

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.2030
12 de octubre de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**NUEVAS EXPERIENCIAS DE CONCERTACIÓN PÚBLICO-PRIVADA:
LAS CORPORACIONES PARA EL DESARROLLO LOCAL**

**Estudio de casos en las Comunas de Santiago y Huechuraba
Área Metropolitana de Santiago de Chile**

Este documento es resultado de una investigación realizada por las consultoras Constanza Parra y Cecilia Dooner en el marco de las actividades del Proyecto sobre “Estrategias e Instrumentos de Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”, que actualmente se realiza en la División de Medio Ambiente y Asentamiento Humanos de CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

00-10-850

ÍNDICE

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| Resumen | 1 |
| Introducción | 3 |
| I. LA CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE SANTIAGO | 6 |
| 1. La Comuna de Santiago | 6 |
| 2. Origen y constitución de la Corporación para el Desarrollo de Santiago | 6 |
| a) Origen de la CDS como iniciativa del sector público | 7 |
| b) Características de la CDS | 7 |
| c) Organización interna | 8 |
| d) Objetivos de la CDS | 9 |
| e) El funcionamiento | 9 |
| 3. Acción de la CDS | 10 |
| a) Actores vinculados a la CDS | 10 |
| b) Programas | 14 |
| II. CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE HUECHURABA | 22 |
| 1. La Comuna de Huechuraba | 22 |
| 2. Origen y Constitución de la Corporación de Desarrollo de Huechuraba | 23 |
| a) Origen de la CDH | 23 |
| b) Objetivos de la CDH | 24 |
| c) Características de la CDH | 24 |
| d) El funcionamiento | 25 |
| e) Organización e institución | 26 |
| 3. Acción de la CDH | 27 |
| a) Actores de la CDH | 27 |
| b) Proyectos | 28 |
| III. LECCIONES APRENDIDAS | 36 |
| IV. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES | 38 |
| Bibliografía | 44 |

Índice de Cuadros

| | | |
|------------|---|----|
| Cuadro 1: | Composición de la CDS | 8 |
| Cuadro 2: | Actores vinculados a la CDS | 11 |
| Cuadro 3: | Aportes y beneficios de los actores | 13 |
| Cuadro 4: | Participación y aportes de los actores en el programa de repoblamiento | 16 |
| Cuadro 5: | Participación y aporte de los actores en el programa de renovación e intervención de barrios | 19 |
| Cuadro 6: | Síntesis corporación para el desarrollo de Santiago | 20 |
| Cuadro 7: | Elementos que intervienen en el proceso de concertación | 21 |
| Cuadro 8: | Composición de la CDH | 25 |
| Cuadro 9: | Aportes y beneficios de los actores | 28 |
| Cuadro 10: | Participación y aportes de los actores en el proyecto nudo vial de Américo Vespucio | 31 |
| Cuadro 11: | Participación y aportes de los actores para el nuevo centro de capacitación | 32 |
| Cuadro 12: | Participación y aportes de los actores en el protocolo laboral | 33 |
| Cuadro 13: | Síntesis corporación para el desarrollo de Huechuraba | 34 |
| Cuadro 14: | Elementos que intervienen en el proceso de concertación | 35 |

Índice de gráficos

| | | |
|------------|---|----|
| Gráfico 1: | Programas de promoción de la actividad residencial..... | 14 |
| Gráfico 2: | Concertación público privado en Huechuraba | 29 |

ABREVIACIONES

| | |
|----------------|--|
| CDH | Corporación para el Desarrollo de Huechuraba |
| CDL | Corporación para el Desarrollo Local |
| CDS | Corporación para el Desarrollo de Santiago |
| MOP | Ministerio de Obras Públicas |
| MT | Ministerio del Trabajo |
| SECPLAC | Secretaría de Planificación Comunal |

Resumen

En un intento por optimizar los procesos de planificación y gestión en las distintas esferas sociales, se empiezan a desarrollar, tanto en el debate como en la práctica, diversas instancias de concertación entre el sector público y privado. El siguiente estudio examina este tipo de procesos a nivel de desarrollo local. Esta forma de gestión permite la articulación de distintos intereses, tanto públicos como privados, para así emprender acciones conjuntas y con ello responder de manera más óptima a las demandas de los diferentes actores sociales de una comuna. Se trata de un modo de gestión acorde a las políticas de descentralización y al nuevo rol del Estado, ya no sólo regulador sino además innovador y promotor del desarrollo, y que involucra, por lo tanto, la participación de la ciudadanía como protagonista en el proceso.

En el caso de Chile, la institucionalización de estos procesos se ha materializado, en algunos casos, en la formación de Corporaciones para el Desarrollo. A través de estas figuras jurídicas de derecho privado, se han podido canalizar recursos de origen tanto público como privado, así como también involucrar al sector privado en acciones tradicionalmente de dominio público. Desde el sector público participan agentes municipales, por parte del sector privado participan empresarios, representantes comunitarios, universidades, entre otros, generando como resultado alianzas en las cuales cada participante aporta a éstas y se beneficia de las mismas. El desarrollo de este tipo de iniciativas ha generado una mayor disposición para concertar entre sectores que han estado tradicionalmente alejados y que han tendido a actuar independientemente uno del otro. A la vez, se da lugar a nuevos espacios de participación de los ciudadanos en acciones que los afectan directamente y que, en consecuencia, los comprometen en el proceso. De reproducirse estas experiencias y de resultar exitosas, se estaría contribuyendo a generar nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad y, por lo tanto, a fortalecer la legitimidad del sistema democrático.

El documento que se presenta a continuación contempla tres partes:

- La primera caracteriza las corporaciones de desarrollo dentro del contexto chileno.
- La segunda incluye la descripción de los casos -Santiago y Huechuraba- detallando la evolución de los procesos de concertación y los resultados obtenidos.
- En la tercera parte se presentan las lecciones aprendidas y las conclusiones generales.

Introducción

En las últimas dos décadas, el escenario político latinoamericano ha sufrido el derrumbe de varias clases de regímenes autoritarios, lo que ha llevado al surgimiento de nuevas democracias. Éstas, se ven enfrentadas a una serie de desafíos que en algunos países pasan por recuperar la legitimidad misma del sistema democrático existente.

Algunos autores ¹ advierten en América Latina la presencia de una democracia meramente formal, poco sustantiva, limitada a las instancias de elecciones. Asistimos a un momento en que la cultura cívica parece haberse debilitado y el ciudadano como individuo ha quedado frustrado, expandiéndose la percepción de vacíos y distancias entre electores y elegidos, entre la realidad de la cultura propia y los códigos del lenguaje político. Al respecto, datos de encuestas a nivel latinoamericano² evidencian un vasto apoyo a la democracia respecto a los gobiernos autoritarios para realizar políticas de desarrollo, pero reflejan también una extendida desconfianza hacia los partidos políticos, los parlamentos, el poder judicial y el ejecutivo. No se está cuestionando aquí el mecanismo de representación en sí, sino que se exige a los representantes ser eficientes en sus decisiones y saber escuchar a los representados.

En este análisis está también en juego la relación estado-sociedad, es decir, la gobernabilidad. Esta última es una expresión que apunta al fortalecimiento de las instituciones de modo de garantizar su estabilidad. Implica la existencia de legitimidad, eficacia y respaldo en la gestión de asuntos públicos, así como las tareas de consolidación de los derechos de los ciudadanos, la participación ciudadana y la tolerancia frente a la diversidad. No se desarrolla gobernabilidad si se extiende la desconfianza de las personas en dichas instituciones y si aumenta la percepción de que el Estado se aleja cada vez más de los ciudadanos. Y no se perfecciona la democracia si la gobernabilidad se halla en tela de juicio. Así, la democracia en América Latina no puede aspirar sólo a existir formalmente. Ésta entra en crisis si no encuentra un modo de ampliar y profundizar sus espacios, si no se reforma el Estado de modo de hacerlo más fuerte, oportuno y regulador, y si no se crean nuevos instrumentos de participación social.

La crítica a la democracia tal como opera actualmente en América Latina supone la crítica al Estado. Hoy en día se advierten claramente las principales limitaciones del modelo estatal empleado en las últimas décadas. Éste se caracterizó a grandes rasgos por la limitación de la intervención estatal, la reducción drástica del gasto fiscal y la privatización. Si bien dicho modelo permitió recuperar y mantener los equilibrios macroeconómicos y generar crecimiento a nivel nacional, no ha respondido al problema de la inequidad social y de la calidad de vida. Estos hechos claman por una redefinición del rol del Estado. La discusión ya no gira en torno al tema del tamaño del Estado sino del rol que debe asumir. La reforma estatal que se plantea pretende que, orientado a conseguir un desarrollo sustentable, el Estado tenga como mayor objetivo no sólo lograr la eficiencia interna sino generar condiciones para el funcionamiento eficiente del sector privado y la mantención de la cohesión social. Este nuevo Estado ya no debe ser intervencionista ni paternalista sino fundamentalmente innovador, integrador y promotor del desarrollo.

¹ Reyes Matta, 1996.

² Informe Desarrollo Humano 1998, PNUD.

Esto constituye un enorme desafío si se consideran además las profundas transformaciones que ha experimentado la sociedad civil en los últimos decenios. La sociedad se vuelve a cada momento más compleja y presenta cada vez mayor diversidad. Ello se manifiesta en una proliferación inédita de los actores sociales que interactúan. Se complejiza significativamente el panorama para articular adecuadamente a los diversos agentes sociales. El aumento de actores en la sociedad responde, en gran medida, al incremento y diversificación de las problemáticas y, por lo tanto, de los intereses y valores hacia los cuales los actores se orientan. Una manifestación política de este fenómeno se puede observar en la crisis de representatividad de los partidos políticos. El derrumbe de las ideologías partidistas propias de las décadas de los sesenta y setenta, junto a las orientaciones más individualistas que caracterizan a los nuevos actores, han contribuido a la deserción ciudadana de los partidos políticos. Este desligamiento generalizado pone en tela de juicio a los partidos políticos como único mecanismo de representación social.

Así es como, actualmente, vemos surgir una serie de agrupaciones y movimientos sociales que no se identifican con una ideología o partido sino con una causa común. Grupos ecológicos, movimientos feministas, juntas de vecinos, sindicatos, entre otros, demuestran que puede haber mecanismos de representación y participación alternativos. Estas agrupaciones pueden ser un instrumento útil para que el sistema político perciba las demandas y necesidades reales y no se vuelva un sistema autorreferido. Ello implica movilizar a la sociedad civil, entendiendo la participación ciudadana como medio de generar legitimidad, por un lado, y como instrumento para la articulación de los intereses, por otro. Este protagonismo de los actores sociales es necesario en los nuevos escenarios si se quiere transitar hacia una democracia plenamente legitimada y estable.

En coherencia con esta concepción de participación activa, se desarrollan actualmente formas de concertación a través de las cuales actores privados y públicos se vinculan con el objetivo de generar beneficios para ambas partes y desarrollo en la comunidad territorial local.

La demarcación de lo que es público y lo que es privado ha llevado también a la histórica tendencia de los sectores público y privado a trabajar separadamente y a limitar su vinculación a las instancias en las que el primero regula al segundo. Sin embargo, día a día, se hace más evidente la necesidad de pensar y gestionar de manera conjunta, sobre todo dados los atrasos que han caracterizado al aparato público, las limitaciones legales que enfrentan las municipalidades para actuar, y el proceso de privatización.

De ahí que hoy en día la articulación local entre privados y públicos resulte vital. Por un lado, el sector privado tiene cada vez más importancia en el desarrollo económico de las comunas (como dinamizador del comercio, como generadores de empleo) Por otro lado, la presencia pública es fundamental para regular y encauzar los procesos productivos y económicos, y representar los intereses del territorio.

En este marco, el tema del desarrollo territorial local cobra gran relevancia. Y un modo muy eficaz de generar desarrollo es mediante la concertación de actores diversos que aporten a la alianza según sus intereses y fortalezas particulares. Pero, ¿cómo generar un espacio de encuentro, compuesto por agentes tan diversos, garantizando su perdurabilidad? El hecho de materializar estas instancias en organizaciones como las corporaciones para el desarrollo permite reunir a interlocutores identificables en vez de atender a demandas aisladas y generar en sus miembros un mayor compromiso y una mayor constancia.

En el caso chileno, dichos mecanismos se han formalizado bajo diversas modalidades. Para este estudio, se tomaron como unidades de análisis las Corporaciones para el Desarrollo Local, organizaciones que operan como articuladores de los agentes participantes en las alianzas, más específicamente, como mediadores entre los actores de la municipalidad y los actores privados. En Chile, existen varios casos de corporaciones que han realizado alianzas de esta naturaleza. En esta investigación se analizaron dos casos particulares: la Corporación de Desarrollo de Santiago Centro y la Corporación de Desarrollo de Huechuraba. El estudio de este tipo de experiencias puede otorgarnos lecciones acerca del modo como concertar diversos actores procurando su participación activa en el proceso y asegurando su desarrollo y el de la comunidad en la que actúan.

I. LA CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE SANTIAGO

1. La Comuna de Santiago³

La comuna de Santiago es una de las 34 comunas del Gran Santiago. Se ubica en el centro del Área Metropolitana y es atravesada por los principales ejes conectores norte-sur y oriente-poniente de la ciudad. Alberga aproximadamente a 230 mil residentes y, diariamente, recibe a una población usuaria que alcanza los 1,8 millones de personas. A esto se le agregan las estimaciones sobre los tres millones de personas que diariamente la atraviesan.

La comuna de Santiago presenta grandes potencialidades relacionadas con su calidad de centro histórico y su centralidad funcional. Concentra, desde la fundación de la ciudad, las más importantes actividades de gobierno, servicios, comercio, finanzas, cultura y recreación. Ofrece importantes ventajas en términos residenciales ya que cuenta con una buena infraestructura de servicios básicos y equipamiento urbano.

La organización espacial de la comuna se encuentra dividida en barrios. Presenta un triángulo central que concentra las principales funciones de gobierno, negocios y servicios y, además, un sistema de barrios mixtos en los cuales lo comercial se mezcla con lo residencial; así, residentes comparten espacios con universidades, instituciones y con empresas de distinto tamaño y rubro. Desde las últimas décadas se observa un proceso de estratificación; así, se contraponen un centro de máxima concentración de actividad con un deterioro de barrios residenciales.

Su municipalidad es una de las que recibe mayores ingresos propios a nivel nacional. El Alcalde de la comuna fue designado el año 1991 y, posteriormente, fue elegido y reelegido permaneciendo así en su cargo hasta la fecha.

2. Origen y constitución de la Corporación para el desarrollo de Santiago

La Corporación para el Desarrollo de Santiago (CDS) es "una institución de derecho privado, con personalidad jurídica, sin fines de lucro, que mediante el esfuerzo conjunto y organizado de personas, instituciones y empresas tiene, por objeto general, el desarrollo de la comuna de Santiago".⁴ "Organiza, promueve, planifica, coordina y ejecuta proyectos para el desarrollo urbanístico, económico y social de la comuna, mediante acciones específicas de diseño. Para el cumplimiento de sus fines puede recibir contribuciones y aportes; celebrar actos y contratos con instituciones, organismos, empresas o trabajadores; contratar empréstitos; adquirir, vender y arrendar bienes muebles e inmuebles y; celebrar todos aquellos contratos necesarios para cumplir sus objetivos".⁵

La Corporación es un instrumento creado por la municipalidad que permite la articulación y concertación formal entre el sector público y privado para generar desarrollo en la comuna desde el área pública, con un criterio de mayor eficiencia. Es una institución privada, con una capacidad de gestión que le da la posibilidad de atender necesidades comunales más diversas en materias de desarrollo urbano y mejoramiento de la calidad de vida.

