

NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Proyecto (ITA/92/S71)

**“ Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América
Latina y El Caribe “**

Caso Valdivia - Segunda Parte

INFORME FINAL

Consultor : Pio Infante Montt

Agosto 1997

INDICE

I- Introducción.....	3
II- Objetivos.....	5
A - Objetivos generales.....	5
B - Objetivos del informe	5
C - Objetivos de las acciones.....	5
D - Objetivos de desarrollo.....	6
III - Metodología	7
A - Enfoque metodológico.....	7
B - Etapas	7
C - Instrumentos	8
IV - Resultados	9
A - Diagnóstico situación actual.....	9
1- El ámbito de intervención.....	9
a) El contexto.....	9
b) Los actores.....	10
i) El municipio.....	10
ii) El sector privado.....	10
iii) El CESCO.....	11
2- Autodiagnóstico municipal.....	14
a) Antecedentes generales.....	14
b) Resultados.....	15
i) las experiencias.....	15
ii) problemas y logros.....	17
iii) las áreas de interés	17
3-Autodiagnóstico sector privado.....	18
a) Antecedentes generales.....	18
b) Resultados	19
i) las experiencias.....	19
ii) problemas y logros.....	20
iii) las áreas de interés.....	20
4- Conclusiones del diagnóstico.....	22

X

V - Propuesta de Sistema de Participación.....	24
A - Justificación	24
B - La Propuesta	26
1- Sistema Global de Participación.....	26
a) Fundamentación.....	26
b) Componentes	
2- La Propuesta Especifica-Desarrollo Urbano.....	27
a) Fundamentos.....	31
b) Las alternativas.....	32
c) Los Objetivos	32
d) Ambitos de Acción.....	32
e) Los actores.....	33
f) La institucionalidad.....	35
i-Corporación de Desarrollo Urbano.....	35
ii-Valdicor.....	36
g) La gestión.....	40
h) El financiamiento	42
i-origen de los recursos.....	42
ii- costos.....	42
i) Programas y proyectos.....	43
j) Cronograma de implementación.....	46
Anexo 1	48
Bibliografía	49

I - INTRODUCCIÓN

Contexto

Este informe presenta los resultados de ~~la segunda etapa de la investigación~~ en el caso Valdivia del Proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y El Caribe" (ITA/92/S71), implementado por la CEPAL con el apoyo del Gobierno de Italia.

Durante 1996 en el marco de este mismo proyecto se llevó a cabo la primera etapa, la cual tenía como objetivo realizar un registro de la experiencia vigente en Valdivia en el tema de la gestión local del desarrollo. Esto implicaba una caracterización del asentamiento, del gobierno local, de los procesos de gestión y la definición de los principales desafíos globales que enfrentan tanto la ciudad como su gobierno.

Los principales productos fueron un diagnóstico de la realidad municipal en la ciudad de Valdivia en relación a sus capacidades de gestión y un conjunto de propuestas para la segunda etapa de cooperación técnica.

Los resultados de esta primera etapa, en lo que se refiere a la propuesta de acción para la cooperación técnica, señalan dos aspectos de la gestión urbana que aparecen como débiles según el diagnóstico, que son factibles de implementar y que deberían implicar un verdadero aporte para las capacidades de gestión del municipio en el ámbito del desarrollo urbano. Estas dos áreas de intervención son el sistema de toma de decisiones en planificación (con énfasis en lo territorial) y el sistema de participación del sector privado.

En el tema que concierne a esta consultoría - el diseño de un sistema de participación del sector privado - los antecedentes de la primera etapa indican claramente que, aparte de tratarse de un área que muestra importantes debilidades, esta constituye un ámbito de especial interés para el municipio.

Por no haber sido el objeto de esa etapa el indagar en profundidad sobre las dimensiones reales de este problema, los antecedentes disponibles solo permiten constatar la existencia del mismo y la voluntad del municipio para mejorar la forma y calidad de sus relaciones con el sector privado. No se dispone por tanto de una visión clara sobre la perspectiva del sector privado al respecto, lo que constituirá uno de los aspectos que esta investigación deberá traer a luz.

Objetivo y metodología

Dado el contexto resumido en los párrafos precedentes, esta ^{consultoría} se divide para efectos prácticos en dos fases; una de investigación, cuyo objetivo es obtener un diagnóstico de la forma cómo se concreta actualmente y en el pasado reciente la participación del sector privado, una de propuesta, la cual presentará un diseño que permita implementar una nueva modalidad de participación.

En lo que respecta a la metodología de trabajo, se ^{privilegiará} el uso de instrumentos que contemplen la activa participación tanto del municipio como de los agentes privados. La finalidad en este caso es que el producto final, es decir la propuesta de sistema de participación, cuente con el respaldo de los actores que en definitiva deberán hacer uso de él.

Lugar de la consultoría y tiempo

La consultoría se desarrolla íntegramente en la ciudad de Valdivia durante los meses de abril, mayo, junio y julio de 1997.

15A 1231 017
1995

II - OBJETIVOS

A - OBJETIVOS GENERALES

La presente investigación tiene por objetivos :

- contribuir a la coordinación y vinculación entre la municipalidad y el sector privado en el ámbito de los procesos de gestión y desarrollo urbano.
- identificar las formas asociativas para la participación del sector privado en la gestión de servicios en una perspectiva de mayor eficiencia, como así mismo de la capacidad de control del Municipio sobre los efectos distributivos de la acción de los privados.

B - OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PRESENTE INFORME

El informe presenta los resultados de ~~la~~ ~~finales~~ de la investigación, la cual tiene como objetivos la realización de un diagnóstico de las actuales relaciones, tanto formales como informales, entre el municipio de Valdivia y el sector privado, y el diseño de un sistema que permita mejorar las actuales condiciones de coordinación y vinculación entre estos dos agentes del desarrollo local.

C- OBJETIVOS DE LAS ACCIONES PROPUESTAS

Identificar la visión del municipio respecto de lo que son y han sido sus relaciones con el sector privado.

Identificar la perspectiva de los agentes privados sobre su participación en el desarrollo local y sus vinculaciones con el municipio.

Motivar la participación de autoridades municipales, funcionarios y representantes del sector privado en el desarrollo de esta investigación.

Establecer los compromisos necesarios entre las partes para la implementación de un sistema de participación del sector privado.

D - OBJETIVOS DE DESARROLLO

Que los actores concuerden y asuman la realidad actual respecto de su forma de vincularse.

Que los actores establezcan un compromiso respecto de las áreas de interés mutuo que desean potenciar.

Que el sistema propuesto se implemente en el corto plazo mediante uno o dos proyectos de vinculación concretos.

Que las experiencias concretas generadas a partir de estas iniciativas den lugar a una nueva cultura de relaciones entre el municipio y los privados.

III - METODOLOGÍA

A - ENFOQUE METODOLÓGICO

De acuerdo a lo solicitado en los Términos de Referencia y por exigencias impuestas por la propia naturaleza del tema en cuestión, la metodología de trabajo está basada en procedimientos que privilegian la participación de los actores involucrados. En su diseño se han considerado aspectos tales como: el tiempo disponible para la realización de la investigación, la existencia de antecedentes previos, el carácter de los actores participantes y los productos esperados.

Sin duda alguna nos encontramos ante un escenario de relaciones municipio - sector privado donde existe una experiencia previa, probablemente matizada de éxitos y fracasos, con visiones particulares respecto de lo que se ha hecho y lo que se debería hacer en el futuro.

Para que el producto de esta cooperación técnica sea un efectivo aporte al desarrollo local es fundamental que esta diversidad de apreciaciones sean confrontadas y analizadas conjuntamente entre el municipio y los agentes privados, para de esa forma configurar un diagnóstico respecto del cual ambas partes concuerden. En otras palabras, la búsqueda de formas de vinculación más eficientes y mutuamente convenientes pasa necesariamente por establecer un consenso respecto de la situación actual.

En el diseño metodológico también se consideran las conocidas diferencias que existen en las formas de trabajo del municipio y el sector privado. En este sentido, tanto para la etapa de diagnóstico como en el diseño del sistema futuro se trabajará inicialmente en forma separada con el municipio y los actores privados, para posteriormente conformar un grupo de trabajo conjunto. La idea en este caso es generar los ambientes propicios para que los participantes en las reuniones de trabajo puedan expresarse con comodidad respecto de temas conflictivos.

B - ETAPAS DE REALIZACIÓN

Se ha tomado como base para el diseño metodológico los productos esperados de esta investigación, es decir, un diagnóstico de las actuales vinculaciones municipio - sector privado y una propuesta de sistema de participación.

En este sentido, las actividades a realizar persiguen los siguientes objetivos:

- * Dar a conocer los alcances y objetivos del estudio a las autoridades municipales, los funcionarios directivos y a los agentes privados, comprometiendo su participación.
- * Recopilar información que permita establecer un diagnóstico de la situación actual en el tema de las vinculaciones municipio - sector privado.
- * Establecer un consenso respecto del diagnóstico y seleccionar un área de interés común sobre la cual se trabajará en el diseño del sistema de participación.
- * Generar la información necesaria para el diseño del sistema de participación.

Consecuentemente con los objetivos antes señalados, la realización de la investigación se divide en las siguientes etapas:

- Divulgación del proyecto
- Revisión de antecedentes existentes y contacto con actores
- Realización de diagnóstico
- Análisis
- Preparación de propuestas
- Consensos y selección de sistema de participación
- Diseño del sistema de participación
- Implementación y seguimiento

C - INSTRUMENTOS

Las actividades contempladas implican la utilización de dos instrumentos para recabar información; las encuestas y los grupos de trabajo.

En el caso de las encuestas, se trata de cuestionarios simples, que traten dos o tres temas específicos y que permitan rescatar las opiniones centrales de los informantes.

Los sujetos de la encuesta son las autoridades y funcionarios municipales relevantes y los representantes de empresas y organizaciones privadas seleccionadas.

Las reuniones serán de diversa índole, desde entrevistas particulares con actores importantes hasta grupos de discusión. El propósito último de estas es, aparte de tratar los temas de interés para la investigación, establecer los consensos respecto de los cursos de acción a seguir.

~~IV~~ - RESULTADOS

A - DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

1. El ámbito de intervención

a) El contexto

La ciudad de Valdivia, con sus aproximadamente 120.000 habitantes, presenta en el ámbito de las relaciones municipio/sector privado una interesante diversidad de actores, inter relaciones y puntos de vista. Probablemente se encontrará una situación similar en otras ciudades del país de tamaño similar. La particularidad, sin embargo está dada principalmente por su historia, la cual impronta su "forma de ser", reflejándose en el tipo de relaciones que se establecen, y por la manera como Valdivia ha asumido - o dejado de asumir - los profundos cambios que ha implicado el proceso de descentralización.

Por una parte, existe una presencia significativa y variada de actividades económicas y de servicios, entre las cuales destaca la Universidad Austral de Chile (UACH), sin duda la mayor institución del sur del país. Por la otra, se arrastra el peso de numerosos reveses para su desarrollo, como son su pérdida de importancia en el contexto nacional y regional y los permanentes embates de la naturaleza.

Este conjunto de circunstancias ha dejado como resultado la existencia de un amplio universo de actores privados y organizaciones, muchas de las cuales han nacido en un esfuerzo por superar las circunstancias adversas.

En lo que se refiere a las relaciones existentes entre el municipio y el sector privado, es posible señalar que estas son escasas e intermitentes. La tónica está dada por encuentros esporádicos para el financiamiento de eventos o la solución de problemas específicos de empresas o grupos. No existe lo que se podría llamar una cultura de participación, ni menos una visión compartida del desarrollo de la ciudad.

Tanto en el municipio como en los agentes del sector privado se advierte un sentimiento encontrado. Por una parte se reconoce la necesidad de mayor contacto, pero al mismo tiempo se cifran pocas esperanzas respecto del resultado de estos.

