

COLECCION
ESTUDIOS SOCIALES

LA ASOCIACION DE LOS PRIVADOS

ONG y organismos privados de desarrollo

editado por
BERNARDITA CANCINO & DARIO VERGARA

EDICIONES SUR

LA ASOCIACION DE LOS PRIVADOS

LA ASOCIACION DE LOS PRIVADOS

ONG y organismos privados de desarrollo

editado por

BERNARDITA CANCINO & DARIO VERGARA

COLECCION
ESTUDIOS SOCIALES

EDICIONES SUR

Esta publicación se realiza con el apoyo de la Fundación Ford, en el marco del proyecto "Programa de Apoyo a Tipos de Asociaciones de Desarrollo Comunitario" (1993-1995).

© Ediciones SUR, 1996
J. M. Infante 85, Providencia, Santiago

Inscripción N° 97.694

ISBN N° 956-208-043-9

Edición de textos:	Carlos Ossa
Portada:	M. Eugenia Terrazas, <i>Paisaje urbano</i>
Diseño portada:	Formas Gráficas Fono/Fax 235 4482 (Santiago)
Fotografía portada:	María de la Luz Vial & Robinson Palma
Diagramación:	Sistemas Gráficos Fono/Fax 235 6971 (Santiago)
Gestión editorial:	Luis Solís D.
Impresión:	Imprenta Editorial Interamericana, Ltda. Conferencia 1140, Santiago

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

INDICE GENERAL

Introducción: La asociación de los privados ONG y organismos privados de desarrollo en Chile <i>José Bengoa</i>	6
Las organizaciones no gubernamentales en Chile <i>Bernardita Cancino D.</i>	23
Políticas sociales desde la sociedad civil <i>José Arocena</i>	49
Cooperación entre el sector público y la iniciativa privada La mirada desde el Estado <i>Marcela Jiménez de la Jara</i>	59
Fomento productivo y espacio local <i>Gastón Suárez</i>	72
Innovaciones en programas de fomento productivo local <i>Claudia Lanzarotti</i>	83
Iniciativa privada y desarrollo local o sectorial <i>Andrés Vicens R.</i>	101
Innovación en financiamiento diversificado <i>Rodrigo Calcagni</i>	110
Innovaciones en programas de desarrollo local: educación y capacitación <i>Verónica Edwards R.</i>	115
Innovación en programas de vivienda <i>José Polanco V.</i>	126

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN CHILE

Bernardita Cancino D.

Coordinadora Ejecutiva, Comunicación y Gestión de Entornos

PRESENTACIÓN

El estudio que a continuación se desarrolla constituye un ordenamiento acerca de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en Chile.¹ El primer capítulo entrega antecedentes generales, considerando la trayectoria histórica del sector, presentada en tres períodos: el previo al 11 de septiembre de 1973, el posterior a esa fecha, e incluso el período que sucede al año 1990, en que nuestro país retorna a la actividad democrática. Además se caracterizan las tendencias o vertientes del sector y se hace un análisis de la influencia de los cambios nacionales e internacionales en él.

En el segundo capítulo presentamos una tipología sobre la realidad actual de las ONG en Chile a partir de seis caracterizaciones básicas, y concluimos sobre el universo existente.

En el tercer capítulo analizamos el financiamiento de estas instituciones, considerando la cooperación internacional no gubernamental, la cooperación gubernamental nacional, el financiamiento multilateral y la filantropía empresarial.

En el cuarto capítulo revisamos la situación jurídica de estos organismos, presentando las figuras legales más recurrentes, el desarrollo de éstas, el estatuto tipo para las ONG y los principales problemas que se presentan en este marco.

En el quinto capítulo damos cuenta de los principales desafíos que consideramos están enfrentando o deben enfrentar las ONG y, finalmente, en el último capítulo presentamos algunas de nuestras conclusiones.

De la misma manera, destacamos el aporte y consulta a estudios que se han venido realizando sobre la materia, especialmente aquellos elaborados por Gonzalo de la Maza, ex presidente de ACCION, y la documentación del Taller de Cooperación al Desarrollo.

1. ANTECEDENTES GENERALES

1.1 Contexto histórico del desarrollo del sector

El desarrollo de las ONG en Chile cuenta con antecedentes desde principios de siglo, pero su expresión más clara se manifiesta frente a la instauración del régimen militar de 1973. Esta situación permite identificar tres períodos históricos en torno a este hecho. De esta manera, podemos encontrar una generación previa a 1973, una posterior a esa fecha y otra que resulta posterior a 1990.

Las Organizaciones No Gubernamentales en el período previo a 1973

En Chile existe una larga data de organizaciones filantrópicas, la que tuvieron un importante presencia a partir de principios de siglo en la creación de instituciones de caridad, promovidas por familias

¹. Agradezco el apoyo de la Fundación Ford para el buen término de este estudio, así como las enriquecedoras conversaciones sostenidas con Alfredo Rodríguez, director de SUR; Luis Magallón, gerente de SUR; y José Bengoa, investigador de SUR y presidente de ACCION (Asociación Chilena de ONG).

adineradas y con vocación social. De la misma manera, se fueron gestando entidades vinculadas a redes internacionales (la Cruz Roja, la Asociación de Scouts, el Ejército de Salvación, etc.), así como aquellas promovidas desde la Iglesia Católica. Estas instituciones alcanzaron un menor desarrollo numérico que el universo que se originó con posterioridad, y en su momento alcanzaron a alrededor de cuarenta entidades (Miranda y Cancino 1993).

Es posible explicar lo anterior en el contexto del sistema político, social y económico expresado en el llamado "Estado de compromiso", el cual no promovía o hacía innecesaria una mayor presencia y protagonismo de este tipo de organismos. Sin embargo, su existencia es significativa en la medida en que contaron con opciones legales más favorables que las que posteriormente se pudieron alcanzar bajo el régimen militar. Prácticamente la totalidad de éstas se constituyeron en corporaciones o fundaciones, con beneficios tributarios o arancelarios; disponían de fuentes de financiamiento estables, con cobertura nacional y, en muchos casos, mantenían relaciones fluidas con el aparato público.

Sus actividades se enmarcan, principalmente, en el apoyo a sectores más desfavorecidos económicamente, tales como niños, ancianos, enfermos, buscando resolver sus problemas urgentes. Sus equipos de trabajo estaban constituidos por plantas de funcionarios reducidas y con un importante contingente de voluntariado, especialmente de mujeres y jóvenes, con vocación de servicio público.

Las Organizaciones No Gubernamentales en el período posterior a 1973

Estas organizaciones cuentan con antecedentes en la década de los sesenta, a raíz de las nuevas posiciones tomadas por la Iglesia Católica en torno al Concilio Vaticano II, y en respuesta a una oleada mundial de preocupación y ocupación por los temas del desarrollo. Así, en el país, se gestaron entidades vinculadas a las universidades públicas (CESO, CEA) y a iglesias cristianas con una orientación de cambio social, que constituyen las primeras organizaciones que darán pie al sector en Chile, desarrollado durante los años de la dictadura militar.

La creación de las ONG en este período tiene distintos ritmos y velocidades, los cuales se ven influidos por las condiciones creadas por el régimen militar —represión e intolerancia—, por la incidencia de la cooperación internacional —apoyo a la defensa de los derechos humanos y recuperación de la democracia—, por las demandas de la sociedad civil y por las experiencias acumuladas de los propios equipos profesionales y técnicos que fueron constituyendo estos organismos.

En este marco, podemos observar la gestación de un primer grupo vinculado a la problemática de derechos humanos; un segundo grupo que busca enfrentar los temas de pobreza y desempleo generados por las políticas económicas; un tercer grupo relacionado con el desarrollo de centros académicos y la salvaguarda de un pensamiento crítico; un cuarto grupo dedicado a nuevas temáticas como mujer y género, medio ambiente, desarrollo local, entre otros; y un quinto grupo dedicado a la educación cívica, especialmente en torno al plebiscito realizado en 1988 y las elecciones democráticas de 1989.

En sus matrices de origen, encontramos entidades vinculadas a organizaciones religiosas, especialmente a la Iglesia Católica; a instituciones conformadas por grupos de profesionales, intelectuales y técnicos que habían sido exonerados de las universidades o de la administración pública y retornados del exilio; a organizaciones sociales, como los sindicatos urbanos y campesinos y el cooperativismo; y a organismos relacionados o dependientes de partidos políticos.

En general, el perfil de estas ONG corresponde a equipos conformados por personas con un fuerte compromiso tanto político como religioso, que realizan actividades de acción directa o de investigación en torno a la promoción social y los problemas del desarrollo, constituyendo espacios de relativa heterogeneidad y basados en relaciones personales o sensibilidades temáticas.

Las Organizaciones No Gubernamentales en el período posterior a 1990

La recuperación de la democracia en Chile, a partir del triunfo electoral de Patricio Aylwin en diciembre de 1989, también tiene su expresión en el desarrollo de las ONG en el país. A nivel gubernamental, en el campo de las políticas sociales, se plantea un diseño de colaboración con este tipo de organismos, cuestión que se expresa en la transferencia de recursos —vía concursos públicos o licitaciones

privadas— para la ejecución de programas en diferentes territorios del país, de corto plazo y desarrollados con distintos sectores sociales.

Esta modalidad de cooperación gubernamental nacional da pie a la gestación de una nueva oleada de ONG. En primer lugar, se conforman equipos de profesionales y técnicos nuevos, que no están vinculados directamente a partidos políticos, sino que cuentan con intereses temáticos específicos y que han buscado nichos territoriales, especialmente en las principales regiones del país. Las temáticas que han venido implementando se enmarcan en la opción del desarrollo local, el medio ambiente, la juventud, la pequeña y mediana empresa, la capacitación laboral, entre otras.

Así, se han venido implementando distintas organizaciones, de niveles de desarrollo diferenciados, tales como talleres, redes temáticas —especialmente en medio ambiente—, grupos de iniciativa comunal, que dan cuenta de la existencia de espacios actuales para la creación de estas organizaciones.

Su financiamiento proviene de una combinación de recursos gubernamentales nacionales, cooperación internacional, venta de servicios y, en menor medida, de donaciones de empresarios locales. Normalmente sus equipos de trabajo son pequeños, con especialización profesional, y combinan sus tareas sociales con labores de consultoría en el ámbito que les es propio.

Otro caso es el de las instituciones de matriz político-partidaria que, aunque propiamente no son ONG, utilizan un esquema similar. Estas entidades están vinculadas a algún parlamentario o directamente a un partido de la actual alianza de gobierno, y su accionar se expresa a través de la implementación de proyectos y programas de carácter social (capacitación laboral, vivienda, salud, etc.), por la vía de postulaciones a concursos gubernamentales, en ámbitos territoriales regionales y/o comunales.

Su lógica corresponde a la generación y mantenimiento de un clientelismo político, vinculado al parlamentario y al partido político que éste representa. Normalmente se constituyen en corporación o fundación y, debido a sus influencias políticas, son una clara competencia a los escasos recursos gubernamentales existentes para el mundo ONG.

Su práctica se expresa, básicamente, a través del desarrollo de *lobby* para la obtención de proyectos y programas de las distintas reparticiones de gobierno. En general, estos organismos tienen una práctica de funcionamiento proyecto a proyecto, normalmente no cuentan con cooperación internacional, su personal es contratado para cada tarea específica y tienen una cierta debilidad institucional, al no contar con una planta estable.

Otra agrupación es la constituida por aquellas instituciones que se han venido creando en torno a los partidos políticos de derecha y que no corresponden a la figura ONG, pero que usan algunas de sus modalidades de acción. Así, se han implementado importantes centros académicos —con una estructura muy similar a los Centros Académicos Independientes (CAI) de la época del régimen militar— en donde se aglutinan intelectuales, profesionales y técnicos de ese sector. Estos centros constituyen "gabinetes en la sombra" y son la base de la argumentación política, económica y social de los dos principales partidos de derecha. También, en algunos casos, han incursionado en la participación en proyectos sociales gubernamentales, especialmente en aquellos vinculados al FOSIS.

Los recursos de estas entidades provienen de la cooperación internacional —principalmente de institutos norteamericanos y alemanes de derecha—, así como también cuentan con aportes de sus integrantes más destacados por la vía de *overhead* de consultorías internacionales, especialmente a nivel latinoamericano. Sus equipos son de alta calificación y promueven la conformación de profesionales y técnicos jóvenes, ofreciendo un importante insumo de recursos analíticos a los propios partidos y a los parlamentarios del sector. Podemos decir que este tipo de entidades da cuenta de la valoración que los propios partidos de derecha hicieron respecto a las ONG creadas por los opositores al régimen militar, considerándolos una modalidad adecuada para sus propios requerimientos actuales.

1.2 Caracterización de las tradiciones o vertientes del sector

Las Organizaciones No Gubernamentales en Chile provienen de dos tradiciones, fundamentalmente: una de carácter "filantrópico" y otra de carácter "promocional". El campo de la filantropía corresponde a la acción social que

actúa sobre el comportamiento o manifestación social, sin recurrencia al hecho social que le da origen (y el de) la promoción humana que tiene por misión hacer que la gente sea sujeto de su propio desarrollo, es decir, que sean actores sociales. (Vives 1984)

La primera vertiente es más antigua y se manifiesta desde principios de siglo en el país, relacionada principalmente con organismos internacionales (Cruz Roja, Rotary Club, Scouts, Ejército de Salvación, etc.) y con las diferentes iglesias cristianas. La otra tradición es más reciente en la historia nacional y sus expresiones se vinculan a la doctrina social de la Iglesia Católica, a procesos sociales emancipadores de los años sesenta y setenta, así como a respuestas frente a la instauración del régimen militar de 1973.