³ Fuente: página Web de Municipalidad de Santiago.

⁴ Estatutos CDS, Artículo primero, pág. 1.

⁵ Estatutos CDS, Artículo sexto, pág. 2.

a) Origen de la CDS como iniciativa del sector público

La CDS se crea en 1985 como un instrumento para la gestión del desarrollo urbano de la Comuna de Santiago. El evento que provocó su formación fue el terremoto ocurrido ese mismo año, el cual puso en evidencia las condiciones de deterioro en que se hallaban muchos sectores de la comuna. Tras haber resuelto los problemas más urgentes ocasionados por el sismo, la CDS mantiene durante los cinco años siguientes un perfil de acción muy bajo y permanece como una instancia de estudio y reflexión.

Es sólo desde 1990, que se impulsa la CDS como herramienta activa dentro del Plan de Desarrollo y Renovación Urbano que el nuevo gobierno municipal ponía en marcha.⁶

En ese momento, se observaban una serie de factores que hacían necesaria la gestión sobre la comuna de una instancia como la CDS:

- la tendencia de despoblamiento que había vivido la Comuna de Santiago desde hace cuatro décadas, en favor del poblamiento de los sectores periféricos de la ciudad;
- la constatación del estado de deterioro en que se hallaba la Comuna al iniciarse la década de los 90;
- la centralidad física y simbólica de la Comuna de Santiago, que hacía urgente tomar medidas para revertir la situación descrita;
- la necesidad de emprender esta tarea comprometiéndose en su ejecución a los distintos actores de la sociedad civil y de emplear un instrumento ágil para poder articularlos y así dar pronta solución a los problemas planteados.

Los antecedentes que posibilitaron que la CDS entrara en uso activo fueron:

- la legislación vigente al momento de la creación de la CDS que permitía la formación de corporaciones por parte de las municipalidades y, por lo tanto, el traspaso de fondos desde la Municipalidad hacia la Corporación;
- la amplia disponibilidad de recursos con la que la municipalidad cuenta, lo que le permitió traspasar recursos a la CDS para su funcionamiento autónomo;
- la efervescencia política y participativa que se vivía en Chile ante el retorno a un sistema democrático, lo que facilitaba el éxito de las convocatorias a la ciudadanía.

Ante estos antecedentes, es la administración municipal, la que toma la iniciativa en este proceso y la mantiene. Es la que planifica y convoca al resto de los actores. Desde su revitalización, la Corporación contó con figuras esenciales para impulsar las acciones que posteriormente se realizarían. El alcalde de la Comuna de Santiago y el primer Director Ejecutivo de la CDS fueron actores claves, sobre todo en los inicios del proceso.

b) Características de la CDS

Dado que constituye un ente de carácter privado, la Corporación tiene un campo de acción muy amplio y una capacidad de ejecución muy ágil.

⁶ Se trataba del primer gobierno municipal tras la vuelta a la democracia en el país en 1990.

Este hecho ha determinado una de las características que distingue a la CDS de otras corporaciones de su tipo. Ésta cuenta, desde sus inicios hasta la fecha, con la posibilidad de recibir fondos de la municipalidad, lo que le permite disponer de instalaciones físicas, de personal propio y exclusivamente dedicado a ella, y de recursos para impulsar y/o emprender en conjunto con otros actores proyectos de diversa naturaleza y alcance.

Otra de las características cruciales de la Corporación es que, a pesar de que opera con manejo gerencial, se halla estrechamente vinculada a la municipalidad a través de la figura del alcalde, quien es por estatuto el presidente de la Corporación. Ahí se da una coordinación que, si bien tiene existencia legal, se establece de modo más bien informal, o de voluntad. Este nexo entre ambas entidades es crucial para lograr que haya coherencia entre los objetivos y las actividades de una y otra. En ese sentido, la CDS es una organización que depende significativamente del alcalde.

c) **Organización interna**

La CDS es dirigida por un Consejo de Administración formado por la presidencia, el directorio ejecutivo y los consejeros.

Al Consejo se suma una Asamblea de Socios con treinta inscripciones. Dicha asamblea es convocada a reuniones por el Consejo de Administración.

Cuadro 1
COMPOSICIÓN DE LA CDS

| | | |
|----------------------------------|----------------------|--|
| Consejo de Administración | Presidencia | - Presidente - Vicepresidente - Segundo Vicepresidente |
| | Directorio Ejecutivo | - Director - Subdirector - Gerente de Administración y Finanzas |
| | Consejeros | - Representante de la Universidad de Chile - Presidente del Colegio de Arquitectos de Chile - Representante de la Cámara de Comercio de Santiago - Representante de la Fundación Invica |
| Asamblea de Socios | Socios Adherentes | - Representantes de Universidades - Representantes de Bancos - Representantes de la Cámara Chilena de la Construcción - Representantes de Inmobiliarias |

Fuente: Elaboración propia de las autoras (julio de 1999).

En la práctica, son los miembros del directorio junto con los de la presidencia de la Corporación los que se vinculan a todos los programas realizados. Los Consejeros y los socios de la Asamblea participan de manera más esporádica dependiendo de la naturaleza de los programas. Para proyectos específicos se incorporan en la alianza actores como las empresas inmobiliarias, los comités de adelanto de barrios, las cooperativas y los particulares (Ver Cuadro 2).

d) Objetivos de la CDS

Si bien, la CDS define en sus estatutos una serie de fines corporativos que abordan diversos aspectos del desarrollo de la comuna, se pueden distinguir, en base a las acciones que ha llevado a cabo, objetivos prioritarios que guían su desempeño. Éstas apuntan principalmente al desarrollo urbano de la Comuna, específicamente, a la promoción inmobiliaria. Se distinguen los siguientes objetivos relevantes para la Corporación:

- Lograr que Santiago recupere su rol de capital y centro metropolitano eficiente, con alta calidad de vida y en pleno estado de modernidad.
- Lograr el repoblamiento y la revitalización de la comuna.
- Generar un modelo de planificación estratégica que incluya como factor determinante la participación ciudadana.

Se incluye además como desafío fortalecer e impulsar las actividades económicas en la Comuna, pero esta área no ha sido tan promovida por la CDS como la de repoblamiento.

Los objetivos planteados por la CDS encontraban grandes dificultades para concretarse. La estrategia de la CDS debía involucrar no sólo un Plan Maestro a largo plazo con una visión de comuna definida y con objetivos claramente priorizados, sino también la incorporación en el proceso de actores de todos los sectores de la población.

El objetivo específico de repoblamiento de la Comuna debía lograr detener y revertir una tendencia que se venía dando desde la década de los cincuenta: el éxodo creciente de la población desde el centro hacia las zonas periféricas de la ciudad. Para ello, era necesario hacer la Comuna atractiva, agradable y funcional. Y esta transformación no sólo implicaba renovar las estructuras de la Comuna, lo que, si se cuenta con los recursos, no es complejo; implicaba también inducir un cambio en la imagen del centro de Santiago, cambio que no se ejecuta solamente en las estructuras urbanas sino en las percepciones subjetivas de los ciudadanos. Esto exigía acciones en muchos niveles y aportaba un alto grado de complejidad al proceso.

Ante ello era necesaria una alternativa novedosa. El elemento innovador es esta institucionalización de carácter mixto. En virtud de su doble orientación– de derecho privado y en estrecha vinculación con la municipalidad– la CDS se constituye como un ente óptimo de articulación puesto que se halla coordinada con la administración pública local y, a la vez, interactúa con actores privados desde la misma lógica de ellos.

Así también la modalidad de gestión esencialmente participativa y local que inaugura la Corporación es innovadora en un país en proceso de descentralización inacabada y con un Estado que ha tendido históricamente a gestionar separado del sector privado. Esta nueva modalidad supone la concepción de una sociedad civil que debe necesariamente constituirse en el motor de su propio desarrollo a través de una participación activa articulada localmente.

e) El funcionamiento

La CDS ya había sido creada en 1985 a raíz de una necesidad puntual, pero desde esa fecha hasta su revitalización transcurrieron alrededor de cinco años en que la organización se conservó pero sin entrar en uso activo. Existía como ordenación de recursos concretos, y de normas sobre la administración y manejo de recursos.

Es en realidad, desde principios de la década de los noventa con el impulso que le dan las autoridades municipales, que se comienza a generar una institución consolidada. Es el momento en que se contrata un equipo de personas, en que se planifica y se convoca actores, y se empiezan a construir relaciones formales e informales entre ellos. Es decir, más allá de la entidad como organización, se empieza a configurar una realidad abstracta, con normas y reglas, con una articulación donde se expresan los intereses y las percepciones de los actores. En conclusión, la organización, entendida como un conjunto de prácticas establecidas, es previa a la institución.

La Corporación se constituyó siempre como un instrumento para la Municipalidad. El principal vínculo entre ambas es el alcalde quien constituye el nexo permanente entre una instancia y la otra. En relación al resto de los actores, la vinculación dura el tiempo que demoran los proyectos en concretarse y después se congela hasta que se plantea otro proyecto que involucre a los mismos actores. Se desarrolla entre la CDS y esos actores, una dinámica más fragmentada en el tiempo, a diferencia de la dinámica entre Corporación y municipalidad que es continua. Sin embargo, a partir de esas experiencias de concertación separadas, se pueden apreciar cambios positivos en la evolución de la dinámica. Ésta se ha desarrollado esencialmente como una dinámica de cooperación constructiva.

Hay que señalar en este punto que existieron también proyectos sujetos a conflictos y dificultades, lo que provocó cierto grado de descontento en algunos sectores. Por ejemplo, el éxito que alcanzó el programa de reemplazamiento, incentivó a una gran cantidad de empresas inmobiliarias a edificar en la Comuna, superando con creces la oferta habitacional a la demanda. Ello, provocó en algunos empresarios, descontento con la Corporación e incertidumbre respecto de la rentabilidad del negocio, y afectó su disposición para concertar a futuro. La composición de la población de la Comuna es muy diversa, al igual que los intereses de los actores, lo que incrementa la complejidad del proceso de concertación.

Sin embargo, dado el éxito de otros proyectos y programas, se puede decir que la tendencia general de la dinámica ha apuntado a elevar los niveles de confianza entre los actores. A pesar de los obstáculos, se observa una buena disposición de los actores para construir alianzas. La municipalidad tiene conciencia de los fines económicos que guían las acciones del sector empresarial, a la vez que este último empieza a conocer y a familiarizarse con los objetivos municipales de desarrollo de la comuna. En general, ambos sectores coinciden en que es posible, y más aún, es rentable aunar esfuerzos en miras de objetivos coincidentes.

Así también, el sector comunitario logra, a través de su participación en los programas, tener un contacto más cercano con la municipalidad, y a la vez, esta última se convence de la capacidad de la sociedad civil para ser protagonista en el desarrollo. En ese sentido, la Corporación como nexo entre municipalidad y ciudadano, puede generar una vía de comunicación, una retroalimentación y mayores niveles de confianza.

3. Acción de la CDS

a) Actores vinculados a la CDS

Para ejecutar sus líneas de desarrollo, se convocó a actores de diversas áreas, de modo de estar estratégicamente conectados a todas las áreas sobre las cuales se pretendía intervenir.

Cuadro 2
ACTORES VINCULADOS A LA CDS

| SECTOR | INSTITUCIÓN | REPRESENTANTES |
|----------------|--------------------------------------|--|
| Público | - Municipalidad | - Alcalde - Directora de - Director de Obras |
| | - Ministerio de Vivienda y Urbanismo | - Representante de Minvu |
| Privado | - Empresas Inmobiliarias | - Empresarios |
| | - Bancos y Financieras | - Representantes de Bancos |
| | - Cooperativas de Comerciantes | - Presidentes de Cooperativas |
| | - Universidades | - Representantes de Universidades |
| | - ONGs y Fondos Internacionales | - Representantes de ONGs y Fondos |
| | - Comités de Adelanto de Barrios | - Presidentes de los Comités |

Fuente: Elaboración propia de las autoras (julio de 1999).

Los actores vinculados a la Corporación son los siguientes:

- **Municipalidad:** tiene una gran capacidad de gestión dado que constituye una de las municipalidades más grandes del país y una de las más ricas en recursos propios. Desde 1990, permanece el mismo alcalde, lo que ha permitido una continuidad en su administración, en sus acciones y relaciones. Sus mayores aportes son financiamiento, al menos parcial, de algunos programas; interlocución con distintos niveles del Estado; y la imagen pública de la municipalidad.
- **Empresarios:** la Comuna concentra una alta proporción de los centros de actividad económica, financiera y comercial de la ciudad. Por eso, en gran medida, se observa una presencia central del sector empresarial. Se identifican fundamentalmente tres grupos de empresas que han tenido una participación relativamente permanente con la CDS: las empresas inmobiliarias, bancos y financieras, y los comerciantes.
- **Inmobiliarias,** actúan dentro del Programa de Repoblamiento, a través de la ejecución de proyectos habitacionales. Éstas no participan a través de un gremio sino de manera individual. Aportan financiamiento y la construcción de proyectos inmobiliarios, y una cuota por realizar proyectos con el respaldo de la CDS.
- **Bancos y Financieras,** participan en su mayoría como socios adherentes a la Corporación y se involucran en los programas esporádicamente según los requerimientos de los mismos. Aportan su imagen corporativa de solvencia financiera y, en algunos casos, brindan créditos o préstamos a los beneficiarios de los programas
- **Comerciantes,** quienes han participado a través del Programa de Formalización del Comercio en la Vía Pública, representados principalmente bajo la forma de cooperativas. Dichas cooperativas fueron formadas por la Corporación y no son resultado del interés ni de la organización espontánea de los comerciantes. En ese sentido, estos sectores del comercio se reconocen como poco cohesionados y suelen actuar individualmente como microempresas. Sus aportes son el monto de dinero por la compra de los locales techados

ofrecidos por la Corporación y la labor de administración de dichos locales que realizan las cooperativas.

- **Universidades:** muchos campus universitarios se ubican en el centro de Santiago. Además, la universidad ha tenido siempre un papel importante en la tarea de pensar la ciudad. Esto se manifiesta en que en la composición de la Corporación están presentes muchas universidades. Sus principales contribuciones son estudios y evaluaciones, porcentajes del financiamiento de proyectos que comprometan a sus campus, y en general, la entrega de ideas, conocimiento y crítica desde un prisma más académico.
- **ONGs:** una que con gran frecuencia ha participado en la renovación de Santiago es la Fundación Ford, sobre todo en conservación y restauración del patrimonio arquitectónico. Su vinculación ha sido ocasional y se ha realizado básicamente a través del Programa de Rehabilitación de Viviendas. Su aporte ha sido proporcionar fondos para financiar la reparación de viviendas o para actuar como aval ante los bancos.
- **Comités de Adelanto de Barrios:** son creados por la CDS a partir de 1993, con el fin de que se constituyan en el actor barrial por excelencia. La mayoría de las intervenciones en barrios pasan por los Comités de Adelanto correspondientes. Cada comité está compuesto por un amplio espectro de organizaciones como juntas de vecinos, clubes, escuelas, colegios, universidades, sindicatos, agrupaciones de comerciantes, centros culturales, iglesias e instituciones policiales. Actúan representando al barrio, y no a los comités de adelanto colectivamente. En ese sentido, no suelen desarrollarse mayores vínculos entre distintos comités. En general, aportan el trabajo de profesionales vinculados a los barrios; ideas y gestiones; captación de demandas locales; contacto con los beneficiarios; y en ocasiones, contribuyen con la coordinación de los actores.