En este contexto, el ámbito de la intervención no es un sistema de participación articulado con una experiencia de grupo, sino más bien un conjunto de experiencias pasadas y actores dispersos, los que aun muestran voluntad para volver a intentar mejorar la participación del sector privado en el desarrollo local.

b) Los actores

i) El Municipio. Si se considerara al municipio como una empresa, esta sería la más grande de la ciudad, con 400 funcionarios y un importante patrimonio. Desde el punto de vista operativo, las atribuciones y funciones de la Municipalidad son ejercidas por el alcalde y el Concejo y ejecutadas a través de las unidades administrativas que constituyen su organización interna.

Las principales unidades municipales están constituidas por la Secretaría Municipal, la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (/SECPLAC/), la Dirección de Control, y el Departamento de Asesoría Jurídica.

Las demás unidades municipales cumplen un rol eminentemente ejecutor, destacando la Dirección de Desarrollo Comunitario, Dirección de Obras Municipales, Dirección de Aseo y Ornato, Dirección del Tránsito, y la Dirección de Administración y Finanzas

ii) El Sector Privado. Tal como se señalara anteriormente, para efectos de esta investigación, se considerará como sector privado al conjunto de empresas, instituciones y organizaciones que ejercen o puedan ejercer una influencia significativa en el desarrollo local. Bajo este criterio, y en concordancia con los planteamientos de la Corporación de Desarrollo de la Provincia de Valdivia (CODEPROVAL), se ha trabajado con las siguientes empresas e instituciones:

Empresas

Portuaria Corral
 Sociedad Industrial Kunstmann S.A.
 H.E. Tours
 Empresa Constructora SOCOVESA
 Maderas y Sintéticos S.A. MASISA
 Telefónica del Sur
 Soc. Austral de Electricidad - SAESA
 Compañía de Teléfonos de Chile - CTC
 Empresa Sanitaria Aguas Décima S.A.
 Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones
 Levaduras Collico
 Forestal Río Calle Calle
 Astilleros Navales ASENNAV
 Luzzi y Cía. (Hotelería y otros)
 Forestal Valdivia
 Chocolatería Entre Lagos
 Soc. Industrial Hoffmann S.A.

Instituciones

Universidad Austral de Chile

Valdicor (✓Sociedad de Desarrollo Urbano) ✓

CODEPROVAL

Asociación de Hoteleros y Gastronómicos (✗Hotelga✗)

Asociación de Dueños de Camiones

Mutual de Seguridad

Asociación Chilena de Seguridad

Asoc. de la Pequeña Industria y Artesanos

Sociedad Agrícola de Valdivia

Cámara de Comercio Detallista

Cámara de Comercio e Industria

Este conjunto de empresas e instituciones reflejan de buena forma lo que se podría denominar el sector privado de la ciudad de Valdivia, aunque sin duda podrían sumarse unas cuantas.

iii) El Consejo Económico y Social Comunal (CESCO). Tal vez la más formal de las instancias de participación de que se dispone sea el Consejo Económico y Social Comunal. “La Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades establece el Consejo Económico y Social Comunal como órgano integrado por representantes de la comunidad local organizada. Este Consejo es un órgano de consulta de la municipalidad, que tiene por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de actividades relevantes en el proceso económico, social y cultural de la comuna”.

✓ Los CESCO estarán integrados por el Alcalde, que lo preside, y por consejeros elegidos por sus estamentos, los que duran cuatro años en su cargo y pueden ser reelegidos. El número de consejeros varía según el tamaño poblacional de la comuna, lo que en el caso de Valdivia significa treinta miembros.

✓ “Del número total de integrantes de cada CESCO, un 40 por ciento será elegido por las Juntas de Vecinos legalmente constituidas, un 30 por ciento por las organizaciones comunitarias funcionales y laborales, y el restante 30 por ciento por las organizaciones representativas de actividades productivas de bienes y servicios.” (1)

La elección de los miembros del CESCO se realiza por votación directa y secreta donde participan los delegados de las organizaciones registradas, siendo electos los que obtengan las primeras mayorías individuales hasta llenar el cupo de cada estamento.

(1) Manual de Gestión Municipal. Ministerio del Interior y Ministerio Secretaría General de Gobierno 1992

Las funciones del CESCO son dar su opinión sobre:

- * el Plan de Desarrollo comunal, las políticas de servicios y el programa anual de acción e inversión;
- * la cuenta anual del Alcalde y el Concejo Comunal;
- * todas las materias que el Alcalde y el Concejo sometan a su consideración.

Según se desprende de la Ley y consecuente con el espíritu del legislador, el CESCO debería constituirse en todas las comunas del país en la principal instancia formal de interacción entre la comunidad y el municipio. Si bien señala claramente que su conformación está limitada a las "organizaciones", deja un espacio para "las actividades relevantes en el proceso económico, social y cultural", lo que en la práctica abre un campo a la participación fundamentalmente de las empresas no asociadas a entes gremiales.

Por tratarse de un órgano solo de consulta, la influencia efectiva que este puede tener queda generalmente sujeta a la voluntad de las autoridades comunales - alcalde y Concejo Comunal - y a la capacidad del CESCO para presionar respaldado por su representatividad.

La experiencia acumulada en los escasos años de funcionamiento de estos Consejos indica que, al menos en las doce comunas de la provincia de Valdivia, el aporte concreto que de ellos se esperaba ha estado lejos de satisfacer las expectativas.

De acuerdo a un estudio realizado por investigadores de la Universidad Austral de Chile (2), las principales debilidades que presentan estos organismos de representación ciudadana son:

- la escasa información sobre sus características y atribuciones, tanto entre la mayoría de sus propios miembros, como en otras instancias de gobierno comunal.
- los esfuerzos de capacitación que se han realizado en este sentido son claramente insuficientes.
- existe una débil vinculación entre los Consejos y sus organizaciones de base. Una vez constituidos estos organismos, los representantes o se desvinculan de sus organizaciones o no perciben en el CESCO una instancia en la que puedan canalizar las necesidades y opiniones de las organizaciones comunitarias. Los datos del estudio reflejan que los CESCOs no son considerados por las propias organizaciones.
- en la mayoría de los casos estudiados, no existe un reconocimiento real de los CESCOs por parte de los alcaldes y concejales. Ello obedece, primeramente, a que se perciben potenciales competencias de poder entre las distintas instancias del gobierno municipal.

(2) Amtmann, C. y Larrañaga, L. " Los Consejos Económicos y Sociales Comunales: ¿ Posibilidad o ficción de participación social? Estudios Sociales N° 81, 1994.

- a la mantención de redes de influencia individuales, grupales y sectoriales, se le asigna una alta prioridad en el comportamiento de los líderes locales. Por otra parte, en aquellas comunas en las que existe un funcionamiento más positivo de estos organismos, ello responde al estímulo y reconocimiento otorgado por el Alcalde.

- el carácter técnico de muchos aspectos que competen a la gestión municipal es un elemento restrictivo a la participación comunitaria a través de los CESCOs.

- la presencia y contribución de los actores sociales de sectores rurales es prácticamente impedida por sus dificultades de traslado.

De acuerdo a estos resultados, queda claro que los CESCOs están lejos de cumplir con los objetivos para los cuales fueron creados, más allá del espíritu democrático que los inspiró. Por otra parte, el escaso éxito obtenido no es atribuible al factor tiempo, puesto que otros organismos de su misma data han madurado considerablemente.

En este contexto, y acorde con lo planteado por los autores de la investigación antes citada, “la redefinición y fortalecimiento de los CESCOs constituyen un aspecto relevante de la construcción social de las realidades comunales y locales. Ello aparece indispensable para la densificación del tejido social a nivel local y para el fortalecimiento de la base democrática de la sociedad.”

Tal vez uno de los factores que más puede haber influido en la escasa funcionalidad de los CESCOs es su conformación. Si bien se entiende la intención del legislador al incorporar en estos órganos a una variada gama de actores sociales, es probablemente esta diversidad la que atenta contra su actuación. Los intereses, problemas y puntos de vista de las juntas de vecinos abarcan ámbitos diferentes a los de las empresas o de las organizaciones laborales, lo que se traduce finalmente en que los diversos sectores acuden a la autoridad en forma directa al momento de tratar de influir.

Un ejemplo concreto de la disfuncionalidad del CESCO en Valdivia es la escasa respuesta a la invitación a participar de este proyecto. Se distribuyeron más de 20 encuestas para recabar la opinión de sus integrantes sobre las materias que interesan a esta investigación, y no se obtuvo una sola respuesta.

2- Autodiagnóstico Municipal

a) Antecedentes Generales

Tal como se señalara en la metodología, se privilegió en este caso la realización de autodiagnósticos, tanto al interior del municipio como entre los agentes del sector privado, con el objeto de generar una visión clara respecto de las relaciones entre ambos. El objetivo era identificar las experiencias y evaluarlas, como también definir temas de interés común que den origen a una propuesta de sistema de participación. Los instrumentos metodológicos fueron encuestas y reuniones de trabajo.

En el municipio se encuestó a la 25 Direcciones y Departamentos, cubriendo la mayor parte de los ámbitos del quehacer municipal. En general la respuesta a la encuesta fue pobre, tanto en la cantidad de encuestas respondidas (.10), como en la calidad de la información entregada. Sin embargo, las reuniones de trabajo resultaron más efectivas, lográndose una activa participación de los representantes del municipio.

Se realizaron cuatro reuniones de trabajo con personal de la municipalidad, en las cuales se explicó el proyecto, se revisó el material de las encuestas y se discutió el autodiagnóstico.

El cuestionario contenía las siguientes preguntas;

- 1 ¿ Qué actividades relevantes desarrolla o ha desarrollado su Dirección /Departamento con el sector privado?
2. ¿Cuál es su apreciación de los resultados concretos de cada una de estas acciones? Señale si estas han sido positivas, negativas o neutras para los objetivos de su sector y su posible explicación.
- 3- ¿Cuáles son los principales problemas que se han presentado en las iniciativas conjuntas con el municipio en cuanto a coordinación, relaciones personales, financiamiento, cumplimiento de compromisos, respuesta a convocatorias, etc., y cuales son sus posibles causas?
- 4- ¿Cuáles han sido los aspectos positivos de estas iniciativas?
- 5- ¿Cuáles son a su juicio las áreas de trabajo donde es posible y recomendable establecer o mejorar las vinculaciones con el municipio? Señale solo tres en orden de relevancia.
- 6- Señale una iniciativa específica que Ud. considere importante desarrollar con el municipio. Esta puede ser una actividad nueva o la mantención mejorada de alguna ya existente.

b) Resultados

Del material revisado, las encuestas y reuniones es posible rescatar las siguientes apreciaciones y conclusiones sobre la visión del municipio respecto de las relaciones con el sector privado.

i) Las experiencias. A continuación se describen algunas de las iniciativas conjuntas entre el municipio y el sector privado señaladas por los funcionarios municipales:

* Area desarrollo urbano

El primer intento de hacer participar al sector privado en el proceso de modificación del Plan Regulador fue en 1994. Se trataba de un conjunto de modificaciones en los que el cambio de normativa para el sector céntrico era el más conflictivo. A fin de dar a conocer las razones y características técnicas de estas modificaciones, la Dirección de Obras programó una reunión con representantes de los privados, entre ellos el Colegio de Arquitectos, Colegio de Constructores y Cámara de la Construcción. El resultado de esta iniciativa fue el opuesto al esperado, generándose un conflicto donde quedaron al descubierto intereses de particulares y deficiencias en el municipio.

Aun en el ámbito del Plan Regulador, se realizaron dos intentos de acercamiento con el sector privado, esta vez con mejores resultados. Estos casos corresponden a modificaciones solicitadas por la Universidad Austral y la empresa sanitaria Aguas Décima. En ambas situaciones los interesados aportaron capacidad profesional para los estudios relativos a las modificaciones.

Una iniciativa que es considerada como exitosa se concretó con una empresa telefónica que debía realizar ruptura de aceras en parte importante del centro de la ciudad. Se gestionó la reposición de las aceras con baldosa de buena calidad, mejorando notablemente el aspecto de los pavimentos del centro.

En el área de servicios, se realizan en forma periódica ~~reuniones de coordinación~~ reuniones de coordinación entre el municipio, las empresas constructoras y SAESA (empresa de distribución eléctrica).