Estos dos tipos de entidades tienen como objetivos apoyar con su labor a los sectores más desfavorecidos social y económicamente en el país, orientando su trabajo hacia la acción directa y promoviendo un sentido de mayor equidad frente a las desigualdades existentes. Las diferencias entre ambas vertientes dicen relación mayormente con las metodologías de trabajo y las orientaciones centrales que sustentan su accionar.

Así, en la primera tradición hay una postura principalmente asistencialista, que busca resolver las carencias inmediatas de los afectados, pero sin entrar a cuestionar las bases de esta inequidad; en la segunda se trabaja utilizando las concepciones y prácticas de la educación popular, enfatizando una relación horizontal entre educador y educando, rescatando las experiencias de los grupos de base y promoviendo la reflexión crítica de la realidad y el desarrollo de acciones concretas que fortalezcan la organización de los propios sujetos y la solución de los problemas a partir de concepciones solidarias y colaborativas.

De la misma manera, hay diferencias respecto a las posturas asumidas frente al quiebre institucional de 1973 y el gobierno militar que ejerció su poder hasta 1989. Así, la primera tradición no tuvo un sello definido de oposición y continuó realizando sus tareas acostumbradas. Por su parte, la segunda tradición de ONG alcanzó un perfil claramente antigubernamental, manifestándose contraria al régimen, constituyendo un espacio articulador de iniciativas políticas, sociales y culturales de prácticamente todos los actores opositores al autoritarismo del gobierno de las FF.AA.

En este sentido, la recuperación de la democracia en Chile representó para las ONG de segunda tradición, el objetivo estratégico que orientaba su accionar. Las expectativas de cambio que se fueron generando en el imaginario de estas organizaciones estaban enmarcadas en el significado profundo que tenía la esperanza de vivir en democracia, expresado en la consolidación de valores de verdad y justicia, libertad de expresión, equidad social y económica, y participación ciudadana.

De esta manera, el desarrollo histórico de las ONG en Chile tiene una trayectoria que se remonta a principios de siglo, alcanzando mayor gravitación hacia la década de los sesenta, pero su consolidación está expresada en los años del régimen militar, producto de las peculiares condiciones que vivió el país en ese período, y por el importante apoyo y respuesta que encontraron en instituciones, gobiernos y pueblos de Europa y América del Norte.

Podríamos agregar una tercera vertiente, la cual estaría dada por aquellas instituciones creadas después de 1990, las cuales se enmarcarían en una posición ecléctica frente a los dos tradiciones antes mencionadas, rescatando elementos de ambas, y cuyo desarrollo deberá ser evaluado en un mediano plazo.

1.3 Cambios nacionales e internacionales

A partir de 1990, la Concertación de Partidos por la Democracia —una alianza de centroizquierda que contiene y representa a las principales fuerzas que se opusieron al régimen militar— ha gobernado al país durante dos períodos consecutivos. Y aun cuando esta coalición ha alcanzado la mayoría absoluta en las urnas, la transición política no se ha consolidado y persisten los denominados "enclaves autoritarios", que han impedido que en Chile se viva en plena democracia. Ello ha incidido directamente en las relaciones cívico-militares y en el tipo de desarrollo político y económico que se ha venido implementando en el país, en los últimos seis años.

En el ámbito político, entre estos "enclaves autoritarios" destacan los "senadores designados" —que han imposibilitado el ejercicio efectivo de la mayoría alcanzada por la Concertación en el Congreso—, la composición del Tribunal Constitucional —nominado por el régimen militar y con una composición claramente proclive a ese gobierno—, el impedimento presidencial para intervenir sobre el nombramiento de los jefes de las FF.AA. Todos estos mecanismos han limitado el poder electoral del gobierno, que ha debido negociar permanentemente con el estamento militar y con la derecha política. Se ha impuesto así la modalidad del "consenso" como una herramienta clave de la transición, a través de la paradoja de que aquellos que son minoría política sustentan un poder fáctico —basado en el respaldo de las armas—, que en la práctica les permite co-gobernar y representar los intereses del poder militar.

El desarrollo económico, a su vez, se ha enmarcado en una estrategia consensuada denominada "modernización con internacionalización" (Leiva 1995). Se trata de un acuerdo central entre la clase política gobernante y el empresariado nacional acerca de la apertura económica al comercio mundial, al mercado como asignador de recursos y al Estado como regulador del mismo, proveedor de bienes y servicios públicos y encargado de mejorar la equidad social.

Por su parte, las ONG que durante el régimen militar se expresaron como instituciones "anti gubernamentales", han tenido su propia transición al convertirse en entidades no gubernamentales propiamente tales, abriéndose a la colaboración con el Estado. Esta nueva relación es uno de los principales cambios que se observan en el sector, generándose una vinculación de contratista-ejecutor, donde el Estado, a partir de su política social de "crecimiento con equidad", define los sectores y territorios sobre los cuales intervenir y las ONG postulan, a través de licitaciones públicas y privadas, a la realización de proyectos y programas.

Varios son los elementos que han llevado a que las ONG se hayan insertado en este esquema. Es necesario destacar el hecho de que los recursos provenientes de la cooperación internacional, fuente de financiamiento principal de las ONG durante el régimen militar, han disminuido ostensiblemente, como producto de la evaluación positiva que los mismos países e instituciones donantes han efectuado sobre la realidad socioeconómica de Chile.

Así, la adscripción de la gran mayoría de las ONG a los planes sociales gubernamentales corresponde a la opción de contar con un nuevo canal para la obtención de recursos, acompañado de variadas relaciones personales y profesionales con personeros gubernamentales —que en gran medida provienen de este sector— con los cuales se ha compartido filiación política.

Por otra parte, el gobierno chileno busca constituirse en un modelo que combina políticas aperturistas, liberalizadoras y privatizadoras, con políticas sociales focalizadas de combate a la extrema pobreza. Esta identidad ha permeado todos los discursos nacionales, unida al consenso dominante respecto a que el modelo actual es la mejor alternativa para asegurar el crecimiento nacional en el actual contexto internacional.

De la misma manera, los cambios políticos experimentados en el ámbito internacional, con un claro predominio del sistema capitalista, han generado serios quiebres en las orientaciones y objetivos del mundo de las ONG "promocionales". Estas han iniciado lentamente un proceso de búsqueda de alternativas al modelo, especialmente en torno a la dimensión de la participación ciudadana, basada en valores de solidaridad, autonomía y reconocimiento de la diversidad. Sin embargo, aún no logran perfilar opciones o proyectos sociopolíticos de la envergadura suficiente para constituirse en una alternativa real al sistema dominante.

En este marco, las ONG de segunda generación se encuentran en una clara situación de inestabilidad, en la que han influido desde el debilitamiento de sus recursos humanos permanentes, el menor manejo de menores recursos financieros, la escasa posibilidad de realizar planes que tengan una proyección en un mediano plazo, su escasa influencia en la agenda pública y un cuestionamiento permanente respecto a su relación con los grupos sociales más vulnerables. Todo esto permeado por una crisis de identidad y de falta de proyecto propio frente al modelo imperante.

Por su parte, las ONG conformadas previamente al golpe de Estado de 1973 no han visto afectado su desarrollo institucional de la misma manera que las posteriores a esa fecha, debido a que sus canales de obtención de recursos financieros se han mantenido estables. Además, varias de estas instituciones han ido generando vinculaciones con el sector empresarial, lo que les ha abierto otra vía financiera.

El caso de las ONG constituidas en el período posterior a 1990 da cuenta de la existencia de nichos temáticos y sectoriales para nuevas instituciones que, a pesar de las dificultades de optar a apoyos de la cooperación internacional, han ido gestando otras vías para la obtención de recursos, tales como aquellos provenientes del sector gubernamental, de empresas y de servicios de consultoría.

Finalmente, es importante destacar la inexistencia de un espacio no gubernamental institucionalizado y reconocido por los actores públicos y privados. De hecho, no hay una posición gubernamental expresa que dé cuenta de la valía que se les asigna a estas entidades; por una parte, esto se puede observar en el bajo rango de consideración que se tiene a las ONG —a través de la relación vía la Oficina de Enlace— por el tipo de personalidad jurídica asignada, que no ha resuelto las principales dificultades que enfrentan; y por la falta de un fondo nacional de recursos privilegiado para estas organizaciones.

Lo que observamos es una falta de voluntad política desde el gobierno por apoyar la consolidación del sector y de reconocimiento de la labor desarrollada por estas instituciones. No podemos dejar de mencionar que el diseño del Programa de Gobierno de la Transición fue elaborado a partir de las innumerables iniciativas, experiencias e ideas surgidas desde las ONG creadas durante la dictadura militar, así como que grandes contingentes profesionales y técnicos que han ocupado y ocupan cargos gubernamentales provienen de ese sector. Más aún, si analizamos aquellas ONG en que la totalidad de su planta directiva derivó en funciones gubernamentales, la gran mayoría de ellas ha tenido importantes dificultades para continuar su desarrollo.

Así, desde las autoridades gubernamentales existe un discurso de exigencia por que las ONG se "reciclen", pero sin consideración a los cambios que se han venido produciendo en ellas. De la misma manera, el propio gobierno ha incidido en la baja de los recursos de cooperación internacional hacia estos organismos, al redistribuir muchos de estos fondos sin el concurso de las ONG, o bien promoviendo una política de cooperación que apunta a abrir oportunidades al mundo empresarial por sobre los sectores sociales más desfavorecidos.

Por otra parte, esta misma falta de apoyo y fortalecimiento del sector incide en la percepción que otros actores privados tienen sobre las ONG. Esto es especialmente definido para el sector empresarial, ya que este mundo mantiene una postura de desconocimiento o rechazo hacia las ONG de este período y, en el caso del desarrollo de iniciativas sociales de parte de este sector, éstas normalmente favorecen a instituciones tradicionales o bien compiten con los propios recursos a los cuales pueden tener acceso las ONG.

2. TIPOLOGÍA ACTUAL DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN CHILE

El proceso político nacional vivido en nuestro país a partir de 1990 ha ido generando cambios en el sector, desarrollándose algunas tendencias al interior de él que nos permiten elaborar una tipología de las organizaciones. Ella se basa en observaciones, percepciones y conversaciones en torno a las distintas experiencias que han vivido estos organismos, unida a lecturas y análisis sobre el tema. Por tanto, es un primer intento de organizar y nombrar el fenómeno actual de las ONG en Chile.

2.1 Filantrópicas

Esta caracterización corresponde a ONG que han optado por una labor más bien de corte caritativo, abocadas a tareas con los sectores más desprotegidos social y económicamente (niños, ancianos, enfermos). Su objetivo central es paliar las carencias inmediatas de éstos, sin entrar en un cuestionamiento de fondo a las razones políticas, económicas y/o sociales que provocan esta situación. Esto último no implica que no se tenga una postura frente al fenómeno, sino que se considera que lo prioritario es resolver los problemas urgentes de los afectados, que por lo demás no están en condiciones de hacerlo por sí mismos.

2.2 Promocionales

Pertencen a esta categoría aquellas ONG que se comenzaron a desarrollar en la década de los sesenta y, principalmente, las que se crearon y fortalecieron como reacción al régimen militar, manifestando un

perfil político y/o religioso comprometido con cambios sociales de las estructuras políticas y económicas. Aunque también buscan solucionar problemas urgentes de la pobreza, su rol se autopercibe como emancipador y promotor de la toma de conciencia de los propios sujetos afectados, para que éstos se constituyan en actores con herramientas para salir de su condición actual. En este sentido, combinan la ayuda que otorgan con elementos educativos que impliquen dar una orientación y sentido a la práctica social, incrementando el saber de los propios sujetos afectados y facilitando la expresión de los conocimientos y valores culturales propios de los grupos con los cuales se trabaja.

En esta agrupación están las ONG que, en su desarrollo posterior a 1990, han optado por tener una vinculación privilegiada con el Estado, a través de su participación como ejecutores en los distintos programas y proyectos diseñados desde el gobierno, tanto de nivel nacional y regional como comunal. Esta opción ha sido tomada, por una parte, compartiendo las estrategias generales del gobierno, y por otra, pudiendo ver en ello una alternativa de financiamiento y, así, representan el polo de mayor integración de las ONG promocionales. La gran mayoría de este grupo ha mantenido sus proyectos de cooperación internacional —aunque con disminuciones netas de estos fondos— y los ha complementado con aquellos promovidos desde el Estado, buscando mantener un equilibrio en el desarrollo de su propuestas y adaptándose a los requerimientos gubernamentales, pero intentando no perder su perfil propio.

En ambos casos, sus orientaciones más vanguardistas se han visto tensionadas, ya que aunque mantienen un proyecto de cambio, han tenido que aceptar el modelo vigente; probablemente son las ONG que se han visto más afectadas por los cambios políticos internacionales y nacionales, en la medida en que han perdido ciertos paradigmas básicos en torno a los cuales se movían.

Otro grupo de ONG que forman parte del sector promocional se ha mantenido distante de los proyectos gubernamentales, en una posición fuertemente crítica al modelo económico imperante, buscando encontrar micro-soluciones que eventualmente pudieran representar una opción de cambio de mediano y largo plazo. Consideran que los proyectos gubernamentales desvirtúan las relaciones de convivencia entre los grupos sociales y afectan directamente los principios de solidaridad. Sus opciones han sido consolidar y fortalecer sus relaciones con sus contrapartes internacionales, en la medida de lo posible, e implementar campañas para la obtención de recursos nacionales.

2.3 Políticas

No forman parte propiamente del sector ONG, pero adquieren figuras jurídicas similares (corporaciones o fundaciones sin fines de lucro) y canalizan recursos de sus contrapartes internacionales. Han sido creados en torno al proyecto político de los conglomerados de derecha, de centro o de izquierda con incidencia en la situación nacional actual, esto es: Renovación Nacional (RN), Unión Demócrata Independiente (UDI), Democracia Cristiana (DC), Partido Socialista (PS) y Partido por la Democracia (PPD).