En medio de dichos actores, la CDS constituye el articulador del proceso. Ella cuenta con recursos suficientes y con la amplitud de acción necesaria para atraer y articular a los actores anteriores, como así mismo, para emprender proyectos de alta rentabilidad social y económica, y hacerlo en las áreas más diversas. Sus aportes pueden ser muy distintos según lo requiera el proyecto: la articulación de los actores; los contactos con la municipalidad o con las comunidades; el financiamiento total o parcial de ciertos proyectos; el respaldo financiero de la Corporación como aval; la canalización de recursos entre actores; y la imagen corporativa de la CDS para algunos proyectos.

Cuadro 3
APORTES Y BENEFICIOS DE LOS ACTORES

| | ACTORES | TIPO DE APORTES | BENEFICIOS |
|----------------------------|--|--|--|
| SECTOR PÚBLICO | Municipalidad | Financiamiento Interlocución con distintos niveles del aparato público Imagen pública como apoyo a los proyectos | Gestión más eficiente a través de CDS Pérdida de dinámica de confrontación con el sector privado y familiarización con su lógica. Acercamiento a las comunidades |
| | Ministerio de Vivienda | Sistema de Subsidios de Renovación Urbana | Presencia local y legitimidad del gobierno central |
| SECTOR PRIVADO | Empresarios | Empresas en general: Racionalidad particular, con más dinamismo y agilidad Visión particular de las cosas, ideas, proyectos | Empresas en general: Satisfacción altruista Comprensión de un sector desconocido y enigmático (sector público) Externalidades positivas de proyectos |
| | | Inmobiliarias: Financiamiento de proyectos habitacionales Ejecución de los proyectos Aporte financiero a la CDS | Inmobiliarias: Aumento del precio del suelo y así, de la rentabilidad de sus inversiones Mejora de su imagen corporativa por su asociación con sector público |
| | | Bancos y Financieras: Imagen corporativa a CDS Créditos o préstamos para beneficiarios de programas | Bancos y Financieras: Beneficios económicos a mediano plazo por créditos y préstamos Mejora de su imagen corporativa |
| | | Comerciantes: Aporte financiero por compra de locales | Comerciantes: Mejora en sus condiciones de trabajo Seguridad de trabajar formalizadamente |
| | ONGs y Fondos | Pensamiento, ideas, opinión Fondos y financiamiento. | Cumplimiento objetivos institucionales Difusión imagen de la organización. |
| | Universidades | Financiamiento Estudios y evaluaciones Ideas, conocimiento, crítica con perspectiva académica | Publicidad para la institución Cumplimiento de sus fines comunitarios Mantenimiento de la necesaria retroalimentación con la sociedad |
| Comités de Adelanto | Trabajo de profesionales vinculados al barrio Ideas y gestiones Nexo con comunidades y con demandas locales Coordinación de los actores | Fortalecimiento de la identidad barrial Embelllecimiento físico del barrio Mejora de calidad de vida de habitantes Fortalecimiento de su capacidad de organización y movilización | |
| ACTOR MIXTO | Corporación de Desarrollo de Santiago | Articulación de actores Contacto con municipalidad Financiamiento y respaldo financiero Canalización de recursos Imagen corporativa | Publicidad para la Corporación Atracción de más actores Cumplimiento de algunos objetivos comunales planteados |

Fuente: Elaboración propia de las autoras (julio de 1999).

b) **Programas**

Los objetivos de la CDS se han traducido en una serie de líneas de acción y éstas, a su vez, se han materializado en varios programas, los cuales se describen a continuación.

- **Promoción Inmobiliaria**

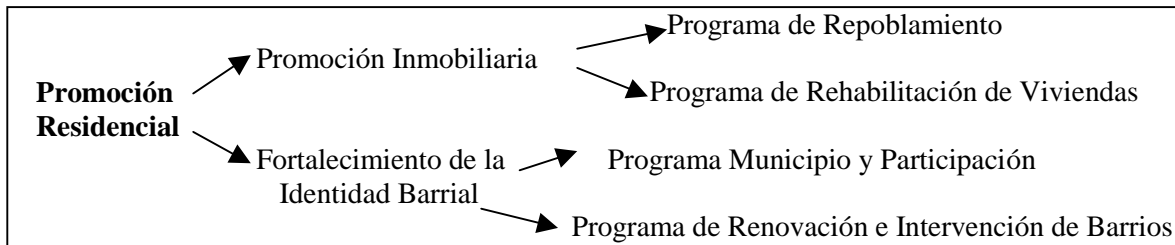
- i) *Programa de Repoblamiento*

Busca consolidar las áreas residenciales existentes e incrementar sus ventajas comparativas, mejorando la calidad de vida del hábitat urbano con el fin de retener y atraer residentes.

- ii) *Programa de Rehabilitación de Viviendas*

Se orienta a recuperar el stock físico de la Comuna, especialmente de viviendas colectivas, cites y pasajes. Está particularmente destinada a propietarios de escasos recursos.

Gráfico 1
PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD RESIDENCIAL



Fuente: Elaboración propia las autoras (julio de 1999).

- **Fortalecimiento de la Identidad Barrial a través de los Comités de Adelanto**

- i) *Programa Municipio y Participación*

Pretende, mediante la convocación masiva de residentes y usuarios en varias etapas, canalizar la participación ciudadana e integrarla en la formulación y ejecución de la propuesta de desarrollo.

- ii) *Programa de Renovación e Intervención de Barrios*

Apunta a potenciar el desarrollo de la identidad barrial y de todo tipo de iniciativas que se orienten a fortalecerla y a elevar la calidad de vida de sus residentes. Ello, a través de un nuevo actor barrial: el Comité de Adelanto.

- **Actividades de Comercio, Servicios e Industrias**

- i) ***Programa de Formalización del Comercio en la Vía Pública***

Se orienta hacia al doble objetivo de recuperar el espacio público para la ciudad y de proporcionar a los comerciantes mejores condiciones laborales. También se busca que éstos se inserten en el sistema tributario y financiero del país.

- ii) ***Plan de Proyecto Productivo Comunal***

Se pretende fomentar el crecimiento de la actividad productiva de la Comuna.

De estos programas, se graficará y analizara el proceso de concertación a través de dos programas: el de repoblamiento, y el de intervención de barrios.

- **Programa de Repoblamiento**

Se propone consolidar las áreas residenciales existentes y aumentar sus ventajas, con el fin de retener y atraer residentes.

- **Antecedentes**

- A partir de la instauración de un modelo de desarrollo expansionista, la ciudad de Santiago había experimentado un proceso de despoamiento y un fuerte deterioro físico de los barrios antiguos y del patrimonio arquitectónico de la comuna.

- La comuna presentaba 90 hectáreas de sitios eriazos.

También, se presentan antecedentes positivos que facilitan su implementación:

- Aprobación de un subsidio de renovación urbana.
 - La comuna cuenta con infraestructura urbana de buena calidad.

Una serie de actores de distintos sectores se vinculan a la alianza, cumpliendo en ella una determinada participación y aportando según sus intereses y posibilidades.

En el año 1992, se empieza a implementar por parte del Ministerio de Vivienda y urbanismo, el subsidio de renovación urbana, lo cual posibilitó un aumento de la demanda habitacional y un impulso a la actividad inmobiliaria en el sector.

Si bien hasta 1993 no hubo empresas inmobiliarias que se sintieran atraídas a construir en la Comuna, los esfuerzos de difusión, negociación y persuasión realizados por la CDS durante esos primeros años, llevaron a la ejecución de los primeros proyectos habitacionales exitosos junto a Habitacoop (cooperativa de vivienda) en ese mismo año. La rápida venta de los inmuebles, junto con el mejoramiento de los entornos por otros programas, incentivó paulatinamente a otras inmobiliarias para invertir en la zona.

Cuadro 4
PARTICIPACION Y APORTES DE LOS ACTORES EN EL PROGRAMA
DE REPOBLAMIENTO

| ACTOR | | PARTICIPACIÓN | TIPO DE APORTE |
|----------------|---------------------------------------|--|---|
| SECTOR PÚBLICO | Municipalidad | Asume un rol proactivo ⁷ . Promueve el programa, convoca a los actores. Tiene un alto interés y necesidad de concertar. | <ul style="list-style-type: none"> - Bolsa de demanda habitacional. - Interlocución con distintos niveles del aparato público. - Imagen pública como apoyo para proyectos habitacionales. |
| | Ministerio de Vivienda | Cumple un rol proactivo. | <ul style="list-style-type: none"> - Sistema de Subsidios de Renovación Urbana. |
| SECTOR PRIVADO | Inmobiliarias | Llevan un rol reactivo. Responden activamente a las propuestas de la CDS. Muestran un alto interés por concertar por las ventajas que les brinda la alianza. | <ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento y ejecución de proyectos inmobiliarios. - Monto de dinero por contrato. |
| | Empresas de Servicios | Desempeñan un rol reactivo orientando sus servicios a estas áreas de desarrollo. | <ul style="list-style-type: none"> - Orientan la expansión de sus servicios colaborando con ciertas construcciones. - Ideas para distintos proyectos. |
| | Bancos | Tienen un rol reactivo. Son socios adherentes a la Corporación. Participan individualmente y según la naturaleza de los proyectos. No muestran una alta necesidad de concertar, pero sí interés. | <ul style="list-style-type: none"> - Préstamos y créditos a los beneficiarios de los programas y a las inmobiliarias que lo requieran. - Su imagen corporativa para transmitir seguridad financiera. |
| | Universidades | En este programa asumen un rol reactivo. Por lo general, se representan a través de sus escuelas de arquitectura. | <ul style="list-style-type: none"> - Proyectos y diagnósticos sobre distintas zonas urbanas. - Ideas y pensamiento crítico. |
| | Comités de Adelanto | En este programa asumen un rol reactivo cuando un determinado proyecto afecta directamente el entorno barrial. | <ul style="list-style-type: none"> - Opiniones, críticas y sugerencias en lo que respecta al barrio. |
| ACTOR MIXTO | Corporación de Desarrollo de Santiago | Tiene un rol proactivo en relación a todos los actores y todos los proyectos. Su función es la de atraer y articular a los diversos actores en sus respectivos proyectos. | <ul style="list-style-type: none"> - Dirección de promoción de la comuna - Imagen corporativa. - Articulación de actores. - Respaldo financiero. - Canalización de recursos. |

Fuente: Elaboración propia de las autoras (julio de 1999).

⁷ Entendiendo rol proactivo como aquel que anticipa hechos y toma iniciativas y reactivo como aquel que responde a los estímulos del medio.

Así, se inicia un proceso de actividad inmobiliaria ascendente que desde la segunda mitad de esta década adquirirá un crecimiento exponencial. Esta aceleración traerá algunas dificultades que se enunciarán posteriormente.

- **Complejidad del proceso:** Dada la magnitud de los proyectos impulsados y las dimensiones que el programa alcanzó posteriormente, el proceso se puede calificar como altamente complejo. El resultado de este programa atrajo una gran cantidad de actores, por lo que la CDS debió encontrar el modo de articularlos simultáneamente.
- **Innovación:** Es innovativo en cuanto, si bien la iniciativa provino del sector público, la ejecución implica un nuevo tipo de gestión de trabajo mancomunado entre el sector público y privado.
- **Institucionalización:** Este programa se da ya en el marco de una organización e institución constituida como es la CDS. Se empieza a generar un tejido de relaciones entre sectores tradicionalmente alejados, como son municipalidad y empresarios.
- **Dificultades:** El aumento del precio del suelo y de los departamentos obligó a algunos grupos pobres de la comuna a emigrar de ella; la elevación de la oferta habitacional por sobre la demanda existente se tradujo en pérdidas para algunas empresas inmobiliarias; la edificación indiscriminada sin espacios públicos suficientes para acoger a los nuevos residentes; la interrupción de la continuidad arquitectónica en algunos barrios tradicionales de la Comuna.

Resultados:

- 19 mil departamentos (7 800 ejecutados y el resto en ejecución).
- Mejoramiento de los entornos de los proyectos inmobiliarios.
- Reducción de terrenos eriazos (de 90 hectáreas a 45).
- Más de 8 mil nuevos residentes en la Comuna.

A pesar de las dificultades mencionadas y de las críticas que algunos sectores han realizado, se considera a este programa como exitoso en cuanto al logro de objetivos.

- **Programa de Renovación e Intervención de Barrios**

Tiene como objetivos principales potenciar el desarrollo de la identidad barrial y, así mismo, todo tipo de iniciativas que se orienten a fortalecerla y a elevar la calidad de vida de sus residentes. Apunta a modificar la dinámica de participación confrontacional sectorial y reemplazarla por una participación de consenso estratégico articuladora.

- **Antecedentes**

- La existencia en la Comuna de una serie de barrios tradicionales, los que fueron identificados y delimitados por la Municipalidad a partir de los resultados del programa de consulta *Municipio y Participación* llevado a cabo en 1990;

- La escasez de organizaciones comunitarias que fueran eficaces como promotores de la identidad del barrio y de su mejoramiento, y la existencia de organizaciones de participación sectorial y comúnmente confrontacional al interior de los barrios.

Actores:

Este programa supone la participación de un nuevo agente de cambios y progreso para los barrios –el Comité de Adelanto– como nuevo sujeto de participación y gestión local.

Una amplia gama de actores participa en el programa de intervención de barrios. A través de este programa se implementan una serie de micro programas de mejoramiento barrial (tales como rehabilitación habitacional y pintura de fachadas), aprovechando así la existencia de los comités de adelanto para coordinarlos.

La participación de los comités varía considerablemente entre los barrios. Por diversas razones, la evolución que han seguido los distintos comités desde su formación hasta la fecha difiere bastante entre unos y otros. Hay comités que, tras el entusiasmo participativo inicial, han llevado un rol pasivo en términos de concertación. Hay algunos comités que desempeñan un papel reactivo, en cuanto son receptivos de las iniciativas municipales o de la Corporación y han logrado realizar proyectos con relativo éxito. Por último, se observa una minoría de comités que han cumplido un rol proactivo, en cuanto están atentos a las necesidades locales y, no sólo acogen propuestas del sector público, sino también elaboran y realizan proyectos propios para los cuales convocan a otros actores de ser necesario.

Proceso:

Hacia 1993 comienza la planificación del programa barrial. Tras la división del territorio comunal en barrios, se impulsa la formación de los comités de adelanto. Se han realizado, desde entonces, varias acciones en espacios públicos y privados en los barrios.

