines y el Plan de Desarrollo Integral del Riego del Valle Putaendo, gestado en el “Seminario de Desarrollo Integral del Riego del Valle de Putaendo”.

El primero es parte de una estrategia de desarrollo rural impulsada directamente por el Alcalde. Este Plan es producto de la convicción del edil de que “es necesario equipar el campo” y que “para lograr dicho objetivo es imprescindible conocer el ámbito sobre el cual se va a operar”, en este caso el rural, y contar con una estrategia que permita priorizar y focalizar acciones que deben desarrollarse en conjunto con las demás instituciones participantes.

El segundo fue una iniciativa conjunta del municipio, de la Asociación Gremial de Productores Agrícolas del Valle de Putaendo, ADEPU, y de la Junta de Vigilancia del Río Putaendo y contó con la colaboración de diferentes instituciones del Estado relacionadas con el riego, autoridades locales, provinciales y regionales, parlamentarios y organizaciones comunitarias. En este seminario, se concluyó que las deficiencias hídricas detectadas en la comuna son uno de los principales problemas para el desarrollo de iniciativas productivas propuestas por el Plan de Desarrollo Agrícola.

En este contexto y toda vez que dicho diagnóstico fue respaldado por la ciudadanía y los estamentos comunales,

---

<sup>8</sup> La participación del SAG y del INDAP fue de gran importancia dado el conocimiento que ambas instituciones tenían de la zona.

en 1994, Putaendo se acogió, a raíz de acciones edilicias, a los beneficios del PROMM<sup>9</sup> (Programa de Construcción y Rehabilitación de Obras de Riego Medianas y Menores). A través de este Programa, apoyado por la Comisión Nacional de Riego y amparado en la Ley de Fomento al Riego N°18.450, se buscaba solucionar necesidades hídricas determinadas bajo criterios de escasez del recurso y rentabilidad de las obras y se priorizaron fondos que fueron destinados a proyectos de difusión y riego, principalmente.

La creación de la mencionada Asociación igualmente se debió a un trabajo concertado entre el municipio y la ciudadanía. Esta Asociación era reconocida por el municipio como la organización “madre” a la cual convergía la mayoría de las organizaciones del Valle de Putaendo y, también, como la protagonista en la búsqueda de un desarrollo integral de la ruralidad de la comuna.

Más recientemente, el Alcalde impulsó al municipio para que, apoyado por la comunidad, confeccionara el Plan de Desarrollo Comunal de Putaendo. Esta idea nació originalmente en 1995, cuando el Edil promovió un encuentro de participación y discusión de la realidad comunal con diversos actores locales. En esa ocasión, se elaboró un documento que no se transformó en un plan propiamente tal, pero sí permitió identificar los principales problemas de la comuna y sirvió de referencia para el plan que estaba siendo diseñado por un equipo municipal, a la fecha del estudio.

El Plan actual ha sido diseñado y coordinado por la Secretaría de Planificación, con amplia participación de la ciudadanía y de otros estamentos tanto públicos como privados.

---

<sup>9</sup> Este Programa se inició en 1992, financiado con recursos nacionales y un préstamo del Banco Mundial. Tiene como objetivo focalizar la inversión en obras menores de riego, mediante la aplicación de la Ley 18.450, bonificando hasta un 75% del costo de la obra.

Otra iniciativa significativa fue la convocación del Congreso de la Unión Comunal de las Juntas de Vecinos en 1998. En este Congreso se reunieron diferentes organizaciones y asociaciones locales agrícolas y urbanas, las que se centraron en identificar limitaciones a su propio desarrollo y al de la comuna y en generar propuestas que, con recursos del Estado, fortalecieran su actuar futuro.

En la comuna de Canela, la iniciativa más significativa fue la elaboración del “diagnóstico comunal”, que se originó cuando el municipio admitió “desconocerse a sí mismo”, su territorio y sus potencialidades, y estableció la necesidad de contar con un diagnóstico comunal como herramienta de planificación. Para su ejecución en 1995, fueron invitadas las organizaciones sociales establecidas y toda la comunidad, que debieron elegir a sus representantes para participar en un seminario convocado por el municipio.

Dicho diagnóstico sirvió de referencia para el primer plan de desarrollo comunal que, en ese entonces, fue elaborado por una consultora externa. El plan, a la fecha del estudio, estaba siendo renovando, debido a que su periodo de vigencia es, por Ley, de cuatro años y por otro, a que fue calificado por el estamento edilicio como un “diagnóstico”, lo que motivó al Alcalde a proponer al concejo que el municipio, bajo la coordinación de la Secretaría de Planificación, elaborase un nuevo plan. Para esto se consideró el conocimiento que poseían los funcionarios municipales a raíz del diagnóstico anteriormente elaborado sobre el territorio y sus habitantes.

Otra instancia y, tal vez, la más importante desde el punto de vista de la participación del municipio en temas de fomento ha sido la instauración del Fondo de Desarrollo

Vecinal, FONDEVE<sup>10</sup>, que operó entre 1996 y 1998 a cargo de la Oficina de Organizaciones Sociales<sup>11</sup>.

Dicho Fondo se implementó, pese a que el municipio debió financiar con recursos propios su operación<sup>12</sup>, como una forma de ordenar y distribuir eficientemente los recursos municipales y fomentar la participación de agricultores para que, a partir de un diagnóstico elaborado por cada uno de ellos y apoyados por la municipalidad, se pudiera reconocer y buscar una solución a sus necesidades más inmediatas, a través de proyectos que pudiesen ser desarrollados por ellos mismos.

Otra iniciativa que fue apoyada por el Alcalde y, también, por el concejo municipal, en sus inicios, fue la implementación del Departamento de Desarrollo Rural, por parte del PRODECOP IV; proyecto que también lo financia. Este Departamento funciona en dependencias del municipio, con el que mantiene una estrecha colaboración, así como con instancias del INDAP y del FOSIS, principalmente, y ha permitido a la comunidad resolver de forma más integral sus problemas.

---

<sup>10</sup> El FONDEVE fue creado por el Estado (Ley N° 19.418 del Ministerio del Interior, promulgada el 25.09.95) para que las comunas dispusieran de capital para desarrollar pequeños proyectos asociativos territorialmente definidos y de diferente índole en áreas priorizadas por este en concordancia con el concejo y los demás departamentos municipales. Según lo definido por la Ley, debiera ser administrado por la propia municipalidad y era el concejo quien establecía las modalidades de postulación y operación de este; se componía de aportes municipales, de los propios vecinos o beneficiarios y por los contemplados anualmente con cargo al Presupuesto General de Entradas y Gastos de la Nación, siendo estos últimos distribuidos entre las municipalidades en la misma proporción en que ellas participan en el Fondo Común Municipal. Actualmente, dicho fondo está en funcionamiento solamente en algunas comunas, dado que la Dirección de Presupuesto lo excluyó de su composición y este ha debido ser operado directamente por los municipios con fondos propios.

<sup>11</sup> En la municipalidad de Canela, el Departamento de Organizaciones Comunitarias todavía se llama Oficina de Organizaciones Sociales, dado que esta no tiene categoría de Departamento dentro de la actual orgánica municipal.

<sup>12</sup> El FONDEVE ha sido implementado solamente en algunas comunas, pues la Dirección de Presupuesto lo excluyó de su composición y este ha debido ser operado directamente por los municipios con fondos propios.

### **3. PARTICIPACIÓN Y CONFLICTOS**

Considerando que el éxito de iniciativas locales de desarrollo depende de la coordinación de los diversos agentes que actúan en el territorio (Albuquerque, 1997) y del reconocimiento de los principales problemas y potenciales que lo favorecen, y que es la administración local la que debiera asumir y promover estas iniciativas, los dos municipios estudiados se caracterizaron, especialmente en los años noventa, por involucrar de forma continua y reiterada a estos agentes y a sus habitantes en procesos decisorios y también en el diseño de instrumentos de planificación.

La introducción de esta metodología de trabajo ha implicado un mayor compromiso de las respectivas alcaldías y una activa participación de la ciudadanía, que aunque debiera haberse dado a partir de la configuración del Consejo Económico y Social, CESCO, ha sido fomentado desde el municipio o por los alcaldes directamente como una forma de resolver problemas específicos, como el del agua, o a partir de otras iniciativas, derivadas principalmente de programas implementados por diferentes instituciones que operan en el ámbito municipal. En términos prácticos, lo que hicieron los municipios fue involucrarse con los ciudadanos a través de espacios de participación, donde las personas pudiesen aportar y buscar soluciones a los obstáculos percibidos, aunque mayoritariamente por el municipio, como impedimentos a su propio desarrollo y al de la comuna.

En la práctica, sin embargo, como bien lo plantea Nicod (1998), lo que se ha podido observar, es que, aun cuando los alcaldes ya están cada vez más convencidos de los



beneficios de dicha acción y perciben las ventajas de su adopción, esta se ha visto amenazada, principalmente, por dos hechos puntuales: primero, porque los diferentes estamentos municipales han tenido dificultades para encontrar interlocutores válidos que faciliten el proceso de concertación y, segundo, porque los movimientos sociales que han desempeñado este rol y se han materializado en organizaciones representativas y legítimas de la ciudadanía, a menudo, han sido creados tras objetivos puntuales y de corto plazo que después de logrados, desaparecen, hecho señalado también por los alcaldes entrevistados. Estos reconocen la debilidad que instituciones y ciudadanos demuestran en ambos temas y perciben que este hecho no sólo dificulta sus procesos internos y metodologías de trabajo sino que también favorece la toma de decisiones “desde arriba” y la aparición de conflictos.

Es posible inferir, además, que estos dos Alcaldes, posiblemente, percibían lo que también advierte Nicod (1998), en el sentido de que las instancias nacidas de manera informal o de un ejercicio son capaces de cumplir sus propósitos (más eficientemente que las surgidas de arriba para abajo), aunque en ambos casos estas acciones podrían verse básicamente como funcionales, dado los conflictos surgidos. Por consiguiente, dicha informalidad podría no ser interpretada como tal en estas comunas, es decir, por un lado el proceso participativo nace desde el municipio para dar solución a un problema específico previamente definido y, por el otro, los actores involucrados, públicos y privados, no estaban capacitados para actuar de forma participativa y concertada, lo que explicaría el surgimiento de estos conflictos y reforzaría los planteamientos de Nicod.

En este contexto, la población participó activamente en la elaboración de instrumentos de índole netamente local y de otros esenciales para el desarrollo integral de la comuna, como lo son el Plan Regulador y el Plan de Desarrollo Comunal.

### • **CONSEJO ECONÓMICO SOCIAL COMUNAL (CESCO)**

Es posible afirmar que, a la fecha, en Chile, solo existe una instancia legalmente constituida que esté enfocada a la participación de la ciudadanía en lo que al municipio se refiere, que es el Consejo Económico Social Comunal (CESCO). Las demás instancias corresponden a iniciativas derivadas de programas implementados por diferentes instituciones que operan en el ámbito municipal.

Los CESCOs fueron creados para asegurar la participación de las organizaciones de carácter territorial y funcional y son, según lo estipula la Ley<sup>13</sup>, un órgano asesor de la municipalidad que se compone de representantes de la comunidad local organizada que debe pronunciarse sobre la cuenta pública de la comuna y la eficiencia de los servicios municipales. Igualmente, los CESCOs deben hacer observaciones a los presupuestos de inversiones municipales, al Plan de Desarrollo Comunal y al Plan Regulador Comunal. Para esto, deben saber en qué consisten estos planes, acción que le corresponde ejecutar al Alcalde.

De acuerdo con Hardy (1997), cuando empezaron a instalarse dichos consejos, se caracterizaron por ser formales e ineficaces en sus funciones, lo que motivó la introducción de modificaciones legales que ampliaran sus atribuciones. Dichas modificaciones se materializaron con la reforma de la Ley de Municipalidades en 1999. La participación es tratada en esta Ley bajo un Título especial,

---

<sup>13</sup> El Artículo 2° de la Ley en su estado original de 1988 dice: "las municipalidades estarán constituidas por el alcalde, que es su máxima autoridad y por el consejo de desarrollo comunal". Cuando el Decreto 662 de 1992, refunde dicha Ley, este Artículo se modifica y determina que "las municipalidades estarán constituidas por el alcalde, que será su máxima autoridad y por el concejo. Cada municipalidad contará, además, con un consejo económico y social comunal de carácter consultivo". En 1999, cuando la Ley es nuevamente actualizada (por Ley 19.602), el Artículo 2° vuelve a reformarse y se elimina la figura de los consejos económicos anteriormente creados: "las municipalidades estarán constituidas por el alcalde que será su máxima autoridad y por el consejo" y se incluye el Título IV, específicamente dedicado a este tema (Art.93-104).

que no sólo la reglamenta, sino también faculta a los municipios a establecer, a través de ordenanzas, modalidades propias a sus características locales y reitera la conformación de los CESCOs, los que siguen teniendo las mismas atribuciones mencionadas anteriormente.

En la actualidad, son pocas las comunas que cuentan con esta instancia ya creada y funcionando y, por consiguiente, la ciudadanía pierde un instrumento de participación legítimamente constituido y el municipio aumenta las posibilidades de conflictos. En las dos comunas estudiadas, esta figura tampoco ha sido conformada.

#### • **COMITÉ DE DESARROLLO LOCAL (CDL)**

Entre las iniciativas de participación incluidas en los programas implementados por el Estado se destacan los Comités de Desarrollo Local (CDL), que han sido conformados con el apoyo de los Programas PRODECOP de INDAP y de los municipios donde estos operan. Dichos Comités, por lo general, están conformados por siete miembros: el alcalde, quien además lo preside, un representante de la Secretaría de Planificación y otro del Departamento de Desarrollo Rural (cuando este no existe, participa el profesional a cargo del PRODECOP local), y cuatro dirigentes locales. Igualmente, se invita de manera regular a un representante del FOSIS, del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), del Gobierno Regional, del INDAP, del SAG y de otras instituciones, según el tema a abordar, por lo que su participación se da en casos puntuales.

Como una manera de promover la conformación de este tipo de Comités, las comunas y los respectivos agentes del Programa han hecho un gran esfuerzo en el sentido de capacitar a los líderes locales para que puedan interpretar más eficientemente su papel de representantes de la

ciudadanía y superen la dificultad de pasar de un rol reivindicativo a uno propositivo; condición necesaria a un proceso de concertación.