* Turismo, eventos de difusión y marketing

Valdivia Conquista- Corresponde a una muestra de productores y empresas de la provincia de Valdivia, la municipalidad y gobierno provincial que se expone en diversas ciudades de Chile y Argentina. Su objetivo es promover la economía provincial y establecer relaciones comerciales, culturales y políticas directas con áreas transandinas específicas.

Es una de las pocas iniciativas que han sido constantes en el tiempo - 5 años- y donde se ha realizado un esfuerzo conjunto entre el sector privado y el municipio. Esta actividad es realizada por CODEPROVAL.

Congreso Ecoturismo - Evento internacional sobre ecoturismo realizado en Pto. Varas en noviembre de 1996. Se postuló como municipio para ser sede del evento, lo que no se consiguió por diversos motivos ajenos a la municipalidad. Valdivia participo en conjunto con la Asoc. Hotelera de Valdivia. Este evento fue de buen nivel, y los resultados fueron buenos tanto para el municipio como para los empresarios.

Verano en Valdivia - Es tal vez la iniciativa más relevante en el área turismo. Consiste de una cadena de eventos deportivos, recreativos, artísticos y culturales que organizan principalmente instituciones de la ciudad, y que reciben el apoyo económico y de infraestructura de parte del municipio. Todos los años se realiza un intento por incorporar a esta actividad al sector privado, en especial a las grandes empresas. Sin embargo, esta invitación a participar no incluye la fase de planificación y programación, y generalmente se invita tardíamente.

Plan de Marketing - Estudio financiado por varias instituciones de la ciudad y realizado en el verano de 1995. Su finalidad era descubrir las fortalezas y debilidades del turismo en la comuna y formular algunas líneas de acción. Si bien el estudio es de buena factura técnica, su utilidad práctica ha sido escasa, principalmente por la carencia de un organismo eficiente que lo implemente y la falta de recursos financieros.

Consejo de Turismo - Producto del Plan de Marketing, se llegó a la conclusión que era necesario reunir a quienes financiaron el estudio para su puesta en marcha. Este consejo funcionó con el apoyo de otras instituciones que no participaron en su financiamiento (Servicio Nacional de Turismo, SERNATUR, Instituto de Formación Técnica VIPRO, Cámara de Comercio Detallista). Los resultados de la operación de este Consejo son nulos, o se desconocen. Actualmente no funciona.

* Cultura

En el ámbito de la cultura existe una iniciativa interesante de destacar, la Corporación Cultural de la I. Municipalidad de Valdivia (CCM). A pesar de lo que indica su nombre, se trata de un ente privado, sin fines de lucro y con personalidad jurídica propia, de la cual el municipio es uno de los socios. Esto le permite operar con mayor independencia y fluidez, y a la vez recibir aportes del sector privado y del Estado.

La CCM trabaja en conjunto con el sector privado en la presentación de grandes números artísticos. Sin embargo, el "trabajo conjunto" se limita al financiamiento y facilitación de instalaciones por parte de los privados a cambio de publicidad.

Si bien no estamos frente a un "ejemplo de participación", es destacable el aporte que realizan las empresas, las cuales se acogen a los beneficios tributarios de una ley específica. En este sentido, la experiencia de la CCM es una demostración de cómo la conjugación de tres factores, una normativa adecuada, una fórmula jurídica ad hoc y el mutuo beneficio de los participantes, se traduce en que las ideas se tornen realidad.

ii) Problemas y logros. De las respuestas a las preguntas 2 y 3 de la encuesta, y su posterior confrontación con los equipos municipales, se desprende que existe una variada gama de opiniones respecto de los resultados concretos de las experiencias de participación del sector privado en acciones conjuntas.

A su vez, tanto los problemas como los logros son casi tan diversos como las acciones realizadas. No resulta fácil, por tanto, establecer lo que podría ser una opinión de conjunto en el municipio, primando las experiencias individuales de cada departamento o dirección. Esto obedece fundamentalmente a que la mayor parte de las acciones conjuntas con el sector privado son emprendidas y ejecutadas por unidades particulares del municipio y no por equipos o grupos de unidades.

Sin embargo, en el ámbito de las “sensaciones” la apreciación general es que las experiencias desarrolladas han sido positivas, valorándose el hecho de “hacer algo en conjunto”. No sucede lo mismo con los resultados de estas acciones, los que en la mayoría de los casos se consideran escasos o poco significativos.

El municipio percibe una buena disposición del sector privado, pero igualmente se hace referencia a que esta buena disposición está supeditada a intereses muy claros del sector privado. En este sentido, y en opinión del municipio, no existiría en los agentes privados una conciencia de responsabilidad u obligación para con el desarrollo de la ciudad más allá de la que le compete directamente a través de su actividad específica.

Las experiencias negativas en temas sensibles tales como el Plan Regulador parecen haber marcado de alguna forma la opinión que el municipio tiene sobre los privados.

Sin embargo, se señalan también limitaciones ajenas al sector privado que atentan contra el éxito de algunas iniciativas. La falta de habitualidad en los contactos, debilidades de coordinación al interior del municipio, la ausencia de una planificación conjunta de mediano plazo, la rigidez del sistema municipal y la carencia de recursos financieros aparecen como cuellos de botella permanentes.

Es importante señalar que estas opiniones reflejan una realidad vivida principalmente bajo la anterior administración municipal. Aparentemente, las nuevas autoridades serían sensibles al tema de las relaciones municipio-sector privado, lo que podría implicar un cambio positivo si se logra transformar dicha sensibilidad en propuestas coherentes y factibles.

iii- Áreas de interés. La pregunta 5 del cuestionario buscaba identificar y priorizar las áreas de participación del sector privado que al municipio le interesa potenciar. En este tema sí existe una coincidencia al interior respecto de áreas de interés. Destacan con igual relevancia las áreas de turismo y desarrollo urbano, y con menor fuerza educación, desarrollo social y medio ambiente.

Indudablemente el área turismo es la de mayor interés para el municipio, sobre todo si se considera que parte importante de las iniciativas postuladas en el área de desarrollo urbano se orientan al mejoramiento de la imagen física de la ciudad. Este marcado interés puede tener su explicación en dos hechos :

- Existe a nivel de la ciudadanía de Valdivia, y también de sus autoridades, un convencimiento de que el turismo debería ser uno de los pilares de la base económica de la ciudad. Conscientes de la belleza natural de su entorno y las particularidades geográficas de su emplazamiento (el sistema estuarial), a los valdivianos les resulta obvio que el turismo debería ser más de lo que es, tanto en cantidad como en calidad. El prolongado estancamiento de sus actividades productivas, los permanentes problemas de financiamiento de la Universidad Austral y la escasas inversiones productivas nuevas prácticamente obligan a cifrar las esperanzas en lo que aparentemente presenta ventajas para competir, el turismo.
- Pareciera existir también un convencimiento que es en el turismo donde los privados podrían hacer un aporte significativo, y que al mismo tiempo, el turismo sería un ámbito donde el municipio "hace lo poco que puede hacer". Más aun, se evidencia una falta de conciencia en el municipio del nivel de inter relación que existe entre el turismo y el resto de las cosas que suceden en la ciudad, y que por lo tanto, muchas de las acciones que el municipio realiza en variados ámbitos tiene una directa influencia sobre esta actividad.

3-Autodiagnóstico Sector Privado

a) Antecedentes generales

En el caso del sector privado se utilizó la misma metodología que para el sector municipal, esto es, las reuniones de trabajo y la encuesta. En conjunto con CODEPROVAL, entidad que actuó como convocante, se seleccionaron 26 destinatarios de la encuesta, incluyendo organizaciones y empresas relevantes. Las preguntas de esta encuesta son las mismas que en el caso del sector municipal, con los cambios de redacción pertinentes.

La débil reacción del sector privado hacia la encuesta refleja en parte el ánimo imperante en el empresariado valdiviano y las organizaciones importantes, como también su escepticismo respecto del efecto práctico de esta y otras iniciativas. De las encuestas distribuidas, solo se obtuvo respuesta de 11 informantes calificados, lo cual es indicativo del nivel de interés existente.

Sin perjuicio de lo anterior, algunas entidades, como CODEPROVAL y VALDICOR (3) fueron de gran ayuda en la elaboración del autodiagnóstico, con los cuales se trabajó en contacto directo. Esto puede ser indicativo de que para vincularse correctamente con el sector privado debe optarse por metodologías que privilegien el trabajo "cara a cara" con los informantes calificados. Esta modalidad implica ciertamente un tiempo que supera lo posible en esta investigación.

(3) Ver descripción en punto IV.B.2. b.

Es un hecho lamentable que las principales empresas de servicio de la ciudad, como las telefónicas y eléctricas no hayan respondido a la invitación para dar su opinión en esta investigación. Es de esperar que estas se integren al sistema de participación una vez implementado, pues su incidencia en la gestión del desarrollo urbano es muy relevante.

A pesar de la escasa participación en la realización del autodiagnóstico, y gracias a los aportes de las instituciones antes nombradas, los resultados que se exponen a continuación son representativos de la realidad que se vive, y recogen las principales opiniones y puntos de vista de los actores privados relevantes.

b) Resultados.

Se presentan a continuación los resultados del autodiagnóstico del sector privado de Valdivia.

i) Las experiencias. Si bien por lógica era de esperar que las experiencias reconocidas por el sector privado fueran las mismas, o al menos similares, a las señaladas por el municipio, en la práctica esto no sucedió. En primer lugar, las respuestas del sector privado en torno a las actividades realizadas en conjunto con el municipio son excesivamente escuetas, limitándose a situaciones genéricas que no reflejan lo que realmente ha sucedido. Esto, toda vez que las experiencias identificadas por el municipio fueron una realidad.

Una posible explicación a esta falta de interés es el estado de decaimiento colectivo que impera actualmente en el empresariado valdiviano, producto de un conjunto de factores objetivos y subjetivos.

Si nos remitimos a lo señalado por los informantes calificados es posible rescatar las siguientes experiencias:

Area Turismo y eventos

Se reconoce por parte de los empresarios su participación en el Plan de Márketing, Valdivia Conquista, Consejo de Turismo y Semana Valdiviana, iniciativas que han sido explicadas anteriormente. De igual forma, se menciona en varios casos el apoyo financiero de las empresas para eventos determinados.

Area Desarrollo Urbano

Este es un ámbito donde un actor específico sobresale claramente, Valdicor. Sin duda explicable puesto que el municipio es uno de los socios de esta entidad. Destacan como iniciativas diversos proyectos de equipamiento urbano, la administración del Terminal de Buses, el mejoramiento de calles y caminos y una permanente asesoría de Valdicor al municipio en estudios y gestión de proyectos. La forma de operar de Valdicor respecto del desarrollo urbano de Valdivia marca un camino que se debe explorar en mayor profundidad, y refleja el cómo la interacción sistemática y habitual conduce a resultados concretos y positivos.

Otras

Varios de los informantes de empresas reconocen contactos con el municipio solo por necesidades administrativas o de tramitación, y unas cuantas empresas de primer nivel señalan tajantemente que no tienen relación alguna con el municipio.

ii) Problemas y logros. En lo que respecta a la percepción del sector privado sobre los resultados concretos en sus relaciones con el municipio las opiniones están divididas, con un leve predominio de opiniones que las califican como positivas. Sin embargo, los comentarios son por norma muy generales, y no se hace referencia a logros específicos, sino más bien al carácter cordial que tienen los esporádicos contactos con el municipio.

Parte importante de los encuestados coinciden en que la falta de continuidad ha atentado contra mejores logros, de igual manera que se reconoce una diferencia importante en las velocidades con que operan ambos actores, siendo la lentitud una característica del sector municipal.

En lo que respecta a las responsabilidades por la evidente falta de vínculos y, por consiguiente de logros, los informantes implícitamente asumen su cuota, dejando entrever que es la parsimonia propia del sector público la que impide mejores relaciones de trabajo con el municipio.