- **Complejidad del proceso:** Dado que muchos proyectos y micro-programas de distinta naturaleza y alcance se ejecutan mediante el programa de intervención de barrios, la articulación de los actores involucrados es bastante compleja.
- **Innovación:** Es novedoso en el sentido de que no se limita a entregar los beneficios a los residentes de los barrios, sino que crea un nuevo actor social al cual delega la responsabilidad de la promoción barrial y, en ocasiones, de la articulación de intereses.
- **Institucionalización:** El impulso de las actividades de intervención barrial no sólo se da en el marco de una institucionalidad consolidada, sino también genera institucionalidad en otros organismos como son los comités de adelanto, con el fin de que ellos se conviertan en entes semi autónomos de gestión barrial. Aunque la mayoría de ellos no funcionan de manera permanente, algunos lograron una mayor continuidad, conformando en el comité una organización e institución.
- **Dificultades:** Debido al declive de participación ciudadana en los últimos años, ha sido difícil mantener activos todos los comités de adelanto y, más aún, lograr que se consoliden como organismos relativamente independientes y representativos de toda la población.

Resultados:

- Creación de los comités de adelanto a partir de 1993.
- Mejoramiento de espacios públicos de los barrios.
- Renovación de espacios privados en distintos barrios.
- Fortalecimiento de la identidad barrial en algunos sectores.

Cuadro 5
PARTICIPACION Y APOORTE DE LOS ACTORES EN EL PROGRAMA DE
RENOVACION E INTERVENCION DE BARRIOS

| ACTOR | | PARTICIPACIÓN | APOORTE |
|----------------|---------------------------------------|--|--|
| SECTOR PÚBLICO | Municipalidad | En este programa, si bien la municipalidad marcó un rol proactivo en su inicio, a lo largo de su ejecución, ha retrocedido manteniendo un rol reactivo y permitiendo que la Corporación opere con autonomía. | <ul style="list-style-type: none"> - Oficina técnica del barrio. - Profesionales para el programa. - Porcentaje del costo de reparación de las viviendas. - Interlocución con distintos niveles del aparato público. |
| | ONGs | Tienen un rol proactivo al inicio de los programas pero no se involucran en etapas posteriores de la alianza. | <ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento parcial o total. - Fondo monetario como garantía ante la Banca privada |
| SECTOR PRIVADO | Bancos | Tienen un rol reactivo y participan mediante el otorgamiento de créditos a beneficiarios. | <ul style="list-style-type: none"> - Préstamos y créditos. - Imagen corporativa para transmitir seguridad financiera. |
| | Comités de Adelanto | Suelen ser el agente más activo en este programa. Sin embargo, a excepción de algunos casos, su participación es cíclica e instrumental. | <ul style="list-style-type: none"> - Contacto con los residentes. - Articulación de actores. - Opiniones, críticas y sugerencias en lo que respecta al barrio. |
| ACTOR MIXTO | Corporación de Desarrollo de Santiago | Tiene un rol proactivo en relación a todos los actores y todos los proyectos. Su función es la de atraer y articular a los diversos actores en sus respectivos proyectos. | <ul style="list-style-type: none"> - Imagen corporativa. - Articulación de actores. - Contacto con la municipalidad. - Financiamiento o respaldo financiero - Canalización de recursos |

Fuente: Elaboración propia de las autoras (julio de 1999)

Independientemente de los resultados tangibles de este programa, el resultado tal vez más significativo es el impulso de actores barriales, lo que implica una visión de desarrollo articulado localmente a través de un agente –el comité de adelanto– directamente ligado a otro factor: el suelo. Se trata de potenciar elementos que ya están presentes en la Comuna, como son los barrios, y fortalecer su identidad.

En los comités de adelanto que han logrado un nivel de autonomía, se reproduce un mecanismo de concertación a nivel barrial. Según las necesidades y las vocaciones de desarrollo de los barrios, han establecido por su propia iniciativa acuerdos involucrando en ellos a agentes de diversas áreas, ya sean instituciones o particulares. Algunos comités han alcanzado un grado de independencia que les ha permitido operar sin la Corporación, concertando directamente con la municipalidad o con organismos del gobierno central y articulando otros actores privados relacionados con el barrio. Cabe recordar, eso sí, que estos casos corresponden a la minoría de los comités. Por lo general, no tienen un alto nivel de autonomía y presentan una participación fundamentalmente cíclica y funcional.

Cuadro 6
SÍNTESIS CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE SANTIAGO

| | |
|------------------------------|---|
| Antecedentes | Centralidad física y simbólica de la Comuna de Santiago. Disponibilidad de recursos de la Municipalidad pero dificultad para gestionar ágilmente. Legislación que había permitido a la Municipalidad formar desde ella una Corporación. Estado de deterioro de la Comuna y de despoblamiento progresivo. |
| Características | Por ser de carácter privado, tiene una capacidad de ejecución muy ágil. Cuenta con la posibilidad de recibir fondos desde la municipalidad, lo que le ha permitido disponer de instalaciones físicas, de personal propio y de recursos. Se vincula estrechamente a la municipalidad a través de la figura del alcalde, quien es por estatuto el presidente de la Corporación. Hay una coordinación informal. |
| Proceso | <u>Complejidad</u> : ella radica en que implica políticas de largo plazo que involucran en su desarrollo la participación de diversos actores y la articulación de múltiples intereses. <u>Innovación</u> : se observa en el carácter mixto de la CDS. Además, implica un modo de participación activa articulada localmente, proceso novedoso en nuestro país. |
| Dinámica | <u>Dinámica</u> : ha sido fundamentalmente constructiva y de cooperación. <u>Actores</u> : si bien se han realizado consultas para basar la planificación en ellas, la toma de decisiones es realizada comúnmente por la presidencia de la CDS y su directorio. <u>Liderazgo</u> : lo llevan la municipalidad y el directorio de la Corporación. <u>Clima y Confianza</u> : se ha elevado el nivel de confianza entre los sectores sociales y ha aumentado la comunicación y el conocimiento de unos sobre otros. <u>Conflictos</u> : no son frecuentes. Se ven 4 focos de conflicto: resistencias en municipalidad ante la CDS; descontento en inmobiliarios ante bajos resultados en ventas; descontento en comunidades por impacto de proyectos habitacionales en barrios tradicionales; descontento de comerciantes por su reducción de ingresos a causa de su formalización. <u>Institucionalidad</u> : la organización como ordenamiento de recursos y conjunto de normas se generó previamente a la institución como conjunto de relaciones formales e informales, de normas e incentivos, de intereses y percepciones. |
| Resultados e Impactos | <u>Tangibles</u> : Repoblamiento de la Comuna y reducción de sitios eriazos (desde 90 hectáreas a 45). Aumento del valor del suelo y, por lo tanto, del precio de las viviendas. Recuperación y embellecimiento de espacios públicos. Rehabilitación de viviendas y restauración de patrimonio arquitectónico. Impacto negativo de nuevos proyectos habitacionales sobre barrios tradicionales: pérdida de continuidad arquitectónica, insuficiencia de espacios públicos para acoger a nuevos residentes. <u>Intangibles</u> : Cambio en la imagen de los ciudadanos acerca del centro de Santiago. Aumento de la legitimidad del alcalde y posicionamiento de éste como un líder con visión de comuna y con capacidad de gestión. Formación de los comités de adelanto y fortalecimiento de la identidad barrial. Mejor disposición de los actores privados a concertar con el sector público, creación de un clima de confianza y de comunicación; ello, a pesar de las experiencias aisladas de un sector de inmobiliarios y la de los comerciantes que no se muestran satisfechos con los resultados del proceso. Mejor disposición del sector público para realizar alianzas con privados y mayores niveles de confianza y de comunicación con otros sectores. |
| Viabilidad | <u>Replicabilidad</u> : Las municipalidades se hallan sujetas a una legislación que no favorece la creación de CDL desde la municipalidad y dificulta el traspaso de recursos. A la vez, la escasez de recursos de muchas comunas dificulta formar CDL. Deben existir voluntades propiciadas por necesidades concretas, para crear la corporación y mantenerla. <u>Perdurabilidad</u> : el gran requisito es el desarrollo de una institucionalidad que garantice su funcionamiento independientemente de los líderes que se sucedan. |

Fuente: Elaboración propia de las autoras (julio 1999).

A continuación, se explicitan algunos de los principales factores que han obstaculizado o favorecido la formación de alianzas en el caso de la CDS.

Cuadro 7
ELEMENTOS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE CONCERTACION

| | |
|--------------------------------|--|
| ELEMENTOS FAVORABLES | <p>Amplia disponibilidad de recursos de la Municipalidad de Santiago. Marco legislativo que permite la transferencia de recursos desde la municipalidad hacia la Corporación. Existencia en la municipalidad de una voluntad política. Liderazgo de la autoridad municipal que trasciende la Comuna, lo que implica mayor contacto con el gobierno central. Continuidad en el tiempo de la autoridad municipal, lo que permite continuidad en las acciones que emprende y en los vínculos que establece. Momento político de auge de participación ciudadana al inicio del proceso. Diversidad de la población residente y usuaria de la Comuna, por lo tanto, multiplicidad y diversidad de visiones e intereses, lo que permite el intercambio y el complemento de sectores en el proceso de concertación.</p> |
| ELEMENTOS DESFAVORABLES | <p>Marco administrativo - estatal que no favorece la autonomía municipal. Comuna de gran tamaño, lo que multiplica los potenciales focos de conflicto al interior del territorio. Tendencia tradicional a abordar y solucionar los problemas de manera sectorial y no integral. Mentalidad confrontacional entre sectores: tendencia tradicional a planificar y actuar entre actores de un mismo sector, en vez de hacerlo en conjunto con otros sectores; ello ligado a una percepción negativa del sector público acerca del sector privado y viceversa.</p> |

Fuente: Elaboración propia de las autoras (julio 1999).

II. CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE HUECHURABA

1. La Comuna de Huechuraba⁸

Huechuraba se ubica en la zona norte de la ciudad de Santiago y tiene una superficie de 4.430 hectáreas, de las cuáles sólo un 15% están urbanizadas. La extensión restante se divide en dos áreas: una en proceso de consolidación urbana (29,7%) y, otra, llamada de "protección" conformada principalmente por cerros (55,3%).

La organización espacial de la comuna presenta múltiples problemas. Dada la coexistencia de terrenos urbanos y agrícolas, y debido a las grandes arterias que la delimitan, el territorio se encuentra fragmentado y presenta sectores aislados. Además, carece de transporte interno, por lo tanto, se dificulta aún más su desarrollo. Se trata de una comuna rodeada de buenas vías de acceso y que se encuentra conectada por algunos caminos de importancia nacional e internacional.

El poblamiento de la comuna se desarrolló principalmente entre las décadas del 60 y 70 a través de las llamadas "tomas de terreno" por parte de familias de escasos recursos. De acuerdo con los datos entregados por el Censo de 1992, la población de la comuna asciende a 61.764 habitantes, de los cuales un 52,2% menores de 24 años. Esta situación genera múltiples potencialidades y desafíos para toda la comunidad.

De acuerdo a los datos arrojados por la CASEN 94, Huechuraba es la comuna que presenta el más alto índice de pobreza de la ciudad de Santiago: 38,6% de población pobre, de la cual un 14,2% es indigente. Cuenta con escasas instalaciones de salud, pocos establecimientos educacionales y carece de centros de recreación y cultura. El tejido productivo de la comuna es heterogéneo. Si bien los sectores poblacionales de Huechuraba están insertos en actividades precarias y poco rentables, desde hace una década, se ha venido conformando en la zona oriente y poniente de la comuna un enclave empresarial e industrial de muy alto nivel. Se estima que entre la zona oriente –Ciudad Empresarial principalmente– y la zona poniente hay cerca de 200 empresas. Estas empresas tienen poco que ver con la realidad de la comuna y contrastan de manera significativa en términos de infraestructura, tecnología y disponibilidad de recursos.

Junto al proceso de instalación industrial y empresarial, la gran extensión de las áreas no consolidadas ha generado un fuerte auge inmobiliario orientado a la construcción de viviendas para sectores socioeconómicos medios y altos. Se espera que estos procesos, brevemente, incorporen cerca de 50.000 habitantes nuevos a la comuna.

La comuna de Huechuraba fue creada en 1981, no obstante, sólo recién en el año 1991 se determinó la constitución de su municipalidad. Comienza su funcionamiento en 1992 con la designación de una Alcaldesa que se mantiene hasta hoy. Cabe destacar su fuerte liderazgo político tanto dentro como fuera de la comuna.

La estrategia municipal se orienta hacia un objetivo primordial: la integración de Huechuraba en términos sociales y de actividad. Se busca que los nuevos focos de crecimiento

⁸ Fuente: los datos han sido recogidos de la página Web de la comuna, de las entrevistas realizadas y de Rodrigo Muñoz 1999.

que está desarrollando la comuna se expandan y generen externalidades positivas para las comunidades locales.

2. Origen y Constitución de la Corporación de Desarrollo de Huechuraba

La Corporación de Desarrollo de Huechuraba (CDH) se define como "institución de derecho privado, con personalidad jurídica, sin fines de lucro, que mediante el esfuerzo conjunto y organizado de personas, instituciones y empresas, tiene por objeto general, el desarrollo de la comuna de Huechuraba".⁹ "Más específicamente, tiene por objeto "impulsar un proceso de planificación estratégica territorial, organizar, promover planificar, coordinar, gestionar y ejecutar proyectos para el desarrollo urbanístico, económico, cultural y social de la comuna".¹⁰ Para lo anterior sirve de enlace entre las empresas adherentes, entidades financieras y entidades públicas.

a) Origen de la CDH

La creación de la CDH es el resultado de un proceso en el cual se concertaban actores públicos y privados para enfrentar de manera conjunta los problemas en el territorio.

La Comuna enfrentaba una serie de dificultades de diversa naturaleza, cuya solución exigió desde el principio el compromiso de la mayor cantidad posible de actores. Algunos de los principales antecedentes que determinaron el proceso de concertación y la posterior formación de la CDH dicen relación con:

- superficie fragmentada por límites naturales, y combinación de zonas urbanas junto con zonas rurales en proceso rápido de urbanización y áreas protegidas;
- alta congestión, producto de los graves problemas de acceso y viales;
- altos índices de pobreza y baja tasa de escolaridad de sus habitantes;
- existencia de un sector comunitario especialmente organizado y movilizado, dada su historia común de "toma de terrenos";
- necesidad de controlar la explosiva industrialización de la última década;
- existencia de un sector empresarial instalado en la comuna, particularmente visionario, activo y, por lo tanto, interesado en el desarrollo comunal.

Estos rasgos de la comuna y su población se conjugaron para que, desde 1991, se desencadenara un proceso donde actores del sector empresarial local y de la municipalidad toman contacto para organizarse y lograr objetivos compartidos.

Desde entonces, la relación evoluciona, básicamente, de la siguiente manera:

- En 1993 se dan los primeros contactos entre ambos sectores realizándose así algunas primeras reuniones y gestiones. En ese mismo año, se crea la Asociación de Empresarios Palacio Riesco que reunía a algunas empresas del sector oriente de la comuna, y cuya formación proveyó al proceso de un interlocutor representativo de un sector empresarial local.
- En 1995, se realiza el equipamiento de la zona Palacio Riesco para proveerla de los servicios básicos, proyecto que la Asociación financió y que la Municipalidad facilitó acelerando los trámites burocráticos. En el año siguiente se retoman con mayor frecuencia las conversaciones entre ambos sectores.

⁹ Estatutos CDH, Artículo primero, pág. 1.