• **REALIDAD EN LAS COMUNAS DE CANELA Y PUTAENDO**

**a. Comuna de Canela**

Desde hace tres años, en la comuna de Canela existe un Comité de Desarrollo Local (CDL), cuya vigencia, tal como el Departamento de Desarrollo Rural, depende del Programa PRODECOP IV Región. El Comité está conformado por el alcalde (quien lo preside), un representante de la Secretaría de Planificación, uno del Departamento de Desarrollo Rural y por dirigentes locales, quienes representan a los crianceros (el presidente), a la unión comunal de organizaciones de mujeres, a la unión comunal de juntas de vecinos y a la asociación de comunidades agrícolas. También son invitados regularmente, representantes del FOSIS, del INIA, del Gobierno Regional, del INDAP (es invitado y participa constantemente), del SAG y de otras instituciones, dependiendo de la necesidad.

En esta comuna, los dirigentes campesinos han sido capacitados por el mismo PRODECOP, a fin de optimizar su participación al aprender a desempeñar su papel como representantes de los demás ante el municipio.

**b. Comuna de Putaendo**

La comuna de Putaendo se caracteriza por haber involucrado en los últimos años, de forma continua y reiterada, a sus habitantes en los procesos decisorios que han definido algunos de sus instrumentos de planificación.

En ella no se ha constituido el Comité de Desarrollo Local<sup>14</sup> ni el Consejo Económico Social Comunal (CESCO).

Como una forma de resolver problemas específicos, la participación de la ciudadanía ha sido fomentada por el municipio y por el alcalde directamente o por iniciativas derivadas de programas implementados por diferentes instituciones que operan en el ámbito municipal.

### • **ALGUNOS CONFLICTOS**

Teniendo en cuenta que las posibilidades de conflictos se incrementan fuertemente cuando la ciudadanía no está capacitada y no dispone de instrumentos de participación legítimamente constituidos y el municipio desconoce prácticas concertacionistas "formales", se ha considerado importante describir algunas de estas experiencias y sus alcances en las comunas estudiadas.

Cada una de estas comunas ha debido enfrentar este tipo de situaciones y las más significativas, desde el punto de vista del presente documento, son las que se mencionan en los párrafos siguientes.

En la comuna de Putaendo y, según el propio municipio, el hecho que derivó en un conflicto que todavía estaba pendiente a la fecha de nuestra visita, fue la propuesta hecha por el Alcalde y el concejo municipal de realizar un Congreso de Juntas de Vecinos, como una iniciativa de índole participativa. En este Congreso se definirían los proyectos considerados como prioritarios desde la perspectiva de la comunidad. La implementación de dicha iniciativa se delegó en la Secretaría de Planificación y, al final, lo que pretendía ser un ejercicio participativo donde se definirían asignaciones estatales, se redujo a una

---

<sup>14</sup> La comuna no está incluida entre las del Programa PRODECOP.

consulta y control y, por lo tanto, se restaron potencialidades e incentivos que buscaban conformar procesos y prácticas de participación.

En Canela, los conflictos más significativos tienen relación directa con el supuesto "empoderamiento" del alcalde y su cercanía con las bases rurales de la comuna, hecho que ha sido percibido con reticencia por parte del Concejo Municipal, que ha decidido poner en jaque algunas de sus iniciativas.

El conflicto más importante fue el que terminó con el Fondo de Desarrollo Vecinal, FONDEVE. Este Fondo había sido instaurado por el municipio como, según palabras del Alcalde, "una manera de ordenar la ayuda municipal para que esta dejase de ser intuitiva y que participase la comunidad, principalmente, la rural", pues el sector rural no solía acercarse al municipio y esta era, precisamente, una de las metas de la gestión del Edil. En la medida que la alcaldía empezó a estrechar lazos con la comunidad, el Concejo comenzó a dudar de sus intenciones y propuso redefinir su distribución, lo que hizo que el Fondo perdiera, según el Alcalde, sus objetivos y, finalmente, desapareciera.

Otro tema que tuvo al Alcalde y al Concejo Municipal de Canela en pugna fue la inclusión del Departamento de Desarrollo Rural en la orgánica del municipio. El Alcalde pensaba que esta instancia era muy importante para la comuna, la que era capaz de solventar su existencia. No obstante, el Concejo, apoyado en los malos resultados que el Departamento había mostrado en el pasado, definió su manutención bajo financiamiento del PRODECOP hasta el 2001, con lo cual el único funcionario del Departamento quedó bajo los preceptos del Programa y no de la municipalidad.

## **4. CONCLUSIONES**

Desde la perspectiva del fomento productivo, el mayor obstáculo que, actualmente, enfrentan los municipios en Chile es la imposibilidad de entregar crédito a particulares y de subsidiar actividades económicas. La única manera de realizar transferencias son las subvenciones a personas jurídicas "sin fines de lucro", organizaciones comunitarias e instituciones, con lo cual se podría concluir que la promoción del Fomento Productivo Local es un tema que requiere de mayor análisis y de un marco regulatorio que señale cómo los municipios deben desarrollar sus nuevas funciones y las facultades o restricciones que tienen al respecto.

En lo pertinente a instrumentos de planificación, ambas comunas cumplen con lo estipulado en la Ley 18.695 y en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y disponen, aunque no se podría decir que utilizados de forma amplia, de los instrumentos que estas indican.

Respecto a los recursos, es necesario considerar dos situaciones que, a menudo, se dan en los municipios. En primer lugar, está el hecho de que estos destinan, en general, hasta el 80% de sus recursos a gastos de administración, lo que reduce significativamente su capacidad de inversión e implica una fuerte dependencia de fuentes externas de financiamiento como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, y el Fondo Común Municipal. Estos Fondos están dirigidos, principalmente, a proyectos de infraestructura y equipamiento comunal. En segundo lugar, el comportamiento de cada comuna tiene relación con su población, la que es diferente dentro de una misma región.

Ambas situaciones dejan en evidencia que el grado de heterogeneidad entre las comunas estudiadas les otorga diferentes posibilidades a la hora de poner en práctica sus atribuciones. Dicha heterogeneidad se da no sólo en cuanto a la disponibilidad de recursos humanos y financieros o a la cantidad de departamentos y/o unidades que las conforman, sino también en cuanto a su capacidad de cumplir con las exigencias establecidas en la Ley 18.695.

En general, aunque los recursos provenientes de fuentes externas duplican o triplican los ingresos municipales, sólo una mínima parte está orientada a incrementar los ingresos de la población pobre y, en especial, de la rural, ya sea a través de proyectos productivos, turísticos o de generación de empleos. En este contexto, las cifras de inversión en ambas comunas aún son insuficientes, pese a concentrarse, fundamentalmente, en las zonas rurales, característica atribuible a los alcaldes y a una fuerte presencia de instituciones como el INDAP y el FOSIS; instituciones que, a través del Programa PRODECOP y de las Mesas Técnicas, respectivamente, han aportado al desarrollo del sector rural.

En cuanto a los procesos de participación al momento de asignar recursos, estos todavía no son reconocidos por las instituciones. En los casos estudiados, se pudo constatar, por una parte, que esta práctica tiene relación directa con los respectivos alcaldes. Su aplicación ha resultado poco eficaz, ya que en ambas comunas, cuando han buscado involucrar a la ciudadanía, han incurrido en errores, como pretender que la metodología y la conciencia respecto al tema se desarrollen por sí solas. Por otra, también se pudo constatar que los representantes son incapaces de vincularse adecuadamente con las bases que representan. Además, los espacios de información y difusión son aún insuficientes y dependen muy directamente del alcalde de turno. Estos espacios son necesarios para que la comunidad conozca y evalúe los resultados de gestión y los mecanismos u operatoria utilizados por las instituciones



para desarrollar sus funciones. No hay que olvidar que la participación plena requiere de sujetos con "cultura de participación", de ahí que avanzar en el tema del Desarrollo Local y de la Participación Comunitaria involucre recursos y la voluntad política de las autoridades. Estas, a través de su accionar, permiten la participación de los agentes sociales territoriales, los sectores productivos, los grupos vulnerables y de organizaciones en general en la identificación de demandas y potencialidades que den contenido a la planificación municipal, la que debiera orientarse al mejoramiento de los niveles de bienestar social así como a la promoción del desarrollo económico.

En cuanto a instancias de participación formalmente constituidas, en ninguna de las dos comunas, tal como en la mayoría de los municipios chilenos, están conformados los Consejos Económicos Sociales Comunales (CESCOs) y sólo en Canela funciona el Comité de Desarrollo Local (CDL). Considerando que los primeros son una instancia instituida legalmente, su conformación debiera estar entre las prioridades de cada comuna. Igualmente, los CDL, que sí podrían constituirse en una iniciativa en este sentido, en la actualidad, están sujetos a la continuidad del Programa PRODECOP y no tienen las mismas atribuciones que legalmente tienen los CESCOs.

Tanto los CESCOs como los CDLs debieran funcionar permanentemente en el tiempo e incorporar dentro de su accionar las actividades y funciones que desarrollan las distintas Mesas ya existentes. Para los municipios rurales, una instancia como el Departamento Agrícola es muy importante, puesto que los ayuda a incorporar la ruralidad en sus planes de desarrollo y focalizar sus acciones.

Las organizaciones sociales están presentes en ambas comunas, son de distintos tipo y nacen, principalmente, como una forma de canalizar recursos de la institucionalidad vigente hacia agrupaciones formal y legalmente constituidas, con necesidades y demandas comunes. Los dirigentes de estas organizaciones, por lo

general, carecen de capacitación y de herramientas que permitan mejorar su capacidad de gestión, el acceso a los recursos existentes y su incorporación progresiva a la toma de decisiones locales. La multiplicidad de estas organizaciones no permite definir cuál es la más representativa de la comunidad y la que funciona mejor para lograr los objetivos propuestos, dado que, con frecuencia, reúnen a los mismos integrantes e, incluso, a los mismos dirigentes.

La situación anterior genera confusión también entre los mismos integrantes, con lo cual queda claro la necesidad que tienen las municipalidades de fortalecer el ámbito del trabajo comunitario directo con las organizaciones, lo que implica recursos humanos y financieros. El municipio debe buscar que estas organizaciones sociales pasen de un nivel informativo o consultivo a uno de demandas y propuestas y, de este modo, se conviertan en una contraparte que potencie las funciones desarrolladas por el municipio y las instituciones en general. Se sugiere considerar, especialmente, a las Juntas de Vecinos Rurales, organizaciones que existen en mayor cantidad.

Otro aspecto a resaltar es lo que representa la figura del alcalde en las comunas analizadas. Podría decirse que esta autoridad comunal es, en ambas comunas, la clave del proceso que vive cada una, ya que no sólo ha cumplido su rol representativo y decisorio de la asignación estatal, sino que, además, ha actuado como promotor de las organizaciones sociales. Asimismo, estos alcaldes han incluido a la ciudadanía en el proceso de desarrollo, especialmente en el sentido de reconocer e incorporar el ámbito rural y concebir la comuna de forma integral.

Los dos alcaldes, conocedores de las bases locales, han fomentado la movilización de la ciudadanía, enfatizando su rol y responsabilidad como promotores de iniciativas de desarrollo y fomento y la participación activa en la ejecución de las mismas; sin embargo no han involucrado a los ciudadanos en las decisiones estatales que afectan

directamente su ingreso, ni tampoco han podido transformar los ejercicios participativos en prácticas corrientes, temas en los cuales la descentralización ha avanzado poco y, por consiguiente, sólo emerge vinculado a la formación personal de estos.

En cuanto a la interacción entre municipalidades, la coordinación y la vinculación entre las distintas direcciones se da, principalmente, cuando deben abordar funciones o tareas específicas, no existiendo una relación permanente para la planificación y la ejecución de los distintos programas comunales. Esta situación debiera solucionarse en la medida que las conductas participativas estén más arraigadas y se apliquen los PLADECOS y las Estrategias Regionales de Desarrollo <sup>15</sup>, con lo que será más fácil regular las vinculaciones y responsabilidades.

En el ámbito de las instituciones, las que tienen mayor presencia en las comunas estudiadas son el INDAP y el FOSIS. Estas instituciones, al crear instancias únicas de coordinación a escala comunal, fueron capaces de involucrar a la municipalidad respectiva, lo que les permitió priorizar proyectos, focalizar recursos e incluir de manera permanente el entorno rural.

Respecto a los usuarios, es posible afirmar que aún no están preparados para ser beneficiarios de estas u otras instituciones y que, por lo tanto, en una etapa previa al uso de instrumentos de orientación productiva, debieran ser capacitados para enfrentar el desafío que significa el endeudamiento. Esta capacitación debiera estar a cargo de ambos organismos y, también, de los privados.

Lo anterior refuerza la idea de la pre inversión en capital humano, planteada por Köbrich y otros (1999). Estos autores atribuyen a la "calidad" del usuario gran parte del éxito de un programa, especialmente si este se desenvuelve

---

<sup>15</sup> Elaboradas para todas las regiones del país por orden expresa del Presidente Lagos, en el año 2000.

en un medio que tenga las características de las comunas estudiadas.

Igualmente, los representantes de los usuarios debieran aspirar a cambiar su condición de participantes eventuales en un programa o proyecto específico por conductas participativas activas e informadas, de modo tal, de involucrarse progresivamente en la toma de decisiones respecto a su propio desarrollo.

Para terminar, un último comentario respecto a "Indicadores de Pobreza" que, aunque no es el foco de este estudio, constituye una variable de suma importancia que puede apoyar, limitar o entorpecer los procesos de desarrollo de característica local.

En este sentido, si se toma en cuenta lo difícil que es definir la pobreza y, sobre todo, la rural, debido a su carácter relativo y sumamente heterogéneo<sup>16</sup>, al buscar antecedentes que permitan conocer la situación de muchas comunas chilenas, es necesario confrontar datos de índole local, como los proporcionados por las Fichas CAS II<sup>17</sup>, con otros de corte nacional, como los arrojados por la Encuesta CASEN<sup>18</sup> (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional) o el Índice de Desarrollo Humano, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Planificación y Cooperación.