Así, en esta categoría se encuentran aquellas instituciones directamente relacionados con los principales partidos de la oposición (RN y UDI) y cuya función es elaborar análisis y estrategias económicas, sociales y políticas, tanto para los dirigentes partidarios como para los equipos parlamentarios. Su enfoque es claramente neoliberal, compartiendo plenamente el modelo capitalista imperante (Instituto Libertad, Instituto Libertad y Desarrollo).

También en este sector político están las de corte más académico, cuya función principal es desarrollar un aporte intelectual y teórico a través de la elaboración de estudios y publicaciones que apunten a generar elementos para el debate nacional e internacional (Centro de Estudios Públicos, CEP).

A nivel del sector concertacionista (DC, PS, PPD), el caso más representativo es el Programa de Asistencia Legislativa (PAL), que reúne a profesionales y académicos de los partidos del conglomerado gubernamental. Desarrolla estudios y análisis acerca de la agenda pública, y ofrece importantes insumos tanto a los equipos de gobiernos como a los parlamentarios y a los propios partidos políticos de esta alianza.

Por otra parte, se han creado dos fundaciones en torno a las figuras políticas centrales de la transición, como son Patricio Aylwin —Fundación Justicia y Verdad— y Ricardo Lagos —Fundación Siglo XXI— y

ambas aglutinan a equipos relevantes de los partidos de la Concertación. Las dos instituciones tienen perfil público destacado y continuamente están interviniendo en los debates nacionales.

2.4 Empresariales

Estas entidades tampoco pueden ser consideradas como ONG, pero, al igual que las anteriores, utilizan formas legales y modalidades de acceso a recursos similares a las de las ONG. Constituyen un grupo que se ha desarrollado en torno a los departamentos sociales de algunas empresas importantes o bien en el marco de sus líneas de capacitación laboral. Su opción se enmarca en la oferta de servicios sociales para sus empleados y los familiares de éstos, especialmente en el ámbito del deporte y recreación, así como también respecto de beneficios como vivienda y salud, entre otros.

Además, en algunos casos, se han ido especializando en el ámbito de la capacitación laboral, participando activamente en los programas del SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo), constituyéndose en Organismos Técnicos Especializados (OTE). Sus opciones dicen relación con el desarrollo de una "imagen" social de las empresas, es decir, en la perspectiva de contar con una cara pública que les permita presentarse como entidades que tienen un rol social que aportar al país. En alguna forma, podemos decir que más que hacer una aporte efectivo a la solución de problemas sociales o de la disminución de la pobreza, estamos frente a una operación de *marketing* que les trae un beneficio a nivel de su identidad pública.

2.5 Corporaciones de Desarrollo

Son de reciente creación y, en su gran mayoría, se han ido generando a partir de iniciativas municipales e intentan alcanzar una relativa autonomía de estas estructuras, aunque los resultados de ello son escasos debido a la fuerte dependencia económica que tienen de los municipios. Su principal preocupación está dada por la generación de acciones que apunten a resolver problemas de la propia localidad, vinculando en ello a los diferentes actores del sector.

En general, los resultados y alcances de sus gestiones hasta ahora no son de importancia, aunque representan una forma de manejar recursos municipales por la vía privada y, normalmente, si siguen vinculadas al municipio que las gestionó, logran tener un alcance mayor en el tiempo.

También existen aquellas que han nacido al alero de alguna concertación de empresarios regionales o locales, buscando ya sea hacerse cargo de una problemática social de la propia empresa o bien ofrecer un servicio a la comunidad donde están insertas, cuestión que va en beneficio de la localidad y de la propia empresa, especialmente en lo tocante a la imagen pública para con la comunidad.

2.6 Consultoras

Este tipo de instituciones se ha constituido en torno al esquema de las ONG, buscando un nicho temático-sectorial relacionado con problemáticas sociales. Ofrecen sus servicios al sector público y privado en estudios o diseño de estrategias para la elaboración de políticas específicas. Su orientación está dada en una aceptación explícita del modelo vigente y sus ofertas dicen relación con la eficiencia y efectividad de sus propuestas, especialmente vinculadas a la industria del conocimiento.

La tipología expuesta da cuenta de todas aquellas instituciones que, aun sin formar parte exactamente del sector propiamente ONG, utilizan alguna de sus formas o modalidades de funcionamiento. Es cierto que los objetivos son muy diversos y exigen una clarificación del significado y sentido del rol que cumplen las ONG en el país.

En este sentido, cuando hablamos de ONG nos estamos refiriendo a las asistenciales, pero más propiamente a aquellas que hemos denominado bajo el rótulo de "promocionales", es decir las que tienen su origen en los años sesenta, a partir de una nueva concepción del desarrollo y que, en este país, encuentran su mayor proliferación y expresión en torno a la dictadura militar. Sus objetivos están ligados a la búsqueda de alternativas para resolver las principales carencias de los sectores sociales marginados social, económica y políticamente, generando iniciativas que vinculen a los propios actores

afectados, entregando herramientas educativas para promover una participación activa de éstos en la solución de sus propios problemas.

De esta manera, respecto a la presentación realizada, podríamos decir que nos encontramos con un sector "filantrópico", con una tradición que se remonta a principios de siglo y cuya continuidad se ha mantenido en el tiempo, a través de instituciones de carácter asistencial, con identidades públicas consolidadas y de mucho reconocimiento social.

El otro sector es el "promocional", donde encontramos aquellas que son reconocidas como ONG tanto nacional como internacionalmente y que continúan la tradición del desarrollo entendido como "la cara moderna de la filantropía".

Una última agrupación la conforman todos aquellos organismos de carácter político-partidario, empresarial, del tipo corporaciones y consultoras, que aunque tienen naturalezas y objetivos distintos, se encuentran en el hecho de ocupar formas y estructuras similares a las de las ONG y competir con éstas por recursos nacionales.

3. FINANCIAMIENTO

3.1 Cooperación internacional

Es la vía a la que tradicionalmente han optado las ONG en la mayoría de las vertientes. Su principal canal ha sido el de la cooperación no gubernamental —de una Agencia No Gubernamental (ANG) donante a una ONG—, combinado con las opciones multilaterales (Comunidad Económica Europea, BID, Banco Mundial) y, en algunas eventualidades, de cooperación bilateral, aunque siempre mediada.

La cooperación internacional se ha expresado en nuestro país a través de redes internacionales por organismos homónimos (Cruz Roja, Scouts, Ejército de Salvación), por el contacto directo de la ONG con la agencia donante, por la intermediación de un partido político, por el nexo generado a través de una instancia eclesial, o bien por la vía de una organización social.

Su mayor presencia se manifestó en la época del régimen militar, favoreciendo principalmente a aquellas instituciones ligadas a un espectro político progresista, contrario al gobierno de ese entonces.

Con el advenimiento de la democracia, la mayoría de las ONG que habían sido beneficiadas por la cooperación internacional vieron reducidos sus recursos, tanto por razones políticas de carácter nacional como internacional, así como por no haber elaborado y llevado a cabo una estrategia acorde con la nueva etapa.

Actualmente, la cooperación internacional sigue siendo el principal soporte de recursos de las ONG, pero con una disminución relativa importante. Sectores que tradicionalmente no habían participado de este circuito —especialmente el mundo de la derecha política— abrieron relaciones con sus pares y también hoy día cuentan con este apoyo, aunque de ello no se cuenta con información tan precisa como en el caso de las ONG promocionales.

Actualmente se está en un proceso de estabilización de los cambios que se han venido produciendo en la relación entre las ONG nacionales y los actores de la cooperación internacional, produciéndose un cierto entorno de "normalidad" a través de la definición programas de mediano plazo y el acotamiento de temas y sectores de interés mutuo —entre agencias donantes y ONG— de acuerdo a la realidad nacional.

Uno de los principales focos por resolver en este ámbito es la falta de una estrategia de grupos o sectores de ONG para la negociación con las agencias donantes, como también con el propio gobierno, en la medida en que éste incide en las políticas de cooperación bilateral y multilateral hacia el país. Curiosamente se habla persistentemente de la importancia cada vez mayor que va alcanzando el sector privado en el desarrollo del país y, sin embargo, no hay una discusión efectiva sobre el rol social de estos organismos respecto al diseño de las políticas de cooperación internacional del país, ni menos del papel que ellos pueden cumplir complementariamente con el Estado.

Las Agencias No Gubernamentales

Los procesos vividos en las relaciones de cooperación entre las ONG chilenas y las Agencias No Gubernamentales (ANG) en el actual período, han estado constituidos por elementos de continuidad y cambio, y a nivel del financiamiento se ha manifestado en que:

- prácticamente ninguna ANG ha retirado definitivamente su apoyo a las ONG chilenas, aunque han disminuido sus contrapartes o acotado sus proyectos. Es muy probable que esta situación tienda a expresarse en el retiro definitivo de varias de las ANG que operaron durante el régimen militar, cuestión que ya se está produciendo;
- siguen utilizando como instrumento prioritario de cooperación el proyecto de donación, observándose, eso sí, la exploración de nuevas alternativas;
- los temas y sectores se mantienen en una amplia gama, aunque hay una clara tendencia a priorizar algunos —medio ambiente, desarrollo local, pueblos indígenas, mujer— y por dejar de apoyar otros, donde el caso más paradigmático es el de los derechos humanos; y,
- en relación a los recursos financieros, una estimación global permite decir que la tendencia es que la ONG estándar maneje entre 70 a 100 mil dólares de la cooperación internacional como promedio anual.² Este dato debe ser tenido en cuenta en forma fundamentalmente teórica, ya que la repartición real da cuenta de que hay un cierto número de instituciones que bordean los 500 mil dólares o más, y que un gran sector está bajo la media.³

Las Agencias No Gubernamentales europeas

A la mencionada incidencia que ha tenido para las ONG la regularización de los canales de cooperación, producto de la recuperación de la democracia en el país, es necesario destacar el hecho de que la mayor presencia de ANG ha correspondido a las de países europeos. Y las ANG europeas han sido permeadas —como es lógico— por la situación económica, política y geográfica que vive ese continente.

Si consideramos la realidad económica actual de Europa, nos encontramos con países de crecimiento cero e incluso negativo; por tanto, con dificultades mayores para hacer entrega de recursos a países subdesarrollados. De esta manera, tenemos la primera manifestación de crisis del sistema de cooperación internacional europeo: menos fondos netos disponibles.

Por otra parte, la importancia política otorgada a la cooperación internacional ha estado basada en el concepto de ayuda para la paz y el desarrollo entre los pueblos, como forma de generar mejores condiciones de vida a quienes más lo requieren. Ahora bien, esta modalidad ha sido insuficiente para acortar las distancias entre países pobres y ricos, aunque es pretencioso pensar que alguna vez se haya planteado como la gran modalidad para alcanzarlo. Y aunque no podemos adjudicarle esta responsabilidad a los logros de la cooperación al desarrollo, también esta situación genera grandes interrogantes sobre a quiénes se está realmente ayudando. En este sentido, nos encontramos con un segundo elemento de crisis que afecta a las ANG europeas: cuestionamiento del concepto de ayuda.

Finalmente, cuando consideramos el factor geográfico, también es explicable la preferencia de otras regiones por sobre América Latina en general, y de Chile en particular. Así, la priorización de África —antiguas colonias, los acuerdos de Lomé, área de influencia natural— y de Europa del Este —procesos migratorios internos, renacimiento de los nacionalismos, xenofobia, vecinos— son opciones obvias que responden a la realidad económica y política de la Europa de hoy día.

². Este cálculo estimativo se basa en la reducción neta del 40 por ciento respecto a los US\$ 55 millones estimados anualmente para el período 1973-1989, lo cual haría que, actualmente, el promedio anual total de cooperación internacional a las ONG sería aproximadamente de US\$ 33 millones. Si esta cantidad es repartida entre las 453 ONG que se tienen catastradas, corresponderían alrededor de US\$ 73 mil por ONG, y si a esta cantidad le incorporamos recursos obtenidos por otras vías, podemos tender a US\$ 100 mil. Así, el estándar se encuentra entre los US\$ 70 mil y 100 mil.

³. Dado que no hay estudios empíricos recientes acerca de los montos manejados por las ONG a nivel de la actual cooperación internacional, sólo podemos presentar una estimación básica.

En este marco, la disminución neta de recursos hacia las ONG chilenas por parte de las ANG europeas responde a una situación de mayor complejidad que la realidad político-económica actual de nuestro país. Pero, aun así —aunque no se cuenta con datos cuantitativos exhaustivos— podríamos afirmar que esta situación alcanza al 50 por ciento de baja respecto a la ayuda neta anterior a 1990.

Las Agencias No Gubernamentales de Norteamérica

Las Agencias No Gubernamentales canadienses. En el caso de las ANG de Canadá, nos encontramos con una presencia de relativa importancia en los años del gobierno militar (Soucy 1990), y actualmente, la tendencia —según la información manejada— es de disminución de los recursos en un 50 por ciento aproximadamente hasta 1993, y opciones de retiros definitivos desde 1994.

Sus razones se basan fundamentalmente en las bajas experimentadas por los fondos destinados por el gobierno canadiense a las ANG del país. Es necesario recordar que:

en 1968, el gobierno canadiense crea al interior de su agencia oficial de cooperación (ACDI) una sección especialmente dedicada a apoyar con fondos substanciales a las iniciativas de las ANG canadienses a través de un mecanismo llamado de co-financiamiento, por el cual el gobierno canadiense pone un porcentaje determinado de sus propios fondos en cada proyecto o programa desarrollado. (Soucy 1990)

También es probable que sus reorientaciones en Chile respondan a un proceso de evaluación crítica sobre sus experiencias, manifestándose un mayor interés por las actividades productivas que promueven la autosustentabilidad de los beneficiarios en el mediano plazo, y teniendo directa relación con las políticas de desarrollo de los Estados.