¹⁰ Estatutos CDH, Artículo quinto y séptimo pág. 2 y 3.

- En 1997 se realiza un proyecto de cruce vial ubicado en Américo Vespucio con El Salto, lo que significará un hito a ojos de todos los actores. Éste constituye el primer resultado ampliamente visible del trabajo mancomunado entre un sector empresarial –Asociación Palacio Riesco –y el sector público –Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Municipalidad de Huechuraba. Como consecuencia, se constata la viabilidad y la rentabilidad de realizar proyectos en conjunto, reduciendo así el escepticismo entre actores e incrementando sus expectativas respecto a los resultados del trabajo en conjunto.

Respecto de los actores que impulsan el proceso, la comuna presenta un segmento empresarial activo y organizado con interés en instalarse y quedarse en la zona. Este sector repara rápidamente en la importancia del entorno comunal para sus propias actividades y toma iniciativas para realizar gestiones y proyectos en conjunto con el sector público.

Dado que los objetivos de este sector confluían con los de la comuna, la respuesta de la municipalidad no se hizo esperar y así se empieza a desarrollar un proceso de planificación y acción conjunta.

Desde entonces, se puede decir que tanto actores del sector público como del sector privado han sido agentes proactivos en esta dinámica. Hacia 1995, se contaba ya con una gama más amplia de empresarios organizados con disposición para coordinarse con la municipalidad.

Habiendo realizado, entonces, algunas gestiones en conjunto y con la asesoría de participantes de la Corporación para el Desarrollo de Santiago, se crea en 1998 la Corporación para el Desarrollo de Huechuraba como formalización del proceso de concertación ya experimentado.

b) Objetivos de la CDH

Aunque los estatutos de la Corporación de Huechuraba estipulan objetivos muy similares a los de la Corporación para el Desarrollo de Santiago, en la práctica sus estrategias de desarrollo y sus líneas de acción demuestran ser distintas. La CDH prioriza objetivos que apuntan a un desarrollo más integral, entre los cuales se destacan:

- Crear una imagen objetivo común de la Comuna.
- Visualizar problemas, gestionar posibilidades para que cada proyecto se haga viable, y actuar de interlocutor para buscar los financiamientos necesarios.
- Integrar distintas visiones en miras del desarrollo local: visión académica, empresarial, municipal y de la cotidianeidad.
- Generar desarrollo en el territorio priorizando la integración, tanto entre sectores socioeconómicos como entre actividades.

Estos objetivos definirán las dos líneas de acción principales en las que se concentra la Corporación: i) área urbana, enfocada a solucionar las deficiencias viales y de acceso que presenta la comuna; ii) área social, orientada principalmente a la capacitación de los jóvenes del territorio para su posterior inserción en las empresas instaladas en la Comuna.

c) Características de la CDH

La Corporación cuenta con un directorio que reúne a representantes de todos los sectores –público, comunitario y empresarial– quienes participan de manera activa y permanente en ella, aportando en la planificación y ejecución según les corresponda. Así, asisten a la mesa de

concertación representantes de diversos sectores: empresarios de la zona, representantes de la Universidad Mayor, de la Fundación Cristo Vive y de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos.

La corporación está compuesta por una Asamblea de Socios fundadores. A partir de ella, fue elegido un Directorio compuesto por:

Cuadro 8
COMPOSICION DE LA CDH

| DIRECTORIO CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE HUECHURABA | | |
|--|----------------------------|---|
| SECTOR | INSTITUCIÓN O GRUPO | ACTORES |
| Público | Municipalidad | Alcaldesa Director del |
| Privado | Sector inmobiliario | Empresarios inmobiliarios |
| | Sector industrial | Industriales |
| | ONG | Director ONG |
| | Universidad | Representante del rector |
| | Organizaciones de base | Líderes de la Asociación de Juntas de Vecinos |

Fuente: Elaboración propia de las autoras (julio 1999).

La presidencia de la corporación es ejercida por la Alcaldesa de la comuna y la dirección de la misma es asumida por el Director del . A pesar de la existencia de gremios empresariales en la comuna, quienes participan en la CDH actúan como empresarios aislados de esas mismas asociaciones.

La CDH es un ente de derecho privado en conexión directa con la municipalidad. Sin embargo, la Corporación de Huechuraba, a diferencia de la de Santiago, se ve obligada, por reformas de las leyes municipales, a hacer participar a la alcaldesa y a los funcionarios de la municipalidad, como personas naturales y no en calidad de funcionarios municipales. Esas disposiciones legales obstaculizan el traspaso de recursos entre ambas entidades.

Por ello, y dada su reciente formación, la CDH aún está sujeta a problemas presupuestarios y no dispone, por lo tanto, de instalaciones físicas ni de personal propio para su funcionamiento. Aún así, desde su creación hasta la fecha, se ha mantenido una continuidad destacable en la participación de sus miembros y en la asistencia a sus reuniones.

d) El funcionamiento

En general, se puede observar un clima de *cooperación*. Si bien el proceso analizado es aún muy nuevo se aprecia que, a pesar de que sea éste de alta complejidad debido al número y heterogeneidad de actores y de intereses, la evolución del nivel de confianza y de la comunicación entre actores ha tenido un desarrollo constructivo.

Se tiene conciencia de que cada uno de los actores es diferente y que, por lo tanto, cada uno persigue fines particulares. Sin embargo, lo que alimenta esta dinámica positiva es la conciencia y convicción de los actores en relación a que los fines particulares de cada cual coinciden con una visión común sobre el desarrollo de la comuna. Es así como la municipalidad sabe del interés económico de los empresarios, no obstante, sabe también que este interés

inversionista está acorde con el plan de desarrollo de la comuna. De esta manera, la municipalidad facilita las inversiones privadas fomentando, además, el beneficio que la comunidad de Huechuraba puede obtener de ellas.

En el análisis de la dinámica no puede dejarse de lado el tema de la necesidad de impulsar un proyecto de concertación y el de la voluntad de los actores involucrados. Un proceso de concertación requiere de dos elementos fundamentales: la conciencia sobre una necesidad o dificultad particular del territorio y además, una voluntad especial para resolverla. Debe existir entre las autoridades municipales una voluntad por compartir su poder en la toma de decisiones con otros sectores de la población. Junto a ello, debe haber un interés y voluntad de cooperación especial en los empresarios de la zona. Ello, sin olvidar que cada actor percibe beneficios directos de la concertación. Cada uno está consciente de las diferencias, intereses y racionalidad del otro, no obstante, estas diferencias más allá de distanciar a los sectores, puede unirlos y generar desafíos de mayor importancia. Así, los distintos sectores y actores aprenden a conocerse e integran elementos del otro en sus lógicas particulares.

La complejidad del proceso se vislumbra al observar los objetivos propuestos por la CDH. Son misiones complejas, orientadas al largo plazo, que comprometen a un importante número de actores y niveles de poder. El tema de desarrollo urbano-vial presenta básicamente dos dificultades: por un lado, está el alto costo que tienen las inversiones de este tipo y, por otro, está el hecho de que los proyectos en discusión trascienden los límites territoriales de la comuna y, por lo tanto, implican necesariamente la inclusión de actores del gobierno central.

La tarea del desarrollo social también se presenta como una alternativa de alta complejidad debido principalmente a las carencias y dificultades que experimenta una alta proporción de la población. Revertir esta considerable desventaja social supone trabajo fuerte, coordinación y el compromiso de muchos actores.

La heterogeneidad de los actores directamente involucrados en el proceso es otra razón por la cual se afirma que esta es una dinámica de alta complejidad. En un grupo tan diverso muy pronto se sentirán las diferencias de pensamiento y opinión. La forma como manejen los eventuales conflictos será decisiva en la perdurabilidad de la instancia de concertación y determinará si esta heterogeneidad se transformará en potencialidad o en obstáculo. Hasta el momento, no se han registrado conflictos graves en el grupo, sin embargo, ya se observan ciertas diferencias de opinión que no han sido resueltas, sino que han sido dejadas de lado para evitar conflictos de mayor envergadura. El origen de estas diferencias radica en la lógica con que actúa cada actor. Si bien la municipalidad presenta rasgos compatibles con la lógica empresarial –activos, abiertos al cambio, con rápida reacción, etc.– existe entre el sector comunitario una disparidad.

e) **Organización e institución**

Existieron antecedentes de concertación que fueron sentando las bases para fundar la corporación. Antes de esta última, existía un espíritu, un ambiente y clima de concertación que explican la actual fortaleza institucional de la corporación, insospechada para el poco tiempo que llevan funcionando. Aquí, la institución precedió a la organización. Se evidencia en los actores aislados y en la Corporación como unidad una cultura de concertación.

3. Acción de la CDH

a) Actores en la CDH

- **Municipalidad:** comienza a funcionar en 1992, fecha de creación de la comuna, y desde entonces permanece a cargo de la misma alcaldesa. Esto implica un proyecto de desarrollo de largo plazo que se traduce en la continuidad de las relaciones establecidas con los distintos sectores. El principal aporte de este sector es su capacidad de interlocución con los distintos niveles del estado, el liderazgo político de la alcaldesa y su actitud proactiva. Existe conciencia en este grupo de que sin el aporte privado no se puede desarrollar la comuna.
- **Empresarios:** la comuna presenta en su zona oriente y poniente importantes enclaves empresariales. Algunas empresas están organizadas en asociaciones y otras se mantienen aisladas. Sin embargo, la participación de este sector en la corporación es individual y no colectiva. A pesar de ello, estas asociaciones sirven de nexo entre los sectores. El rol que asume este actor es proactivo: son ellos quienes impulsan el proceso, presentan un gran número de ideas y financian los proyectos. A través de un modo de gestión eficiente y dinámico, aprenden a conocer al sector público. Junto a una voluntad e interés por concertar orientado al bien común, también hay motivaciones particulares del actor. Específicamente, intervienen en el destino del suelo de la comuna, lugar donde se encuentran sus inversiones y, además, desarrollan el entorno dentro del cual se emplazan estas últimas. Adicionalmente, contribuirán a generar mano de obra residente en la comuna para sus empresas lo que reporta múltiples beneficios. Esto se traduce en un incremento de su rentabilidad.
- **ONG:** La ONG que participa es un centro de capacitación en oficios tradicionales inadecuados para la oferta laboral de la zona. Si bien su principal aporte son ideas, reflexión y capacidad crítica, se observan dificultades por su visión poco acorde con las exigencias actuales.
- **Universidad:** la comuna tiene una institución universitaria privada. Presenta una alta voluntad para establecer vínculos. Su principal aporte es opinión, capacidad crítica e ideas, así como también financiamiento y becas universitarias. Percibe como beneficios tangibles terrenos, mejora en la calidad del entorno de la universidad, publicidad y todas las externalidades positivas asociadas a los proyectos.
- **Organizaciones de base:** su aporte principal es una visión y opinión vívida de los problemas de Huechuraba. Son quienes que saben cuáles son las carencias reales y las posibles soluciones a ellas. Junto a esto, aportan convocando al resto de la comunidad.

Cuadro 9
APORTES Y BENEFICIOS DE LOS ACTORES

| | ACTORES | APORTES | BENEFICIOS |
|-----------------------|-------------------------------|---|---|
| SECTOR PÚBLICO | Municipalidad | Interlocución con distintos niveles del aparato público. Contactos. | Logran con mayor eficiencia los objetivos de integración y desarrollo comunal Aprenden una nueva lógica de acción: la del sector privado La administración municipal gana legitimidad |
| | Empresarios | Financiamiento Ideas, proyectos, visión particular de las cosas Forma de gestión y racionalidad particular “dinámica empresarial ágil” | Satisfacción altruista Sube el precio del suelo y, por lo tanto, la rentabilidad de sus inversiones Intervención parcial sobre el destino del suelo externalidades positivas de proyectos (reduce congestión vial, aumenta población capacitada) Conoce un sector desconocido: sector público |
| SECTOR PRIVADO | ONG | Pensamiento, ideas, opinión Conocimiento sobre la realidad de la comuna | Satisfacción altruista Satisfacción por el desarrollo de la comuna Cumplimiento de objetivos organizacionales |
| | Universidad | Pensamiento, ideas, crítica Financiamiento Becas y apoyo a estudiantes residentes en la comuna | Publicidad y difusión de la institución Logra objetivos comunitarios de la institución Beneficios tangibles (terrenos) |
| | Organizaciones De base | Conocimiento de la realidad comunal Nexo con las comunidades | Se eleva la calidad de vida Mayor número de empleos Aumentan sus oportunidades de desarrollo |

Fuente: Elaboración propia de las autoras (julio 1999).

b) Proyectos

- **Área de desarrollo vial y urbano**

Previo a la creación de la CDH:

Construcción del nudo vial de Américo Vespucio con El Salto: orientado a solucionar un serio problema de congestión vial, el sector privado empresarial convoca a la municipalidad de Huechuraba y Recoleta y al MOP.

Equipamiento de Zona Riesco: para equipar con servicios básicos una zona que empezaba a urbanizarse, algunos empresarios del sector fundan una asociación y convocan a la municipalidad.

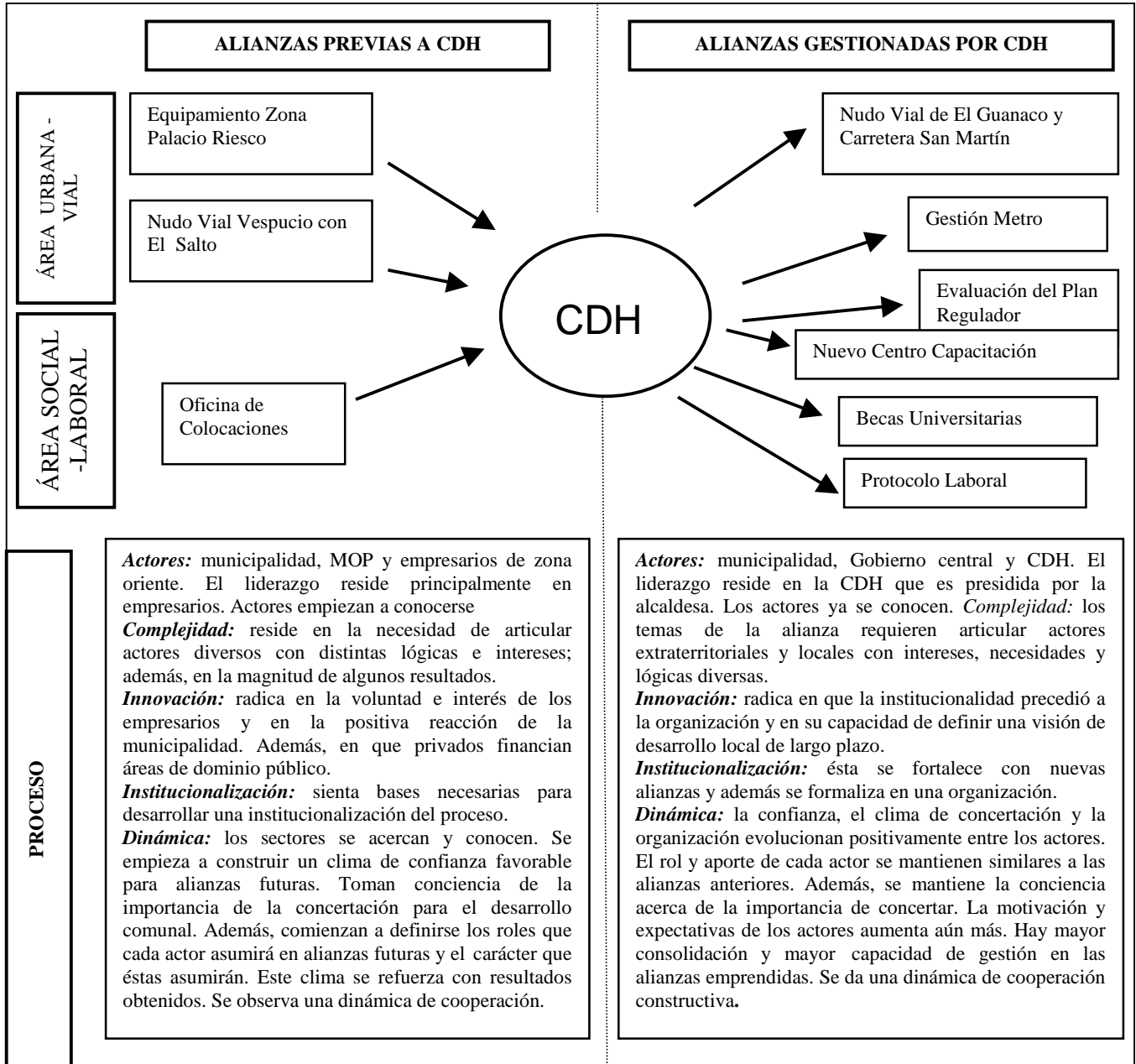
Alianzas gestionadas por la CDH:

Nudo Vial de El Guanaco con Carretera General San Martín: la CDH convoca a la municipalidad de Quilicura y al MOP para intentar modificar un plan de desarrollo vial.