---

<sup>16</sup> MIDEPLAN. 1995.

<sup>17</sup> La Ficha CAS II es un instrumento que permite identificar a la población en extrema pobreza y focalizar los programas asistenciales hacia los sectores más pobres. Es aplicada en forma descentralizada, a través de las municipalidades y bajo el control y supervisión del Gobierno Provincial, Regional y Nacional. Esta ficha tiene 50 preguntas distribuidas en nueve secciones: datos generales, protección ambiental, hacinamiento, saneamiento y confort, identificación de residentes, ocupación e ingresos, subsidios monetarios, educación y patrimonio. Se le asigna como objetivo la priorización y selección de potenciales beneficiarios de programas sociales, tales como, el Subsidio Único Familiar (SUF), las Pensiones Asistenciales (PASIS), Subsidio al Consumo de Agua Potable (SAP) y los Programas de Vivienda Básica y Progresiva.

<sup>18</sup> La Encuesta CASEN busca, a partir de un muestreo, reconocer, a partir de los ingresos, el grado de pobreza y/o indigencia en que vive la población de una determinada comuna. Se aplica a cada dos años.

En las comunas estudiadas, esta situación no escapa a dicha regla y se ve asimismo agudizada, ya que en ambas localidades estos índices se contraponen significativamente, siendo los datos de la Encuesta CASEN bastante más optimistas que los arrojados por las respectivas Fichas CAS II y por el Índice de Desarrollo Humano. Lo anterior permite advertir que al manejar la variable pobreza, según diferentes metodologías y criterios, incluidos los políticos, se restaría al municipio y, consecuentemente, a la ciudadanía, una posibilidad real de avanzar en su propio proceso de desarrollo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Decreto 662 de 1992 que fija el texto refundido de la Ley 18.695.
- DFL 119 y DFL 19321 de 1994 que define la planta de la municipalidad de Canela.
- Ducci, M. Elena. 1995. "Dimensión política de la sustentabilidad urbana". Serie Azul 10. Instituto de Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Echenique, Jorge. 1996. Diagnóstico y propuesta de alternativas de comercialización y agroindustrialización para el proyecto PROMM, regadío Valle Putaendo. Agraria Ltda.
- Hardy, Clarisa. 1997. "La reforma social pendiente". Las ediciones de Chile 21. Chile.
- INE. 1960. Censo de Población y Vivienda. Santiago, Chile.
- INE. 1970. Censo de Población y Vivienda. Santiago, Chile.
- INE. 1982. Censo de Población y Vivienda. Santiago, Chile.
- INE. 1995. Chile: División político-administrativa y censal. Santiago, Chile.
- INE. 1966. IV Censo Nacional Agropecuario. Santiago, Chile.
- INE. 1997. VI Censo Nacional Agropecuario. Santiago, Chile.
- INE. Proyecciones y estimaciones de población, por sexo y edad. Comunas periodo 1990-2005. Santiago, Chile. n.d.
- Köbrich, Claus y otros. 1999. "Evaluación de impacto del PRODECOP-secano, temporadas 97/98 y 98/99". Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- Ley 19.233 de 1993 que en su Art. 1° define "Comunidades Agrícolas".

- Ley 19.418 de 1995 que establece normas sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias.
- Ley 19.602 de 1992 que modifica la Ley 18.695.
- Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional N° 19.175 de 1993.
- Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de Chile. Ley 18.695. Texto original de 1988 y refundido de 1992 y 1999.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN. 1995. "Conceptualización de la pobreza rural". División Social. Departamento de Políticas y Coordinación. Documentos Sociales N° 43, Santiago. Chile
- Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN. 1998. Encuesta CASEN 1996. Departamento de Información Social. División Social. Documento no publicado. Santiago, Chile.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN. 2000. Resultados Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN 1998. Chile.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN. 2001. Resultados Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN 2000. Chile.
- Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. 1999. Fondo Común Municipal 1999. Santiago, Chile.
- Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. 1993. Manual de Gestión Municipal. Santiago, Chile.
- Ministerio del Interior. 2001. Fuentes de recursos para el desarrollo regional y local. Chile.
- Nicod, Chantal. 1998. "Elementos para impulsar una nueva gestión municipal". ILPES. Santiago, Chile.
- Plan de Desarrollo Comunal, Comuna de Canela, IV Región. 2000.
- PNUD/MIDEPLAN. 2000. "Desarrollo Humano en las Comunas de Chile". Temas de Desarrollo Humano Sustentable, N°5. Chile.

- Raczynski, Dagmar. 1991. "La Ficha CAS y la focalización de los programas sociales". FLACSO. Santiago, Chile.
- Yarmuch, Juan Miguel. 1997. "Municipio y desarrollo Local Rural". ILPES. Santiago, Chile.



## **ANEXO 1<sup>19</sup>**

### **COMUNA DE PUTAENDO, V REGIÓN**

#### **A. ANTECEDENTES DE LA COMUNA**

Putaendo es una comuna rural, localizada en la parte alta del Valle del Río del mismo nombre, en la Provincia de San Felipe de Aconcagua, que incluye también las comunas de Catemu, San Felipe, Santa María, Panquehue y Llaillay en la V Región del país.

Limita al norte con las comunas de Salamanca y La Ligua, al oeste con las comunas de Catemu y San Felipe, al sur con Santa María y San Esteban y al este con la República Argentina.

En cuanto al clima, se ubica en un distrito de clima mediterráneo semiárido con una precipitación media anual de 125,7 mm, con un déficit hídrico que se extiende de octubre a marzo y equivale a 943 mm. Dichas características hacen del Valle de Putaendo una región que depende enormemente del río como fuente de regadío. El sistema de riego que funciona en la actualidad se basa, principalmente, en la repartición de sus caudales superficiales, los que son distribuidos por turnos en épocas críticas de escasez del recurso, situación que se repite el 96% de los años durante los meses de enero, febrero,

---

<sup>19</sup> Dado que las comunas disponían de diferente tipo de información, esta, en algunos casos, no es equivalente en los dos Anexos.

marzo y abril y que, últimamente, agravada por la prolongada sequía vivida por la región, ha incluido los otros meses del año.

Su superficie es de 1.474,4 km<sup>2</sup> y corresponde al 8,6% de la superficie regional; su población, según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 1995), es de 12.806 habitantes, con un ritmo de crecimiento constante y positivo (Cuadro 1) y una densidad poblacional, de 8,7 habitantes/km<sup>2</sup>.

**Cuadro 1**  
**Crecimiento de la población y su proyección al 2005**

	<b>AÑOS CENSALES</b>			
	<b>1952</b>	<b>1982</b>	<b>1992</b>	<b>2005</b>
<b>Total Habitantes</b>	11.054	11.915	12.806	14.118

**Fuente:** Censos de Población y Vivienda de los años 1952, 1982, 1992 y proyecciones del INE.

Esta comuna se divide en siete distritos censales y, según su distribución espacial, su población es mayoritariamente rural, es decir, el 58,7% ó 6.779 habitantes son rurales y 6.027, urbanos (Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Distribución de la población**  
**en los diferentes Distritos Censales**

DISTRITOS	SUPERFICIE (KM2)	POBLACIÓN		
		URBANO	RURAL	TOTAL
<b>Total comuna</b>	<b>1.474,4</b>	<b>6.027</b>	<b>6.779</b>	<b>12.806</b>
Putando	38,5	5.282	339	5.621
Rinconada de Silva	50,9	745	828	1.573
Las Coimas	7,0	-	808	808
Quebrada de Herrera	58,8	-	1.850	1.850
El Manzano	127,9	-	44	44
Figuchén	140,9	-	703	703
Lo Vicuña	1.050,7	-	2.207	2.207

**Fuente:** Chile: División político-administrativa y censal, INE. 1995.

Las localidades de mayor concentración poblacional son Putando y Rinconada de Silva, que juntas albergan casi la mitad de la población total de la comuna. Los demás habitantes se distribuyen entre Quebrada de Herrera y Lo Vicuña, principalmente.

La comuna presenta dos características muy marcadas y perpetuadas en el tiempo. Una es la fuerte fragmentación predial donde casi no existen predios que superen las 50 hectáreas y muy pocos que superen las 20 (INE, 1965 y 1997). El 90% de las explotaciones tiene superficies cuyos tamaños varían entre 0,5 y 10 ha (Cuadro 3); el sector Alto del Valle todavía está constituido, principalmente, por parceleros de la reforma agraria (Echenique, 1996). En dicho proceso se dividieron las antiguas haciendas de El Tártaro y Lo Vicuña, ubicadas en la ladera poniente del Río

Putando, en 153 parcelas y, la hacienda San José de Piguchén, que está en el lado oriente de dicho río, en 69 parcelas.

**Cuadro 3**  
**Número de predios, según superficie en hectáreas**

TOTAL DE EXPLOTACIONES	SUB TOTAL	MENOR QUE 0,5	0,5 A MENOS DE 1,0	1,0 A MENOS DE 2,0	2,0 A MENOS DE 3,0	3,0 A MENOS DE 4,0	4,0 A MENOS DE 5,0	5,0 A MENOS DE 10,0
1.527	1.386	320	395	277	90	78	60	166
100%	90,8	20,9	25,9	18,1	5,9	5,2	3,9	10,9

**Fuente:** VI Censo Nacional Agropecuario, 1997.

La otra característica que singulariza el sector rural de la comuna es la propiedad de la tierra, la que está mayoritariamente concentrada en personas jurídicas privadas. Específicamente, de las 146.882,1 ha que componen el total de las explotaciones con tierra de la comuna, un 41% pertenece a sociedades anónimas y de responsabilidad limitada; un 55%, a otras sociedades con contrato legal, que pueden ser órdenes religiosas o escuelas técnicas y un 3,3%, a productores individuales (VI Censo Nacional Agropecuario, 1997).

De las casi 150 mil hectáreas que componen los suelos cultivados de esta comuna, el 3% está cubierto con cultivos anuales y permanentes y en barbecho o en descanso; el 79% son praderas naturales y el 17% son suelos estériles, es decir, lo constituyen suelos áridos, pedregales o arenales (Cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Principales cultivos (ha)**

SUPERF. TOTAL	CULTIVOS ANUALES Y PERMANENTES EN BARBECHO O DESCANSO	PRADERAS SEMBRADAS PERMANENTES Y DE ROTACIÓN	PRADERAS MEJORADAS O NATURALES	ESTÉRILES (ÁRIDOS, PEDREGALES, ARENALES)	OTROS
146.882,1	4.690,9	286,9	116.171,6	25.506,6	226,0

**Fuente:** Elaboración propia, basada en datos del VI Censo Nacional Agropecuario, 1997.

La principal actividad económica de la comuna es la agropecuaria, siendo el rubro más importante el frutícola, que ocupa casi dos tercios de la superficie de riego total y se acerca a las dos mil hectáreas (Cuadro 5). Entre las variedades frutícolas, las más significativas son el nogal, el damasco, el durazno conservero y la uva de mesa. También es importante la ganadería, destacándose los crianceros caprinos y bovinos con 9.846 y 6.927 cabezas respectivamente. Según el CENSO Agrícola de 1964/65, los principales productos agrícolas cultivados en la comuna, en esa época, eran las chacras, el plantío de alfalfa y el tabaco. Hoy, estos rubros son considerados como menores, a pesar de que aún representan importantes fuentes de ingresos.

Respecto a la situación socioeconómica de los habitantes, a partir de los datos entregados por la Ficha CAS II, aplicada en aproximadamente un 95% de la población total, se puede señalar que un 84% de la población vive en condiciones de pobreza, cuya distribución, por localidad, puede apreciarse en el Cuadro 6.

**Cuadro 5**  
**Superficie y tipo de cultivo bajo riego y seco**  
**(en hectáreas)**

<b>AÑOS CENSALES</b>	<b>1965</b>	<b>1997</b>
<b>Total de superficie regada</b>	<b>4.713,4</b>	<b>2.794,5</b>
<b>Tipo de cultivo</b>		
Cereales y chacras	2.910,9	368,4
Cultivos industriales	122,5	51,4
Hortalizas y flores	327,6	173,1
Forrajes	1.224,6	303,5
Frutales Total	288,1	1.698,8 (*)
Frutales riego	285,0	1.698,8
Frutales seco	3,1	-
Viñas y parronales	21,3	0
Viñas de riego	19,7	3,3
Forestales	17,8	23,8
Superficie Sembrada Total	4.912,8	2.653,8

**Fuente:** Censos Nacionales Agropecuarios de 1964/65 y Preliminar de 1997.

(\*) en 1995/96 la cantidad de frutales alcanzaba las 1.450 ha.

**Cuadro 6**  
**Distribución de la población (familias) pobre por sector,**  
**según Ficha CAS II**

SECTOR	TOTAL FAMILIAS	POBRES	%	INDIGENTES	%	OTROS	%
Las Coimas	239	120	50,2	78	32,6	41	17,2
Rinconada de Silva	240	118	49,2	77	32,1	45	18,8
La Orilla	148	62	41,9	55	37,2	31	20,9
Brasil	120	55	45,8	58	48,3	7	5,8
Sahondé	460	76	16,5	343	74,6	41	8,9
Juan Rosas	117	71	60,7	17	14,5	29	24,8
Piguchén	116	82	70,7	26	22,4	8	6,9
Población Hidalgo	73	51	69,9	21	28,8	1	1,4
Casa Blanca	69	37	53,6	32	46,4	0	0,0
El Tártaro	140	73	52,1	62	44,3	5	3,6
Lo Vicuña	103	73	70,9	8	7,8	22	21,4
Quebrada Herrera	115	66	57,4	24	20,9	25	21,7
Las Compuertas	91	50	54,9	27	29,7	14	15,4
Granallas	280	179	63,9	73	26,1	28	10,0
Guzmanes	242	124	51,2	97	40,1	21	8,7
Los Patos	32	7	21,9	25	78,1	0	0,0
Tabolango	63	43	68,3	17	27,0	3	4,8
El Llano	78	50	64,1	16	20,5	12	15,4
C. Ortiz	57	32	56,1	20	35,1	5	8,8
<b>Sub total rural</b>	<b>2.788</b>	<b>1.369</b>	<b>49,2</b>	<b>1.076</b>	<b>38,7</b>	<b>388</b>	<b>12,1</b>
<b>Putando urbano</b>	<b>999</b>	<b>485</b>	<b>48,5</b>	<b>228</b>	<b>22,8</b>	<b>286</b>	<b>28,6</b>
<b>Total comuna</b>	<b>3.787</b>	<b>1.854</b>	<b>49,0</b>	<b>1.304</b>	<b>34,5</b>	<b>674</b>	<b>16,5</b>

**Fuente:** Ilustre Municipalidad de Putaendo, 1998.

Total de personas consideradas: 12.152

La proporción total de pobres e indigentes sube de 83,5% a 87,9%, si no se incluye el sector Putaendo Urbano.