Las Agencias No Gubernamentales estadounidenses. La presencia del sector no gubernamental estadounidense en Chile ha correspondido a ANG que obtienen recursos del gobierno, a fundaciones privadas con fondos propios y a instancias vinculadas a organismos eclesiales.

Actualmente se presenta un cuadro diferente comparativamente al de las ANG europeas, en la medida en que las instituciones que han estado trabajando en Chile han optado por continuar su trabajo e incluso aumentar sus recursos. Esto, sin embargo, no necesariamente significa establecer nuevas contrapartes, sino más bien concentrarse en aquellos programas o proyectos que han resultado exitosos, además de destinar recursos a los procesos evaluativos para ir perfeccionando cada vez más el impacto de sus acciones.

Por otra parte, cabe destacar que en el ámbito de fundaciones privadas con fondos propios, la Fundación Ford ha reinstalado su sede en Chile en 1990, y la Fundación Kellogs ha designado a Chile como sede del Programa para América Latina y el Caribe, en la ciudad de Valdivia.

En este marco, es muy probable que la decisión de continuar el trabajo en Chile contemple el escenario internacional, en donde América Latina en general, y nuestro país en particular, representan un sector que comienza a redimensionar su importancia para las agencias estadounidenses, especialmente en el marco de la constitución de un futuro bloque regional.

Además, se considera que las condiciones actuales del país presentan una ventaja adicional para la promoción del desarrollo y la organización de la sociedad civil, donde las ONG nacionales —con las adaptaciones propias del período— pueden efectuar un aporte importante. Finalmente, se destaca el apoyo que se continúa otorgando a las líneas de investigación, que aunque no es lo prioritario, se visualiza como una necesidad relevante para la definición de las estrategias y políticas por seguir.

Como se puede observar, la importancia que durante el gobierno militar tuvo la cooperación internacional por la vía de las agencias no gubernamentales para las ONG nacionales, es una alternativa que disminuye cada vez más su importancia. Nada demuestra que esta situación vaya a cambiar, sino, muy por el contrario, sólo tendería a continuar a la baja.

Así, es probable que el mantenimiento de esta opción se exprese a través de programas y ámbitos de acción muy definidos, donde esté pesando fundamentalmente el tipo de relación específica entre una ANG y una ONG, producto del trabajo efectuado y las vinculaciones generadas.

3.2 Cooperación gubernamental nacional

La transferencia de recursos desde el Estado a entidades privadas para la ejecución de políticas sociales se inicia en nuestro país con el primer gobierno de la Concertación; es decir, no existía una tradición anterior. Entre estos ejecutores se encuentran las ONG, aunque no existe ninguna asignación de recursos preestablecida para ellos.

En este marco, la gran mayoría de las ONG ha participado en las diferentes líneas que ha gestado el gobierno para la transferencia de recursos hacia el mundo privado, compitiendo en la obtención de éstos con organizaciones sociales, entidades empresariales, universidades e, incluso, con particulares.

Esta vía de obtención de recursos se ha transformado en un canal complementario a los recursos provenientes de la cooperación internacional, pero en ningún caso los reemplaza, debido a que estos montos están asignados a ítemes específicos en cada proyecto y no consideran los gastos institucionales de cada entidad.

Estos recursos se han venido incrementando año tras año, comenzando en 1990 con una muy baja capacidad de gestionar programas, para llegar a 1993 con sumas importantes en diversas áreas. El mayor aumento se produjo entre 1990 y 1991, ya que a partir de este año se comenzaron a agilizar las modalidades de transferencia y se contó con mayores montos por la puesta en marcha de diversos acuerdos de cooperación gubernamental. En los años siguientes, aun cuando la cifra neta es mayor, el porcentaje de aumento se ha ido reduciendo.

En el cuadro siguiente se da cuenta de los diferentes montos recepcionados por las ONG, a través de la participación en concursos y licitaciones de los diferentes ministerios sociales en el período 1990-93.

CUADRO 1. Recursos traspasados desde el Estado a las ONG, 1990-1993 (en miles de pesos)

ORGANISMO	1990	1991	1992	1993	TOTAL
MIDEPLAN					
Fosis	534.394	1.736.628	2.555.751	2.144.971	6.971.744
Sernam				74.766	74.766
INJ				75.500	75.500
Conadi				32.956	32.956
MINSAL					
At. Primaria		705.000	115.910	243.230	1.064.140
MIN. AGRICULTURA					
Indap	1.600.000	1.700.000	1.889.547	2.229.239	7.418.786
MINEDUC					
Junaeb	26.946	28.226	714.890	37.358	807.420
MECE Básica		61.072	45.543	51.293	157.908
MECE Media			200.000	23.130	223.130
Fondart			70.745	36.660	107.405
Pro. Muj.				15.800	15.800
Junji				72.984	72.984
M. JUSTICIA					
ONR			1.066.592	716.625	1.783.217
Sename			713.049	3.329.946	4.042.995
M. DEFENSA					
Digeder				14.336	14.336
M. TRABAJO					
Chile Joven		847.569	2.311.037	5.699.971	8.858.577
CORFO					
Fontec				18.800	18.800
M. VIVIENDA			617.041	398.284	1.016.025
FONDECYT (*)		14.627	53.214	56.831	124.672
TOTAL					32.881.252

FUENTE: Elaborado a partir de datos de la Oficina de Enlace Gobierno-ONG (Mideplan).

(*) Datos obtenidos de la Revista *Panorama Científico*, del Fondo de Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (Fondecyt).

CUADRO 2. Recursos traspasados desde el Estado a las ONG, 1990-1993. Total por años (en miles de pesos)

AÑOS	TOTAL	AUMENTO (PORCENTAJE)
1990	2.161.430	—
1991	5.710.962	164,2
1992	10.209.326	78,8
1993	14.769.787	44,7

Una primera lectura a los datos indica un aumento progresivo en los recursos traspasados. Se comienza en el año 1990 con una muy baja capacidad de gestionar programas, para llegar a 1993 con sumas importantes en diversas áreas. Si analizamos las cifras considerando sus aumentos porcentuales, claramente el mayor salto se produce entre 1990 y 1991, ya que a partir de este año se comienzan a agilizar las modalidades de transferencia y se cuenta con mayores montos por la puesta en marcha de diversos acuerdos de cooperación gubernamental.

Por otra parte, si observamos los años 1992 y 1993, aun cuando la cifra neta es mayor, el porcentaje de aumento se va reduciendo. Finalmente, si contemplamos la cifra total transferida hasta 1993, ésta

asciende a algo más de 32.881 millones de pesos, equivalente a aproximadamente 82 millones de dólares.

También es importante destacar que el financiamiento estatal privilegia determinadas áreas, en montos y continuidad, mientras otras quedan fuera de la prioridad pública, lo que desbalancea el desarrollo de los programas no gubernamentales.

El próximo cuadro compara los porcentajes de asignación de cada sector gubernamental.

CUADRO 3. Recursos traspasados desde el Estado a las ONG. Comparación entre sectores

ORGANISMO/AÑO	1990	1991	1992	1993	TOTAL
Mideplan	35,0	30,0	25,5	15,3	21,7
Minsal		12,0	1,0	1,7	3,2
M. Agric.	63,5	29,5	19,0	15,1	22,5
Mineduc	1,0	1,5	10,0	1,6	4,3
M. Justicia		17,0	27,4	17,6	
M. Trabajo		15,0	23,0	38,6	26,9
M. Defensa				0,1	0,3
Corfo				0,1	0,3
M. Vivienda		11,0	4,0		3,0
Fondecyt	0,5	0,9	0,5	s/d	0,3
Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Respecto de los mecanismos para la asignación de recursos, se utilizan licitaciones definidas previamente, que durante el gobierno militar se asignaban exclusivamente a empresas privadas.

En segundo lugar de importancia están los fondos concursables, que presentan mayor flexibilidad, pues son las propias ONG quienes presentan propuestas a partir de definiciones globales de los concursos. Finalmente, con montos mucho menos significativos, están las licitaciones cerradas o programas específicos, muchas veces sin continuidad en el tiempo.

En general, la dificultad mayor en la relación ONG-gobierno en el campo del financiamiento, está dada por la inexistencia de mecanismos formales y permanentes de intercambio sobre las prioridades del Estado, y de las opciones efectivas de estos organismos de ofrecer sus mejores experiencias y capacidades, dándose muchos casos de ONG que han cambiado sus orientaciones y temáticas debido a sus necesidades de contar con estos recursos. Otro problema está dado por la consideración, por parte del Estado, de que las ONG funcionen sólo como ejecutores de estos proyectos y que no tengan espacios de intervención en el diseño de los mismos, desaprovechando, nuevamente, su capacidad en ese ámbito (De la Maza y Cancino 1993).

3.3 Financiamiento multilateral

La cooperación internacional en su expresión multilateral se ha realizado, tradicionalmente, a través de los gobiernos. Sin embargo, desde mediados de los ochenta, los organismos multilaterales han ido abriendo cada vez más su vinculación con las ONG, aunque se requiere la garantía los gobiernos respectivos. Se considera que la calidad de los proyectos aumenta por el involucramiento de las ONG, debido a su capacidad para identificar más adecuadamente las necesidades de la comunidad y obtener la participación de ella.

La Comunidad Económica Europea

En el ámbito nacional, la mayor relevancia la ha tenido la Comunidad Económica Europea, la cual mantiene tres líneas con las ONG: la Línea Especial Chile, la línea de apoyo a la democratización y la línea de cofinanciamiento. A su vez, existen otras líneas de campos específicos donde también pueden participar las ONG.

La Línea Especial Chile. Iniciada en 1986, como apoyo a las fuerzas democráticas en el régimen militar, fue continuada durante el gobierno de Aylwin, en la perspectiva de la consolidación democrática. Se le puso fin durante el presente año, aunque se acordó una provisión de 2,5 millones de ECUS para proyectos cofinanciados en Chile.

La Línea de Apoyo a la Democratización. Esta línea, que formalmente estuvo abierta a las ONG, en la práctica se ha orientado a los nacientes organismos creados por el Estado, y su gestión fue realizada prácticamente por la AGCI; por esta vía recibieron recursos los Centros Académicos Independientes (CAI) y sólo marginalmente algunas ONG.

La Línea de Cofinanciamiento con ONG Europeas. Esta línea opera a través de un cofinanciamiento entre ONG europeas y la CEE, sin criterios preestablecidos sobre los países destinatarios, sino dependiendo de los proyectos presentados. En cuanto a los montos, es mucho más significativa que las anteriores y se presenta con una tendencia general al alza.

Otras líneas de apoyo. Las líneas principales corresponden a medio ambiente, actividades VIH/Sida, mujer y desarrollo, descentralización, drogadicción. Se enmarcan en los acuerdos de la Convención de Lomé, por lo que Chile no es prioridad y, además, el sector público tiende a coparla por la vía de presentación de proyectos a través de la AGCI.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

En los últimos quince años, el BID se ha relacionado con las ONG a través del Departamento de Pequeños Proyectos, cuyos montos mínimos son de 500 mil dólares y se han aplicado principalmente a proyectos microempresariales por la vía de créditos blandos.

Su tramitación es larga y requiere de condiciones de viabilidad institucional, ya que no se exigen garantías físicas para el otorgamiento de los créditos. Además, es necesario contar con la anuencia del gobierno, otorgada a través del Ministerio de Hacienda.

A partir de septiembre de 1994 se reestructuró este departamento, generándose tres nuevos: Proyectos sociales y desarrollo sostenido, Programa mujer en el desarrollo, Unidad de poblaciones indígenas y asentamiento humano.

Se mantiene la modalidad de créditos concesionales junto a una estrategia de descentralización del Banco, que permite mayor autonomía a las oficinas regionales para la negociación directa.

Finalmente, se creó la Unidad "Estado y sociedad civil", en la perspectiva de incursionar en el campo del fortalecimiento de la sociedad civil. Sin embargo, la posibilidad de crear a corto plazo un fondo para la sociedad civil no ha encontrado la anuencia de diferentes gobiernos. Por lo tanto, esta iniciativa aún tiene importantes escollos que superar.

Otra de las iniciativas en curso corresponde al Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), que funciona desde 1993 y se enmarca en el contexto de la Iniciativa de las Américas del ex Presidente George Bush. Busca promover la viabilidad económica, política y social de la nueva modalidad de expansión basada en el mercado, buscando mejorar la productividad de sectores que no forman parte del circuito económico estructurado. Apoya proyectos de pequeñas empresas, actividades sociales con impacto en el mercado, promoción de tecnología, contribución de la mujer al desarrollo, innovaciones con valor demostrativo, desarrollo de instituciones, cooperación con otras organizaciones, desarrollo de enfoques flexibles y empresariales. Su accionar se realiza a través de cooperación técnica, desarrollo de recursos humanos y desarrollo de la pequeña empresa.

La participación de las ONG es como ejecutoras de programas del Estado y los préstamos son en condiciones de mercado. No hay un financiamiento hacia programas sociales, pero se pueden apoyar

acciones que converjan hacia ellos (capacitación, transferencia tecnológica, reconversión productiva, etc.).

El Banco Mundial

El Banco Mundial cuenta con un Comité de Enlace ONG-Banco Mundial, que funciona desde 1981, el cual está integrado por autoridades superiores del BM y 26 representantes de ONG de diferentes regiones del mundo, como un foro para influir en la políticas del organismo. Sin embargo, al no formar parte de una estructura formal, no tiene una gravitación de mayor relevancia; más bien, cumple con distribuir información sobre opciones y posibilidades de participación para las ONG.