La disposición explícita de los encuestados es favorable a mejorar las vinculaciones con el municipio, y se propone la creación de instancias abiertas y permanentes de diálogo.

Es importante destacar como problema relevante la prácticamente nula relación entre el municipio y la Universidad Austral de Chile. Esta situación, que no es nueva para Valdivia resulta especialmente preocupante, toda vez que esta entidad tiene una importancia gravitante en el acontecer de la ciudad. La universidad cuenta con un patrimonio territorial clave para el desarrollo físico de la ciudad, es la mayor fuente de empleo directo e indirecto, y es además generadora de eventos y actividades que repercuten fuertemente en la economía local.

iii) Las áreas de interés. A diferencia de los intereses del municipio, los cuales a pesar de su dispersión mostraban una tendencia a la concordancia en dos temas principales, el sector privado señala como áreas importantes o de interés tantas como encuestados hubieron. Por lo general los temas de interés están directamente relacionados con las necesidades o ámbitos específicos de las empresas u organizaciones encuestadas, por lo que se hecha de menos una visión integradora o más global de la problemática del desarrollo local.

Los temas identificados son los siguientes:

- Mejoras urbanísticas-imagen ciudad
- Señalización turística
- Puerto seco para camiones
- Tránsito

- Capacitación laboral
- Programa conjunto para planificar inversiones
- Desarrollo y equipamiento urbano
- Renovación urbana
- Vertedero industrial

Afortunadamente para los fines de esta investigación, cual es la generación de una propuesta consensuada de participación del sector privado, se aprecia un área común con los intereses del municipio, la del desarrollo urbano. Bajo distintos nombres, el tema del desarrollo urbano es abordado por parte importante de los encuestados más allá de sus prioridades particulares. Esta situación no es extraña, si se toma en cuenta que este aspecto del desarrollo de Valdivia constituye uno de sus principales cuellos de botella.

En efecto, los resultados arrojados por el perfil diagnóstico son enfáticos en señalar carencias importantes en la capacidad del municipio para abordar debidamente esta compleja dimensión del desarrollo de la ciudad. Además, los efectos de una desarticulada planificación territorial al interior del municipio, y la escasa participación del sector privado, son evidentes en un recorrido por las calles de Valdivia.

4 . Conclusiones

Si se revisan las experiencias de vinculación entre el municipio y el sector privado durante los últimos años es posible rescatar el siguiente conjunto de características:

- * La mayor parte de las experiencias en las relaciones municipio - sector privado han sido de carácter informal, con excepción de las escasas radicadas en el CESCO. y x
- * El CESCO, organismo que debería desempeñar un rol articulador entre el municipio y el sector privado, carece de la representatividad, atribuciones y dinámica necesarias para lograrlo, y no se vislumbran cambios en este escenario.
- * Existe un interés natural de las empresas y agentes privados por vincularse con el municipio, aunque en ocasiones este interés sea motivado solo por la solución de problemas particulares.
- * A excepción de una o dos iniciativas, lo común es que se trate de actividades sin conexión entre si o carentes de un contexto programático más amplio.
- * Los cambios de autoridad política en la municipalidad, y por ende de estilos y prioridades, afectan la continuidad de las experiencias, interrumpiendo la maduración de las mismas.
- * El interés por actuar en conjunto ha estado presente y generalmente se ha coincidido en los objetivos, pero a la hora del financiamiento todo se estanca o se desvanece.
- * Queda la impresión que la falta de resultados se debe en gran parte a que se abordan problemas de mucha envergadura, donde los factores exógenos superan la capacidad de los agentes involucrados de intervenir.
- * Algunos empresarios turísticos realizan intentos aislados por establecer formas de accionar más modernas, e intentan un acercamiento con el municipio que sobrepase las tradicionales festividades estivales.
- * El municipio no ha asumido su nuevo rol en el desarrollo comunal, el cual está explícito en la Ley Orgánica de Municipalidades.
- * Tampoco existe al interior del municipio una opinión de conjunto sobre sus relaciones con el sector privado, primando las experiencias individuales de cada departamento o dirección. Falta también una política explícita al respecto, aparte de lo contenido en el Plan Comunal de Desarrollo.
- * No existe en Valdivia lo que se podría llamar una “cultura de participación”, ni menos una visión compartida del desarrollo de la ciudad. y x

- * Se evidencia una falta de conciencia en el municipio respecto del nivel de inter relación que existe entre el turismo y el resto de las cosas que suceden en la ciudad, y que por lo tanto, muchas de las acciones que el municipio realiza en variados ámbitos tiene una directa influencia sobre el turismo.
- * Se evidencia en el empresariado valdiviano un estado de decaimiento colectivo, producto de un conjunto de factores objetivos y subjetivos.
- * La Universidad Austral de Chile está desvinculada del municipio, siendo que se trata del principal actor local.
- * El área en que se concentran la mayoría de las experiencias de acción conjunta es el turismo. En segundo término están las vinculadas a infraestructura y desarrollo urbano.
- * El turismo y el desarrollo urbano aparecen como los temas de mayor interés para el municipio en cuanto a establecer mejores vinculaciones y coordinación con el sector privado. El sector privado, en cambio, concentra su motivación en el área del desarrollo urbano.

V - PROPUESTA DE SISTEMA DE PARTICIPACIÓN

A. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

El segundo producto esperado es una propuesta de Sistema de Participación del Sector Privado en la gestión del desarrollo local. ✓

Los resultados del diagnóstico de la situación actual indican que son dos las áreas donde se concentra la mayoría de las experiencias de accionar conjunto entre el municipio y el sector privado. Estas son el desarrollo urbano y el turismo. De igual forma, estas mismas aparecen como las de mayor interés de proyectar, tanto para el municipio como para el sector privado.

El mismo diagnóstico ha revelado que las principales limitaciones en el actual sistema de relaciones son: ✕

- la carencia de una política municipal clara al respecto,
- la escasa efectividad de los canales formales de participación,
- la falta de articulación al interior del sector privado y escaso compromiso explícito con el desarrollo local,
- el peso negativo de una historia de experiencias poco exitosas.

Por otra parte, existen algunas condiciones favorables a la potenciación de las relaciones entre el municipio y los agentes privados, las que en lo substancial son:

- la voluntad de todos los actores de establecer mecanismos que permitan mejorar la participación del sector privado,
- la tendencia a una mayor autonomía de los municipios respecto del nivel central, ✕

Siendo ~~este~~ el ámbito de intervención, los criterios que se han tenido en consideración y que sustentan la propuesta, emanan tanto de los resultados del diagnóstico como de la experiencia empírica del consultor en siete años de relación estrecha con el municipio de Valdivia y el sector privado en menor grado. ✕

Estos criterios son:

- **Factibilidad de lograr consenso** - La propuesta debe nacer de las inquietudes de los propios actores, actuando el consultor más bien como facilitador. La propuesta debe reflejar un consenso respecto de la situación actual y de las áreas específicas en que se desea mejorar las relaciones municipio - sector privado.
- **Factibilidad de Implementación** - El sistema propuesto debe ser factible de implementar. En este punto deben resguardarse la viabilidad en los ámbitos de la institucionalidad, la capacidad de gestión y el financiamiento.
- **Factibilidad de evaluación en el corto plazo** - El sistema debe permitir algún grado de evaluación de los resultados en el corto plazo, tanto de los programas específicos a implementar como del grado de participación del sector privado.
- **Coherencia y compatibilidad** - El sistema debe ser coherente y compatible con el contexto donde se pretende intervenir, tanto desde la perspectiva de las relaciones preexistentes, las sensibilidades y la normativa vigente.
- **Efecto demostración** - El sistema y sus resultados deben ejercer un efecto de demostración y ser relevantes para el desarrollo local.
- **Gradualidad** - Por las condiciones existentes, el sistema de participación no podrá atacar con la misma fuerza y al mismo tiempo la totalidad de las áreas donde es posible y recomendable una acción conjunta entre privados y municipio. En este sentido, la propuesta propende a un mejoramiento gradual de las relaciones y acciones, lo que implica necesariamente una priorización de ámbitos a intervenir.
- **Especialización** - Sin perjuicio del imperativo de una visión global sobre el tema y de la formulación de una política al respecto, el enfoque del sistema de participación propende a la especialización en las relaciones entre los actores. El nivel operativo del sistema por tanto, más que una sola instancia donde confluyan todas las aristas de la participación, debe ser un conjunto articulado de instancias especializadas, formales y permanentes, para la coordinación y la acción.
- **Fortalecimiento de instancias existentes** - Si bien el CESCO no ha demostrado ser una instancia eficiente de participación que trascienda en el desarrollo local, es posible, bajo el criterio de la especialización, transformarlo en un instrumento más del sistema de participación.

Confianza mutua - Cualesquiera sea la forma que adopte el sistema de participación, este debe tener como sustento básico un espíritu de cooperación y confianza entre los actores participantes. Este punto adquiere especial relevancia dadas las limitaciones legales que

tienen los municipios para asociarse con los privados, lo que restringe seriamente las posibilidades de formalizar a través de instituciones una relación para la acción conjunta.

- Finalmente, son elementos de juicio los alcances y limitaciones de la consultoría.

B. LA PROPUESTA

La propuesta de Sistema de Participación contempla la implementación de un conjunto de instancias formales especializadas en áreas temáticas y articuladas por una Política Municipal y por el Plan Comunal de Desarrollo (PLADECO). Desde este punto de vista, no se considera la creación de una instancia única para canalizar la participación del sector privado.

En este contexto, y concordante con el espíritu de la cooperación técnica en que se inscribe este proyecto, se presenta a continuación la estructura general del Sistema de Participación, sus componentes, los actores, los vínculos, variantes institucionales y etapas de implementación.

Posteriormente se presenta una propuesta detallada para la implementación de uno de los subsistemas (Desarrollo Urbano), el que deberá implementarse en el corto plazo y servir de pauta y orientación para las siguientes etapas en un proceso continuo de adaptación de las instancias a las exigencias del momento.

1. El Sistema de Participación Global

a) Fundamentación

Como se indicó anteriormente, el Sistema de Participación del Sector Privado se concibe como unidad solo en cuanto persigue globalmente un mismo objetivo y se sustenta en dos elementos aglutinantes como son la Política Municipal para la participación del sector privado y el Plan Comunal de Desarrollo. Teóricamente la Política Municipal sobre participación debería estar contenida en el PLADECO, pero en la práctica se dispone solo de enunciados generales, faltando un tratamiento, en detalle que defina con claridad los lineamientos políticos al respecto. Por lo anterior, esta propuesta de sistema asume como criterios válidos aquellos rescatados en la etapa de diagnóstico y las orientaciones generales expuestas en el PLADECO.

En lo que respecta al criterio de dispersión o de sub-sistemas especializados en vez de uno concentrado, la experiencia del CESCO en Valdivia, y en general en el país, han dejado una lección que debe ser asumida. El fracaso de estas instancias creadas y avaladas por una ley obedece en gran medida a que no responden a los requerimientos de la realidad en que se insertan.

El intento de canalizar a través de un mismo ente una diversidad de problemas e intereses que, por variedad y complejidad requieren de un tratamiento particular, se ha traducido en que ninguno de los temas sea tratado con propiedad y en una subutilización del potencial de aporte de los privados.

A partir de esta experiencia, se propone la implementación de sub-sistemas de participación en áreas temáticas que han sido reconocidas como relevantes tanto por el municipio como por los agentes privados.

De igual forma, y en lo que al rol del CESCO se refiere, la propuesta apunta a que este se especialice en dos o tres áreas de trabajo, como una forma de hacer más eficiente y efectiva su participación en el proceso de propuestas y toma de decisiones. En consideración a la composición de este órgano, las áreas de Desarrollo Productivo y Medio Ambiente aparecen como las más apropiadas para comenzar un proceso de activación al interior del CESCO.

Puesto que no existiría un nuevo ente centralizado donde confluyan las visiones sectoriales, el Consejo Comunal actuaría como articulador político del sistema, con la posibilidad de establecer un grupo de trabajo permanente con representantes de cada sub-sistema. La Secplac, en su función de coordinación, sería el articulador técnico.

b) Componentes del sistema

Desarrollo Social - Esta constituye una de las áreas donde el municipio tiene una importante carga de obligaciones para con la comunidad, particularmente en salud y educación. La instancia municipal responsable es la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), de muy reciente creación en el caso de Valdivia.