El municipio percibe que la población se ha empobrecido, a pesar de que ha recibido apoyo de parte del Estado para mejorar la dotación de agua para los cultivos. Tal condición se explicaría, fundamentalmente, por un constante proceso de descapitalización de los productores agrícolas, debido a los siete años de sequía que afectaron el valle hasta 1997, lo que redujo las fuentes laborales y, por consiguiente, aumentó la cesantía.

Dentro de la población rural, también según datos municipales, los sectores que presentan la mayor cantidad de familias en situación de pobreza en la comuna son el minifundio, con un 85%, y el reformado, con un 93% de familias pobres (Cuadro 7). Este hecho es significativo, si se considera que en la comuna, hasta enero de 1997, todavía un 72% de las parcelas producto de la reforma agraria estaban en manos de los asignatarios originales.

**Cuadro 7**  
**Población en situación de pobreza según sector rural**  
**(N° de familias)**

<b>1. SECTOR REFORMADO</b>						
<b>Sector</b>	<b>Total familias</b>	<b>Indigentes</b>	<b>%</b>	<b>Pobres</b>	<b>%</b>	<b>% sobre el total</b>
Piguchén	116	26	22,4	82	70,7	93,1
Población Hidalgo	73	21	28,8	51	69,9	98,6
Casa Blanca	69	32	46,4	37	53,6	100,0
El Tártaro	140	62	44,3	73	52,1	96,4
Lo Vicuña	103	8	7,8	73	70,9	78,6
<b>Total</b>	<b>501</b>	<b>149</b>	<b>29,7</b>	<b>316</b>	<b>63,1</b>	<b>92,8</b>



<b>2. SECTOR MINIFUNDIO</b>						
<b>Sector</b>	<b>Total familias</b>	<b>Indigentes</b>	<b>%</b>	<b>Pobres</b>	<b>%</b>	<b>% sobre el total</b>
Las Coimas	239	120	50,2	78	32,6	82,8
Rinconada de Silva	240	118	49,2	77	32,1	81,3
La Orilla	148	62	41,9	55	37,2	79,1
Brasil	120	55	45,8	58	48,3	94,2
Juan Rosas	117	71	60,7	17	14,5	75,2
Quebrada Herrera	115	66	57,4	24	20,9	78,3
Las Compuertas	91	50	54,9	27	29,7	84,6
Granallas	280	179	63,9	73	26,1	90,0
Guzmanes	242	124	51,2	97	40,1	91,3
Callejón Ortiz	57	32	56,1	20	35,1	91,2
<b>Total</b>	<b>1.649</b>	<b>877</b>	<b>53,2</b>	<b>526</b>	<b>31,9</b>	<b>85,1</b>

**Fuente:** Ilustre Municipalidad de Putaendo, 1998.

En 1998 y 2000, la comuna fue incluida entre las encuestadas por la Encuesta CASEN. Según estos resultados, que se muestran en el Cuadro 8, la comuna estaría no sólo alejada de los índices regionales, sino también que la situación de sus habitantes se habría acentuado en el periodo estudiado, corroborando la tendencia de las Fichas CAS II (Cuadro 6) y del Índice de Desarrollo Humano PNUD/MIDEPLAN. Según este instrumento de medición, la comuna ocupa el lugar 266 de 333, es decir, está localizada en el tercio con peor grado relativo entre todas las comunas del país, comportamiento justificado por el alto componente rural y las características de su sistema productivo.

La población ocupada varió un  $-4,6\%$  entre los años 1998 y 2000, según la Encuesta CASEN 2000.

**Cuadro 8**  
**Proporción de población pobre, años 1998 y 2000**

	INDIGENCIA		POBREZA	
	1998	2000	1998	2000
<b>País</b>	5,6	5,7	16,1	14,9
<b>Región</b>	4,2	5,2	14,5	13,9
<b>Comuna</b>	6,2	7,2	19,3	22,2

**Fuente:** SERPLAC V Región. Encuestas CASEN 1998 y 2000.

Aun cuando la comuna usa como indicador de pobreza los resultados de las Fichas CAS II, que no es el indicador oficial usado por el Estado a la hora de distribuir recursos entre los programas de superación de la pobreza, pareciera que, para el caso de esta comuna específicamente, estos resultados son más indicativos de la realidad socioeconómica de sus habitantes que los datos arrojados por la Encuesta CASEN.

La diferencia entre los resultados de las Fichas CAS II y de la Encuesta CASEN deja en evidencia una fuerte desconexión entre ambos indicadores y, aunque se tome en cuenta la metodología aplicada en cada caso, es importante reconocer la existencia de dichas diferencias. Su alcance puede significar que, si el Estado y el municipio interpretan de manera distinta la pobreza de la comuna, esta pueda verse perjudicada o favorecida a la hora de postular a programas estatales dirigidos a su superación.

Respecto a la pobreza del municipio, según el "índice de pobreza comunal" elaborado por la Subsecretaría de

Desarrollo Regional, SUBDERE <sup>20</sup>, como indicador de pobreza a la hora de establecer criterios de distribución del Fondo Común Municipal (FCM), la comuna efectivamente ha visto acentuada su condición entre 1992 y 1997. En el período 92/93, estaba entre las trece más pobres de la Región (Panquehue estaba en primer lugar); en el período que comprende los años 96/97, se encontraba entre las cinco más pobres, siendo Petorca la primera.

Los datos del Servicio de Impuestos Internos también corroboran dicha tendencia, dado que el número de predios exentos subió de 3.552 en 1994 a 3.644 en 1997, lo que indica que ha aumentado la cantidad de familias imposibilitadas de cumplir con esta obligación tributaria.

Así mismo, la comuna muestra, por una parte, una alta dependencia de fuentes externas de financiamiento, concentrada mayoritariamente en los aportes entregados por el Fondo Común Municipal y, por otra, muestra una baja capacidad para generar recursos propios, debido a la escasez de fuentes de ingresos de índole local.

En 1998, los ingresos de la comuna vía Fondo Común Municipal fueron de M\$406.230 para una población de 13.543 habitantes (en 1997) (FCM, 1999).

Otra variable que permite determinar la condición de pobreza de la comuna es el Ingreso Propio Permanente Percápita o IPP/habitante<sup>21</sup>. Este, pese a haber aumentado entre 1994 y 1997 (subió de 4,74 a 6,17 M\$/hab), todavía

---

<sup>20</sup> Para la construcción del Indicador de Pobreza la SUBDERE utiliza datos proporcionados por JUNAEB respecto a la escolaridad materna y déficit talla/edad de niños entre 0 y 6 años. Ver: SUBDERE. Fondo Común Municipal, 1999, pag 48.

<sup>21</sup> IPP: Ingreso Propio Permanente. Son rentas de inversiones; el excedente del impuesto territorial que se recaude en la comuna, una vez descontado el aporte al FCM; el 50% de lo recaudado por permisos de circulación; patentes municipales a beneficio directo, derechos de aseo, derechos varios, multas e intereses. Los montos del IPP/habitantes/año permiten reconocer el nivel económico del municipio, al compararse el IPP de la comuna al promedio nacional, es decir, si el IPP comunal es menor al nacional, la comuna se califica como pobre.

está muy por debajo del promedio regional, el que para el año 1997 fue de M\$20,94. Estas cifras indican que la comuna aún necesita el aporte del Estado, pues todavía es incapaz de generar recursos propios para su desarrollo.

## **B. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO**

Aunque el Artículo 17 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, exige (no prohíbe) a los municipios que tienen una población inferior a cien mil habitantes de crear las unidades encargadas de algunas funciones genéricas señaladas en la Ley, la comuna de Putaendo creó, en 1995, la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, iniciativa derivada de las modificaciones a que fue sometida la antigua planta municipal en 1994<sup>22</sup>. Ese mismo año se creó, además, la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) pese a que sólo en el 2000 se contrató a un profesional para dicha labor. Ambos estamentos son parte de la "orgánica" municipal y tienen responsabilidad administrativa.

El municipio también ha incluido en su agenda interna la asistencia jurídica<sup>23</sup>, que se ha implementado a partir de un convenio entre el municipio, el FORJA<sup>24</sup> y el Servicio País<sup>25</sup>, siendo ejecutado por este último. El objetivo de esta instancia es promover el acceso a la justicia y su principal actividad ha sido la capacitación en temas socio-jurídicos y la formación de extensionistas jurídicos. Dicha formación es dictada por un profesional del Servicio País; consta de un curso de diez meses, al que pueden asistir todas las

---

<sup>22</sup> Mediante el D.F.L. n° 119 - 19.231, del 8 de agosto de 1994.

<sup>23</sup> El Artículo 4° define que las municipalidades podrán desarrollar directamente o con otros órganos de la administración del Estado, funciones relacionadas con la asistencia jurídica.

<sup>24</sup> FORJA, Formación Jurídica para la Acción. Programa inserto en el Programa de Cooperación para la Descentralización y Gobierno Local de la OEA.

<sup>25</sup> Servicio País es un programa de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (FNSP) que desde 1995 trabaja por la descentralización del recurso profesional, a través del compromiso social de los jóvenes.

personas que hayan concluido la educación básica, dispongan de cuatro horas libres a la semana, puedan movilizarse a San Felipe, ciudad en la cual se dictan los cursos, y puedan comprometerse a no percibir ingresos por los servicios que prestarán y a disponer de un día al mes para atender a la comunidad una vez finalizada la capacitación.

En la comuna no se ha constituido el Consejo de Desarrollo Local (CDL). No obstante, existen las llamadas Mesas de Trabajo Técnicas, donde participan los usuarios de los proyectos respectivos, y otras instancias eminentemente técnicas desarrolladas a nivel municipal.

Otra iniciativa y anterior a la Ley Municipal es la creación, en 1993, del Departamento Agrícola y Desarrollo Rural Municipal, como una respuesta directa a la idea del Alcalde de fomentar el desarrollo rural como una estrategia de desarrollo comunal: una de sus metas era "equipar el campo". Este Departamento no tiene la misma personalidad jurídica que los dos anteriores y es responsabilidad de un profesional contratado a honorarios, quien actúa como Jefe y responde a un cargo de confianza del Alcalde. Participa en la Mesa de Trabajo Técnica IRAL y funciona en estrecha relación con la Secretaría de Planificación. Actúa directa con los usuarios, promueve y ejecuta proyectos de desarrollo agrícola y es un ente articulador entre los usuarios y los demás estamentos, como el FOSIS o el INDAP, por ejemplo.

El municipio participa, como dicta la Ley, en la Asociación Nacional de Municipalidades, pero en ninguna otra asociación regional o provincial.

## **C. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL**

### ***c.1. Plan de Desarrollo Comunal***

En 1995, empezó a gestarse el primer Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) en un encuentro de participación y discusión de la realidad comunal que contó con la asistencia de diversos actores locales. En esa ocasión, se elaboró un documento que registró el perfil de los principales problemas de la comuna, pero que no dio lugar a un plan de desarrollo comunal, como el que posteriormente se empezó a elaborar.

El PLADECO, que a la fecha del estudio estaba todavía en elaboración, estaba siendo desarrollado por decisión del alcalde, con el apoyo del concejo municipal y de un equipo municipal coordinado por la Secretaría de Planificación. Participaban, además de la secretaria anteriormente mencionada, el Departamento Agrícola, el recién nombrado DIDECO, las secretarías de Salud, de Educación y Finanzas, profesionales en práctica del Servicio País y alumnos en práctica de la Universidad Católica de Valparaíso, Escuela de Geografía.

Su desarrollo constaba de tres etapas:

- Diseño del plan de trabajo y propuesta metodológica.
- Elaboración de diagnósticos: un autodiagnóstico municipal, un diagnóstico técnico, un diagnóstico participativo (juntas de vecinos) y la formulación de la imagen objetivo.
- Estrategias de desarrollo: formulación de objetivos, metas y líneas estratégicas de desarrollo comunal. Esta etapa incluía capacitación en temas de planificación, dirigida a los funcionarios municipales, y en temas de

planificación y formación de líderes, orientada a las organizaciones.

### **c.2. Plan de Desarrollo Comunal sector Agropecuario<sup>26</sup>**

En el ámbito rural, la comuna cuenta con el Plan de Desarrollo Comunal sector Agropecuario, desarrollado en conjunto entre el municipio, el SAG, el INDAP, los agricultores y otros organismos relacionados. Según el municipio, pese a que en el proceso de elaboración de dicho Plan se incluyó a los agricultores, la participación solo resultó "relativa", dada la debilidad que demostraron tanto ellos como las instituciones asociativas en esta materia.

El principal objetivo de este Plan es mejorar la calidad de vida de los habitantes rurales de la comuna de Putaendo, para lo que propone:

1. Crear, dentro de la orgánica municipal, una instancia dedicada a la problemática rural y agropecuaria y diseñar sus políticas, su base administrativa y sus funciones. Como resultado, en 1993, se creó el Departamento Agrícola y Desarrollo Rural Municipal, el que se encuentra en pleno funcionamiento.
2. Crear una instancia, dentro del municipio, de coordinación con otros organismos o instituciones relacionadas con la actividad rural y agropecuaria. La creación del Departamento Agrícola y Desarrollo Rural Municipal también es parte de este objetivo, así como la constitución de una Mesa Agraria Comunal (instancia de encuentro entre las instituciones y organizaciones agrícolas como forma de coordinar sus acciones y de retroalimentar al municipio con miras a orientar sus

---

<sup>26</sup> La elaboración de este Plan responde a una necesidad del municipio de planificar coordinadamente su accionar en el ámbito rural, dada su manifiesta "inexperiencia" en dicho tema.

políticas). El Departamento Agrícola fue creado y cumple dicho rol coordinador, no así la Mesa Agraria.