La participación de las ONG se puede expresar por la vía de identificación de proyectos, como fuente de información para la generación de un proyecto; en el diseño de proyectos, como consultores; en el cofinanciamiento de proyectos; en la implementación de proyectos, como gerentes o contratistas; en monitoreo y evaluación, asistiendo al BM, al gobierno o al ejecutor; como analistas de los problemas del desarrollo.

Actualmente se está instalando una unidad central para ONG, para constituir un Centro de Información Pública. También existe un Fondo de Proyectos Innovadores con dimensión participativa y social, que cofinancia el 50 por ciento de los proyectos. Además, desde 1983 hay un Programa de Pequeños Grants, de monto promedio de 12 mil dólares, para promover el diálogo internacional.

Los organismos multilaterales están priorizando sus objetivos en torno a la superación de la pobreza; sin embargo, no es esperable un gran cambio en la orientación de sus políticas, sino que mantendrán sus condiciones de negociación a través de la priorización de áreas y temáticas que se han definido previamente a la vinculación con las ONG. Pero, por otra parte, en su relación más abierta hacia las ONG van integrando propuestas y experiencias de este sector (De la Maza y Cancino 1995).

4. LA FILANTROPÍA EMPRESARIAL

El desarrollo de la filantropía empresarial en Chile es un campo prácticamente inexplorado en estudios e investigaciones; sólo recientemente comienzan a producirse los primeros acercamientos al tema. Esto corresponde claramente a la inexistencia de una tradición al respecto, en especial si consideramos el importante rol que el Estado tuvo frente a las políticas sociales, así como su papel subsidiario, que también influyó en el mundo empresarial.

En el sector aparece la opción de los empresarios cristianos, específicamente la Unión Social de Empresarios Cristianos, respecto a sensibilizar al sector respecto al rol que les compete en el proceso de modernización actual del Estado y a la aplicación del modelo económico neoliberal, en tanto participantes más activos en el desafío de combatir la pobreza.

Ahora bien, al evaluar las experiencias filantrópicas de empresas específicas, se constata que éstas son minoritarias y que los recursos involucrados no son relevantes, y que no existen políticas concretas para este accionar. En una investigación realizada por ILET, se plantea que

esta actitud poco activa es reconocida en los propios diagnósticos de organismos gremiales y en el discurso público empresarial. Se estima que "la empresa privada ha sido reticente a asumir un papel más activo en este ámbito", particularmente en la visión que tienen sobre el tema las agrupaciones empresariales de inspiración cristiana, quienes recurrentemente están apelando a los valores cristianos de solidaridad con los más necesitados. (Espinoza y Frey 1994)

De la misma forma, en un estudio realizado para MIDEPLAN, al consultar sobre las fuentes de financiamiento de las instituciones privadas que dan asistencia social, se constata que sólo un 17 por ciento de estos recursos provienen del sector empresarial (Cereceda y Vives 1994).

Por otra parte, en el ámbito corporativo se presentan políticas explícitas, con interlocutores diversos, y se da gran relevancia a la identidad pública que ello genera; en el estudio de ILET se plantea que

no se presenta esa misma pasividad a nivel corporativo, donde los principales gremios empresariales han definido políticas de acción social en diferentes ámbitos y con múltiples interlocutores o beneficiarios, otorgándole bastante importancia y visibilidad al tema. (Cereceda y Vives 1994)

En relación con los fundamentos en que se basa la política de donaciones en Chile, la investigación de ILET da cuenta de que

las donaciones que hace la empresa privada dependen en gran medida de la capacidad de gestionar fondos de los agentes intermedios. (Cereceda y Vives 1994)

y que éstas se realizan hacia fundaciones de carácter laico y organizaciones vinculadas a la Iglesia Católica, principalmente.

En este sentido pareciera haber un margen de acción para las ONG no tradicionales que permite hablar de un incipiente "mercado de la beneficencia". (Cereceda y Vives 1994)

En relación con el mundo de las ONG, aquellas que pueden demostrar una práctica con el sector empresarial son instituciones de larga tradición y con un perfil público de alta resonancia, generalmente del tipo filantrópico. Otro sector es el de las corporaciones de desarrollo, en especial aquellas nacidas al alero de algún grupo de empresarios o bien aquellos organismos que directamente se han generado por iniciativa de alguna empresa. De la misma manera, hay algunos centros de derecha que cuentan con aportes empresariales, fundamentalmente por su ligazón político-partidaria.

Por su parte, las ONG que hemos denominado "promocionales" han tenido dificultades para abrirse un espacio con este sector, en primer lugar por sus distancias políticas, pero también por el desconocimiento mutuo y los prejuicios de cada cual respecto de las demás.

En todo caso, lo que se manifiesta preferentemente es una escasa práctica, de carácter espontaneísta, sin un claro diseño frente al posicionamiento público, que se mueve entre las motivaciones religiosas o éticas y las ventajas económicas y sociales del mercado de las donaciones.

4.1 Tratamiento tributario de las donaciones

Siguiendo las alternativas existentes para el financiamiento de las ONG por parte de las empresas, hemos optado por hacer un ordenamiento general de las opciones actuales en la normativa vigente respecto al tratamiento tributario de las donaciones.⁴

La legislación vigente de donaciones en bienes o en dineros no contempla mecanismos especiales de franquicias tributarias para las ONG. No obstante ello, en la medida en que las ONG cuentan con la personalidad jurídica de corporación o fundación, ambas de derecho privado y sin fines de lucro, pueden acceder a ellas. En este marco existe una serie de disposiciones legales que establecen beneficios tributarios en favor de contribuyentes que efectúen donaciones a determinadas instituciones o para ciertos fines, colaborando al financiamiento de las instituciones receptoras de la donación.

Estos beneficios han sido concebidos, algunos como una deducción de la base imponible sobre la cual se aplican los impuestos que afectan a las personas que efectúan tales erogaciones, y otros como un crédito en contra de los referidos tributos. Los aspectos procedimentales de estas normas, en la mayoría de los casos se encuentran normados en diversos reglamentos de distintos ministerios. Sus aspectos tributarios han sido regulados en diversas circulares del Servicio de Impuestos Internos, las que han sido refundidas en la Circular 24 de 1993.

⁴ La información presentada corresponde a un trabajo realizado por Sergio Espinoza M., gerente del departamento de asesoría tributaria de Price Water House, para el seminario "Innovación en las organizaciones privadas sin fines de lucro", organizado por PARTICIPA, con el patrocinio de MIDEPLAN, Fundación Paz Ciudadana, Taller de Cooperación al Desarrollo, ACCION y ASONG, realizado en octubre de 1993 en Santiago.

Donaciones rebajables como Gasto de la Renta Líquida Imponible de Primera Categoría

Artículo 31 N° 7 de la Ley de la Renta. Esta donación puede ser en dinero o en especies. Sus receptores son establecimientos que desarrollan programas de instrucción básica o media gratuita, técnica-profesional o universitaria en el país, ya sean privados o fiscales; comités habitacionales comunales; entidades autónomas de derecho público con personalidad jurídica, y otras entidades específicas.

Las ONG que cuentan con la personalidad jurídica de Organismos Técnicos Especializados (OTE) debieran poder manejar esta opción.

Artículo 47 letra a) del Decreto Ley N° 3.063 sobre rentas municipales. Esta donación debe ser en dinero. Sus receptores son establecimientos educacionales, hogares estudiantiles, establecimientos que realicen prestaciones de salud y centros de atención a menores.

En este caso, si consideramos que las ONG desarrollan programas de salud, así como también existen centros que trabajan con niños y/o jóvenes, sería posible que se acogieran a esta opción.

Artículo 47 letra b) del Decreto Ley N° 3.063, reglamentado por Decreto Supremo N° 282 de 1984, del Ministerio de Educación. La donación debe ser en dinero. Sus receptores son establecimientos privados de educación, reconocidos por el Estado como cooperadores de la función educacional del Estado; establecimientos educacionales regidos por el título XXXIII, libro I, Código Civil, de corporaciones y fundaciones; y establecimientos de educación superior creados por ley.

Las ONG que son fundaciones o corporaciones abocadas a desarrollar un proyecto de contenido educacional, o bien aquellas que actúen como establecimientos privados de educación, tienen la opción de utilizar este mecanismo.

Artículo 47, letra b) del Decreto Ley N° 3.063 de 1979. La donación debe ser en dinero. Sus receptores son establecimientos de educación superior reconocidos por el Estado; FONDECYT; instituciones sin fines de lucro cuyo objeto sea la creación, investigación o difusión de las artes y las ciencias; instituciones sin fines de lucro que realicen programas de acción social en beneficio exclusivo de los sectores de mayor necesidad.

En este caso, la opción se presenta para prácticamente la totalidad de las ONG, en la medida en que son corporaciones sin fines de lucro y que en sus programas se desarrollan tanto actividades vinculados a las ciencias y al arte, como especialmente de acción social hacia los sectores más pobres.

Artículo 47, letra c) del Decreto Ley N° 3.063 de 1979. La donación debe ser en dinero. Sus receptores son centros privados de atención de menores y establecimientos de atención de ancianos.

Aquí la opción corresponde a las ONG que trabajen con niños y jóvenes, o con ancianos.

Artículo 10 de la Ley N° 18.830. La donación debe ser en dinero. Sus receptores son personas jurídicas sin fines de lucro que mantengan talleres protegidos para deficientes mentales, principalmente de familias de menores recursos, que desarrollen actividades laborales con fines terapéuticos.

Esta posibilidad puede ser utilizada por las ONG en tanto son personas jurídicas sin fines de lucro, y si llevan a cabo proyectos de capacitación laboral para deficientes mentales.

Donaciones que permiten un crédito en contra de los impuestos

Artículo 8º de la Ley Nº 18.985. La donación debe ser en dinero. Sus receptores son universidades e institutos profesionales estatales y particulares reconocidos por el Estado; corporaciones y fundaciones sin fines de lucro cuyo objeto exclusivo es la investigación, desarrollo, y difusión de la cultura y el arte.

Constituye una opción para las ONG en tanto corporaciones y fundaciones sin fines de lucro, enfocadas a actividades artístico-culturales.

Artículo 3º de la Ley Nº 19.247. La donación debe ser en dinero. Sus receptores son uno o más de los establecimientos educacionales administrados directamente por las municipalidades o por sus corporaciones; los establecimientos de educación media técnico-profesional administrados de conformidad con el Decreto Ley Nº 3.166 de 1980; las instituciones colaboradoras del Servicio Nacional de Menores que no tengan fines de lucro; los establecimientos de educación pre-básica gratuitos de propiedad de las municipalidades, de la Junta Nacional de Jardines Infantiles o de corporaciones o fundaciones privadas sin fines de lucro, con fines educacionales; los establecimientos educacionales subvencionados, mantenidos por corporaciones o fundaciones sin fines de lucro.

Alternativa para las ONG en tanto corporaciones o fundaciones sin fines de lucro, cuyos objetivos sean educacionales. El proyecto deberá contar con la aprobación del Intendente de la Región del domicilio del beneficiario, es decir, de la ONG que recibiría la donación.

Como se puede observar, las disposiciones tributarias para las donaciones son escasas y no implican beneficios muy relevantes para el donante; por otra parte, los procedimientos para efectuarlas son engorrosos y muy burocráticos. Además, se repite el hecho de que aquellas organizaciones con acceso a estas opciones son las de tradición asistencial, producto de las relaciones que han ido generando con el sector empresarial.

Por otra parte, las ONG promocionales no cuentan con canales fluidos para el acceso a estas franquicias; en general, son percibidas por los empresarios como ONG sesgadas políticamente hacia el mundo de izquierda; por lo tanto, tienen dificultades reales para llegar al sector.

En el caso de las ONG empresariales, obviamente encuentran un campo mucho más propicio, por estar insertas en el mismo sector y ser funcionales a éste. En cuanto a las corporaciones de desarrollo, sin tener antecedentes específicos, nos permitimos afirmar que las posibilidades son mayores, en especial con el mundo empresarial regional.

Así, lo que observamos es que cabría abrir un debate informado sobre las disposiciones tributarias para las donaciones, con la participación de los propios actores involucrados —empresarios y ONG de las distintas vertientes—, actores gubernamentales y el mundo parlamentario, para buscar mejores alternativas que hagan más efectivo y eficiente el uso de estos mecanismos, y permitan derribar mitos y desencuentros entre las partes (Cancino 1994).

5. SITUACIÓN JURÍDICA

Las ONG no han contado con una personalidad jurídica propia, sino que han optado por aquellas alternativas legales existentes que se han acercado más adecuadamente a sus realidades.

5.1 Figuras jurídicas más recurrentes

En general, las opciones más elegibles corresponden a las corporaciones y a las fundaciones sin fines de lucro. A continuación presentamos una caracterización de las tres figuras jurídicas más recurrentemente utilizadas por estas entidades.

CORPORACIÓN

<i>Aspectos</i>	<i>Caracterización</i>
Definición	Agrupación permanente de una pluralidad de personas que persiguen fines ideales o no lucrativos.
Elementos básicos	Tiene como elemento básico la reunión o agrupamiento de una colectividad de individuos. Está constituida por asociados.
Conformación	Nace por la reunión de personas que se gobiernan por sí mismas, con voluntad propia.
Patrimonio	Su patrimonio está conformado por los aportes de sus miembros.
Objetivo	El fin social es determinado por sus propios miembros.
Autoridades	La autoridad máxima, en su estructura interna, es la Asamblea General de Socios, que elige al directorio de la institución, el cual administra el patrimonio de la corporación.