Los espacios existentes para una participación del sector privado son escasos en comparación con la magnitud del tema, y de acuerdo a lo indicado por el diagnóstico, no se conocen experiencias significativas de acción conjunta entre el municipio y el sector privado en esta área.

Ante este contexto, y visualizando que existen otras áreas que pueden generar frutos en el corto plazo en materia de participación, el componente Desarrollo Social deberá ser potenciado en una etapa posterior, aprovechando las experiencias positivas que se espera dejen los sub-sistemas activados en la primera fase.

Sin perjuicio de lo anterior, el municipio debería comenzar a explorar las variantes legales disponibles y preparar un programa específico para incorporar gradualmente al sector privado en la gestión del desarrollo social.

Particular importancia tendrán en este componente la UACH, algunas organizaciones funcionales, las ONG's y las Juntas de Vecinos.

Su vinculación con el sector privado debería sustentarse en los convenios.

No se requiere financiamiento para su funcionamiento ordinario. Es posible que en el marco de actividades específicas se requiera de aportes municipales.

Desarrollo Productivo- El creciente traspaso de atribuciones y recursos desde el nivel central a los municipios obliga a estos últimos a intervenir en ámbitos que le eran ajenos, como por ejemplo potenciar el desarrollo económico, la generación de empleos y capacitación del recurso humano. Las condiciones del medio obligan por tanto a que el municipio se posicione como un actor fundamental en la promoción del desarrollo, tanto productivo como de servicios. Tal tarea justifica la creación de una instancia permanente de contacto entre los agentes privados, el municipio y el aparato fiscal.

Si bien en el último tiempo ha existido un esfuerzo del municipio por reactivar sus vínculos con el sector privado, las condiciones están dadas para formalizar esta relación, y establecer una agenda concreta de trabajo a partir de 1998.

Se estima que el sector privado debe estar representado al menos por la UACH, Codeproval, SAVAL, y la Cámara de Comercio e Industria. También el CESCO debería integrarse a este trabajo.

No se requiere financiamiento para su funcionamiento ordinario. Es posible que en el marco de actividades específicas se requiera de aportes municipales.

Turismo- Area prioritaria tanto para el municipio como para los privados. Estrechamente ligada al tema de desarrollo urbano. Existen algunas experiencias positivas de acción conjunta, aunque desvinculadas entre si. Destaca el hecho que se reactivara el Comité de Turismo, instancia de coordinación entre la municipalidad y el sector privado.

En esta coyuntura, la propuesta se orienta a fortalecer esta instancia que renace - el Comité de Turismo -, y formalizar su inserción en el proceso de toma de decisiones. Por la relevancia que el PLADECO le asigna al sector Turismo, se propone que en un plazo razonable este comité de origen a una Cámara de Turismo de Valdivia. Este tipo de figura jurídica y operacional daría una mayor agilidad e independencia, y el municipio no necesariamente tendría que ser un socio mayoritario.

Los actores indiscutidos del sector privado deberían ser la UACH, Codeproval, Cámara de Comercio Detallista y Hotelga.

En una etapa inicial, y mientras mantenga su categoría de comité, no requiere financiamiento para gastos de operación. Convenios o actividades concretas pueden requerir de aportes. Una vez constituida la Cámara de Turismo sí se incurrirá en costos operacionales, los que deben ser financiados de acuerdo al plan de implementación que se diseñe en su momento.

Cultura - Existe la Corporación Cultural de la I. Municipalidad de Valdivia, cuyos socios son el municipio y la antigua Corporación Cultural que tiene personería jurídica aparte. En su directorio están representados distintos estamentos de la comunidad valdiviana, las empresas, la UACH. Es presidida por el alcalde de la ciudad y son directores dos concejales comunales entre otros.

La corporación corresponde a la fórmula más eficiente para realizar una buena gestión en el ámbito de la cultura, tanto por su versatilidad como por el acceso a recursos. Facilita la participación del sector privado.

El municipio debe buscar la fórmula para otorgar mayor independencia presupuestaria a la corporación, y esta a su vez, captar mayores recursos extra municipales para sus actividades.

Medio Ambiente - Esta área temática tendrá cada día mayor relevancia para la ciudad, no solo por su estrecha relación con la vocación turística de Valdivia, sino que particularmente por su incidencia en la calidad de vida de sus habitantes. El aporte que puede significar la incorporación del sector privado en la gestión medio ambiental debe canalizarse a través de una creciente formalidad en este ámbito. X

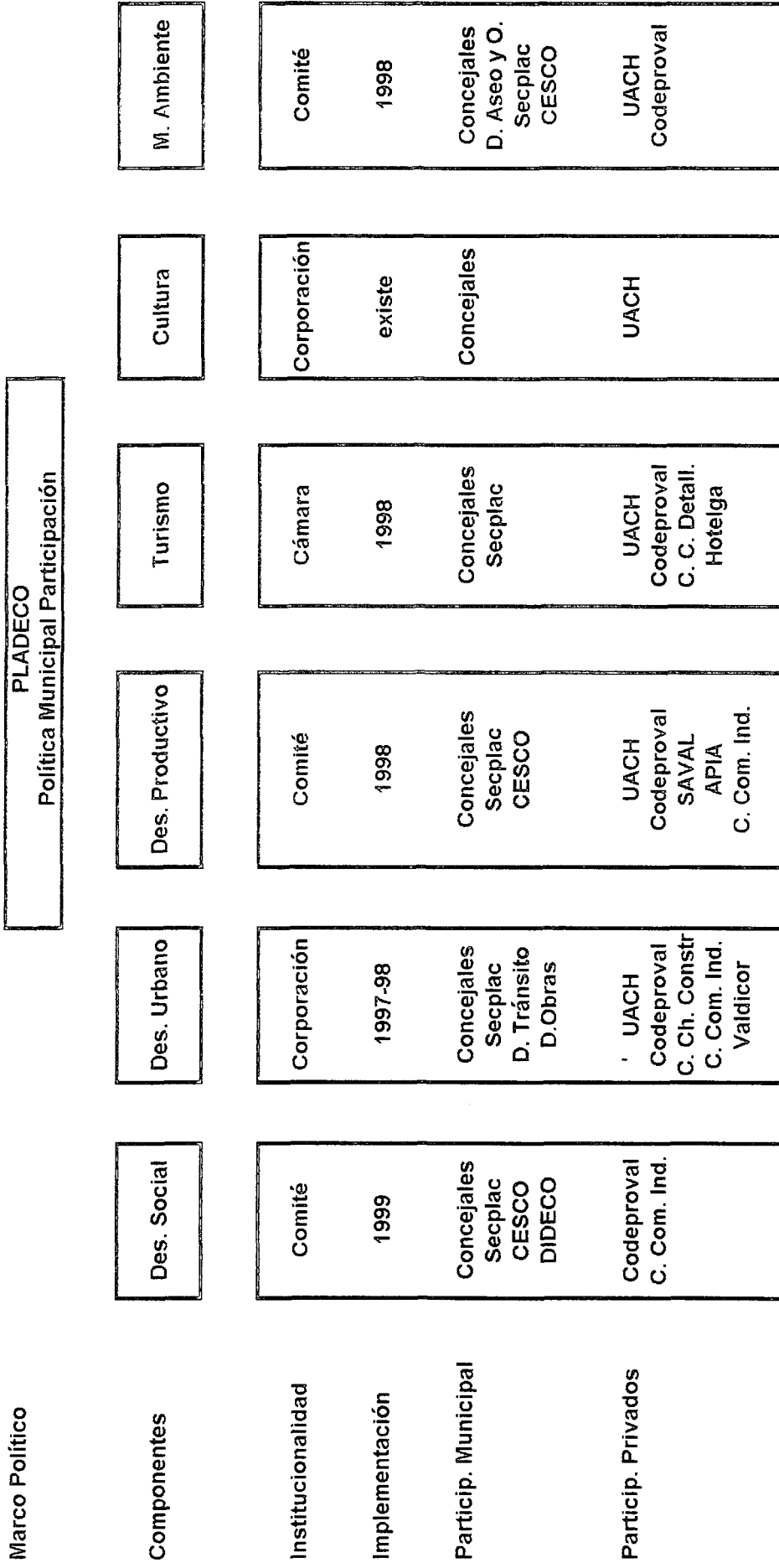
Aspectos tales como la disposición de residuos industriales, aseo y ornato, áreas verdes y educación ambiental son factibles y necesarios de abordar en una acción conjunta entre privados y el municipio.

Tanto la Codeproval como la UACH pueden hacer importantes aportes, especialmente bajo la modalidad de convenios en temas específicos.

La propuesta en el tema medio ambiente se orienta a la creación de un comité de trabajo permanente.

Desarrollo Urbano - Según se desprende del diagnóstico, el tema desarrollo urbano es el que concita el mayor consenso como área de interés prioritaria en el desarrollo local. Si bien el municipio se inclinó inicialmente por el turismo, no fue difícil acordar entre el municipio y el sector privado la conveniencia de abordar el tema de desarrollo urbano, toda vez que la factibilidad de implementar un sistema en torno a esta idea resultaba más clara. Por este motivo, la propuesta para abordar el tema es tratada en detalle en el punto siguiente, donde se presentan y evalúan las alternativas para la implementación de una experiencia piloto en materia de relaciones municipio - sector privado. X (continúa)

SISTEMA DE PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO



Concejo Comunal = Coordinación Política
 Secplac = Coordinación Técnica

2. La Propuesta Especifica - Desarrollo Urbano

a) Fundamentos

La propuesta específica de sistema de participación del sector privado en la gestión del desarrollo de Valdivia se orienta a la implementación de una instancia permanente para que municipio y sector privado aborden los problemas relativos al desarrollo urbano. Puesto que el concepto de “desarrollo urbano” es muy amplio, y abarca todas las aristas que tiene el fenómeno urbano, se trabaja en este caso con una definición más acotada y práctica que académica. En este sentido, el concepto “desarrollo urbano” se asocia fundamentalmente con los aspectos físicos y espaciales del proceso, adquiriendo el recurso suelo y la infraestructura una importancia particular y el mejoramiento de la calidad de vida como norte.

Se ha optado por trabajar el tema de desarrollo urbano por los siguientes motivos:

* Es reconocido por el municipio y el sector privado como de vital importancia para el desarrollo integral de la ciudad, y ambas instancias manifiestan interés en mejorar los vínculos entre sí en esta área.

* El área de turismo, la opción alternativa, ha conocido de algunos intentos de coordinación con el municipio, en general sin buenos resultados. Por el contrario, en el área de desarrollo urbano las experiencias pasadas, a excepción del Plan Regulador Urbano, han sido en general positivas, pero han pecado de falta de continuidad por la inexistencia de un ente de vinculación.

* La reciente reactivación del Comité de Turismo, el que de acuerdo a esta propuesta debería dar lugar a la creación de una Cámara de Turismo en el mediano plazo.

* La existencia de una entidad como Valdicor, con participación directa del municipio y experiencia en el tema de gestión urbana, es un punto de partida que puede favorecer el éxito de la iniciativa.

* Los avances que se puedan lograr en el ámbito del desarrollo urbano tendrán un efecto positivo en el sector turismo y otros.

* La reciente aprobación de Areas de Renovación Urbana para Valdivia requerirá de una instancia de gestión diferente a lo conocido hasta el momento, y puede ser también una tarea concreta a realizar en el corto plazo. (4) .