3. Desarrollar políticas técnicas que permitan dar soluciones al problema de riego del Valle de Putaendo. Se contempló la elaboración del Plan de Desarrollo de Riego de la Comuna, también como una forma de paliar situaciones de emergencia como la sequía. En este sentido, el Plan de Riego se elaboró en 1996 y está vigente.
4. Entregar apoyo en gestión en temas como información, capacitación, financiamiento, comercialización y tecnología para desarrollar la actividad agropecuaria en la comuna. Al respecto, se contempló el Proyecto Centro de Información Rural, CIR, el que se desarrolló entre 1997 y 1998 con el apoyo de la FAO. Su objetivo era entregar información, tanto a productores como a los consultores que los apoyaban, sobre los precios de hortalizas o las mejores variedades dadas las condiciones del mercado, por ejemplo. Igualmente, se consideró el apoyo a las organizaciones rurales comunales para lo que se consideró la implementación del Plan de Regularización de Títulos de Dominio y Apoyo a la Microempresa Rural, además de iniciativas de reconversión para la agricultura familiar campesina de la comuna.
5. Mejorar la calidad alimenticia de los habitantes rurales, a través de la adopción de nuevas prácticas de cultivo, como los huertos familiares y la producción hidropónica e incentivos al uso de variedades más productivas. Al respecto, el municipio, a través del Departamento Agrícola y en acuerdo con otras instituciones como el INDAP y el INIA, ha impulsado la adopción de nuevas técnicas de cultivo y la introducción de variables más apropiadas a las condiciones locales.
6. Implementar políticas ambientales. Este aspecto considera la estructuración de un reglamento local con



las normas ambientales básicas como forma de asegurar la protección del medio ambiente y crear una instancia a nivel municipal de control de dichas normativas.

Igualmente, considera temas como educación y concientización de la necesidad del uso racional de pesticidas; un plan de desarrollo de la ganadería caprina en toda la comuna en el sentido de transformarla del actual modelo extensivo e ineficiente a otro intensivo y competitivo y también como una forma de recuperar el medio ambiente. Para llevar a la práctica este último punto, se consideró necesaria la capacitación de los productores, la asistencia técnica veterinaria y un módulo de validación que permitiera a los productores contrastar sus experiencias con un modelo ideal a sus necesidades y realidad.

Con el apoyo del SENCE<sup>27</sup> y otras instituciones, se ha capacitado a los productores respecto al manejo más adecuado de los recursos, buscando evitar su deterioro e impulsar su recuperación.

### ***c.3. Plan de Desarrollo Integral del Riego Valle Putaendo***

La necesidad de un plan de riego queda en evidencia en la medida que la implementación de las propuestas incluidas en el Plan de Desarrollo Agrícola dependen básicamente de la disponibilidad y de una mejor distribución de los recursos hídricos existentes en la comuna. De ahí, que se puede decir que el Plan de Desarrollo Integral del Riego Valle Putaendo nace de la urgencia de corregir tales

---

<sup>27</sup> SENCE, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo: organismo técnico de capacitación laboral que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo.

deficiencias, aunque su origen se debe al "Seminario de Desarrollo Integral del Riego del Valle de Putaendo". Este seminario fue una iniciativa conjunta del municipio, de la Asociación Gremial de Productores Agrícolas del Valle de Putaendo y de la Junta de Vigilancia del Río Putaendo, con la colaboración de diferentes instituciones del Estado relacionadas con el riego en la comuna, autoridades locales, provinciales y regionales, parlamentarios y organizaciones comunitarias.

Dicho seminario concluyó que, dado que el potencial productivo del municipio se centra en la actividad agropecuaria, la principal barrera para su desarrollo es el arcaico e ineficiente sistema de riego con que todavía cuentan los productores del lugar, por lo tanto, la sequía, fenómeno reiterativo en el valle, no es el principal problema, sino la inexistente tecnificación y modernización del rubro. Las propuestas insertas en el plan señalan la urgencia de construir un embalse de regulación en el sector alto del valle, el mejoramiento de la conducción de agua tanto intra como extrapredial y la necesidad de financiamiento para la construcción de pozos.

#### ***c.4. Plan Regulador***

En el ámbito urbano, la comuna cuenta con un Plan Regulador que data de los años sesenta y que fue recientemente modificado. Dicho plan merece un comentario dada la insatisfacción que ha generado su resultado en el ambiente municipal. Fue elaborado a raíz de una iniciativa del Gobierno Provincial e incluyó la comuna de San Felipe, lo que implicó que se haya incurrido en errores tales como no reconocer caminos ya existentes u obras de infraestructura terminadas.

#### **D. EL MUNICIPIO COMO ARTICULADOR DEL FOMENTO PRODUCTIVO**

El municipio tiene, impulsado por el Alcalde, muy arraigado su rol de “promotor” de iniciativas que implican el fomento productivo, habiendo diferentes iniciativas que avalan esta tendencia y diferentes instituciones involucradas en la concreción de las mismas<sup>28</sup>.

Muchos de los entrevistados dicen: “al Alcalde se le ocurren las cosas, tira la bola y nosotros tenemos que empezar a trabajar y pensar qué se puede y cómo se puede hacer lo que él plantea”. Una de las ideas más significativas fue la convocatoria al Congreso de la Unión Comunal de las Juntas de Vecinos, en 1998, que reunió a las diferentes organizaciones y asociaciones locales y con ellas buscó reconocer las dificultades percibidas para su desarrollo y el de la comuna.

El Plan de Desarrollo Comunal del sector Agropecuario y el Plan de Desarrollo Integral del Riego Valle Putaendo son otras de estas ideas.

Otra iniciativa es la creación de la Asociación Gremial de Productores de Putaendo, ADEPU, reconocida por el municipio como protagonista en la búsqueda de soluciones para el desarrollo integral de la ruralidad de la comuna. Tiene sus raíces en la Asociación de Jóvenes Cristianos, que buscaba una nueva fuente de ingresos para los pequeños agricultores de la región, quienes se dedicaban mayoritariamente a los cultivos hortícolas en ese momento. Para dar seguimiento a su propuesta, la Asociación de Jóvenes se acercó a la municipalidad<sup>29</sup> y, con su apoyo en

---

<sup>28</sup> El municipio actúa de dos maneras principalmente, es decir, plantea por sí mismo propuestas y busca apoyo en distintas instituciones, como el FOSIS o el INDAP, o las elabora en concordancia con dichas instituciones dentro de la temática propia a cada una de ellas.

<sup>29</sup> En ese entonces el municipio contaba con una Oficina de Organización Rural, y esta dirigía sus iniciativas principalmente a aspectos sociales y sólo más tarde es creado el actual Departamento Agrícola, para hacerse cargo del ámbito rural.

gestión y recursos, nació en 1995 un proyecto que fue presentado al FOSIS en la modalidad de Programa de Desarrollo Productivo Rural, DPR. Dicho proyecto proponía la producción de diferentes tipos de plantas medicinales y aromáticas. Cuando se ejecutó el DPR, participaron como grupo, pero, en 1997, cuando postularon al FODEM<sup>30</sup> de INDAP, ya estaban constituidos como una sociedad compuesta por 12 socios.

La participación en el FODEM los fortaleció como grupo y, en esta etapa, a partir del estudio del mercado, se definió el producto, se estableció el negocio y se definieron los volúmenes de ventas y las estrategias de comercialización. Como resultado, hubo que aumentar la superficie plantada y buscar proveedores que permitiesen completar los volúmenes necesarios para la exportación, su mercado objetivo. En los años siguientes y siempre con apoyo municipal, la Asociación ha suscrito acuerdos de cooperación con la Universidad de Valparaíso y ha postulado a dos SAP<sup>31</sup> y al Programa de Modernización<sup>32</sup> de INDAP.

Cuando se visitó la ADEPU en el marco del presente estudio, estaba conformada por los mismos 12 socios y

---

<sup>30</sup> Fondo de Desarrollo Empresarial, FODEM. Se caracteriza por ser un fondo que contempla recursos para atender a pequeños campesinos organizados que cumplen con los requisitos de INDAP para el desarrollo de sus capacidades de gestión empresarial. Tiene como objetivo fortalecer las organizaciones campesinas, contribuyendo al desarrollo empresarial de los pequeños productores agrícolas, mediante un fondo que los apoya en el diseño e implementación de su plan estratégico. Contempla, también, ampliar, fortalecer y potenciar las capacidades de gestión empresarial; ayudar a las organizaciones a sacar el mayor provecho de las oportunidades de negocios y contribuir a que los agricultores sean capaces de relacionarse con los servicios ofrecidos, tanto por el sector público como el privado.

<sup>31</sup> SAP, Servicio de Asesorías de Proyectos. Sirve para que los usuarios aumenten y mejoren sus capacidades empresariales y organizativas.

<sup>32</sup> Concurso Nacional de Proyectos para la Modernización de la Agricultura Familiar Campesina, a través de este instrumento, el INDAP pone a disposición de sus usuarios recursos crediticios y bonificaciones para apoyar preferentemente el desarrollo de proyectos de inversión asociativos, rentables e innovadores que mejoren la rentabilidad y competitividad de la pequeña empresa agrícola en los mercados. Los concursos son regionales y se realizan en todo el país.

contaba con 33 proveedores, quienes mantienen con la Asociación un contrato de entrega de producción, asistencia técnica, SAP, venta y comercialización.

Existen, además, otras instancias que impulsan iniciativas productivas a nivel municipal. Una de ellas es el Comité Técnico, que actúa en el ámbito municipal y donde se discuten las propuestas comunales. Es liderado por el alcalde y participan todas las secretarías encargadas de proveer información de las diferentes áreas a su cargo. En este Comité no participa la comunidad, dada su condición esencialmente técnica. En el último año se ha discutido, entre otros, los Programas de Generación de Empleo y la postulación de los cursos para el programa ordinario de becas que se relacionan con el OTE (Organismo Técnico Ejecutor, que acredita al municipio a impartir capacitación. Se postuló en 1996 y empezó a ocuparse en 1997).

También están formalmente conformadas las Mesas de Trabajo Técnicas IRAL y del Programa Chile Barrio.

En la primera, se discuten los proyectos productivos del FOSIS. Su coordinador, supuestamente, es el encargado de la DIDECO y la conforman representantes de la Secretaría de Planificación, SECPLAC, de el o los AGT<sup>33</sup> de los programas del FOSIS, de la organización de poderes locales, que generalmente es la junta de vecinos o alguna otra organización que esté conformada y funcione en la localidad donde se focalice el programa, además del Jefe del Departamento Agrícola y Desarrollo Rural Municipal. También participan los profesionales del Servicio País (en el caso de que haya uno en la comuna, ya que no siempre el municipio cuenta con este tipo de profesionales) y, en algunos casos, la jefa del Dpto. Social (que hasta la fecha respondía como la coordinadora, a falta de un responsable de la DIDECO, contratado solo en el 2000). Esta Mesa de Trabajo Técnica IRAL busca ser el nexo entre el Concejo Municipal, los usuarios que están agrupados en distintas

---

<sup>33</sup> AGT: Servicio de Apoyo a la Gestión Territorial del FOSIS.

organizaciones y el representante de los programas "Iralizados" del FOSIS.

La Mesa Técnica del Programa Chile Barrio se caracteriza por ser específica y eminentemente técnica y participan en ella representantes de las localidades focalizadas, de la SECPLAC y de los demás estamentos municipales que se hacen cargo de los problemas locales de vivienda.

También está en funcionamiento el Grupo Tarea para Temas de la Mujer Jefa de Hogar, que invita a diferentes estamentos del ámbito municipal, como los Departamentos de Finanzas, de Educación Municipal, de Salud (que incluye el área odontológica), de Obras y la Secretaría de Planificación. Del ámbito extra municipal se invita, dependiendo de las necesidades de cada propuesta, a la Junta Nacional de Jardines Infantiles, JUNJI; a la Fundación INTEGRA<sup>34</sup>; a la Corporación de Asistencia Judicial; al INDAP (que apoya las iniciativas de fomento productivo de mujeres) y, especialmente, a personal de la Fundación OCAC<sup>35</sup> y del convenio INDAP-PRODEMU. Este convenio fomenta el trabajo independiente (por ejemplo, ha incursionado en proyectos como el secado de frutas y producción de mermeladas, es decir, busca desarrollar proyectos que incentiven la formación de microempresas como una fuente de recursos que, a veces, es adicional y, otras, se transforma en la principal fuente de ingresos del hogar).

Este Grupo Tarea es evaluado dos veces al año por las mismas mujeres y busca dar soluciones a necesidades básicas. Este Grupo Local es una réplica del Grupo Tarea para Temas de la Mujer Jefa de Hogar Regional.

---

<sup>34</sup> INTEGRA: Fundación Nacional para el Desarrollo Integral de la Infancia, forma parte del Plan Nacional de Superación de la Pobreza y del Plan Nacional de la Infancia

<sup>35</sup> OCAC: Fundación Oficina Coordinadora de Asistencia Campesina. En 1998 participó en conjunto con la Universidad de Valparaíso y la municipalidad en el Comité Productivo Renacer en la localidad de Lo Vicuña.

## **E. ENTIDADES QUE DESARROLLAN INICIATIVAS DE FOMENTO PRODUCTIVO AGRÍCOLA EN LA COMUNA**

### **• INDAP**

Putendo es una de las diez comunas atendidas por el INDAP desde su sede de área que está localizada en San Felipe y que abarca las provincias de San Felipe y Los Andes.

La relación del municipio con el INDAP ha ido desgastándose en la medida que el primero empezó a gestar proyectos agrícolas con el apoyo de su propio Departamento Agrícola. Sin embargo, la relación con la Oficina Regional es más expedita y se ha visto favorecida por la sequía que ha azotado a la comuna en los últimos siete años. El INDAP ha actuado en conjunto con el municipio, especialmente en lo concerniente a los programas de riego, por medio de los Créditos de Enlace. Dichos créditos, que son otorgados a los pequeños campesinos, facilitan la liberación de recursos de forma más inmediata lo que agiliza la consecución de las obras. Los fondos, liberados en forma de crédito, son, para el caso de los proyectos que se ejecutan a través de la Ley de Riego, cancelados con el bono emitido por la Comisión Nacional de Riego.