FUNDACIONES

<i>Aspectos</i>	<i>Caracterización</i>
Definición	Destinación de un patrimonio o conjunto de bienes al cumplimiento de uno o más fines de beneficencia determinado, cuyo logro se encarga a administradores, que deben velar por que los bienes se empleen en los fines señalados por el o los fundadores.
Elementos básicos	Se define por el patrimonio que se dirige a un fin. Sólo hay destinatarios.
Conformación	Se constituyen mediante el acto del o los fundadores, quienes regulan, además, el gobierno y administración de la misma.
Patrimonio	Su patrimonio surge proporcionado por el o los fundadores.
Objetivo	El o los fundadores determinan el fin de la entidad.
Autoridades	Sólo existen los administradores designados por el o los fundadores, y los destinatarios directos o indirectos de los beneficios; no hay socios o miembros que formen una asamblea o elijan un directorio.

SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA

<i>Aspectos</i>	<i>Caracterización</i>
Definición	Es aquella en que todos los socios administran por sí o por mandatarios elegidos de común acuerdo y en que la responsabilidad de los socios está limitado al monto de sus aportes o a la suma que, a más de éstos, se determina en los estatutos sociales.
Elementos básicos	La responsabilidad personal de los socios queda limitada a sus aportes o a la suma que, a más de éstos, se indique.
Conformación	Se conforma con un máximo de 50 asociados.
Patrimonio	El capital está representado por partes o cuotas sociales que no son negociables y cuya transferencia se somete a restricciones.
Objetivo	Los socios determinan el fin de la sociedad.
Autoridades	Los socios establecen su administración.

5.2 Desarrollo de las figuras jurídicas

En general, lo que se observa es que aquellas ONG constituidas antes de 1973 optaron mayoritariamente por conformarse como corporaciones o fundaciones, tomando en cuenta que existía un marco legal de regulación de sus actividades y que no se presentaban mayores dificultades para el acceso a éste.

Durante el régimen militar, la tendencia principal fue a la conformación de sociedades de responsabilidad limitada, ya que los procedimientos para alcanzar las otras dos estructuras requerían de tramitaciones muy engorrosas e implicaban un largo tiempo de espera; por otra parte, también se menciona el hecho de que debido a los problemas políticos de entonces —allanamientos, cierres, etc.—, la sociedad de responsabilidad limitada permitía un mejor resguardo, porque se atentaba contra la propiedad privada si es se intervenía alguna de ellas.

De la misma manera, se presentaba el hecho de que si se entregaban los antecedentes para obtener personalidad jurídica de corporación o fundación, se investigaban los datos de las personas que las solicitaban y, dado el contexto político, esto implicaba un riesgo muy alto. Cabe destacar que todas aquellas ONG creadas en los años de la dictadura militar y que intentaron acogerse a esta legalidad, no alcanzaron ningún resultado positivo.

5.3 El estatuto tipo para ONG

Posteriormente, y ya en democracia, se generó un estatuto tipo para las ONG (Decreto Supremo N° 292 del 19 de marzo de 1993), desde MIDEPLAN y con la participación del Comité Consultivo de ONG, entidad que reunía a un grupo de ONG seleccionadas por ese ministerio.

El estatuto tipo mantuvo la figura de la corporación de derecho privado sin fines de lucro, con la ventaja de eliminar una serie de trabas burocráticas y agilizar la obtención de éste en un tiempo más reducido. De la misma manera, se redujeron los costos de los trámites. Estas nuevas condiciones permitieron un canal más ágil y rápido para el acceso a esta figura jurídica, pero no ofrecieron una estructura legal que se adecuara efectivamente a la naturaleza y funcionamiento de estas instituciones.

En este sentido, la principal dificultad de esta figura jurídica corresponde al caso de los miembros que componen el directorio de las corporaciones de derecho privado. Esto se manifiesta a través del fundamento jurídico que niega la posibilidad de que los directores sean remunerados, debido al carácter no lucrativo de las corporaciones.

De hecho, el Consejo de Defensa del Estado sostiene que no es aceptable que los fines de una corporación den motivos para que los directores obtengan beneficios pecuniarios, ya que se infringiría la disposición legal de que los bienes de una corporación no pertenecen en todo ni en parte a ninguno de los individuos que la componen. Esta situación no se compadece con el hecho de que la mayoría de los directores de las ONG forman parte de los equipos que trabajan en el desarrollo de los programas y proyectos y, por tanto, es una negación al ejercicio de su profesión o especialidad —dada su calidad de socios— y a la justa retribución remunerada por parte de la institución a la labor que desempeñan.

5.4 Principales problemas

Lo anteriormente mencionado promueve el desarrollo de modalidades jurídicas paralelas a la corporación, ya que se ha tenido que optar por la creación y/o mantenimiento de una sociedad de responsabilidad limitada, la cual está constituida por los directores, para que éstos puedan ser contratados por la corporación y ejerzan sus funciones profesionales remuneradamente. Claramente esto representa una distorsión avalada por una estructura legal que no da cuenta de esta realidad y que, finalmente, fomenta la recurrencia a subterfugios jurídicos que se adecuen a la estructura de funcionamiento.

Se han venido produciendo, así, distintas figuras complejas que permiten una organización acorde con las exigencias legales existentes. Esto complejiza, entre otras cosas, las relaciones con los distintos estamentos gubernamentales, como también con las entidades internacionales que los apoyan, en cuanto a la transferencia de recursos.

Se requiere, entonces, desarrollar una figura jurídica propia que dé cuenta de las diferentes expresiones de estos organismos y que, más que "encasillar" arbitrariamente sus funciones y atribuciones, les permita un despliegue adecuado a sus propias realidades.

6. LOS PRINCIPALES DESAFÍOS

Al observar el desarrollo que han alcanzado las ONG en Chile, teniendo en consideración las distintas etapas históricas en que se han constituido, podemos afirmar que lo más destacable es el hecho de que exista un universo relevante de estas organizaciones, tanto cuantitativa como cualitativamente importante en el país.

Es importante destacar, también, que el mayor perfil de este tipo de instituciones se alcanza a partir de la constitución de las ONG creadas con posterioridad a 1973. De hecho, las modalidades de relación con el Estado, así como la existencia de recursos para el sector —aunque no sean privilegiados específicamente— y el desarrollo de un marco legal —insuficiente aún— se gestan a partir del impulso que este tipo de ONG alcanza en el país.

Por otra parte, aunque existan diversos prejuicios respecto al rol y la labor que ha desempeñado este tipo de organismos —en especial de parte del mundo de la derecha partidaria— o bien de desinformación por parte del público general, no se puede desconocer que las ONG tienen un sitio en el campo del desarrollo social en este país. Este es ampliamente reconocido internacionalmente, tanto en los canales no gubernamentales, como bilaterales y multilaterales.

6.1 La identidad pública del sector

Considerando los diversos tipos que se han ido generando a nivel de estas instituciones, también los desafíos que enfrentan son diferenciados. Sin embargo, existe uno que es común y es el relativo a la identidad pública del sector. En este sentido, es necesario romper mitos e imágenes, y promover un conocimiento más preciso sobre el rol y el accionar que estos organismos desempeñan, dado que existe mucha ignorancia sobre ellos, particularmente entre los actores públicos y privados, así como en general en el público masivo.

En este sentido, aunque sea una obviedad decirlo, el que no exista una denominación única para este tipo de entidades y, por tanto, que no haya una identidad pública expresa, fomenta el desconocimiento sobre su papel. Por otra parte, esta situación no sólo es respecto de otros actores hacia las ONG. También constatamos que ellas mismas se reconocen como organismos distintos entre sí. El hecho de que algunas se autodenominen ONG, otras corporaciones, otras fundaciones, etc., promueve la falta de una imagen pública común.

Esta cuestión influye decisivamente en la importancia que se les asigna en la agenda pública nacional a las ONG, en el tipo de alianzas que les es posible generar con los diferentes actores que inciden en el desarrollo nacional, en el perfil público con que se presentan y/o son presentados y, en definitiva, en el poder socio-político que tienen realmente.

6.2 El fortalecimiento institucional

La identidad pública del sector requiere de un proceso de fortalecimiento institucional, a través de un perfil gremial común. Es decir, cómo se logra que exista un espacio común para buscar las mejores oportunidades legales, financieras y de presencia pública para todas aquellas organizaciones con estructuras y objetivos generales que apuntan —desde distintas perspectivas— a apoyar el desarrollo social en el país.

Al respecto, es importante mencionar que, probablemente, un número importante de estas instituciones no considera que esto sea prioritario, en la medida en que sus desarrollos particulares se han venido produciendo —con mayor o menor dificultad— de manera sostenida en el tiempo. Otro elemento que dificulta esta posibilidad es la vertiente ideológica de la cual proviene cada ONG. En este sentido, no podemos obviar las diferencias tajantes que se dan en este marco. Sin embargo, si se generara un marco común amplio respecto a los desafíos nacionales frente a los problemas de la extrema pobreza y las necesidades urgentes que enfrenta el país, para efectivamente alcanzar un desarrollo sustentable, sería probable diseñar estrategias comunes a estas instituciones e ir generando un espacio nacional, regional y comunal del desarrollo social privado.

6.3 Un debate sobre el desarrollo nacional

Las ONG de las distintas vertientes cuentan con experiencias acumuladas que permiten ofrecer diferentes enfoques y miradas acerca del modelo de desarrollo nacional imperante, con una perspectiva crítica. Están en condiciones de elaborar propuestas que consideren los micro-espacios regionales y comunales, así como temas y sectores sociales que, en la gran política, muchas veces no son considerados.

En este sentido, las posibilidades de gestar un debate que involucre a organizaciones intermedias, actores sociales, técnicos, profesionales, universidades, empresarios, parlamentarios, autoridades gubernamentales, para producir un diálogo efectivo entre la ciudadanía, podría ser una tarea relevante para el sector.

Sin embargo, los esfuerzos que esto implica requieren de niveles de coordinación y cooperación entre las ONG. Es necesaria una alta disposición a dejar de lado posiciones contrapuestas y trabajar en torno a objetivos comunes dirigidos a la superación de la pobreza y a la integración de los sectores sociales más afectados por el modelo imperante.

6.4 Articulación con otros actores

La potenciación del trabajo realizado por las ONG requiere de alianzas e interlocución con los diferentes actores que inciden en la definición y en las decisiones de las políticas sociales nacionales. En este sentido, la relación con el Estado, con el mundo parlamentario, con las universidades, con las organizaciones sociales, con los empresarios, las iglesias, entre otros, requiere de un tratamiento con mirada estratégica de parte del sector.

Así, un desafío permanente es generar modalidades de encuentro y diálogo en los que se considere los distintos intereses de cada sector, se demuestre capacidad técnica y conocimiento de las realidades sociales específicas, y se elaboren planteamientos propositivos y críticos ante la agenda pública. De esta de manera se podrá ir contribuyendo a ella, así como también influyendo sobre ella.

Es cierto que son muchas las dificultades que existen al respecto y que también son innumerables los problemas que se presentan, especialmente en el ámbito de la interlocución entre las ONG y otros actores. Finalmente, espacios de este tipo sólo se lograrán a partir de la iniciativa que desarrollen efectivamente las ONG.

6.5 Innovaciones en el desarrollo social

La participación de las ONG en el desarrollo social en nuestro país corresponde a la iniciativa privada sin fines de lucro. Y si en los procesos de modernización que vive el país se destaca de manera preponderante el rol de los privados en el desarrollo nacional, se debe fortalecer el rol de las ONG en el campo de las políticas sociales.

De hecho, múltiples experiencias que se están llevando a cabo en todo el territorio cuentan con el concurso de las ONG. Sin embargo, el papel que se les asigna es básicamente de ejecutores de proyectos gubernamentales.

Se requiere, entonces, perfilar a las ONG con una competencia técnica y profesional que dé cuenta del conocimiento y experiencia acumulada, de la calidad de sus servicios, y de la sintonía y cercanía hacia el mundo social. En este sentido, es relevante destacar y difundir aquellas iniciativas de carácter comunal y regional de las ONG que ofrecen soluciones innovativas y de mayor participación de la ciudadanía.

6.6 Capacitación y formación

De la misma manera, hay que diseñar modalidades de capacitación y formación para el sector que apunten a perfeccionar las prácticas actuales, especialmente en torno a los procesos de descentralización, así como de los temas emergentes, en especial los relativos a medio ambiente, género, juventud, microempresas, entre otros.

El intercambio de experiencias y una reflexión sistemática sobre los quehaceres específicos de las ONG pueden ser una base inicial para avanzar en este proceso. Así, el compartir colectivamente información sobre las gestiones administrativas, el uso de la infraestructura, los recursos humanos disponibles, las relaciones con otros actores, la búsqueda de recursos, etc., permitirían un análisis común de los alcances y limitaciones de cada tema, la identificación de aquellas modalidades más eficientes y efectivas, y la promoción de un intercambio permanente entre ONG.

6.7 Las relaciones con el Estado

En el proceso de vinculación que se ha venido dando entre las ONG y el Estado a partir del año 1990, se ha ido detectando una serie de limitaciones que deben perfeccionarse. Aunque no se puede desconocer el hecho de que estas relaciones se están realizando en forma sostenida en el tiempo, no podemos dejar de mencionar los problemas que se han venido manifestando.

Una de las primeras dificultades que observamos se refiere a la entrega de información a tiempo sobre las modalidades y fechas de las oportunidades de participación para las ONG. Esto es mayormente complejo en el caso de las distintas regiones del país. Así, habiendo recursos gubernamentales disponibles, muchas veces sucede que los antecedentes llegan con retraso, cuestión que impide contar con plazos adecuados para presentar propuestas de mayor calidad y, por lo tanto, estar en disposición de competir con otros actores en mejores condiciones.