(4) Ver Anexo 1

b) -Las alternativas

Por los antecedentes preliminares de que se dispone respecto del contexto normativo y factibilidad de financiamiento, es posible identificar dos alternativas de instancias:

- La creación de una nueva entidad, con personería jurídica propia y sin fines de lucro. Probablemente una Corporación de Desarrollo Urbano al estilo de la existente en las comunas de Santiago y San Miguel⁽⁵⁾.
- El fortalecimiento de alguna de las instancias existentes. Esto implica la potenciación dentro de esa instancia del área vinculada al desarrollo urbano, y la generación de mecanismos de participación de todos los actores. Se propone concretamente potenciar Valdicor mediante la creación en su estructura de una unidad especializada en el tema de desarrollo urbano, dotada de los recursos y el respaldo político y técnico necesario.

c) Los objetivos

Sin perjuicio de la alternativa que se seleccione, la entidad tendrá por objetivos :

- Organizar, promover, planificar, coordinar y ejecutar proyectos para el desarrollo urbano de la comuna, mediante acciones específicas de diseño, remodelación, renovación, rehabilitación, reconstrucción, edificación, arborización, descontaminación, prevención del deterioro urbano y conservación del patrimonio arquitectónico.
- Elaborar estudios y trabajos de investigación para impulsar el desarrollo de la ciudad.
- Servir de enlace entre La Municipalidad y los actores sociales relevantes.

d) Ambitos de Actuación

En el marco de los objetivos antes enunciados, y ante cualquier alternativa de institucionalidad, los ámbitos de actuación son fundamentalmente tres:

- Análisis y planificación urbana de mediano y largo plazo
- Venta de servicios
- Diseño y ejecución de programas y proyectos

Análisis y planificación urbana. - El municipio deberá traspasar gradualmente algunas de las funciones de análisis urbano y planificación territorial urbana, las que mayoritariamente radican en la Dirección de Obras Municipales en la actualidad. En este sentido, la entidad deberá apoyar la gestión municipal en materias precisas de planificación urbana, traduciendo en programas los lineamientos contenidos en el PLADECO. Esto lo puede realizar directamente con sus equipos técnicos o en convenio con otras instituciones, consultores, universidades, etc.

(5) Ver Anexo.

El traspaso de funciones antes mencionado no se verifica formalmente, puesto que la ley establece que el desarrollo urbano es función privativa del municipio, y en este caso la transferencia es a un ente externo al municipio. Lo que debe ocurrir en la práctica es que, Valdicor u otra alternativa, apoyen a las instancias de decisión municipal en el proceso de análisis y planificación urbana mediante la realización de estudios. Actualmente Valdicor realiza una labor como esta, pero en una dimensión menor.

Venta de servicios - Probablemente las primeras etapas de operación serán absorbidas las necesidades acumuladas en materia de planificación urbana, diseño de programas y ejecución de proyectos, lo que posterga en el tiempo un ámbito de acción que puede proporcionar parte del financiamiento del sistema. Aun siendo así, la venta de servicios debe ser promovida porque permite una valorización de las grandes cantidades de información de que dispone el municipio.

La experiencia de otros municipios que disponen de una Corporación de Desarrollo Urbano demuestra que la transformación de la información bruta que tiene el municipio en información para la toma de decisiones constituye un recurso que debe ser explotado y valorado. En este campo, la modalidad de convenios aparece como la más expedita para el traspaso de información y su posterior utilización.

Diseño y ejecución de programas y proyectos- Si se revisan los diagnósticos sobre la capacidad de gestión del municipio de Valdivia que se han efectuado en el marco de esta investigación, resulta evidente que una de las deficiencias importantes está en el diseño de programas y proyectos. Lo anterior es particularmente notorio en el área de desarrollo urbano. En este sentido, el diseño de proyectos constituye tal vez el principal ámbito de acción de la nueva instancia; sobre todo en sus inicios.

La experiencia de las corporaciones de desarrollo urbano que actualmente funcionan en el país demuestra que en lo principal, su función es la de generar proyectos y programas y transformarse en un articulador entre el municipio y el sector privado, siendo este último quien debiera actuar como ejecutor en la mayoría de los casos. Sin embargo, existen circunstancias donde la entidad puede, en forma independiente o asociada, actuar como ejecutor de sus mismos proyectos.

e) Los actores

Los actores definitivos que participarán en la implementación del sistema de participación sobre Desarrollo Urbano, así como su modalidad específica de participación es particular para cada una de las alternativas propuestas, y guarda estrecha relación con el tema de la institucionalidad adecuada. Sin embargo, y por razones que se explican a continuación, es posible a estas alturas referirse a algunos que deberían estar presentes más allá de los antes señalado.

El Municipio - Cuya participación es obvia. Deberá ser el actor de mayor peso relativo.

La Universidad Austral de Chile- Como se explicara anteriormente, por su preponderancia en el quehacer de la ciudad y por su patrimonio.

Valdicor - Esta es una Sociedad Colectiva de Responsabilidad Limitada que se desempeña en un ámbito de acciones muy similares a los que indican los objetivos antes señalados. Son socios a partes iguales la Municipalidad de Valdivia y el Servicio de Vivienda y Urbanismo, órgano del Ministerio de Vivienda. Por otra parte, Valdicor ha demostrado en los hechos una importante capacidad de gestión y además un interés especial en el éxito de una iniciativa como la que se propone.

Codeproval- Es la principal agrupación empresarial de la ciudad y de la provincia de Valdivia. Sus asociados abarcan un amplio espectro de las actividades locales y es una entidad generadora de opinión.

Cámara Chilena de la Construcción- Es una entidad de carácter nacional con representación en Valdivia. Agrupa a las empresas constructoras, profesionales del área, empresas de servicios y comercio vinculado a la construcción. Sus objetivos son promover el rubro de la construcción y aportar al país con sus actividades.

Cámara de Comercio e Industria - Es una asociación gremial que aglutina a las principales empresas y comerciantes de la comuna de Valdivia. Se trata de un referente con presencia nacional por más de 87 años, y tiene por objetivo promover y ejecutar acciones tendientes a fortalecer el desarrollo de sus socios. Se considera que su participación es relevante pues cuenta entre sus 75 socios activos en la ciudad a las más importantes empresas y comercio.

Otros- Es probable que deban participar directamente algunas empresas e instituciones que, por su vinculación con el tema de desarrollo urbano, deberían estar interesadas particularmente en la iniciativa. Estas son Aguas Décima, las empresas de telefonía y comunicaciones, y la Sociedad Austral de Electricidad SAESA.

La participación del sector público no municipal debería hacerse efectiva una vez que el rodaje inicial de esta instancia sea superado. Se estima que por lo centralizado de su modalidad de toma de decisiones, el sector público podría quitar agilidad a la gestión, sobre todo cuando se intenta integrar al sector privado, que por naturaleza es más rápido.

Sin embargo, y una vez afianzado el sistema de participación, aparece como necesario explorar la incorporación en las mesas de análisis a los representantes del aparato fiscal que corresponda por las actividades que desarrollan.

f) La Institucionalidad

Conjuntamente con el financiamiento, la institucionalidad que adopte el sistema es definitoria de la capacidad de maniobra que tendrá y de la forma como se inserta el sector privado.

En este sentido, la propuesta debe velar por el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- - adecuarse a las alternativas jurídicas disponibles,
- - favorecer una gestión eficiente,
- - permitir la adecuada participación de los actores relevantes,
- - aprovechar la capacidad instalada y las experiencias acumuladas.

A continuación se describen y analizan las alternativas Corporación de Desarrollo Urbano y Potenciación de Valdivia en cuanto a forma jurídica, aspectos tributarios y participación de los actores.

i) Corporación de Desarrollo Urbano - Las corporaciones corresponden a una figura jurídica contenida en el Código Civil, de carácter privado y sin fines de lucro. El órgano máximo es la asamblea de socios. Los estatutos pueden variar de una corporación a otra, pero siempre dentro de los límites establecidos por el Reglamento sobre Corporaciones.

El trámite para la obtención de personería jurídica es lento, pudiendo demorar entre seis meses y un año. La personería jurídica la otorga el Presidente de la República mediante decreto.

En lo que se refiere a sus obligaciones tributarias, por tratarse de una institución sin fines de lucro donde no existen las utilidades, están exentas del pago de impuestos por este concepto. Los eventuales excedentes del ejercicio deben ser reinvertidos.

En el caso que la corporación genere ingresos por ventas de bienes o servicios, debe pagar el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

La Ley Orgánica de Municipalidades es la que, entre otras materias, determina cuáles son los tipos de asociaciones que los municipios pueden formar. Respecto de las corporaciones, la ley es muy clara, y establece que los municipios solo podrán crear o formar parte de corporaciones que promuevan el arte o la cultura. Incluso dentro de estas esferas, se prohíbe el acceso a créditos.

Desde este punto de vista, la posibilidad de crear una corporación de desarrollo urbano presenta un impedimento legal de difícil solución. Sin embargo, existe el antecedente de la creación de una corporación similar en la comuna de San Miguel, en el Gran Santiago, bajo las mismas condiciones legales.

Mediante el expediente de rescusios legales, es posible una corporación como la que se pretende, pero donde el alcalde, quién la preside, la integra en su calidad de persona natural y no como representante del municipio. En definitiva, se trata de una corporación cultural disfrazada, que en la práctica opera como corporación de desarrollo urbano con subvención municipal.

No ha sido posible disponer de la fórmula jurídica empleada en el caso de San Miguel, pero dicha corporación estaría dispuesta a asesorar a la Municipalidad de Valdivia en el caso de que se opte por esta alternativa. Actualmente el Legislativo analiza modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades, entre las cuales estaría la facultad para formar asociaciones o corporaciones en diversos ámbitos. Un escenario nuevo en este sentido puede ser muy propicio para que el municipio establezca instancias descentralizadas de gestión con interesante participación de otros actores.

Participación de privados - En consideración a los argumentos expuestos a lo largo de esta investigación, y en el supuesto de que el municipio opte por buscar los mecanismos legales que le permitan crear una corporación, la propuesta contempla como socios a los siguientes actores: El municipio, UACH, Codeproval, Cámara Chilena de la Construcción y Cámara de Comercio e Industria de Valdivia.

El municipio tendría cuatro directores; el alcalde, que la preside, un concejal, el director de obras y el director de Secplac. Los demás socios tienen un director cada entidad. El alcalde dirime en caso de empate.

De acuerdo a esta conformación, el municipio es el socio mayoritario y mantiene el control sobre las políticas de desarrollo urbano, pero siempre con consenso o al menos discusión previa con el sector privado.

En resumen, bajo las actuales condiciones legales la viabilidad de esta alternativa es remota por las complicaciones antes expuestas, a las que se suma el hecho de que Valdivia ya cuenta con una Corporación Cultural, lo que dificultaría justificar una nueva.

ii) Potenciación de Valdicor- Tal como se expresara anteriormente, la Sociedad de Desarrollo Urbano de Valdivia (Valdicor), es una asociación entre la I. Municipalidad de Valdivia y el Servicio de Vivienda y Urbanismo (Serviu). Esta última entidad es fiscal, dependiente del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, y encargada a nivel nacional del área vivienda social, pavimentación y equipamiento urbano.

Valdicor es una entidad consolidada, con 25 años de existencia, y operando eficientemente en algunos ámbitos del desarrollo urbano. Sin duda existen también algunas áreas nuevas en las que podría y debería incursionar.

Jurídicamente Valdicor es una sociedad colectiva de responsabilidad limitada y su objetivo es prácticamente idéntico al señalado en los objetivos descritos en el punto V.B.2.b. ii).

En lo tributario está afecta al impuesto a las utilidades y el IVA. El ejercicio del año 1996 arrojó utilidades por \$ 800 millones de pesos (aprox. 2 millones de dólares), de las cuales aproximadamente un 45% se destinan al pago del impuesto a las utilidades.

Sus actividades se concentran en la venta de servicios y realización de estudios, gestión y ejecución de proyectos inmobiliarios, y la explotación de la Planta de Aridos y Concreto Premezclado.

Sin perjuicio de que los socios de Valdicor, el municipio y el SERVIU, apoyan decididamente la opción de potenciar a esta entidad para que lidere la gestión municipal en materia de desarrollo urbano, la incorporación de los privados en esta tarea adquiere una dimensión un tanto compleja.

Si bien jurídicamente es posible abrir la sociedad al ingreso de nuevos socios, la disposición de los dos actuales socios es mantener la estructura actual. En este contexto, la incorporación del sector privado solo sería posible en términos extra jurídicos.