Dicha modalidad de financiamiento fue utilizada de manera intensiva cuando la comuna se acogió a los beneficios del PROMM<sup>36</sup>. En consecuencia, esta presenta un 70% de comunidades de aguas cuyos canales están totalmente revestidos, ya sea entubados o en forma de canales. A la

---

<sup>36</sup> Programa de Construcción y Rehabilitación de Obras de Riego Medianas y Menores. A través de este Programa, la Comisión Nacional de Riego buscó dar solución a las necesidades hídricas determinadas bajo criterio de escasez del recurso, priorizando fondos a proyectos de riego y difusión del recurso principalmente. Los proyectos son elaborados en concordancia con los lineamientos de la Comisión Nacional de Riego y amparados en la Ley de Fomento al Riego N° 18.450.

fecha, existen 37 canales de regantes, de los cuales 26 están revestidos y el río Putaendo está, en algunos tramos, canalizado.

Al momento del estudio, no se había constituido en la comuna ningún Proyecto de Asesoría Local, PRODESAL, a pesar de que el municipio lo había solicitado al INDAP.

### • FOSIS

Actualmente, se desarrollan en la comuna tres proyectos financiados por el FOSIS bajo la modalidad DPR y un cuarto, bajo la modalidad Entre Todos.

Los DPR son:

- Camping en la localidad de Los Patos, donde participa un grupo de 10 personas.
- Camping en la Localidad de Piguchén. En un principio fue postulado entre tres grupos, sin embargo, debido a motivos organizacionales desistieron y quedó solamente uno, conformado por 6 personas.
- “Pueblito de artesanos” en Rinconada de Silva.

Al momento del estudio, este proyecto estaba en la etapa obtención del terreno donde se pretendía construir la obra, perteneciente al SERVIU. Dichos trámites retrasaron la puesta en marcha del proyecto, ya que el terreno debe estar legalmente a disposición de la organización. El encargado del Servicio de Apoyo a la Gestión Territorial del FOSIS (AGT) y responsable del proyecto es quien se ha preocupado de agilizar los trámites.

Los grupos anteriormente mencionados nacieron a partir de una estrategia municipal, focalizada en un territorio



“geográficamente ubicable”, bajo criterios de prospección de inversión productiva y entrega al FOSIS la responsabilidad de proponer soluciones. Este, a su vez, licita entre distintas organizaciones un Servicio de Apoyo a la Gestión Territorial del FOSIS, donde se elabora una propuesta técnica que da origen a un proyecto específico en beneficio directo de los usuarios o grupos de usuarios que habitan tales territorios.

El proyecto que está bajo la modalidad “Entre Todos” propone la construcción de un centro comunitario. Este proyecto fue presentado en el Congreso de la Unión Comunal de las Juntas de Vecinos y, posteriormente, aprobado por el concejo municipal.

En este Congreso, que como se señaló anteriormente fue iniciativa del Alcalde, se generaron dos propuestas y ambas enfatizaban temas organizacionales. Una de ellas apuntaba a la capacitación y la otra proponía la necesidad de un espacio común que sirviese de centro comunitario y, al mismo tiempo, cultural y recreacional. Los participantes del evento optaron por la primera, centrándola en temas organizacionales, porque muchos de ellos reconocían la importancia de tener conocimientos en esta área, toda vez que ya participaban en una organización o asociación y porque esta era una herramienta necesaria a la hora de postular iniciativas, especialmente, de índole productiva.

Cuando ambas propuestas fueron presentadas al concejo municipal, que no participó en el Congreso, este priorizó la construcción del espacio común, lo que produjo molestias entre algunos de los participantes del evento, quienes se sintieron pasados a llevar.

### • **Obispado de San Felipe**

El Obispado ha tenido una participación activa en la Provincia en cuanto a promover la integración de campesinos pobres al progreso general de la Región. Ha impulsado proyectos agrícolas y, también, ha sido, en sus momentos más dinámicos, el mayor constructor de viviendas - entre 1985 y 1988 construyó 1.200 casas.

Igualmente, ha asumido un rol potenciador del fomento productivo como iniciativa de combate contra la pobreza en el campo y creó, a principios de los años ochenta, el DAR o Departamento de Acción Rural. Este Departamento se concentró, principalmente, en diseñar proyectos productivos, pero, en ese entonces, fueron difundidos a una escala reducida. Como parte de este primer intento, se instalaron 40 invernaderos para pequeños agricultores, cuyo requisito para tener acceso a ellos era poseer un mínimo de tierras (de estos todavía existen algunos en funcionamiento).

En 1984, cuando es nombrado obispo de la zona, Manuel Camilo Vial, cuya característica personal es marcadamente empresarial y de gran dinamismo, el DAR pasó a ser, junto a las demás instancias, entre ellas el INDAP, uno de los agentes que se hicieron cargo del sector rural e incluyó entre sus programas iniciativas de fomento productivo, orientados a la mujer, la salud, la creación de casas de cultura, entre otros. El DAR se financió, principalmente, a través de fondos externos donados por instituciones cristianas.

El Obispado todavía participa activamente en el entorno rural y también en la comuna. En 1998, en conjunto con el municipio, participó en una iniciativa que benefició a la Sociedad de Pequeños Ganaderos Las Minillas Ltda. Su más reciente aporte ha sido la reconstrucción de una de las antiguas haciendas locales, hoy de su propiedad, y su habilitación como centro recreativo y cultural.

## **ANEXO 2**

### **COMUNA DE CANELA, IV REGIÓN**

#### **A. ANTECEDENTES DE LA COMUNA**

En diciembre de 1891, la Ley de Comuna Autónoma crea, por Decreto Supremo, la Comuna de Canela y, en 1894, es declarada comuna. Entretanto su sede comunal, Canela Baja, nace y evoluciona más bien espontáneamente.

La comuna pertenecía, en 1952, a la Provincia de Coquimbo, Departamento de Illapel. Su superficie, en esa fecha, era de 2.281 km<sup>2</sup> y la población, de 12.070 habitantes. En 1907, era denominada Canela; en cambio, en 1930, aparece en los diferentes Censos como Mincha y en 1988, vuelve a ser nombrada Canela, lo que hace que la comuna sea conocida por uno u otro nombre indistintamente.

En 1982, como resultado de la regionalización que el país experimenta en la década del 70, la comuna pasó a formar parte de la IV Región o Región de Coquimbo y quedó incluida en la Provincia de Choapa, conformada por las comunas de Illapel, Salamanca, Los Vilos y Mincha.

Al norte, limita con las comunas de Punitaqui y Ovalle; al sur, con las comunas de Illapel y Los Vilos; al este, con la

Comuna de Combarbalá y al oeste con el Océano Pacífico en una extensión aproximada de 90 km.

Presenta un clima semi árido con una pluviometría de 150 mm (en términos climáticos normales), con irregularidades en la distribución de las precipitaciones en invierno y sequía en los meses cálidos.

Los suelos son de textura liviana, lo que ha favorecido la pérdida de gran cantidad de material orgánico en su estructura superficial, reduciendo la fertilidad, la capacidad productiva y la cobertura y quedando expuestos a los efectos de las eventuales lluvias y al escurrimiento superficial. El sobre pastoreo y la cosecha indiscriminada de leña están desencadenando un progresivo factor de desertificación.

En el Censo de 1992, la población de la comuna era de 10.140 habitantes, distribuida mayoritariamente en la zona rural (87%). Su superficie es de 2.182,4 km<sup>2</sup> y ocupa un quinto del total de la superficie de la Provincia del Choapa. Se divide en catorce distritos censales (Cuadro 9).

Las localidades de mayor concentración poblacional y que se podrían diferenciar del contexto netamente rural son Canela Baja, Canela Alta y Mincha Norte, donde se concentra el 13% de la población, como se puede ver en el Cuadro 9. Otro centro de desarrollo urbano es el Liceo Polivalente Padre J. Herde, el cual cuenta con un Internado de modelo tradicional para zonas de alta ruralidad. En el resto de la comuna, se concentra el 87% de la población, distribuida en 63 localidades netamente rurales.

**Cuadro 9**  
**Distribución de la población**  
**en los diferentes Distritos Censales**

DISTRITOS	SUPERFICIE KM2	POBLACIÓN		
		URBANO	Rural	Total
<b>Total Comuna</b>		<b>1.362</b>	<b>8.778</b>	<b>10.140</b>
Mincha	78,3	-	695	695
Huentelauquén Sur	270,3	-	760	760
Huentelauquén Norte	109,5	-	733	733
Agua Fría	128,9	-	488	488
Atelcura	80,2	-	263	263
Quelón	90,8	-	126	126
Puerto Oscuro	309,6	-	491	491
Las Palmas	189,6	-	606	606
Espíritu Santo	167,6	-	988	988
Chilcal	37,6	-	341	341
Coligüe	170,3	-	565	565
Los Pozos	270,5	-	562	562
Canela Alta	178,4	-	1.549	1.549
Canela Baja (urbana)	100,8	1.362	611	1.973

**Fuente:** INE, Chile, división político - administrativa 1995.

El escaso porcentaje de población urbana, 13,4 %, la distingue como la comuna más rural de la Provincia (Cuadro 10).

**Cuadro 10**  
**Distribución de la población**  
**en la comuna y Provincia del Choapa**

COMUNA	POBLACIÓN	% URBANA	% RURAL
Illapel	29.007	65,5	35,0
Los Vilos	23.126	40,9	59,1
Salamanca	15.805	65,3	37,7
Canela	10.140	13,4	86,6
<b>Total Provincia</b>	<b>78.078</b>	<b>51,2</b>	<b>48,8</b>

**Fuente:** Censo de Población y Vivienda, 1992.

Esta manifiesta ruralidad responde a una realidad geográfica y social, característica de la Cuarta Región o, más bien, de la zona llamada "Norte Chico", estructurada por valles transversales de cordillera a costa que han dado origen a asentamientos humanos en valles y praderas.

Tal distribución poblacional podría tener su origen en la búsqueda de tierras cultivables o en la explotación minera, factores que han sido sustentados históricamente para explicar el desarrollo y la tradición nómada o trashumante de importantes sectores poblacionales hasta el día de hoy. La sequía, fenómeno natural de esta Región, incentiva el pastoreo, uno de los patrimonios que la caracterizan y, en este caso específico, también a gran parte de la Comuna de Canela.

En cuanto al crecimiento de la población, este ha sido negativo y tal tendencia se ha sostenido en el tiempo, como se puede apreciar en el Cuadro 11.

**Cuadro 11**  
**Crecimiento de la población y su proyección al 2005**

<b>AÑOS CENSALES</b>	<b>1952</b>	<b>1982</b>	<b>1992</b>	<b>2005</b>
<b>Total Habitantes</b>	12.070	10.703	10.140	10.055

**Fuente:** Censos de Población y Vivienda de los años 1952, 1982, 1992 y proyecciones del INE.

La evolución negativa de las tasas de crecimiento estaría íntimamente ligada al resultado económico, acentuado por las largas y frecuentes sequías que han azotado la zona, la escasez de recursos para generar empleo, el bajo nivel económico - comercial y la amenaza constante de mejores expectativas laborales fuera de la comuna. En el Cuadro 12 se describe el comportamiento de las tasas de crecimiento del sector urbano de la comuna, según proyecciones del INE.

**Cuadro 12**  
**Tasas de Crecimiento Poblacional de Canela Baja y Canela Alta**

<b>PERIODOS</b>	<b>TASAS</b>
1992 - 1995	1,97
1995 - 2000	1,78
2000 - 2007	1,60

**Fuente:** Proyección del INE.

La geografía, el clima y la búsqueda de soluciones para su defensa patrimonial por parte de sus habitantes pueden ser las causas de otra de las características exclusivas de esta Región y de Canela, en particular: el sistema de tenencia de

la tierra, el que explicaría, además, el reducido tamaño de las propiedades. Estas se concentran mayoritariamente entre las 0,5 ha y menos de 20. El Censo Nacional Agropecuario de 1997 muestra que de los 1.307 informantes con tierras, 1.204 se encuentran entre este rango.

El sistema de tenencia de la tierra en la comuna se constituye mayoritariamente en una particularidad del derecho de propiedad en Chile y se basa en el reconocimiento jurídico de las llamadas "Comunidades Agrícolas" y de sus miembros, los Comuneros. Este reconocimiento jurídico es otorgado por el DFL5/68 del Ministerio de Agricultura, modificado por la Ley N°19.233 de agosto de 1993<sup>37</sup> del Ministerio de Bienes Nacionales.

En dicha modalidad de tenencia, los Comuneros son propietarios de un derecho o cuota sobre un espacio común, el cual les permite un acceso al uso y goce de los bienes de la comunidad, incluidos los derechos de aprovechamiento de aguas que esta posee, ya sea que provenga de aguas lluvias que caen o se recogen en el periodo, de un espacio común o de vertientes que nacen, corren y mueren dentro del mismo espacio. Estas aguas deben estar inscritas.

---

<sup>37</sup> La Ley N° 19.233 de agosto de 1993 en su Artículo 1° define:

**"Comunidad Agrícola:** agrupación de propietarios de un terreno rural común que lo ocupan, explotan o cultivan y que se organizan en conformidad con este texto legal. Estas Comunidades gozarán de personalidad jurídica desde la inscripción del predio en el Conservador de Bienes Raíces respectivo. En consecuencia, serán capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones y de ser representadas judicial y extrajudicialmente.

**Comuneros:** son aquellos titulares de derechos sobre los terrenos comunes que figuren en la nómina que se confecciona de acuerdo a esta Ley.

La Comunidad Agrícola se subdivide en "Goce Singular", "Lluvia" y "Terreno Común" (Art 1° bis b).

**Goce Singular:** es una porción determinada de terreno de propiedad de la Comunidad que se asigna a un comunero y su familia para su explotación y cultivo con carácter permanente y exclusivo.

**Lluvia:** es una porción determinada de terreno de propiedad de la Comunidad que se asigna a un comunero y su familia por un periodo determinado.

**Terreno Común:** es aquella parte de la propiedad de la Comunidad sobre la cual no se ha constituido ningún Goce Singular o Lluvia".