Gestión del Metro: la CDH se contacta con el gobierno central para que éste privilegie el trazado de la línea del metro que pasara por Recoleta llegando hasta Huechuraba.

Evaluación, análisis y propuestas para el plan regulador: los miembros de la CDH analizan el plan regulador y discuten sobre el posible uso de los suelos de la comuna.

Gráfico 2
CONCERTACIÓN PÚBLICO PRIVADO EN HUECHURABA



Fuente: Elaboración propia de las autoras (julio 1999).

- **Área de Desarrollo Social y Laboral**

- **Antecedentes de la CDH:**

- *Oficina de colocación municipal:* a través de ella, la municipalidad intenta hacer coincidir la demanda de trabajo de las empresas de la zona con la oferta laboral de los residentes.

- Alianzas gestionadas por la CDH:

- *Nuevo Centro de Capacitación:* la municipalidad recibió un fondo internacional para su construcción. Su planificación y organización será realizada por miembros de la CDH.

- *Becas de la universidad:* la universidad de la zona entrega anualmente becas a tres estudiantes destacados residentes en la comuna y los apoya a lo largo de sus estudios.

- *Protocolo Laboral:* acuerdo entre Ministerio del Trabajo, CDH y municipalidad donde los empresarios se comprometen a privilegiar la contratación de personas de la comuna.

- *Cooperación múltiple:* a través de múltiples formas los empresarios cooperan con el sector comunitario. Esta es una dinámica de colaboración más bien asistencialista.

- **Nudo Vial de Américo Vespucio con El Salto**

- **Antecedentes del proyecto:**

- La zona presenta un gran flujo y congestión vial que aumenta cada vez más.

- **Objetivos y características:**

- El objetivo de la alianza es reducir la congestión vial de la zona a través de la construcción de un paso vial con tres pistas y dos niveles.

- Este proyecto fue una idea del sector empresarial de la zona oriente de Huechuraba –Asociación Palacio Riesco y Ciudad Empresarial. Ellos fueron quienes tomaron la iniciativa, gestionaron el proyecto y contactaron a los actores involucrados.

- **Proceso:**

- En 1993 se organizan las Asociaciones Empresariales de la comuna de Huechuraba y surge la idea del cruce vial. Los empresarios contratan un estudio de factibilidad del proyecto y convocan a los actores: se contactan con las municipalidades de Recoleta y Huechuraba y, con su apoyo, realizan la solicitud al gobierno central. Se llega a un acuerdo entre los sectores y en 1997 se construye el cruce.

Cuadro 10
PARTICIPACION Y APORTES DE LOS ACTORES EN EL PROYECTO
NUDO VIAL DE AMERICO VESPUCIO

| ACTOR | | PARTICIPACIÓN | APORTE |
|----------------|---------------------------------------|---|---|
| SECTOR PÚBLICO | Municipalidad (Recoleta y Huechuraba) | Reaccionan con interés a la convocatoria del sector empresarial. Tienen alto interés, disposición y necesidad por concertar. Asumen un rol proactivo. | Contactos y gestiones con los distintos niveles del estado. |
| | Gobierno Central (MOP) | Reacciona positivamente frente a las gestiones de empresarios y municipalidad. Asume rol reactivo. | 80% del financiamiento |
| SECTOR PRIVADO | Empresarios | Asumen un rol proactivo liderando la alianza. Tienen una alta disposición, necesidad y compromiso para concertar. | Iniciativa, convocatoria de actores y gestión del proyecto Financiamiento de un estudio de factibilidad de la propuesta vial 20% del financiamiento |

Fuente: Elaboración propia de las autoras (julio 1999).

- **Complejidad:** es una alianza de alta complejidad que involucra actores locales y nacionales debido a que el proyecto trasciende el espacio local comunal.
- **Innovación:** la innovación del proyecto reside en que privados financian una obra de índole público; y es un antecedente para alianzas público-privado posteriores.
- **Institucionalización:** este proyecto funda las bases para generar un proceso de concertación público-privado permanente y formalizado.

Resultado:

En 1998 se finaliza la construcción del cruce vial. Aumenta el nivel de confianza entre los actores, se toma conciencia sobre las ventajas de concertar y de construir alianzas.

- **Nuevo Centro de Capacitación**

Antecedentes del proyecto:

Junto a la baja escolaridad y capacitación de los habitantes de la comuna se observa que la poca capacitación que existe se orientan a oficios tradicionales (carpintería, herrería) poco acordes con las demandas laborales actuales. Esto explica, en parte, la incongruencia que existe entre mano de obra y puestos de trabajo ofrecidos en la comuna.

Objetivos y características:

Fundar un centro de capacitación para capacitar en actividades demandadas por el mercado nacional y local. Con financiamiento de una institución alemana y con la colaboración de la CDH, la municipalidad fundará un centro de capacitación en la comuna.

Cuadro 11
PARTICIPACION Y APORTES DE LOS ACTORES PARA EL
NUEVO CENTRO DE CAPACITACION

| ACTOR | | PARTICIPACIÓN | APORTE |
|----------------|--------------------------|--|---|
| SECTOR PÚBLICO | Municipalidad | A través del área de desarrollo, asume un rol proactivo liderando y coordinando todo el proceso. Existe motivación e interés de tener la colaboración de los miembros de la CDH para esta labor. | Liderazgo, regulación y organización. Gestiona todo el proyecto. |
| | CDH | A través de la comisión de Desarrollo Social se asume un rol proactivo estableciendo las orientaciones que deberá asumir el nuevo centro. Existe un alto interés y motivación por aportar en este proyecto debido a que existe conciencia de que se generarán beneficios para todos. | Cada integrante aporta con su opinión. Empresarios entregan sus demandas, universidades, ONG y municipalidad su experiencia y conocimiento sobre el tema. |
| SECTOR PRIVADO | Fundación de cooperación | Tiene un rol proactivo al entregar financiamiento. No colaboran en la planificación ni construcción del centro. Una vez construido procederán a evaluarlo. | Financiamiento para el centro. |

Fuente: Elaboración propia de las autoras, (julio, 1999).

Proceso:

Tras los antecedentes generados a partir de la oficina de colocaciones surge un interés fuerte por capacitar según las demandas laborales locales. La municipalidad quiere construir un nuevo centro de capacitación y la CDH busca contribuir en su planificación y construcción.

- **Complejidad:** es un proyecto complejo debido a que se deben conjugar varios intereses y lógicas que, en ocasiones, podrían ser contrapuestos.

- **Innovación:** la innovación reside en que la planificación del centro está en manos de entes públicos y privados lo que implicará mayor eficiencia. Además, es innovativo en la comuna el tipo de capacitación que se quiere generar.

- **Institucionalización:** este proceso refuerza la institucionalización de la concertación.

Resultado:

El proyecto actualmente está siendo elaborado. Pero ya se han generado altas expectativas y motivaciones en relación al centro entre todos los sectores.

• **Protocolo Laboral**

Antecedentes del proyecto:

La alta tasa de desempleo que presenta la comuna y la baja contratación de residentes de la comuna por parte de las empresas del sector.

Objetivos y características:

Reducir la tasa de desempleo de la comuna evitando la importación de trabajadores desde otros sectores de la ciudad.

Se firma un acuerdo laboral en el Ministerio del Trabajo en el que los empresarios se comprometen a privilegiar la contratación de personas de Huechuraba en sus empresas.

**Cuadro 12
PARTICIPACION Y APORTES DE LOS ACTORES EN EL
PROTOCOLO LABORAL**

| ACTOR | | PARTICIPACIÓN | APORTE |
|-------------------|----------------------------|---|----------------------------------|
| SECTOR PÚBLICO | Municipalidad (Huechuraba) | Asume un rol proactivo. Existe alta motivación e interés por la alianza. | Gestionan protocolo y lo firman. |
| | Gobierno central (MT) | Asume un rol reactivo. Reaccionan positivamente frente a la iniciativa de la CDH. | Firman el protocolo. |
| SECTOR PRIVADO | CDH | Asumen un rol proactivo en la alianza. Presentan un alto interés por llevar a cabo este proyecto. | Firman el protocolo. |

Fuente: Elaboración propia de las autoras (julio 1999).

Proceso:

- **Complejidad:** la complejidad radica en la dificultad para hacer coincidir la oferta laboral de las empresas con el nivel y tipo de capacitación de la comunidad.
- **Innovación:** la innovación radica en el tipo de acuerdo que se realizó, en la formalidad con que se llevó a cabo y en la heterogeneidad de actores que participan: la municipalidad, la corporación y el gobierno central.
- **Institucionalización:** este proyecto contribuye a generar confianza principalmente entre el sector comunitario y el empresarial. Esto fortalece la institución en aquella parte donde el vínculo es más débil.

Resultado:

En términos de contratación los resultados aún son pocos. Sin embargo, esta intención ha servido para que la comunidad de Huechuraba comience a perder el recelo y desconfianza que le tienen a los empresarios de la zona.

Cuadro 13
SÍNTESIS CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE HUECHURABA

| | |
|------------------------------|---|
| ANTECEDENTES | <p>La iniciativa y liderazgo provienen del sector privado empresarial Heterogeneidad territorial, social y, por ello, de intereses y potencialidades. Importantes dificultades viales, urbanas y sociales Auge y crecimiento de la comuna Antecedentes de alianzas exitosas Empresarios con voluntad y capacidad de organización Municipalidad con interés y voluntad política</p> |
| CARACTERÍSTICAS | <p>Es una corporación privada sin vínculos formales con la municipalidad Dificultades por no contar con financiamiento municipal.</p> |
| PROCESOS | <p><i>Complejidad:</i> radica en la articulación de actores, proyectos, objetivos y desafíos diversos. <i>Innovación:</i> dos razones principales: 1) el objetivo es la integración tanto social como de actividades; 2) el impulso inicial proviene del sector privado.</p> |
| DINÁMICA | <p><i>Dinámica:</i> constructiva <i>Actores:</i> la programación y toma de decisiones es llevada a cabo por todos los actores involucrados; esto asegura un proceso de real concertación <i>Liderazgo:</i> ejercido por la municipalidad y por los empresarios. <i>Clima y Confianza:</i> evolucionan de un modo favorable <i>Conflictos:</i> no se evidencian. Sin embargo, se vislumbran dos posibles focos de conflicto: por un lado, existe una disparidad significativa en la racionalidad con que actúa cada actor; por otro, se observa una tendencia hacia la evasión del conflicto en vez de su resolución. <i>Institucionalidad:</i> la institucionalización precedió a la organización.</p> |
| VIABILIDAD | <p><i>Replicabilidad:</i> difícil debido a la necesidad de que se conjuguen múltiples factores indispensables; la existencia de problemas urbanos que afecten a todos, la voluntad, necesidad e interés de todos los sectores para intentar solucionarlos a pesar del contexto financiero desfavorable. <i>Perdurabilidad:</i> se favorece ya que se ha generado una institucionalidad local. Si bien la continuidad de la alcaldesa ha sido fundamental en el proceso de concertación, se ha creado una institucionalidad fuerte independiente de quien asuma el liderazgo.</p> |
| RESULTADOS E IMPACTOS | <p><i>Tangibles:</i> Equipamiento con infraestructura básica de un sector (\$ 150.000.000) Construcción de un cruce vial de \$ 350.000.000. Aumenta el valor de los terrenos de la comuna. Propuesta al gobierno central sobre trazado del metro. Modificación en la propuesta del plan regulador. Protocolo laboral de contratación. 10 residentes de Huechuraba estudian becados en la universidad. Desarrollo del plan de un nuevo centro de capacitación. Desarrollo de múltiples formas de cooperación simple (rifa, buses). <i>Intangibles:</i> Mejora de la imagen de la comuna en su interior y desde fuera. Se ha construido una visión compartida del desarrollo de la comuna. Los distintos sectores han experimentado un acercamiento entre sí; ha evolucionado positivamente la opinión, confianza y tolerancia entre cada uno. Además, cada sector logra un aprendizaje insospechado sobre los otros. Esto implica un cambio en la cultura ciudadana. La comunicación intersectorial se ha hecho más fácil. La CDH es una instancia de interlocución válida, con mayor peso y eficiencia para interactuar con el gobierno central y la sociedad civil.</p> |

Fuente: Elaboración propia de las autoras (julio 1999).

Cuadro 14
ELEMENTOS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE CONCERTACIÓN

| | |
|--------------------------------------|--|
| <p>FACTORES FAVORABLES</p> | <p>La heterogeneidad del tejido social y económico de la comuna. La existencia de una voluntad y liderazgo fuertes. Por un lado, el liderazgo y la voluntad política de la alcaldesa por respaldar un proceso que involucre a todos los sectores. Por otro, la existencia de un liderazgo y voluntad del sector empresarial por vincularse en una acción de este tipo. La existencia de necesidades concretas por las cuales organizarse. La existencia de líneas de acción y objetivos claramente delimitados. La capacidad de construir una visión común del desarrollo de la comuna. La existencia de una sociedad civil relativamente organizada. Por un lado, empresarios con antecedentes en términos de concertación; y por otro, una comunidad con antecedentes en el tema de la organización. Un proceso de institucionalización que precede a la organización La generación de una dinámica que implique la apertura de los diferentes sectores y que propenda hacia la comunicación y confianza.</p> |
| <p>FACTORES DESFAVORABLES</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prohibición legal para la municipalidad de traspasar directamente fondos a la corporación, por lo tanto, dificultad de obtener recursos para funcionar. ▪ Disparidad de visión y racionalidad fundamentales sobre la forma de abordar los objetivos, líneas de acción y temas concretos al interior de la CDH. ▪ Evasión de conflictos: dificultad para enfrentarlos, discutirlos y resolverlos. ▪ El riesgo de confundir la modalidad de concertación con una estrategia asistencialista paternalista. ▪ Poco énfasis y escasas acciones en el tema de la difusión de la corporación y de sus proyectos; se observa aun una pobre estrategia comunicacional. |

Fuente: Elaboración propia de las autoras (julio 1999).