Participación de privados - La propuesta de participación para el sector privado es que este se integre al logro de los objetivos de desarrollo urbano a través de un Consejo Consultivo "de hecho", integrado por los agentes privados que corresponda. Por su carácter extra jurídico, se trataría de un órgano asesor, de coordinación e información.

A pesar de su bajo perfil en lo jurídico, en la práctica no deberían existir diferencias substanciales respecto de la alternativa de participar como socios, toda vez que cualesquiera sea la forma de integrarse, el municipio siempre contaría con una mayoría en la toma de decisiones, puesto que no puede renunciar a su función privativa de fijar las políticas de desarrollo urbano en su comuna.

La modalidad de Consejo Consultivo puede ser incluso más operativa y efectiva, puesto que su existencia se sustenta en un "interés" de participar de los privados y en un "interés" del municipio de integrarlos. De esta forma, el problema del peso relativo en la toma de decisiones pasa a un segundo plano, siendo lo más importante el proceso de interacción durante la generación de las iniciativas, y no su reacción ante los hechos.

El funcionamiento del consejo debe vislumbrarse como un trabajo estrecho y periódico con la gerencia de Valdicor y los equipos técnicos, puesto que el objetivo es "aterrizar" los problemas urbanos que están en el aire por mucho tiempo. Eso requiere de una aproximación político-técnica permanente, la cual se matiza con reuniones menos periódicas entre este consejo y el directorio de Valdicor.

La modalidad específica de trabajo deberá ser definida por los propios actores en función de sus disponibilidades y necesidades, y probablemente esta modalidad de funcionamiento será cambiante y dinámica particularmente en las fases iniciales.

En el caso de optarse por la alternativa de potenciar a Valdicor, el Consejo Consultivo debería estar compuesto por las siguientes instituciones y empresas:

UACH

Codeproval

Cámara de Comercio e Industria

Cámara Chilena de la Construcción

Deberían integrarse también las grandes empresas de servicios en telefonía, electricidad, y sanitarias.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de las dos alternativas reseñadas.

CUADRO COMPARATIVO

	Corporación	Valdicor
Aspectos Tributarios	<ul style="list-style-type: none"> * no paga impuestos sobre las utilidades por no existir. * paga Impuesto al Valor Agregado. * los excedentes que se generen se deben reinvertir. 	<ul style="list-style-type: none"> * paga impuestos sobre las utilidades . * paga Impuesto al Valor Agregado. * los excedentes que se generen se pueden capitalizar o retirar por los socios.
Aspectos Jurídicos y Tramitación	<ul style="list-style-type: none"> * en rigor, la Ley no faculta a los municipios a formar este tipo de corporaciones. * la obtención de personería jurídica puede demorar entre seis meses y un año. 	<ul style="list-style-type: none"> * tiene personería jurídica.
Fuentes de Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> * de acuerdo a sus estatutos, podría recibir donaciones, aportes de socios, generar ingresos por vender servicios o productos. * no puede contraer créditos. * en los primeros años de funcionamiento, las actividades deberían ser financiadas mayoritariamente por el municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> * tiene todas las posibilidades de financiamiento propias de las Sociedades Limitadas, las que son muy amplias. * puede contraer créditos. * en los primeros años de funcionamiento, las actividades deberían ser financiadas mayoritariamente por el municipio. * existe la posibilidad de que Valdicor pueda aportar en el financiamiento
Participación Privados	<ul style="list-style-type: none"> * se facilita la participación de privados al incorporarlos en calidad de socios. 	<ul style="list-style-type: none"> * los privados conformaría un Consejo Consultivo de hecho y no de derecho.
Capacidad de Gestión	<ul style="list-style-type: none"> * permite una alta flexibilidad y eficiencia en la gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> * la experiencia acumulada es una ventaja clara para el impulso inicial. * por su vinculación con un servicio estatal podría ser más lento en el proceso de decisiones.
Costos de Implementación y Operación	<ul style="list-style-type: none"> * No habrían diferencias substanciales de costos. 	<ul style="list-style-type: none"> * No habrían diferencias substanciales de costos.
Otras consideraciones		<ul style="list-style-type: none"> * es positivo la incorporación del Serviu en el proceso de integración con los privados.

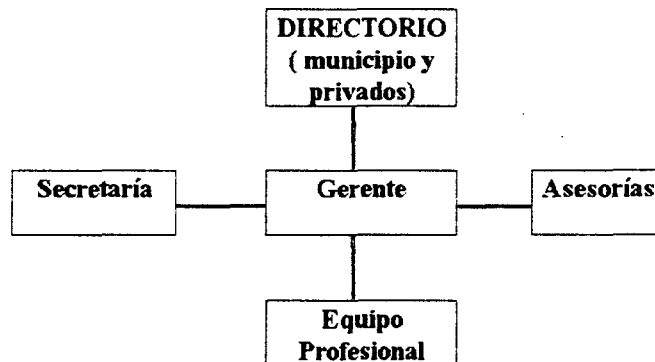
g) La Gestión

Los criterios generales se orientan a establecer una estructura y modalidad de gestión flexibles, de gran autonomía y con capacidad de adaptación. Las dos alternativas analizadas son propicias para implementar un sistema como el que se propone, pero existen diferencias que pueden ser importantes para la administración, sobre todo en la etapa inicial.

En ambas alternativas el funcionamiento debería ser autónomo bajo políticas y programas aprobados por el directorio.

A continuación se presentan los diagramas de estructura organizacional para ambos casos, los requerimientos de personal, equipamiento y espacio físico

Alternativa Corporación de Desarrollo Urbano



Personal

Se requiere tres profesionales jornada completa como mínimo, uno de los cuales es el gerente. No se especifican profesiones, sino que más bien el perfil deseado.

Perfil Profesional Senior - Gerente

- Capacidad para generar negocios y realizar proyectos.
- Conocimiento práctico de la problemática propia del desarrollo urbano.
- Dominio de las finanzas y administración de empresas.

Perfil Profesionales de Apoyo (2)

- Conocimiento práctico de la problemática propia del desarrollo urbano.
- Dominio de sistemas de información geográfica.
- De preferencia con profesión diferente entre ellos.

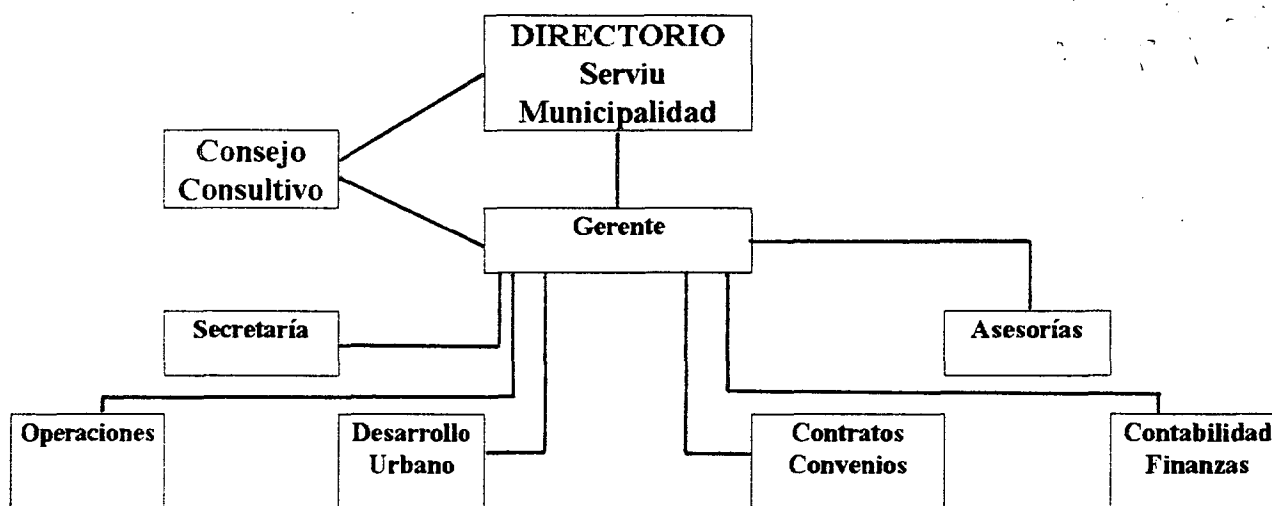
Equipamiento

El equipamiento considerado para estimar los costos de implementación es el mínimo requerido, y considera mobiliario de oficina, teléfono - fax, dos computadores personales y otros elementos varios de oficina. No se incluyen mesas y material de dibujo o sistemas de información geográfico.

Espacio físico

La propuesta no contempla gastos en adquisición, arriendo o adecuación de espacio físico, el cual sería provisto por el municipio o Valdicor.

Alternativa Valdicor



Personal

Se requiere dos profesionales jornada completa como mínimo, uno de los cuales de mayor experiencia. No se especifican profesiones, sino que más bien el perfil deseado.

Perfil Profesional Senior

- Las mismas que en alternativa anterior.

Perfil Profesional de Apoyo

- Las mismas que en alternativa anterior
- De preferencia con profesión diferente al del anterior.

Equipamiento y espacio físico- Idem alternativa anterior.

En opinión de este consultor, la alternativa de potenciar Valdicor para disponer de un sistema de participación del sector privado aparece como la más adecuada para las condiciones existentes. Esta recomendación se sustenta básicamente en la disposición de los actores respecto de esta alternativa, lo que resulta clave, la factibilidad legal de hacerlo, y la importancia que la experiencia de Valdicor tendrá en el éxito de esta iniciativa.

h) El Financiamiento

i) Los recursos. El tema del financiamiento del sistema de participación está directamente relacionado con una decisión política del municipio de invertir hoy para cosechar en el futuro. Así mismo, depende de la voluntad de los privados de aportar los que les corresponda y de su disposición a asumir un riesgo como en la mayoría de las acciones que normalmente emprenden.

La concepción financiera de esta entidad no debe basarse en el autofinanciamiento, no al menos como requisito para su creación o sustentación inicial. Los beneficios de una eficiente gestión urbana no siempre se pueden traducir a un equivalente en dinero, dado que las externalidades positivas son de muy diversa índole, y se manifiestan en el tiempo y el territorio de manera particular. Aun más, las experiencias nacionales de iniciativas similares demuestran que lo invertido en la promoción del desarrollo urbano genera un efecto multiplicador que recupera con creces la inversión.

Sin perjuicio de esto, el saldo del ejercicio (no financiero por supuesto), debe ser superior a lo que eventualmente podría lograrse con los mismos recursos si estos se invirtieran en potenciar alguna de las unidades al interior del municipio. Es decir, se debe aprovechar la agilidad y versatilidad que presentan las corporaciones y sociedades y que no tienen los municipios.

El financiamiento durante los dos primeros años debe provenir principalmente del municipio, aportando los privados con el financiamiento de los costos de promoción y publicidad.

ii) Los costos. Los costos estimados de las alternativas son:

Concepto	Corp. Des. Urb.	Valdicor
Gastos de Inversión		
Equipos computación	\$ 1.200.000-	\$ 1.200.000-
Impresora	\$ 150.000-	\$ 150.000-
Mobiliario	\$ 2.500.000-	\$ 2.500.000-
Teléfono - fax	\$ 150.000-	\$ 150.000-
Otros	\$ 200.000-	\$ 200.000-
Total	\$ 4.200.000-	\$ 4.200.000-

Gastos de Operación (mensual)

Gerente	\$ 1.000.000-	\$ 0-
Profesionales (2)	\$ 1.200.000-	\$ 1.700.000-
Secretaria contable	\$ 200.000-	\$ 200.000-
Auxiliar	\$ 100.000-	\$ 0-
Arriendo	\$ 0- (*)	\$ 0-
Cuentas Servicios	\$ 100.000-	\$ 100.000-
Gastos Generales	\$ 200.000-	\$ 200.000-
Publicidad y promoción	\$ 300.000-	\$ 300.000-
Total	\$ 3.100.000	\$ 2.500.000-

Nota: un US\$ = 420 pesos

(*) Los provee el municipio o Valdicor

i) Programas y Proyectos. Para cualquier municipio donde los recursos son escasos, y Valdivia no escapa a esta realidad, el destinar parte de los mismos a una iniciativa nueva exige al menos dos reflexiones previas; el convencimiento de la necesidad inpostergable de actuar y el conocimiento de los beneficios concretos que implica.