En la Comuna de Canela existen 25 comunidades agrícolas<sup>38</sup> y su importancia radica, además de su número, en que son propietarias de más del 50% de las tierras, es decir, de las casi 235 mil ha que componen la superficie de la comuna; aproximadamente 120 mil están repartidas entre más de 2.700 comuneros.

Una segunda forma de tenencia se derivada de la anterior y consiste en el usufructo de lluvias o tierras de cultivo de secano particular cedidas por una Comunidad o Comunero a un particular.

El resto son hijuelas o parcelas de propiedad "legal o particular" donde, además de la vivienda, se lleva a cabo la ganadería y la agricultura en hectáreas de secano y bajo riego.

La actividad económica de la comuna se ha basado, y todavía se basa, fundamentalmente, en los cultivos de secano de plantas aromáticas, como el comino, el anís y el cilantro, además del trigo y la cebada y, muy fuertemente, en la crianza de ganado menor, en especial el caprino, del cual se explota el cuero, la leche para la producción de queso y la carne. En la primera mitad del siglo pasado, también se dio, pero en pequeña escala, un auge minero, donde se destacaba la explotación aurífera en el sector de Espiritu Santo.

El desarrollo de los principales cultivos está suscrito a terrenos de secano, que se explotan cuando las precipitaciones son suficientes y se destinan, principalmente, al autoconsumo, siendo la venta de los excedentes una práctica reservada a suplir necesidades inmediatas.

---

<sup>38</sup> Según el municipio, las comunidades suman 28 y ocupan cerca de un 66% de la superficie total de la comuna; según el Ministerio de Bienes Nacionales este número es de 24 y ocupa el 52% de dicha superficie. Dada la diferencia entre ambos datos, se ha utilizado la información del Censo Nacional Agropecuario de 1997 que dice que son 25 las comunidades y que estas representan el 50% de la superficie comunal.

En cuanto a la ganadería, el principal recurso actualmente en explotación es el caprino, dada sus particulares condiciones de adaptabilidad a situaciones climáticas que incluyen largos períodos de sequía. Su utilidad económica ha condicionado su preservación y desarrollo. La masa ganadera caprina en la comuna alcanza las 36.586 cabezas, según el VI Censo Nacional Agropecuario de 1997. Sin embargo, aun cuando sea esta la principal actividad pecuaria, existen otras, secundarias y en menor escala, como la ganadería de ovinos, bovinos y otros (Cuadro 13).

**Cuadro 13**  
**Masa ganadera en la Comuna de Canela**

<b>ESPECIE</b>	<b>CANTIDAD</b>
Porcinos	98
Bovinos	1.746
Equinos	4.802
Ovinos	6.948
Caprinos	36.586

**Fuente:** VI Censo Nacional Agropecuario, 1997.

En cuanto al medio ambiente, especialmente en lo relativo a los suelos, existen muchos factores que explicarían su deterioro, siendo los más significativos los asociados a la tala de la vegetación arbórea, a la introducción de la ganadería caprina y de cultivos como el trigo y la cebada y al empleo de la tracción animal en las labores de preparación de suelos para siembra y cultivos.

Al respecto, es preciso señalar los esfuerzos de CONAF y de la municipalidad orientados a la reforestación en Canela, mediante la introducción de especies forrajeras, lo que ha permitido -en los últimos años- reforestar una cantidad significativa de hectáreas a pesar de la oposición de los

propios comuneros. Dicha oposición se debe a la implementación de áreas de exclusión como forma de desarrollo forestal y de recuperación de los suelos.

En relación con la pobreza del municipio, la Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE<sup>39</sup>, califica la comuna entre las tres más pobres de la IV Región, junto a Combarbalá y Monte Patria. Tal característica queda de manifiesto a través del "índice de pobreza comunal", elaborado por dicha subsecretaría y utilizado como indicador de pobreza a la hora de establecer criterios de distribución del Fondo Común Municipal, FCM.

Así mismo, la comuna muestra una alta dependencia de fuentes externas de financiamiento, concentrada mayoritariamente en los aportes entregados por el FCM y, a la vez, una baja capacidad para generar recursos propios, debido a la escasez de fuentes de ingresos. Los ingresos percibidos por la Comuna, vía Fondo Común Municipal en 1998 para una población de 10.089 habitantes, según datos de 1997, sumaron M\$454.385. La ejecución descrita en el Cuadro 14 manifiesta dicha dependencia.

Otra variable que permite concluir respecto a la condición de pobreza de la comuna es el Ingreso Propio Permanente Percápita o IPP/habitante<sup>40</sup>. Este, aun cuando se haya incrementado de 2,2 (M\$) a 5,9 (M\$) entre 1994 y 1997, todavía se encuentra bastante por debajo del promedio regional que fue de 13,21 (M\$), para el año 1997, es decir,

---

<sup>39</sup> Para la construcción del Indicador de Pobreza, la SUBDERE utiliza datos proporcionados por la JUNAEB respecto a la escolaridad materna y déficit talla/edad de niños entre 0 y 6 años. Ver: SUBDERE. Fondo Común Municipal, 1999, págs 14 y 49.

<sup>40</sup> IPP: Ingreso Propio Permanente. Son rentas de inversiones; el excedente del impuesto territorial que se recaude en la comuna, una vez descontado el aporte al FCM; el 50% de lo recaudado por permisos de circulación; patentes municipales a beneficio directo, derechos de aseo, derechos varios, multas e intereses. Los montos del IPP/habitantes/año permiten reconocer el nivel económico del municipio, al compararse el IPP de la comuna al promedio nacional, es decir, si el IPP comunal es menor al nacional, la comuna se califica como pobre. SUBDERE. Fondo Común Municipal, 1999.

la comuna aún necesita el aporte del Estado, pues es incapaz de generar recursos propios para su desarrollo<sup>41</sup>.

**Cuadro 14**  
**Balance de Ejecución Presupuestaria de 1995 y 1998**

DENOMINACIÓN	INGRESO PERCIBIDO (en miles de \$ de cada año)		%	
	1995	1998	1995	1998
	Ingresos de operación	50.164	51.993	11,9
Venta de activos	-	2.634	-	0,3
Transferencias	69.398	25.805	16,4	3,3
Otros ingresos (*)	264.640	505.237	62,7	64,9
Operaciones años anteriores	367	1.488	0,01	0,2
Saldo inicial de caja	37.939	191.511	8,9	24,6
<b>Total de ingresos percibidos</b>	<b>422.508</b>	<b>778.668</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Ilustre Municipalidad de Canela, 2000.

\* Fondo Común Municipal

Según el municipio, los elevados saldos de arrastre (saldo inicial) del año 1998 reflejan, en su mayoría, fondos que quedaron por concepto de proyectos que estaban aprobados y financiados, pero que no se ejecutaron, debido a la falta de manejo de programas o de coordinación, revelando con ello la incapacidad del personal para ejecutar proyectos.

Considerando lo anterior, la municipalidad ha ido estructurando la generación de planes de trabajo debidamente financiados, de acuerdo con reuniones técnicas de evaluación y generación de proyectos. Dicha

<sup>41</sup> Ver: SUBDERE. Fondo Común Municipal, 1999, pag 49.

situación ha tendido a minimizarse, al contar el municipio con una Secretaría Comunal de Planificación.

Respecto a la situación socioeconómica de sus habitantes, la pobreza y, especialmente, la indigencia que los caracteriza, han disminuido, según los datos de las dos encuestas, como se puede apreciar en el Cuadro 15.

**Cuadro 15**  
**Resultados Encuestas CASEN 1998 y 2000**

POBLACIÓN SEGÚN LÍNEA DE POBREZA (*)	COMUNA				REGIÓN			
	N° DE HABITANTES		%		N° DE HABITANTES		%	
Años	1998	2000	1998	2000	1998	2000	1998	2000
Indigente	1.721	1.276	17,9	13,4	34,100	35.028	6,2	6,2
Pobre no Indigente	2.038	1.987	21,2	20,9	103,432	107.241	18,8	19,0
No pobre	5.847	6.234	60,9	65,6	411,332	422.723	74,9	74,8
<b>Total</b>	<b>9.606</b>	<b>9.497</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>548.864</b>	<b>564.992</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** MIDEPLAN, Departamento Información Social, Encuesta CASEN 1998 y 2000.

(\*) Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar,

De acuerdo con ambas Encuestas CASEN, todavía muchos de sus habitantes viven en condiciones de pobreza y/o indigencia, siendo la proporción de indigentes casi dos veces mayor que el promedio regional, hecho que no sorprende, si se considera que la mayoría de los habitantes percibe ingresos a través del trabajo agrícola y que las fuentes de trabajo externas a este ámbito son mínimas. La comuna presenta el más bajo Índice de Desarrollo Humano entre las comunas de la Región y ocupa, a nivel nacional, el lugar 269 de 333<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> PNUD/MIDEPLAN, 2000.

## **B. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO**

La Municipalidad de Canela cuenta con 21 funcionarios autorizados<sup>43</sup>, (mediante D.F.L. N°119 - 19.231, del 8 de agosto de 1994), incluido el alcalde y el secretario municipal. Su estructura como municipio es mínima. Está compuesta por la Dirección de Obras Municipales, la Dirección de Finanzas, la de Administración y Servicios y la Dirección Social; además, cuenta con los servicios traspasados de Salud y Educación<sup>44</sup>. En la actualidad, existe en formación, pero laboralmente activa, la Secretaría Comunal de Planificación<sup>45</sup>, SECPLAC; no existe la Dirección de Desarrollo Comunal (quien ejerce dicha función es el jefe del Departamento Social) y tampoco el cargo de Administrador Municipal.

La Secretaría Comunal de Planificación, SECPLAC, no está formalizada. Fue creada de hecho, mientras se resuelve la regulación del Artículo 110 actualmente en trámite. El profesional a cargo de dicha secretaría está contratado por el municipio para desempeñar funciones en el Departamento Social y es parte de la orgánica municipal, pero actúa, en la práctica, en la SECPLAC.

La comuna cuenta con un Departamento Agrícola y Desarrollo Rural Municipal (DDR), pero que responde a una política implementada por el PRODECOP IV Región en las comunas que son atendidas por este, no existiendo una entidad a nivel municipal. Dicho departamento es

---

<sup>43</sup> El PLADECOP elaborado en 1996, diagnosticó que en ese entonces, "sólo un 50% de los funcionarios municipales se encontraba capacitado para asumir nuevas funciones". En dicha fecha, la planta se componía de 29 funcionarios.

<sup>44</sup> La administración de los servicios traspasados al municipio, como salud y educación, es ejercida directamente por la Municipalidad que cuenta con unidades específicas para este fin. La función de dichas unidades es asesorar al alcalde y al concejo en la formulación de políticas relativas a estas (Ley 18.695, Artículo 19 bis, texto modificado por la Ley 19.602 en 1999).

<sup>45</sup> "La SECPLAC desempeñará funciones de asesoría del alcalde y del concejo, en materia de estudios y evaluación, propias de las competencias de ambos órganos municipales". (Ley 18.695, Artículo 18, texto modificado por la Ley 19.602 en 1999).

financiado por el PRODECOP, pero utiliza para su funcionamiento la infraestructura del municipio. Funciona en estrecha relación con la SECPLAC y acata el Plan de Desarrollo Comunal diseñado por el municipio.

Existe también, desde hace tres años, el Comité de Desarrollo Local (CDL) y, tal como el DDR, nació a partir del PRODECOP IV Región y se mantendrá vigente por el mismo tiempo que este. Está conformado por siete miembros, que son el alcalde -quien además lo preside- un representante de la SECPLAC y uno del DDR y cuatro dirigentes locales (presidente de los crianceros, la unión comunal de organizaciones de mujeres, la unión comunal de juntas de vecinos y la asociación de comunidades agrícolas). También son invitados regularmente, pero su participación es más bien esporádica o se da en casos puntuales, el FOSIS, el INIA, el Gobierno Regional, el INDAP (es invitado y participa constantemente), el SAG u otras instituciones.

Los dirigentes han sido capacitados por el PRODECOP IV con el fin de optimizar y desempeñar con más eficacia su rol de representantes ante el municipio. Esta iniciativa merece un comentario: se ha podido percibir que en esta comuna ha habido una creciente dificultad de los dirigentes en ser reemplazados una vez capacitados, puesto que empiezan a "adueñarse" de esta posición en la medida que adquieren conocimientos y ven en él una forma de crecimiento personal y de liderazgo.

Esta comuna cuenta, además, con las llamadas Mesas de Trabajo Técnicas, donde participan los usuarios de los proyectos respectivos y de otras instancias eminentemente técnicas, desarrolladas a nivel municipal como las iralizadas o de mujeres, por ejemplo.

El municipio participa, como dicta la Ley, en la Asociación Nacional de Municipalidades y está en conversaciones con cinco municipios vecinos, el de La Higuera, de Andacollo, de Paihuano, de Combarbalá y de Punitaqui, para formar

una asociación local, cuyo objetivo será buscar, de forma organizada, proyectos de inversión y diseñar de común acuerdo un plan de desarrollo. Una de las metas perseguida son los programas de la SUBDERE. La municipalidad de Canela ya ha discutido y aprobado su intención de participar en la asociación con el concejo municipal, que la ha aprobado recientemente.

## **C. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL**

### ***c.1. Plan de Desarrollo Comunal, PLADECO***

En 1996, una consultora externa, a pedido del municipio, elaboró el que sería el primer Plan de Desarrollo Comunal, cuya vigencia se extendió hasta el año 2000.

Este Plan nació a partir de un diagnóstico previamente elaborado en 1995 y a raíz de una iniciativa municipal que buscaba reconocer y definir las áreas productivas de la comuna en conjunto con la comunidad, representada por las organizaciones sociales (juntas de vecinos, organización de crianceros, adulto mayor, etc.). Dicho Plan fue diseñado basado en el diagnóstico antes mencionado, pero fue calificado por el municipio como "otro diagnóstico" y no como un documento de utilidad que sirviera para orientar las acciones municipales en su periodo de vigencia. Este hecho motivó al municipio a elaborar el siguiente PLADECO por sí mismo, una vez que caducara el primero en el 2000.