III. LECCIONES APRENDIDAS

Algunas lecciones

En base a la observación de los casos de la Comuna de Santiago y la de Huechuraba, se pueden extraer algunas lecciones que pueden aportar para iniciativas futuras de este tipo:

- **Capacidad de liderazgo**
En primer lugar, es requisito central que el proceso sea dirigido por un actor con capacidad de liderazgo, ya sea una persona o una institución. Se requiere de un líder con amplitud de visión, con capacidad técnica, de convocatoria y de persuasión.
- **Presencia del sector público**
No es condición necesaria ni suficiente que la iniciativa provenga del sector público. Sí se requiere que el sector público marque una presencia central durante el proceso tanto para cumplir la función de controlarlo y regularlo, como para representar en la alianza los intereses y objetivos de la Comuna.
- **Políticas y resultados de largo alcance**
Un elemento favorable para estas experiencias es la permanencia por un periodo considerable de las mismas administraciones locales. Tanto el alcalde de Santiago como la alcaldesa de Huechuraba se han mantenido en la alcaldía por casi una década. Esto les ha permitido proporcionar a sus políticas y programas una continuidad y así como también, ser testigos de algunos de los resultados concretos del proceso.
- **Institucionalización del Proceso**
Sin embargo, también es crucial que se genere una institucionalización que con el tiempo le otorgue al proceso independencia respecto de las figuras que detentan los cargos, de modo que el proceso se reproduzca y se mantenga más allá de la permanencia de sus líderes.
- **Coordinación entre la municipalidad y las Corporaciones**
Para lograr una coherencia en los objetivos y en las acciones realizadas y evitar contradicciones en ellas, es vital que exista una coordinación adecuada entre la administración local y el mecanismo de concertación. En los dos casos estudiados, la incorporación de autoridades municipales en la presidencia de las Corporaciones garantizaba una conexión directa entre ambas entidades.
- **Priorización de objetivos**
Al momento de planificar, es necesario tener la capacidad de priorizar objetivos. Puesto que las problemáticas en la realidad son múltiples y que no es posible abordarlas todas, se debe definir claramente los ejes prioritarios que guiarán la acción, aunque ello implique descartar objetivos también legítimos.
- **Capacidad comunicacional**
Se debe tener capacidad comunicacional, para la difusión de los objetivos planteados y de los logros alcanzados tanto hacia la municipalidad como hacia la sociedad civil.

- **Recursos importantes pero no indispensables**

La amplia disponibilidad de recursos, si bien facilita la materialización física de una instancia de concertación y el impulso de proyectos de alta rentabilidad, no es una condición fundamental para lograr procesos de concertación exitosos. Como lo demostró la experiencia de Huechuraba, la escasez de recursos no impide la realización de alianzas con resultados exitosos si es que se conjugan voluntades a partir de necesidades concretas e inmediatas, respondiendo a una visión del territorio.

- **Clima de cooperación**

Es necesario transformar la dinámica tradicionalmente confrontacional entre sector público y sector privado que los ha llevado a actuar atomizadamente y difundir la percepción de que se puede trabajar mancomunadamente entre actores con intereses distintos pero objetivos iguales, y sin imponer la lógica de uno sobre otro.

- **El partido de la comuna por sobre el partido político**

Es fundamental mantener la neutralidad partidaria en el proceso de concertación. En ese sentido, la alianza debe trascender la dimensión política para permitir la articulación de actores provenientes de distintos sectores. Ello requiere de un pacto político, ya sea explícito o implícito, donde los objetivos finales no pertenecen a una ideología sino a un territorio. No es proyecto de un partido político, sino del “Partido de la Comuna”.¹¹

- **Adaptación y flexibilidad**

Dado que debe constituirse como un agente de cambio, un instrumento de concertación requiere de la capacidad de adaptación, es decir, ser lo suficientemente flexible como para captar los cambios y adecuarse a ellos, y así también, para percibir conflictos y resolverlos. Ello implica que debe permanecer como un agente atento a las transformaciones del entorno y asumir a tiempo cuando un objetivo se ha cumplido.

- **Resolución abierta de conflictos**

Vinculado con lo anterior, el instrumento de concertación debe poder asumir la solución de las dificultades presentes como desafíos futuros. Hay que adquirir conciencia de que el conflicto es inevitable en todo proceso y que la crisis es un riesgo permanente. La perdurabilidad del mecanismo se juega en la capacidad de resolver los conflictos y de anticipar la crisis.

¹¹ Entrevista a Jaime Cataldo, Ex Director CDS (Mayo de 1999)

IV. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Se empezará esta reflexión aludiendo, en primer lugar, al origen de las corporaciones de desarrollo. Aquí dicho origen remite a una lógica tanto instrumental como sustantiva.

Desde una lógica más instrumental, las corporaciones permitirían superar algunos de los obstáculos inherentes al sistema administrativo del país, como es la descentralización todavía incompleta con la cual opera. Ello, porque estas instancias proporcionarían a las municipalidades, la posibilidad de operar con mayor autonomía y libertad. A la vez, dado que son de derecho privado, funcionan con mayor agilidad que el aparato público, superando así la usual lentitud del sistema burocrático estatal. Según los entrevistados, aunque, las corporaciones de desarrollo no alcanzan en su gestión el dinamismo del sector privado, son lo suficientemente ágiles como para negociar y realizar contratos con éste. Como se vio en las dos corporaciones estudiadas, éstas permitían realizar contratos con agentes privados en poco tiempo y en cualquier área, cosa que las municipalidades se ven frenadas para hacer.

Otro aspecto que converge en el tema de la necesidad y utilidad de un mecanismo de concertación público privado está referido al cambio que actualmente experimenta el espacio público. Con el auge del proceso de privatización, se desdibuja el límite entre la esfera pública y privada. Hoy en día, el sector privado se integra en áreas que tradicionalmente fueron de dominio del sector público, aportando, por ejemplo, recursos e ideas en materia de capacitación, infraestructura vial, entre otros temas propios de cada comuna. Es así como este nuevo tipo de organización se podría constituir en una instancia donde ambos sectores pueden interactuar y dialogar sobre los procesos de desarrollo de manera tal de potenciarse mutuamente. En este proceso de privatización y de concesiones privadas, se hace necesario un espacio de concertación ya que el Estado, aunque no está vinculado directamente a ciertas áreas, ejerce su rol regulador y fiscalizador. No sólo tiene que innovar y promover formas de desarrollo, sino también debe asumir su rol regulador en un contexto en el que los límites entre lo público y privado pierden nitidez. Un ejemplo de acción privada en el ámbito público, es el financiamiento de los empresarios de Huechuraba para un cruce vial. Estamos ante una instancia en la que es el sector privado empresarial el que toma la iniciativa, se contacta con el sector público y, finalmente, financia parte de un proyecto vial de dominio público. Actualmente, tanto el sector público como el privado saben que en conjunto se potencian y obtienen mayores resultados que trabajando separadamente. La gran mayoría de la inversión que se realiza en Chile es llevada a cabo por privados, por lo tanto, el sector público tiene conciencia de que este sector puede ser un muy buen aliado en su gestión. Por su parte, el sector privado sabe de la necesidad de colaborar con el sector público pues tiene conciencia de que muchas de las decisiones que le afectan se resuelven a nivel estatal. En la comuna de Santiago, donde la municipalidad buscó incorporar a las empresas, fue claro el hecho de que el éxito del programa de repoblamiento, sin la vinculación directa de la Corporación con las empresas inmobiliarias, no hubiera sido posible. Así también, se observó el caso de un comité de adelanto que se movilizó y dialogó con la municipalidad para intervenir en el plano regulador a fin de controlar la construcción en altura en el barrio. Se trata de procesos donde ambos sectores reconocen la necesidad del otro.

Este cambio en la concepción de lo qué es público y privado forma parte de la discusión derivada a partir de los límites del ajuste estructural llevado a cabo en América Latina durante la década pasada. La presencia de una serie de problemas sociales no resueltos da cuenta de los límites de dicho ajuste. Éste, si bien permitió equilibrar los índices macroeconómicos, no ha sido

igualmente eficaz para superar las consecuencias sociales que produjo. En los noventa, se evidencia esta crisis en términos políticos, económicos y sociales; el malestar se evidencia al corroborar que la ciudadanía siente que si bien ha habido mejoras macroeconómicas, la calidad de vida, la sensación de seguridad, la equidad, entre otros, no han mejorado sino, por el contrario, en muchos aspectos sus falencias se han agudizado.

Las corporaciones para el desarrollo local se presentan como una oportunidad que permite focalizar la intervención territorial en aquellas áreas verdaderamente de mayor urgencia. Con un simple diálogo intersectorial se consiguen interesantes diagnósticos sobre un territorio e importantes soluciones a los problemas que se presentan. Instancias como las corporaciones para el desarrollo permiten, por un lado, agrupar a un conjunto de personas que den cuenta de los problemas y necesidades reales de un territorio y, por otro, reunir desde diversas fuentes, los recursos necesarios para buscar soluciones conjuntas. Así, instancias de este tipo contribuyen a enfrentar la deuda social derivada del ajuste, asumiendo en su modelo de participación el nuevo rol del Estado que se requiere tras dicho ajuste. Concretamente, podrían asumir un doble rol: profundizar la democracia puesto que son instancias intermedias de participación, y hacer más eficiente la toma de decisiones.

El Estado democrático implica un mayor involucramiento de los ciudadanos, así como una mayor flexibilidad de las instancias de participación, elementos que están presentes en los procesos de concertación estudiados. En ellos se vislumbra cómo se ha replicado a este nivel el modelo postfordista de organización y producción. El modelo de producción postfordista aplicado a las organizaciones productivas se podría trasladar al ámbito territorial local. Esto quiere decir que los mecanismos de desarrollo territorial se caracterizarían por la flexibilidad en su gestión y articulación, de modo que cada actor focalice su aporte según su potencial y especificidad. Los mecanismos así concebidos resultan aún más adecuados en un contexto de aumento del número de actores y de su heterogeneidad. Con ello, se optimiza el proceso, incorporando los diversos intereses y aprovechando las ventajas competitivas de cada actor. Esto se constató al observar la composición heterogénea del directorio de las dos corporaciones estudiadas, las que incluían actores de diversa procedencia que contribuían desde su propia lógica, con sus conocimientos y experticia a la discusión sobre el territorio, que da origen a una diversidad de propuestas y programas. Así, se podían ver en esta interacción a actores municipales, universidades, empresarios, comerciantes, dirigentes comunitarios, entre otros. La Corporación en sí se constituye, además, como un ente de especialización territorial directamente vinculado a la especificidad de un suelo y de una comunidad particular.

Así, la presencia de las corporaciones contribuye a mejorar la captación de demandas locales particulares de la comuna, a través de la articulación directa con actores del territorio, y responder de manera eficaz a dichas demandas. Se puede dar, de esa manera, una respuesta inmediata a problemas de rápida solución. Se van produciendo, de ese modo, espacios de mayor cercanía con las comunidades que son, finalmente, las que conocen por experiencia propia las necesidades del territorio.

Respecto a la iniciativa del proceso de concertación, se observó que esta puede provenir de ambos sectores. En el caso de Huechuraba, si bien los actores públicos marcaron una presencia importante en el proceso, fue el sector privado el que promovió la realización de alianzas y la posterior creación de la Corporación. Aquí se ve como son los mismos usuarios de la comuna quienes pueden detectar con mayor precisión las necesidades de ésta y anticipar los eventuales problemas que se puedan suscitar. Sin embargo, aun cuando los actores públicos no hayan aportado la iniciativa, es crucial que ellos asuman parte del liderazgo del proceso de manera de mantener representados en las alianzas los intereses de desarrollo de la comuna. En los casos

observados, el factor del liderazgo resultó ser un aspecto fundamental para la viabilidad de los procesos.

Respecto de los roles de los distintos actores, se puede decir que dado que la concertación no se identifica con una política paternalista-asistencialista sino con una política innovadora de promoción, los actores participan en calidad de agentes activos del proceso, en busca de beneficios de distinta naturaleza. Ello implica que cada actor contribuye en los acuerdos según sus intereses y posibilidades y, por lo tanto, reciben de las alianzas beneficios a partir de su aporte. El hecho de que los resultados de las alianzas sean diferentes para cada actor, en los dos casos analizados, no ha implicado necesariamente que se reproduzcan relaciones de poder desiguales ni que se generen divisiones ni confrontación. Y en ese sentido, no ha constituido un freno para la dinámica de concertación. Por el contrario, esta diferencia de aportes y resultados obtenidos permite que cada actor intervenga en el área que es de su interés y en la cual puede emplear su experticia particular. Ello conduce a agilizar la dinámica de concertación.

Hay que destacar, sin embargo, que estos procesos de concertación no han estado exentos de problemas ni de externalidades negativas. Las corporaciones no son siempre todo lo flexible que se requiere, ni tampoco tienen siempre la capacidad de adaptación necesaria para asumir oportunamente los cambios. En consecuencia, hay ocasiones en que no han estado atentas a las nuevas necesidades e, incluso, a las nuevas problemáticas que las corporaciones generan producto de su operar. Un caso fue el efecto no esperado que generó la acción de la Corporación para el Desarrollo de Santiago sobre cierto segmento de la población de la comuna. Tras el aumento del precio del suelo y, por lo tanto, de los precios de las viviendas, algunos grupos de escasos recursos residentes en la zona se vieron obligados a emigrar a otras comunas, puesto que bajo las nuevas condiciones les fue imposible acceder a los proyectos habitacionales.

Cabe preguntarse en este punto qué se está entendiendo por desarrollo urbano. Uno puede cuestionarse si se trata, acaso, de un desarrollo parcial que considera sólo aspectos urbanos, es decir, embellecimiento de barrios, intervención en espacios públicos, en suma, mejoramiento de las estructuras físicas, o bien, si se trata de desarrollo territorial en su sentido más amplio. Priorizar en esta materia implica una tensión inevitable, pero es una decisión que se debe tomar y asumir. Y cualquiera sea la respuesta, las corporaciones, por definición, tienen que asumir como desafío la búsqueda de soluciones a los efectos no deseados de su acción e, idealmente, deben buscar maneras de anticiparlos. A pesar de los obstáculos y de los costos asociados a su acción, se puede decir que los resultados de estas instancias han sido principalmente positivos.

Los aspectos que hemos abordado también apuntan a satisfacer, en definitiva, necesidades de carácter más sustantivo. Actualmente, es posible observar una serie de transformaciones que han venido experimentando tanto el Estado como la sociedad civil. Así, se observan cambios como el considerable aumento del número y tipo de actores o como las crisis de los movimientos sociales y de representatividad de los partidos políticos. Es frente a estos cambios donde el sector público, en este caso las administraciones locales, pueden asumir un rol no sólo regulador, sino integrador, innovador y promotor del desarrollo del territorio. Las municipalidades, en los casos estudiados, han asumido un rol protagónico en el desarrollo, pero dando lugar y potenciando la acción de los actores privados. Existe conciencia de la necesidad y los beneficios que se generan a partir de este proceso de articulación. Se empieza a vislumbrar una tendencia a reemplazar una lógica de relación Estado-sociedad confrontacional por una de cooperación.