Por lo rescatado en el diagnóstico y las conversaciones sostenidas con autoridades municipales, aparentemente existiría la voluntad política para realizar un esfuerzo especial en el área de desarrollo urbano, situación que deberá ser ratificada por el Concejo Municipal.

En el asunto de los beneficios concretos de la acción que se pretende iniciar se requiere de un poco más de visión de futuro y capacidad para asumir los riesgos implícitos. Como punto de partida se tiene la experiencia positiva de otros municipios y el reconocimiento de las actuales limitaciones de la Municipalidad de Valdivia.

Por lo anterior, resulta fundamental disponer desde antes del inicio de un programa de trabajo acotado con mecanismos de evaluación.

Por la naturaleza de esta consultoría, y por ser una materia que deberá abordar el municipio con los privados, no corresponde en esta etapa definir en detalle el programa de acción y los proyectos que contendría. Sin embargo, es posible y necesario revisar los temas del desarrollo urbano que son prioritarios para Valdivia, muchos de los cuales tienen cierto grado de avance y otros que, por la insuficiente capacidad de gestión del municipio, no han podido ser abordados del todo.

Deberán ser estos nuevos socios de la gestión urbana, el municipio y los privados, los que en el marco de su nueva forma de relacionarse definan los programas y proyectos de su interés. Es importante destacar que en esta tarea no se parte de cero, puesto que tanto el municipio como los privados tienen bastante claridad respecto de los asuntos pendientes.

Como apoyo a la puesta en marcha de esta iniciativa se señalan a continuación algunos temas y proyectos que han surgido como relevantes en el marco de esta investigación. El listado no pretende ser exhaustivo ni establece prioridades, pero sí refleja la cantidad de problemas y desafíos pendientes. Se incorporan también algunas de las principales actividades y proyectos de la Corporación de Desarrollo Urbano de Santiago, las que, si bien responden a otra realidad urbana, son indicativas particularmente de como incorporar al sector privado en la gestión urbana.

Feria Central- Proyecto promovido por la I. Municipalidad de Valdivia para dar solución definitiva a los problemas causados por las ferias libres itinerantes (basura, obstrucción de la vía pública, inadecuada manipulación de alimentos, etc.). Consiste en la construcción de un recinto techado que albergaría a unos 300 feriantes y ocuparía una superficie de 3 has. La gestión de este proyecto no ha sido muy expedita, y no se ha logrado superar algunos inconvenientes respecto de su ubicación y la propiedad de los terrenos.

Renovación Urbana- Las Áreas de Renovación Urbana son sectores de la ciudad definidos por decreto en los cuales los compradores de viviendas mediante el sistema de subsidio estatal acceden a un subsidio adicional de 100 Unidades de Fomento (US\$ 3.200). Este subsidio tiene por objetivo privilegiar los programas de repoblamiento y densificación del casco antiguo de las ciudades y de renovación urbana en general.

En el caso de Valdivia se han aprobado cuatro áreas que comprometen 237 has., y se espera la aprobación de otras cuatro áreas adicionales.

El proceso para lograr este beneficio fiscal no contó con la adecuada participación de los privados, y tampoco con un adecuado perfil de los objetivos que se perseguían. Esto ha dado como resultado que en la práctica se cubriría una proporción muy significativa del área urbana, con lo que se pierde el sentido último de estos subsidios, el cual es potenciar ciertas áreas y en particular las del casco antiguo.

El tema renovación urbana debería ser uno de las prioridades de la nueva instancia de coordinación, buscando sacar el máximo provecho del instrumento.

Costanera - Proyecto del municipio financiado por el Ministerio de la Vivienda. Contempla la construcción de cuatro miradores a lo largo de la costanera del río para potenciar el valor turístico de la ribera.

Ejes de acceso norte y sur - Proyecto de mejoramiento de la infraestructura vial elaborado por la Dirección de Vialidad. Contempla la remodelación de las vías de acceso a la ciudad, cambio de pavimento, construcción de bandejones centrales, paraderos diferidos de locomoción colectiva, cruces peatonales y solución de nudos. Es un proyecto prioritario, no solo por la necesidad de mejorar las condiciones de tránsito y seguridad del peatón, sino porque además estas arterias constituyen el primer contacto que tienen los visitantes a la ciudad. En la actualidad ambos accesos destacan por la falta de estética y aseo. C *

Barrios industriales - Aun no existen proyectos definidos para el tema de barrios industriales, lo que se puede explicar por la sobrecarga de trabajo de las instancias municipales y por la escasa demanda actual. Sin embargo, se analiza la posibilidad de recuperar terrenos con este fin.

Recuperación terrenos inundados - La ciudad de Valdivia tiene importantes extensiones de terrenos inundados por causa de hundimiento del suelo a raíz del terremoto de 1960. Estas se ubican en diversas zonas de la ciudad y tendrían un alto valor una vez recuperadas. Existen estudios preliminares al respecto, y es un tema a abordar en el mediano plazo. *

Recuperación del Río - El Plan de Desarrollo Comunal es muy enfático en señalar la importancia del río, o más bien del sistema estuarial, como eje estructurador y principal atractivo de la ciudad. El municipio, en conjunto con los privados y el sector público, debe establecer una agenda concreta de intervención, con miras a potenciar el río. De otro modo, los postulados del PLADECOC pasarán a ser solo declaraciones de intenciones. Es un programa de gran envergadura, y que requerirá que exista un buen nivel de coordinación. Se propone para etapas posteriores, para cuando la institución tenga experiencia y capacidad operativa.

Vertederos de residuos sólidos domiciliarios e industriales - Uno de los temas recurrentes en el sector privado gira en torno a la necesidad de abordar el problema de la disposición de residuos industriales. Es un tema que merece un proyecto particular, por su impacto ambiental, por los inconvenientes que tiene para los industriales y porque el sector privado podría tener una activa participación en su solución. *

Plan Regulador Urbano - El Plan Regulador data de 1988, habiendo experimentado cuatro modificaciones a la fecha, se tienen previstas otras modificaciones en el corto plazo. Es un tema necesario de abordar con participación de los privados. *

Seccionales - Actualmente se trabajan dos seccionales: el de los Barrios Bajos, donde se analiza la posibilidad de recuperar terrenos afectados por riesgo de inundación y el sector costero de Niebla - Los Molinos. *

Planes Intercomunales - No existen planes de este tipo en la comuna de Valdivia. Se analiza la posibilidad de confeccionar uno incluyendo las comunas de Valdivia, Los Lagos, San José y Corral. *

Política de Desarrollo Urbano- Si bien el PLADECO se refiere a este aspecto, es un tema que requiere permanente revisión. Debería ser una de las primeras tareas a asumir con los privados y el sector público.

Puerto Seco- Proyecto elaborado por la UACH y probablemente localizado en el acceso norte de la ciudad. Permitiría solucionar graves inconvenientes causados por los vehículos de carga pesada.

Tránsito urbano - Sobre este tema se esta elaborando un estudio relativo a flujos, origen y destino de viajes, volúmenes de transito y equipamiento. El tema requiere solución urgente debido al incremento de la demanda por vías de circulación y aumento del parque automotriz.

Recuperación y protección del patrimonio urbano- Este tema ha sido discutido, pero la discusión se ha visto empantanada en aspectos legales que, si bien existen, pueden ser superados. Se propone enfrentar el tema bajo el concepto de "patrimonio urbano" en lugar de "patrimonio arquitectónico", como una manera de ampliar las posibilidades de acción a cosas y lugares de valor para la ciudad .

j) Cronograma y actividades de implementación.

A continuación se indican las actividades a realizar para la implementación del sistema propuesto.

- A- Decisión por parte del municipio de implementar el sistema.
- B- Decisión sobre la alternativa a utilizar.
- C- Decisión respecto de los socios o actores participantes.
- D- Tramitación jurídica.
- E- Formalizar compromisos con privados
- F- Definición con los equipos municipales y privados de los temas y programas.
- G- Definición del presupuesto y su financiamiento.
- H- Contratación de profesionales e implementación física.
- I- Diseño de programas y proyectos específicos.

ANEXO 1

La experiencia de Santiago

Las comunas de Santiago y San Miguel cuentan con corporaciones de desarrollo urbano, desde 1885 y 1996 respectivamente. Particularmente la de Santiago ha demostrado ser un eficaz instrumento de gestión para el municipio, logrando entre otras cosas, aumentar en un 25% la población del centro de Santiago en un período de 7 años. El instrumento principal han sido el subsidio de Renovación Urbana.

Entre las actividades y proyectos desarrollados por esta corporación destacan los siguientes:

Programa de Repoblamiento- Tiene como objetivo repoblar la comuna promoviéndola como centro residencial, entre 1991 y 1996 se han realizado inversiones inmobiliarias por más de 180 millones de dólares, con 5.280 viviendas nuevas en más de 400.000 m² construidos.

Programa de Renovación de Barrios e Impulso de los Comités de Adelanto.- Esta propuesta comprende programas y proyectos para consolidar la acción residencial, desarrollar actividades económicas y elevar la calidad de vida en la población residente y usuaria de cada barrio. Esta iniciativa se basó en el Programa Municipio y Participación, donde tomaron parte 16.000 personas en cabildos vecinales. A partir de ellos, además de identificar la cantidad de barrios, sus límites, sus vocaciones y sus objetivos de desarrollo, se buscó que las definiciones entregadas estuvieran acorde con la imagen objetivo que, consensuadamente, esperasen proyectar los residentes y usuarios del barrio. Una vez definidos estos aspectos, se determinó al actor o sujeto clave del proceso. En definitiva, cuál era el movimiento social de los cambios y del progreso. Así nacieron los Comités de Adelanto de los Barrios. Estos comités pueden adquirir forma jurídica, y transformarse en organizaciones comunales funcionales o en corporaciones de desarrollo local.

Son entes eminentemente participativos, con representación de colegios, escuelas, institutos, universidades, sindicatos, agrupaciones de comerciantes, centros culturales, empresas y personalidades.

Formalización del comercio en la vía pública - Iniciativa que contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de los comerciantes, pues se convierten en propietarios de sus proyectos y poseen patrimonio. De esta manera se cumple el doble propósito de recuperar el espacio público para la ciudad y que los comerciantes trabajen con mayor dignidad.

Otros programas y proyectos

Recuperación de Espacios Urbanos y Culturales

Programa de Pintura de Fachadas

Proyectos en Espacios Públicos

Plan Regulador Urbano

Plan de Fomento Productivo Comunal

- Centro de Creación de Empresas
- Corporación para el desarrollo integral del discapacitado
- Centro de Capacitación Laboral

BIBLIOGRAFÍA

Corporación para el Desarrollo Urbano de Santiago. Memoria Anual 1994-95

Corporación para el Desarrollo Urbano de Santiago. Estatutos.

Ministerio del Interior - Chile. Manual de Gestión Municipal. 1992

Amtmann, C. y Larrañaga, L. " Los Concejos Económicos y Sociales Comunales: ¿ Posibilidad o ficción de participación social? Estudios Sociales N° 81, 1994.

Infante, Pio. " Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y El Caribe : caso Valdivia" Cepal. 1996.

Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. 1988

Moreno., Omar y Baeza, Rodrigo. Manual de consultas en materias jurídicas, administrativas y financieras de las municipalidades. 1990.

Herrera Ramírez, Jorge. Rentas municipales

Richard, José Fernández. Régimen jurídico de la administración municipal. 1991

Majluff, Nicolás. Gestión de empresas con una visión estratégica

Porter, Michael. Estrategia competitiva.

Instituto de Estudios Urbanos. P. Universidad Católica de Chile Plan comunal de desarrollo de Valdivia 1994 - 2002.