En el momento que se realizó el presente estudio, el municipio estaba elaborando el segundo PLADECO y utilizaba el Plan anterior como fuente de referencia, es decir, aprovechaba la información de aquel para elaborar propuestas concretas de desarrollo. Dicha iniciativa contaba con el apoyo del concejo municipal, siendo la



SECPLAC la entidad coordinadora. El equipo de trabajo estaba constituido totalmente por funcionarios municipales que participaron a través de la entrega de informes sobre:

- Los diferentes departamentos municipales y de salud y educación
- La Alcaldía
- La Secretaría Municipal
- El Departamento de Desarrollo Rural
- El Servicio País
- Las Jornadas de participación comunitaria para el Plan Regulador de Canela

### ***c.2. Diagnóstico comunal***

El diagnóstico comunal, que sirvió de referencia para el primer PLADECO, respondía a una necesidad del municipio que reconocía el desconocimiento que tenía de sí mismo, de su territorio y de sus potencialidades. Para su elaboración, fueron invitadas las organizaciones sociales establecidas y toda la comunidad, que debió elegir sus representantes para participar en un seminario convocado por el municipio. La principal conclusión a la que se llegó durante el seminario es que la población está dispuesta a tecnificar el manejo de las cabras, que es la principal fuente de ingresos de muchos campesinos, pero no a abandonar su crianza y que la adopción de nuevas prácticas de manejo les permitiría mayores aspiraciones laborales.

En el seminario se generó un documento que fue discutido y aprobado a nivel municipal (por el concejo) donde se incluyó amplia información censal y mapas y sirvió de fuente de referencia a la Gobernación Provincial, sobre todo como un ejemplo a destacar. Finalmente, después de haber sido presentado y prestado un sin número de veces, desapareció, no existiendo ninguna copia en poder del municipio.

### **c.3. Plan de Desarrollo Agrícola**

El municipio no cuenta con un plan de desarrollo agrícola específico, pero dentro del PLADECO se ha contemplado este aspecto.

El PLADECO identifica cuatro áreas a desarrollar en la comuna, entre las que se incluye la ganadería, la tenencia de la tierra, la viabilidad del agua y el turismo.

Recomienda que el Plan de Desarrollo Comunal priorice los sectores donde existe mayor agrupación de pobladores y privilegie su principal potencial económico, que, en el caso específico de la comuna, es la ganadería de caprinos y ovinos, además de sectores donde ya existen plantas queseras con infraestructura moderna<sup>46</sup>.

Dichas acciones se concretarán en la medida que el municipio postule a mayores y mejores subsidios gubernamentales y/o créditos blandos, en áreas como:

- **Infraestructura apropiada para la crianza del ganado**, que incluye sistema de crianza semi – intensivo; terrenos con la siembra de cebada, maíz y alfalfa y la construcción de silos para su conservación; accesos; dependencias para la comercialización directa, etc.
- **Habilitación de la infraestructura existente de plantas queseras y charqueras**: esto incluye la obtención definitiva de la resolución sanitaria de fábrica emitida por el Departamento de Higiene Ambiental del Hospital de Illapel y los medios para el transporte y la conservación del producto.
- **Comercialización de estos productos**, que considera la capacitación de mujeres y jóvenes como forma de obtener un mejor producto a precios competitivos, tanto en el

---

<sup>46</sup> Plan de Desarrollo Comunal, Comuna de Canela, 2000.

mercado intercomunal como nacional e internacional y la divulgación de estos.

**- Implementar y capacitar a mujeres y jóvenes en la práctica de la curtiembre**, ya sea para artesanía u otras actividades comerciales.

**- Aumentar, para los pequeños productores agrícolas y ganaderos**, la cantidad de pozos de absorción de agua.

#### **c.4. Plan Regulador**

La comuna no tiene Plan Regulador, este se estaba gestando.

### **D. EL MUNICIPIO COMO ARTICULADOR DEL FOMENTO PRODUCTIVO**

En la Comuna de Canela, el municipio ha tenido una importante actuación en cuanto a promover iniciativas productivas. La más significativa ha sido la implementación del Fondo de Desarrollo Vecinal, FONDEVE<sup>47</sup>, que operó entre los años 1996 y 1998 a cargo de la Oficina de Organizaciones Sociales<sup>48</sup>.

El FONDEVE fue instituido como una forma de ordenar y distribuir eficientemente los recursos municipales y fomentar la participación de agricultores, quienes, a partir de un diagnóstico elaborado por ellos mismos<sup>49</sup> y apoyados

---

<sup>48</sup> En la Municipalidad de Canela el Departamento de Organizaciones Comunitarias todavía se llama Oficina de Organizaciones Sociales, dado que esta no tiene categoría de Departamento dentro de la actual orgánica municipal.

<sup>49</sup> El municipio instó y apoyó a las Juntas de vecinos a reunirse con el fin de que estos reconocieran y discutieran en conjunto los problemas que les afectaba mas directamente como comunidad. De las reuniones participaban también

por la municipalidad, pudieron reconocer sus necesidades más inmediatas.

El resultado de dicho diagnóstico debía traducirse en ideas para buscar solución a los problemas detectados. Las ideas eran discutidas en las respectivas juntas de vecinos, que debían aprobar tres; posteriormente, las tres ideas seleccionadas eran presentadas a través de un concurso, en plenario al concejo municipal. Una vez aprobadas y reconocida su factibilidad técnica (por parte de la Oficina de Organizaciones Sociales que también ayudaba en la confección de los proyectos) se ejecutaban de forma conjunta, es decir, el municipio liberaba los montos en dinero de su presupuesto para la compra de insumos y asistencia técnica, cuando fuese necesaria, y la comunidad aportaba la mano de obra y sus propios conocimientos. Los proyectos eran territoriales y también podían postular grupos juveniles.

Los proyectos resultantes de esta iniciativa no buscaban la generación de empleo, se caracterizaban por dar soluciones a problemas tanto de índole productiva (por ejemplo, construcción de naves para cultivo bajo plástico de tomates y claveles; construcción de estanques para la recolección de agua), como de infraestructura (construcción de sedes para las juntas vecinales, centros de madres y organizaciones deportivas), de equipamiento (material para equipar dichas sedes: loza, cortinas, sillas, mesas, etc.) y de iniciativas culturales, como habilitar escenarios para eventos culturales o artísticos. El Fondo también contemplaba la construcción de caminos secundarios que favoreciesen a un grupo de vecinos, proyecto que debía ser presentado por la Junta respectiva y la capacitación en temas técnicos específicos.

---

funcionarios municipales, que apoyados en el diagnóstico elaborado en 1995, definían junto con los campesinos las potenciales áreas a desarrollar, priorizándolas de acuerdo al plan de desarrollo del municipio, para posteriormente invertir a través de un proyecto, presentado en concurso.

El primer año, de los 56 proyectos presentados, fueron aprobados 19 y al año siguiente, de los más de cien, lo fueron 30. Los proyectos no aprobados se presentaron a otras instancias como el INDAP o el FOSIS, que en algunos casos los aprobaron.

El municipio, a través de la Oficina de Organizaciones Sociales capacitó a los dirigentes de las juntas de vecinos para que pudiesen elaborar por sí solos los proyectos. De dicha Oficina estaban a cargo dos personas: una es profesor de castellano y la otra, quien falleció en 1999, autodidacta. Este último era un tradicional dirigente político de la zona, pero con gran conocimiento en el manejo de temas organizacionales (así lo presenta el alcalde y se le tiene un gran respeto en el municipio).

En 1998, el concejo municipal decidió actuar de forma directa con el Fondo, hecho que le restó eficiencia (se hizo más burocrático) y minimizó la participación de las juntas de vecinos. Al año siguiente, se decidió no renovarlo<sup>50</sup> por razones, según el alcalde, de índole política, y concentrar la inversión en obras de infraestructura en seis localidades.

El Alcalde opina que con el Fondo se ordenaba la ayuda municipal, la inversión dejaba de ser "intuitiva" y había participación de la comunidad, principalmente, de la rural que no se acercaba al municipio. Lo más rescatable de la iniciativa, según el Alcalde, fue justamente el cambio de actitud de esta población, que empezó no solo a acercarse al municipio con más confianza, sino también a entrar, literalmente, en la alcaldía en busca de apoyo a sus inquietudes. Igualmente, el Alcalde piensa que entregar ayuda a localidades limita la participación de la comunidad, los aleja de los problemas y no fomenta la toma

---

<sup>50</sup> Dado que el Estado finalmente no financió el Fondo, este se manejó con fondos propios de cada municipio, hecho que limitó su impacto, pero que también permitió que los municipios se acercaran a problemas concretos y buscaran soluciones dentro de su propia capacidad financiera y sobre todo, acercó e incluyó a la ciudadanía en el proceso.

de conciencia, en el sentido de que esta se responsabilice de la solución de los mismos.

Otra iniciativa, apoyada por el Alcalde y aprobada por el concejo municipal, fue la implementación del Departamento de Desarrollo Rural, por parte del PRODECOP IV Región, que funciona financiado por este último en dependencias del municipio.

Lo que persigue el PRODECOP con esta iniciativa es que los municipios vean la necesidad de incorporar este departamento a la orgánica municipal. Sin embargo, dada la característica de temporalidad de dicho programa, cuando se realizó el presente estudio, el Alcalde centraba sus esfuerzos en esta dirección, es decir, buscaba concientizar al concejo de la importancia que tiene para una comuna rural la existencia de un departamento de este tipo, porque entiende la necesidad de contar con un agente capacitado en el municipio que se haga cargo de un sector que es el mayoritario dentro de la comuna. Para esta iniciativa, no contó con el apoyo mayoritario del concejo municipal, pues en reunión del 24 de enero de 2000, se acordó que, dada una mala actuación de este departamento en el pasado (el anterior DDR no había dado buenos resultados<sup>51</sup>), este se mantendría bajo financiamiento del PRODECOP hasta el año 2001, cuando el tema volviera a ser discutido.

Existen, además, otras instancias que cumplen el rol de impulsar iniciativas productivas a nivel municipal como las Mesas de Trabajo Técnicas, entre las que están formadas formalmente las siguientes:

- a. **IRAL**: en la cual participan el CDL, el Departamento Social y el Director de Obras. Esta Mesa busca ser el nexo entre el concejo municipal, los usuarios que están

---

<sup>51</sup> El primer equipo que constituyó el DDR de Canela no fue exitoso en cuanto a la elaboración de proyectos que tuvieran impacto en lo productivo.

agrupados en distintas organizaciones y el representante de los programas "Irealizados" del FOSIS;

- b. **Programa Chile Barrio:** es una instancia eminentemente técnica y en ella participan el Departamento Social, de Obras y la SECPLAC. Existen proyectos en Los Rulos, Las Mollacas y en El Riito.

Existen también dos Grupos relacionados con Temas de la Mujer Jefa de Hogar, coordinados por el Departamento Social: uno en Canela Alta y otro en Huentelauquén.

En la comuna, el rol del alcalde ha sido decisivo no sólo en cuanto a iniciativas locales, sino también cuando se refiere a relaciones con entidades regionales como la Secretaría Regional de Planificación, SERPLAC. Según el Alcalde, la relación es más fluida cuando el CORE (Consejo Regional) conoce previamente las iniciativas que se le plantearán, es decir, el Alcalde se relaciona directamente con el CORE.

## **E. ENTIDADES QUE DESARROLLAN INICIATIVAS DE FOMENTO PRODUCTIVO AGRÍCOLA EN LA COMUNA**

### **• INDAP**

Canela es una de las comunas que atiende el INDAP desde su sede de área que está localizada en Combarbalá. Desde que el municipio cuenta con el apoyo del Departamento de Desarrollo Rural, DDR, las relaciones con el INDAP han sido más eficientes y expeditas.

El DDR cumple un importante rol articulador entre las diferentes instituciones y el municipio, dada su capacidad de manejo de la información relativa a las localidades priorizadas por el CDL. El municipio, el CDL y el DDR

actúan en estrecha colaboración, siendo este último el que define dónde y qué proyecto debiera desarrollarse.

INDAP ha actuado en conjunto con el PRODECOP, especialmente en lo concerniente a los programas de riego, a través de los créditos y subsidios otorgados a los pequeños campesinos. El financiamiento de las obras de riego implementadas por el PRODECOP es manejado por el INDAP, es decir, el PRODECOP usa la estructura financiera de INDAP, lo que, entre otros beneficios, reduce sus costos operacionales. Dichos proyectos se han centrado, principalmente, en mejorar y dotar de infraestructura de riego a aquellas comunidades que no disponían del recurso o no contaban con una infraestructura que permitiese el desarrollo de iniciativas productivas diferentes a las tradicionales. Los proyectos contemplaron el revestimiento de canales de regadío y profundización y mejoramiento de pozos, principalmente.

La Comuna no cuenta con PRODESAL, dado que participa en el Programa PRODECOP IV Región.

### • FOSIS

El FOSIS, así como el INDAP, participa activamente en las propuestas definidas por el DDR. Este las diseña en concordancia con ambas instituciones o, después de reconocer áreas en las cuales es necesario priorizar determinada iniciativa, postula a alguno de ellos, dependiendo del ámbito a desarrollar.

En 1999, fueron licitados y están en ejecución cuatro proyectos del Programa Barrio para Todos en la localidad de Los Rulos: mejoramiento de un centro de reuniones para la Junta de Vecinos N°12; capacitación sobre temas relacionados con el alcohol y las drogas; un huerto frutal de duraznos que benefició a un grupo juvenil y el proyecto de aprovechamiento de energía solar.



- **Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE**

La SUBDERE solicitó y financió la elaboración de un diagnóstico comunal en el año 1996, cuyo producto resultó bastante similar a otro previamente elaborado por el municipio en 1995.

FECHA DE DEVOLUCION

11 set 2002

IICA  
PM-CRS/CL-2001-06

Autor

Título Municipio y fomento produc-  
tivo comunas de canela y putaen-  
do

Fecha  
Devolución

11 set 02

Nombre del solicitante

M. Araya

Agencia de Cooperación del IICA en Chile  
Fidel Oteiza 1956, Piso 15. Providencia, Santiago.  
Teléfono: (56-2) 244 3680 Fax: (56-2) 246 9175  
E-mail: [representacion@iica.cl](mailto:representacion@iica.cl)