En el actual contexto de heterogeneidad social, las corporaciones podrían constituirse en un instrumento que permitiría articular diversas visiones e intereses sobre el desarrollo de un

territorio. Históricamente, las personas han tendido a agruparse según ideas y objetivos compartidos conformando grupos relativamente homogéneos con una causa común. Tras la caída de las grandes ideologías, se observa un proceso de fragmentación social en el cual la legitimidad del Estado no descansa solo en las tradicionales formas de representación y organización, sino en otro tipo de institución capaz de permitir la expresión y aporte de cada particularidad. En este sentido, las corporaciones para el desarrollo podrían posicionarse como instancias de interlocución válida de los diversos actores y sectores presentes en la sociedad actual.

Aquí, es relevante la pregunta acerca de la razón por la cual es importante formalizar esta instancia en una entidad como es una Corporación. En un marco en el que ha existido una tradicional desconfianza entre sectores y una tendencia a actuar separadamente, el respaldo de una institución formal donde realizar los acuerdos es vital para difundir confianza y para asegurar el cumplimiento de lo acordado. Se busca generar un espacio que permita la construcción de un objetivo o visión de desarrollo compartida desde la diversidad y en el marco de un mecanismo formalizado de concertación.

En este contexto fragmentado, ¿qué cosas congregan hoy en día a las personas? En medio de este entorno de proliferación del número de actores, los partidos políticos encuentran dificultades para convertirse en entidades representativas de los diversos grupos sociales. Ellos empiezan a perder su rol protagónico como vía de interlocución principal entre el Estado y la sociedad civil. La mayoría de las personas no ven a los partidos como entidades cercanas y capaces de hacer llegar al estado sus intereses, demandas y motivaciones. En este escenario, se podría revitalizar el diálogo entre el sector público y la sociedad civil, en la configuración de instancias de encuentro y concertación intersectorial. Es probable que para la administración municipal y los actores de un territorio en distintos niveles, ante la ausencia de las mediaciones tradicionales, sea necesaria la creación de este tipo de instancia que permita el diálogo equilibrado entre los distintos sectores sociales.

El cambio que se experimenta en el ámbito político se presenta como un elemento que podría estar reforzando la constitución de las corporaciones como vías alternativas de representación y participación. En un momento de declive de los proyectos totalizantes y de crisis de representatividad, disminuye la relevancia de las tendencias políticas adquiriendo así una gran importancia la capacidad de los líderes por realizar cosas concretas y resolver los problemas inmediatos de las personas. Así, se observa en ambos casos estudiados, la conformación de dos grupos de desarrollo territorial políticamente heterogéneos e, incluso, contrapuestos. Ello, sin embargo, más allá de provocar dificultades, ha generado alianzas que trascienden el tema partidario en miras de una meta compartida que es, en síntesis, la mejora de la calidad de vida en el territorio. Esta heterogeneidad y, a la vez, neutralidad política contribuye, a nuestro juicio, a fortalecer la institución descrita.

De las experiencias observadas se infiere que es necesario carecer de límites para la adhesión, es decir, mientras más amplio sea el universo de procedencia de los actores y mientras menos interfiera la posición política de las personas, más fácil será el proceso de convocatoria de nuevos actores y más rico será el producto de la concertación. En la práctica, para los empresarios, por ejemplo, que reflexionan sobre la posibilidad de participar en una instancia de este tipo, le es atractivo un grupo despolitizado y unificado en miras de un objetivo común. En el caso de Huechuraba, es indudable que el acercamiento de algunos empresarios a la Corporación fue facilitado por su constatación de que había habido contactos previos entre algunos segmentos del sector empresarial y la municipalidad y, de que se habían incorporado empresarios al directorio de la Corporación, por lo que contarían con la presencia de pares con su mismo tipo de intereses.

Con respecto a la participación ciudadana, una manifestación del inicio del cambio en la sociedad civil y, sobre todo, un síntoma del declive de los tradicionales movimientos sociales, fue concretamente la formación de los Comités de Adelanto en la comuna de Santiago. Estos últimos corresponden a agrupaciones que se definen por determinadas necesidades inmediatas y cortoplacistas y cuya activación suele ser esporádica y funcional. La mayoría de los comités presentan estas características, destacándose especialmente la participación cíclica que muestran, según las demandas que surgen. La formación de estos comités permitiría complementar las tradicionales relaciones entre estado y sociedad civil como son las organizaciones sindicales, gremiales y las juntas de vecinos, en la medida de que los comités serían capaces de trascender las particularidades de éstas y articular a los diversos actores. El comité de adelanto se define, no por una ideología o por una actividad económica particular, sino por una visión unitaria de barrio y hacia esos fines propende, independientemente del ideario político de cada actor. Aquí también se evidencia la neutralidad política que es necesaria para integrar en una misma instancia a los agentes heterogéneos que componen un barrio o una comuna.

Los mecanismos de concertación examinados en este estudio responden, a nuestro juicio, a una nueva forma de hacer política en el contexto de complejidad y escasez de referentes comunes totales. El tema de asegurar legitimidad a través de un mecanismo de concertación que trasciende la esfera partidista y que se focaliza en problemas tangibles para las personas, refuerza este argumento. En nuestra opinión, tanto las líneas de acción y objetivos, como la forma de abordarlos por estas corporaciones se relacionan, de alguna manera, con la forma a través de la cual se busca generar legitimidad. Se observa un retorno hacia los problemas inmediatos de los individuos, se habla de resolución rápida de dificultades que tienen un valor para las personas y, además, se realizan grandes inversiones en soluciones urbanas y viales, proyectos que se encuentran visibles para las comunidades. En definitiva, se desideologizan las instancias de participación en favor de objetivos inmediatos, para así garantizar la legitimidad política. En ese sentido, se confirma la impresión acerca del liderazgo del alcalde en las alianzas. Su voluntad por compartir sus opiniones y toma de decisiones con un grupo de gran heterogeneidad responde, en gran medida, a un intento por asegurar la legitimidad de la administración municipal que preside y, además, de su propia persona.

En síntesis, más allá de los intereses que sustentan a los actores y del grado de conciencia que tienen acerca de los efectos de estos mecanismos de concertación, estas alianzas podrían corresponder al germen de una nueva relación entre Estado y sociedad civil. Es una relación novedosa que ya no es vertical, es decir, no implica una orientación paternalista por parte del Estado, sino que propone una relación horizontal donde cada actor participa activamente. Si este vínculo tiende a fortalecer la confianza entre sectores y a facilitar la comunicación y el entendimiento entre ellos, entonces, la existencia de estas instancias puede eventualmente conducir a elevar los niveles de gobernabilidad.

Sin embargo, una transformación de esta magnitud en la relación Estado-sociedad supone un cambio importante en el concepto de ciudadanía. De nada sirve dar lugar a espacios formalizados de concertación si no es posible convocar a los ciudadanos y convertirlos en motores de su propio desarrollo. Las instituciones deben tener su contraparte en la sociedad civil. El ciudadano del nuevo escenario debe tomar parte no sólo en la toma de decisiones al momento de identificar necesidades y posibles soluciones, sino también en la etapa de ejecución y evaluación de estas últimas. En las corporaciones de desarrollo observadas se empieza a dar este tipo de participación y, aunque los ciudadanos no participan siempre en todas las etapas del proceso, su intervención en al menos algunas de ellas, constituye un avance importante. El proceso de concertación alude al grado más profundo de la participación ciudadana; está referido

al proceso mediante el cual Estado y ciudadanos reflexionan, deliberan y ejecutan de manera conjunta para influir sobre el destino del territorio. Lo más cercano a este modelo se observó, concretamente, en el caso de Huechuraba donde actores estatales y de distintos sectores de la sociedad civil se congregaban en un espacio de diálogo y deliberación con regularidad.

La práctica de esta nueva noción de ciudadanía es crucial en un contexto donde se ha desdibujado el límite entre lo público y lo privado. Estas nuevas condiciones requieren de una revalorización de la sociedad civil como generadora de propuestas novedosas, y, a veces, crítica con la implementación de éstas, es decir, como agente proactivo y reactivo. En el caso de las corporaciones estudiadas, vimos cómo se dan ocasiones en que el sector privado interviene en áreas de dominio público y viceversa, y así también, observamos cómo actores de ambos sectores participan e inciden en el proceso. Cabe nombrar, como ejemplo, el intento de la Corporación de Huechuraba por intervenir en la planificación de proyectos viales acudiendo directamente a instancias del gobierno central como el Ministerio de Obras Públicas. En este caso, a partir de estas gestiones, en las cuales toda la corporación se moviliza, se ha logrado incidir en el porvenir del territorio. Aunque esta participación no es masiva, sí incluye a actores provenientes de diversos grupos y, en ese sentido, es un esfuerzo por articular expectativas y motivaciones de muy distinta índole.

Se trata, adicionalmente, de recuperar el espacio público cuya decadencia muchos diagnostican: aquel espacio público entendido como el lugar de debate, de discusión y reflexión, y donde es posible desarrollar plenamente los derechos y deberes cívicos. A través de la generación de instancias de diálogo como son las corporaciones, se podría contribuir a revertir la tendencia generalizada de los individuos a retraerse al espacio privado, evitando la acción en los espacios públicos. Muchos de los resultados de las alianzas observadas en el desarrollo territorial favorecen la constitución de espacios físicos donde ejercer esa ciudadanía, puesto que en la medida en que los lugares públicos de la ciudad se conviertan en entornos seguros y agradables, se incentiva el uso de ellos como lugar de encuentro y sociabilidad. Las corporaciones para el desarrollo local podrían constituirse como un instrumento capaz de recuperar la supremacía de los ciudadanos sobre el territorio. Esta instancia de concertación se presenta, entonces, como un mecanismo que puede rescatar, en alguna medida, el más puro concepto de democracia. Estas herramientas para la construcción de alianzas significan un avance hacia el objetivo de ampliar el concepto de democracia, aunque sea en un territorio limitado y con múltiples dificultades, transitando así desde una noción democrática meramente formal a una sustantiva.

En el caso de Chile, las experiencias de concertación son bastante recientes. Por lo tanto, están aún por verse los impactos que éstas tendrán en la cultura política de los participantes. Sin embargo, si los primeros resultados de estos procesos han tendido a aumentar el entendimiento y los niveles de confianza entre sectores y a modificar la dinámica confrontacional y sectorial que ha existido tradicionalmente entre ellos, se puede pensar que estos mecanismos de participación tendrán efectos en el modo de pensar y de practicar la ciudadanía, y en el modo de gestionar de las instituciones. En otras palabras, estos espacios contribuirían a elevar los niveles de gobernabilidad necesarios para la legitimación del sistema democrático.

Si lo que se busca es evolucionar hacia una democracia participativa, hay que tener conciencia de que no es suficiente generar instancias de concertación para alcanzar ese estadio democrático. Pero si las experiencias de alianza público-privado son exitosas y duraderas, podrían sentar precedentes para seguir creando nuevas vías de interacción entre Estado y sociedad, y así completar nuestra transición hacia una democracia sustantiva.

Bibliografía

- Abramo, Laís (1995), “La Inserción de la Mujer en los Nuevos Paradigmas Productivos”. Documento de la Dirección de Políticas y Proyectos Sociales del ILPES, Santiago de Chile.
- Ahumada, Jaime (1993), “Gobierno Regional y Administración Municipal en la Descentralización de Chile”, Documento del Área de políticas y Proyectos sociales del ILPES, Santiago de Chile.
- Alburquerque, Francisco (1997), “Desarrollo económico Local y Distribución del Progreso Técnico (Una Respuesta al Ajuste Estructural)”. Cuadernos del ILPES, N° 43, Santiago de Chile.
- Banco Mundial (1997), “El Estado en un Mundo de Transformaciones: Informe sobre el Desarrollo Mundial”, Washington D.C.
- Blanco, Carlos (1995), “Reforma y Modernización del Estado en América Latina: hacia un Nuevo Proyecto Latinoamericano”. Documento del ILPES, Santiago de Chile.
- Boisier, Sergio (1997), “Sociedad Civil, Participación, Conocimiento y Gestión Territorial”. Documento de la Dirección de Políticas y Planificación Regionales del ILPES, Santiago de Chile.
- Boeninger, (1982), “Concepto, Objetivo y Oportunidades de Participación” Documento de Trabajo del CED, Santiago de Chile.
- Böhme, Alvaro (1998), "El Programa de Repoblamiento de Santiago. Estudio de Caso: Intervención Local en el espacio Socio Territorial" SUR, Santiago de Chile.
- Chile, República de, (1980), Constitución Política.
- Echeverría, Rafael (1974), “El Concepto de Movimiento Social” en “Hacia una Conceptualización del Fenómeno de los Movimientos Universitarios en América Latina”. Ediciones de la Corporación de Promoción Universitaria. Santiago de Chile.
- Frederickson, George (1992), “Hacia una Teoría del público para la Administración Pública”. Artículo presente en Gestión y Política Pública, vol. I, N° 1, julio-diciembre, México.
- Lechner, Norbert (1994), “La (Problemática) Invocación de la Sociedad Civil”. En perfiles Latinoamericanos, Año 3, N° 5, México.
- Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de la República de Chile; texto refundido de la ley N° 18.695.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (1998), "Municipio Productivo: Promoción Económica Rural", PADER COSUDE 1998.
- Muñoz, Rodrigo (1999), "La Descentralización de la Inversión en Infraestructura social: caso de Huechuraba", Investigación IDRC, Santiago de Chile.

- Nicod, Chantal (1997), “Una Experiencia de Fortalecimiento Municipal: Chuquisaca - Bolivia”. Documento de la Dirección de Desarrollo y Gestión Local del ILPES, Santiago de Chile.
- Nicod, Chantal (1998a), “Elementos para Impulsar una Nueva Gestión Municipal” Documento de la Dirección de Desarrollo y Gestión Local del ILPES, Santiago de Chile.
- Nicod, Chantal (1998b), “Las Corporaciones de Desarrollo: Un Ejemplo de Formalización de las Alianzas Público-Privado”. Documento de trabajo, Santiago de Chile.
- O’ Donnell, Guillermo (1993), “Estado, Democratización y Ciudadanía” Artículo de Revista Nueva Sociedad, N° 128 Caracas, Venezuela.
- Parker Gumucio, Cristián, (1997), “Gobernabilidad en América Latina: la Importancia de la Sociedad Civil ” En Diplomacia N° 72, Santiago de Chile.
- PNUD (1998), “Desarrollo Humano en Chile: Las Paradojas de la Modernización”, Santiago de Chile.
- Prats i Català, Joan (1998), “Administración Pública y Desarrollo en América Latina, un Enfoque Neoinstitucionalista” En Reforma y Democracia, CLAD, Caracas.
- Reyes Matta, Fernando (1996), “Sociedad Civil y los Desafíos de la Gobernabilidad” En estudios Internacionales N°116, Santiago de Chile
- Rivera, Anny (1998), “América Latina: Sistema Político en Reparación” Documento de la Dirección de Desarrollo y Gestión Local del ILPES, Santiago de Chile.
- Villa, Camilo (1998), “Alianzas para el Descontentamiento”. Documento de Trabajo, Colombia.