Se requiere, entonces, de un esfuerzo común entre las ONG y los canales gubernamentales correspondientes, de manera de contar con la información adecuadamente. La responsabilidad mayor por ello recae en las entidades de gobierno, ya que al agilizar la entrega de los antecedentes en los tiempos definidos, pueden contar con propuestas más efectivas. Por su parte, las ONG podrían generar mecanismos informativos para canalizar, entre ellas, y de manera más eficiente, los datos de postulación.

Otro punto que aparece relevante es el correspondiente a las prioridades temáticas y sectoriales sobre políticas sociales de parte del gobierno. Al respecto, la generación de espacios de diálogo e interlocución efectiva para intercambiar opiniones y, en definitiva, tomar en consideración las observaciones de las ONG sobre los diseños gubernamentales, debiera ser considerada como un mecanismo de consulta que potenciaría el propio trabajo gubernamental, ya que las ONG cuentan con un conocimiento de terreno y de cercanía a los beneficiarios que debe ser valorizado. De esta manera, el rol asignado por el gobierno a las ONG como ejecutores se ampliaría al de "consultores" en políticas sociales nacionales, regionales y comunales.

En relación con los ítemes de recursos que se contemplan en los proyectos gubernamentales, en la gran mayoría de los casos no se considera el aporte para fortalecimiento institucional, cuestión que influye decisivamente en los presupuestos internos de las ONG e incide en el mantenimiento de equipos profesionales estables. De hecho, este factor promueve la existencia de grupos de técnicos y profesionales que rotan y son contratados proyecto a proyecto, con el perjuicio que esto implica para las ONG, en el sentido de no poder tener un *staff* permanente.

Esto mismo obstaculiza los procesos de reflexión interna de las ONG sobre la práctica que van realizando en cada proyecto. Por tanto, hay una tendencia a que no se potencien los espacios de investigación-acción y, en este sentido, que las ONG vayan perdiendo su capacidad de análisis sistemático sobre su propio quehacer. Esto último es relevante en la medida en que se va perdiendo riqueza en el trabajo y no se va generando una acumulación objetiva sobre los resultados alcanzados y, a partir de ello, un perfeccionamiento de las limitaciones observadas.

Finalmente, en la relación gobierno-ONG es necesario revisar el estatus que el propio gobierno le ha asignado a la entidad gubernamental que se vincula con éstas, así como los servicios que esta oficina ofrece a las ONG.

6.8 Las fuentes de financiamiento

Este es probablemente uno de los desafíos que cruzan a todos los anteriores, debido a las manifestaciones concretas que ello genera en todo el quehacer de las ONG. Su principal canal de financiamiento es la cooperación internacional, y ésta ha tenido una reducción efectiva hacia la mayoría

de las instituciones que la reciben. No son pocas las dificultades que esto ha generado, como reducción del personal administrativo, profesionales y técnicos a jornadas parciales, inestabilidad en la proyección de mediano y largo plazo, capacidad limitada para los procesos de reflexión interna, entre otros.

En este cambio de la cooperación internacional hacia las ONG, se han abierto los canales de recursos gubernamentales y se empieza a abrir el canal de la filantropía local. En este sentido, las ONG se encuentran en un proceso de ajuste, buscando diversificar sus alternativas de financiamiento a partir de estas tres opciones, e incluso experimentando en la venta de servicios y el desarrollo de consultorías.

El camino que visualizamos es la ampliación de los criterios de negociación y de estrategias por parte de las ONG para la búsqueda de recursos y, por sobre todo, la demostración de niveles de eficiencia y capacidad cierta en los ámbitos en que actúan. Esto no implica "probar" cualquier tipo de proyecto, sino buscar nichos de especialización, y tender a la interasociatividad entre las ONG para poder asumir mayores y mejores proyectos y programas. A la vez, generar vínculos con otros actores —universidades, institutos profesionales, organizaciones sociales, municipalidades, organismos gubernamentales regionales y comunales—, que permitirán alcanzar mejores resultados de acuerdo a los niveles exigidos.

6.9 El desarrollo de mecanismos de *lobby*

La implementación de una estrategia no gubernamental respecto a todo el entorno de la cooperación al desarrollo, tanto en su versión de la cooperación internacional como de la cooperación gubernamental, de la filantropía local y de otras alternativas innovadoras, requiere que las ONG amplíen sus espacios de interlocución, sus canales de información y, principalmente, sus redes de ayuda y aliados.

Así, la constitución de redes de influencia que incorporen a los diferentes actores que inciden en la toma de decisiones sobre las políticas sociales nacionales, así como las relativas a cooperación internacional, es fundamental para tener una mejor llegada y un mayor acceso a estos niveles.

Esto implica desarrollar mecanismos de *lobby* con personeros gubernamentales, con el mundo parlamentario, con organismos internacionales, entre otros, promoviendo una gestión permanente y eficiente para con estos actores.

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

El desarrollo del sector no gubernamental en Chile es una apuesta de mediano y largo plazo que cuenta con una trayectoria histórica desde principios de siglo en el país y que se vio fortalecida a partir de la década de los sesenta, con una gran preponderancia cuantitativa y cualitativa desde los años setenta.

La influencia que han tenido los hechos históricos nacionales son claros y relevantes. No podemos dejar de recalcar la incidencia del régimen militar, de la solidaridad internacional hacia las posiciones democráticas y de los actuales gobiernos democráticos, a partir de 1990.

Es cierto que el perfil del sector sigue siendo complejo, en la medida en que existen distintas denominaciones para él y sus entidades: ONG, corporaciones, fundaciones, asociaciones civiles para el desarrollo, etc. De la misma manera, los propios actores que participan del sector no siempre se sienten identificados por un patrón común. Sin embargo, consideramos que se ha ido gestando un universo que efectúa cotidianamente sus aportes específicos al desarrollo social nacional. A pesar de las múltiples dificultades que ha debido enfrentar, existe un espacio de expresión nacional, regional y comunal de la iniciativa privada sin fines de lucro, que desde distintas perspectivas y lógicas de funcionamiento hace entrega de un valioso aporte que aún no es validado en su justa medida por la ciudadanía y por los principales actores nacionales.

Las primeras impresiones —a partir de la vuelta a la democracia— respecto a que este sector tendería a desaparecer, pueden quedar descartadas. Es cierto que muchas organizaciones han debido replantearse y reacondicionarse a la situación actual. Tampoco podemos desconocer que un número importante de las instituciones creadas en los años del gobierno militar han desaparecido, pero igualmente debemos destacar la creación de organizaciones a partir de 1990.

De la misma manera, sabemos que hay mucho por perfeccionar y que los servicios deben ser cada vez más eficientes y efectivos, pero esto no sólo requiere de la voluntad y la capacidad de estas instituciones. También debe implicar a todos aquellos actores y sectores de la vida nacional que influyen y toman decisiones en las políticas de desarrollo nacional.

No se puede seguir pensando que estos organismos sólo tienen como función salvaguardar los espacios laborales de un grupo de profesionales y técnicos que no están insertos en el aparato público o en la empresa privada. Más bien, es necesario mirar al sector como gran aporte y un potencial relevante que apoya la búsqueda de más y mejores soluciones para la superación de la pobreza y la integración efectiva de importantes contingentes de personas que se encuentran marginados del actual sistema.

De la misma manera, hay que reconocer la experiencia acumulada en el desarrollo de soluciones locales de estas entidades, donde muchas veces no tienen llegada las políticas gubernamentales o el aporte de la empresa privada. Así, las ONG, las corporaciones, las fundaciones o las asociaciones civiles para el desarrollo, según como se las quiera denominar, representan un capital de recursos humanos del mundo privado sin fines de lucro que debe ser valorado y apoyado para la continuación de su labor en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- CANCINO, B. 1993. *La cooperación internacional en Chile: Relaciones entre agencias donantes y organismos no gubernamentales*. Santiago: Taller de Cooperación al Desarrollo/IAF.
- CANCINO, B. 1994. *Alternativas de financiamiento para ONG en Chile*. Santiago: ACCION A.G.
- CERECEDA, L. Y C. VIVES. 1994. *Instituciones privadas de asistencia social*. Santiago: MIDEPLAN.
- DE LA MAZA, G. Y B. CANCINO. 1995. *Perspectiva de los ONG y financiamiento en Chile*. Santiago: Taller de Cooperación al Desarrollo.
- ESPIÑOZA, M. Y A. FREY. 1994. *Empresariado y filantropía: percepciones del actor empresarial*. Santiago: ILET.
- LEIVA, F. 1995. "Los límites de la actual estrategia de lucha contra la pobreza y el dilema de las ONG". En: *Documentos de análisis 7*. Santiago: Taller de Reflexión PAS.
- MIRANDA, B. Y G. CANCINO. 1993. *Organismos No Gubernamentales en el Chile de los 90. Realidad regional de la cooperación al desarrollo*. Santiago: Taller de Cooperación al Desarrollo.
- SOURCY, N. 1990. "La cooperación no gubernamental al desarrollo. El caso de Canadá". En: *Revista de Cooperación Internacional al Desarrollo 6*. Santiago: Taller de Cooperación al Desarrollo.
- VIVES, C. 1984. *La acción social de la Iglesia: elementos para definir un marco sociológico*. Santiago: DAS.

POLITICAS SOCIALES DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

José Arocena

Dpto. de Ciencias Sociales, Universidad Católica del Uruguay / CLAEH

Montevideo, Uruguay

La humanidad entera, y particularmente el llamado Tercer Mundo, están hoy más que nunca interpelados por el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población. El crecimiento ininterrumpido que conocieron las sociedades ricas desde los años siguientes al fin de la Segunda Guerra Mundial no impidió el desarrollo de la pobreza y del hambre en el resto del mundo. Más aún: los mismos países industrializados vieron surgir dentro de sus fronteras importantes sectores marginados, llegando en la actualidad a fenómenos de exclusión social debidos a un complejo conjunto de factores.

La falta de equidad en la retribución del trabajo, la existencia de necesidades básicas insatisfechas, la insuficiencia de las prestaciones estatales, son signos de una problemática social no resuelta. Esta situación se genera independientemente de los sistemas de producción, de las políticas económicas, de las posiciones ideológicas.

En todos los países del mundo, al este y al oeste, al norte y al sur, existe una problemática social *específica* cuya solución no se encontrará si se considera lo social como un subproducto del eventual éxito de políticas económicas. "Lo social está condicionado por lo económico, pero no es un simple efecto mecánico de lo que suceda en materia de crecimiento" (Terra 1990:8-12).

Por otro lado, se constata en general un relativo fracaso de las políticas sociales impulsadas por un Estado intervencionista comúnmente llamado Estado de bienestar o Estado-providencia (Rosanvallon 1981). Hoy asistimos, en la inmensa mayoría de los países, a importantes reducciones de los presupuestos destinados a financiar las políticas sociales. Frente a la difícil coyuntura que vive la humanidad, frente al aumento de la pobreza en el mundo, frente a la creciente marginación de sectores cada vez más importantes de la población, no existen instrumentos de políticas sociales adaptados a las exigencias de los nuevos tiempos.

Estos son los puntos de partida necesarios para aproximarse a los problemas que presenta la dimensión social en la vida del hombre contemporáneo. Ello quiere decir que en esta materia es necesario inventar, crear, innovar, salir de los caminos conocidos. No sirven más las recetas provenientes de un Estado más o menos paternalista, pero tampoco alcanza con esperar los efectos positivos del crecimiento económico.

Comenzaremos por recordar algunas ideas de dos autores contemporáneos que nos parecen singularmente sugerentes: el francés Pierre Rosanvallon y el chileno Luis Razeto. En segundo término, propondremos un conjunto de reflexiones que está realizando un equipo de investigadores del CNRS francés sobre servicios de proximidad y economía solidaria. Finalmente, plantaremos algunas líneas de reflexión sobre los ejes que me parecen centrales para tratar esta temática.

DOS AUTORES CONTEMPORÁNEOS

Indudablemente, entre Pierre Rosanvallon y Luis Razeto hay importantes coincidencias. Ambos llegan a constataciones muy cercanas sobre la existencia y desarrollo del llamado *sector solidario*. La tendencia de Rosanvallon a afirmar la importancia de lo "privado-colectivo", de las redes de relaciones, de la

superación de la alternativa estatización/privatización, coincide en Razeto con la definición del sector solidario de la economía, con la significación que otorga a las relaciones económicas, con la afirmación de un concepto complejo de mercado que no se agota en el mercado de intercambios.

Pierre Rosanvallon (1981) desarrolla una fuerte crítica a John Rawls, afirmando que los planteamientos de este autor revisten una gran importancia, pero en el fondo suponen la negación de lo social:

Hay que tomar en serio a Rawls, Nozick, Buchanan y a todos sus epígonos. No se trata solamente de una moda pasajera... Todos estos autores se han vuelto creíbles a causa de la conmoción que sacude en todas partes las raíces más profundas del Estado-providencia. No es exagerado decir que ellos son actualmente los únicos que piensan más allá del Estado-providencia. En esto consiste su fuerza.

La crítica de Rosanvallon se basa en la afirmación de Rawls sobre el "velo de ignorancia" que comanda la elección de los principios de justicia (Rosanvallon 1981:117-18). Es ampliamente conocido el punto de partida de Rawls: la posición original —hipotética o ficticia— en la que todos los individuos son iguales. La pregunta lógica es: ¿en virtud de qué principios de justicia los individuos pasarán de esa "posición original" igualitaria a una nueva posición diferenciada?

Para Rawls, la elección de esos principios se hace sin conocer la posición social que cada individuo ocupará en la "vida real". A este no conocimiento Rawls llama "velo de ignorancia". Rosanvallon interpreta este "velo de ignorancia" como algo característico y necesario en el planteo de Rawls, que lleva a concebir las relaciones sociales como puramente simétricas y neutras, y a los individuos como si fueran "un todo perfecto y solitario" que interactúa mecánicamente entre sí. Esto —sostiene Rosanvallon— es negar lo social, es olvidar que los individuos no piensan y no desean más que en relación con lo que piensan y desean los otros.

Después de criticar estos aspectos básicos de la teoría rawlsiana de la justicia, Rosanvallon propone una forma de superar el Estado-providencia y alcanzar lo que él llama la "sociedad solidaria". Este concepto de sociedad solidaria se plantea como una alternativa al Estado-providencia. Pero lo importante es lo que señala Rosanvallon como el perfil y las características de esa sociedad solidaria. Son cuatro las metas por cumplir si se pretende superar la lógica del Estado-providencia y establecer una sociedad solidaria:

- salir de la alternativa privatización/estatización,
- reducir la demanda de Estado,
- reencastar la solidaridad en la sociedad,
- aumentar la visibilidad social.

En el primer punto, Rosanvallon propone superar la forma clásica de plantear el dilema privatización/estatización, redefiniendo las fronteras del Estado y su relación con la sociedad.

Según Rosanvallon, la nueva relación Estado/sociedad pasa, en primer lugar, por la reducción de la demanda de Estado. Es necesario construir una sociedad más flexible. El Estado-providencia ha creado una gran rigidez social estructurada en torno a dos polos: el mercado y el Estado. Salir de esa rigidez supone una sociedad civil más "espesa" y la construcción de espacios de solidaridad e intercambio que puedan ser encastrados en la sociedad. La única manera no regresiva de llegar a esta nueva forma de relación entre Estado y sociedad es desarrollar servicios públicos llevados adelante por iniciativas colectivas de la sociedad civil:

Cuando se agrupan individuos para prestarse un servicio a ellos mismos, un "servicio público" habitualmente suministrado por una institución especializada, el Estado reconoce, sobre todo bajo la forma de deducción fiscal, que esa iniciativa "privada" cumple una función de esencia "pública". La única manera no regresiva de reducir la demanda de Estado consiste en favorecer la multiplicación de estos autoservicios colectivos o servicios públicos puntuales de iniciativa local.

(Rosanvallon 1981:119)

Importante definición de lo público como distinto de lo estatal. Sin duda, en todas las sociedades ha habido servicios públicos desempeñados por agentes privados, pero a lo que parece apuntar Rosanvallon es a la promoción de servicios públicos llevados adelante por agentes privados, manteniendo una lógica colectiva y una fuerte inserción local. Razeto llamará a esta realidad el "sector solidario" de la economía.

Rosanvallon plantea, entonces, que por esta nueva capacidad de iniciativa la solidaridad sea reencastada en la sociedad, constituyendo así una alternativa a la mediación demasiado lejana ejercida por el Estado-providencia entre lo social y lo económico. La solidaridad ha sido un asunto del Estado y, en esa medida, la sociedad ha esperado que de él surjan todas las soluciones a los problemas sociales. Si se pretende ir más allá de esta lógica de Estado benefactor, es necesario reinsertar la solidaridad en la sociedad. En palabras de Rosanvallon:

No hay otra vía posible más que acercar la sociedad a ella misma. Se trata de volverla más espesa, de multiplicar los lugares intermediarios de composición social, de reinsertar a los individuos en redes de solidaridad directas.

Pero esta reinsertación debe evitar también la tradicional concepción de una solidaridad geográficamente indiferenciada:

El Estado-providencia reposa fundamentalmente sobre una lectura de lo social geográficamente indiferente. No piensa lo social en términos de proximidad o de alejamiento, de diseminación o de aglomeración. Los mecanismos de redistribución, la oferta de equipamientos colectivos no son indiferentes a los modos de estructuración en el espacio.

(Rosanvallon 1981:128)

Finalmente, Rosanvallon se refiere al tema de la visibilidad social: hay que dejar aflorar el movimiento de la sociedad, pero no a partir de una simple aproximación "macro" de lo social, sino subrayando la expresión real de la solidaridad en la proximidad:

Aumentar la visibilidad social es también hacer emerger de manera más localizada las necesidades y las aspiraciones. Es permitir que se injerten en su expresión formas de socialización transversales y de solidaridades cortas. La solidaridad no puede reposar solamente sobre reglas y procedimientos. Ella debe tener una dimensión voluntaria. El otro es indisolublemente socio y próximo. Yo soy institucionalmente solidario de todos los socios a través del Estado-providencia, pero no soy inmediatamente solidario más que de algunas redes de próximos.

Para Rosanvallon, el vínculo social no se produce por un "contrato" entre individuos, sino que es una dimensión esencial del ser humano. El individuo no existe más que en relación con el otro. De ahí que la idea de un contrato "racional" sea considerada un artificio de los teóricos liberales. No se trata tanto de analizar las interacciones entre individuos, sino más bien de profundizar en las dinámicas sociales, en el movimiento difícilmente reductible a lógicas racionales.

El planteamiento de Rosanvallon tiene aspectos sumamente atractivos. Su intento por superar los bloqueos del Estado providencia, poniendo de relieve el desarrollo posible de iniciativas localizadas provenientes de la sociedad civil, que se propongan hacer frente a necesidades sociales colectivas, es de gran interés. Si se tiene en cuenta el año en que fue escrito el texto que mencionamos —1981—, hay que reconocerle el mérito de anticipar una línea de reflexión hoy bastante generalizada.

Tal vez sea necesario complementar las propuestas de Rosanvallon, que se mantienen en un nivel muy general, con aportes posteriores a su trabajo sobre el Estado-providencia. Entre los diferentes analistas que han abordado la temática de lo que podríamos llamar la "sociedad solidaria", un teórico chileno — Luis Razeto— ha osado abrir un camino nuevo. Probablemente los análisis de Razeto estén todavía en

sus primeras expresiones (a pesar de que ha escrito ya varios volúmenes), pero constituyen sin duda una de las formulaciones más interesantes de la "sociedad solidaria".

La propuesta de Razeto parte de un análisis económico de lo que él llama el "sector solidario". Se refiere en sus primeras investigaciones a todo un conjunto de actividades productivas difícilmente ubicables en las categorías tradicionales: talleres comunitarios, microempresas, asociaciones sin fines de lucro, etc., que fueron objeto de estudios microeconómicos:

Nuestros análisis microeconómicos nos permitieron identificar y distinguir varios tipos de relaciones económicas. Las principales son: relaciones de intercambio, relaciones de donación, relaciones de reciprocidad, relaciones de comensalidad, relaciones de cooperación, relaciones de tributación, relaciones de asignación jerárquica, relaciones de incidencia redistributiva y otras de menor importancia teórica y práctica, como las relaciones de recompensa, gratificación, sorteo, robo, chantaje, etc.

(Razeto 1988:250)

Según el tipo de relaciones económicas que predomine, serán diferentes la convocación y colocación de factores en las empresas, la asignación de recursos en la economía global, los flujos de los bienes y factores entre las empresas, la estructura del aparato productivo, los flujos de productos y bienes de los productores a los consumidores, las aportaciones y retribuciones a nivel macroeconómico.

Además de distintas relaciones económicas, Razeto distingue, de manera concomitante, formas económicas diferentes y sujetos que asumen figuras diferentes. Así, por ejemplo: si la forma económica es la mercancía, los sujetos serán vendedores y compradores; si se trata de cuotas o acciones, los sujetos serán cooperantes o asociados; si se trata de donaciones, los sujetos serán donantes y beneficiarios, etc. Para Razeto, el significado profundo de estas diferentes formas económicas que asumen los bienes en el curso de su circulación, debe ser buscado en los distintos "modos de valoración y cuantificación de esos bienes por los sujetos participantes en la relación".

El vendedor y el donante, el comprador y el demandante de acciones, el contribuyente y el recaudador, se hacen presentes en la relación económica con diferentes atributos, cualidades, valores y lógicas de comportamiento. Una vez más se ve cómo y en qué medida profunda la economía se encuentra penetrada y atravesada por la subjetividad social y por los valores y sentidos culturales.

(Razeto 1988:258)

A partir de estas distinciones, Razeto propone tres grandes *mercados especiales*: el mercado de intercambios, el mercado de donaciones y el mercado de tributaciones y asignaciones jerárquicas.

En el mercado de donaciones engloba las relaciones de comensalidad, de reciprocidad y de cooperación, definiéndolo como "mercado solidario". Dando un paso más, Razeto identifica tres sectores:

a) El sector solidario, integrado principalmente por los sujetos, actividades y flujos que proceden preferentemente conforme a relaciones de comensalidad, de cooperación, de reciprocidad y de donación; a dicho sector le llamamos también "economía de solidaridad". b) El sector intercambios, constituido por los sujetos, actividades y flujos donde se establecen preferentemente relaciones de intercambios; se le denomina también "economía o mercado de intercambios" y a menudo simplemente "economía de mercado", aunque esta última denominación resulta inadecuada para nosotros, que reservamos el término "mercado" para un concepto distinto y más amplio. c) El sector regulado, constituido sobre la base de las relaciones de tributación y de asignación jerárquica; habitualmente se lo identifica como "sector público" o "economía planificada". (p. 272)

A partir de esta definición de tres sectores, Razeto desarrolla una caracterización muy precisa de cada uno. Para la temática que nos ocupa, tiene especial relevancia la caracterización del sector solidario y del sector regulado. La incidencia del Estado, principal agente del sector regulado, puede variar en diferentes momentos históricos. Es perfectamente razonable pensar, por ejemplo, que el sector solidario puede abarcar zonas más amplias de la economía en los momentos en que el Estado disminuye su radio

de acción. En esos momentos, muchas de las llamadas "iniciativas locales", ubicables en el sector solidario de la economía, podrán ser importantes vehículos de aplicación de políticas sociales.

Esta categorización de Razeto, extremadamente esquematizada en este texto, permite una mirada menos ideologizada sobre temas como la privatización, la descentralización, las autonomías locales. Al definir orientaciones en materia de políticas sociales, esta forma de concebir la economía más allá del "mercado de intercambios" se revela de gran utilidad para superar debates marcados por preconceptos ideológicos.

SERVICIOS DE PROXIMIDAD Y ECONOMÍA SOLIDARIA

Los estudios de Jean-Louis Laville y de Bernard Eme sobre los llamados "servicios de proximidad" desembocaron en el planteamiento de algunas coordenadas para definir una forma social "híbrida", que ha recibido el nombre de "economía solidaria".

Se entiende por "servicios de proximidad" aquellos que "son prestados a las familias en su domicilio o en un espacio local restringido y que responden a necesidades de carácter social, individual o colectivo" (Laville et al. 1992:18). A título de ejemplo se pueden mencionar: servicios de guardería infantil, servicios de atención a ancianos, servicios de limpieza y mantenimiento del entorno, ciertos servicios en el área de la salud, servicios de transporte escolar, servicios orientados a personas discapacitadas, servicios de capacitación e inserción laboral, etcétera.

Tanto en América como en Europa, la crisis del Estado benefactor ha obligado a sustituir prestaciones que tradicionalmente eran de carácter estatal, por un conjunto heterogéneo de iniciativas en las que se mezclan elementos de una economía de intercambio con elementos de una economía solidaria (según la terminología de Razeto). En esos servicios que hemos mencionado se desarrollan frecuentemente tareas asalariadas junto a otras llevadas adelante por voluntarios; funcionan muchas veces gracias a los aportes y donaciones de la misma comunidad o de otros organismos. Estas formas híbridas permiten también en algunos casos la colaboración parcial del Estado o de los municipios. La hibridación es lo que distingue esta forma social llamada "economía solidaria", de la clásica "economía social", que se sitúa claramente en el sector privado y mantiene una relación estrictamente asalariada.

Estas iniciativas han recibido una mirada frecuentemente despectiva, que las considera como fenómenos marginales que no plantean las verdaderas soluciones a la crisis del sistema. Esta visión, teñida de fuertes acentos tecnocráticos, está cediendo, sin embargo, ante un conjunto de reflexiones que muestran algunas virtualidades indiscutibles en estas formas de atender la problemática social. Laville (1993:33) señala con justeza:

La posibilidad de una economía solidaria reposa sobre una doble inversión de perspectiva. Se apoya sobre la movilización de los actores en lugar de privilegiar la oferta institucional; apuesta a una combinación sinérgica entre lo económico y lo social en lugar de confortar su separación.

Las características de la economía solidaria tal como es definida por estos investigadores lleva a plantear claramente el tema de la iniciativa socioeconómica más allá de los clivajes clásicos entre economía de mercado, economía no mercantil y economía no monetaria. Más que esperar que el Estado genere actividades de "utilidad social", o que el mercado venda servicios accesibles a las diferentes categorías sociales, o que el tejido asociativo voluntario o militante sea capaz de solucionar las urgencias, esta forma social llamada "economía solidaria" permite la emergencia de un "empresariado solidario" que combina todos los recursos a su alcance.

Esta economía solidaria puede en particular concretarse en:

- *el involucramiento de los usuarios en la concepción y en el funcionamiento de los servicios que les son destinados.* Esta participación traduce una nueva aproximación a los servicios, que procede por la construcción conjunta de la oferta y de la demanda, en el seno de microespacios públicos, poniendo en discusión, localmente, diferentes hipótesis a propósito de las prestaciones que se están pensando;

- *la hibridación entre diferentes tipos de recursos: mercantiles, no mercantiles y no monetarios.* La perennidad de las empresas creadas está asegurada por esta combinación de los recursos, que supone: la venta de las prestaciones, la utilización negociada de los financiamientos que provienen de la redistribución (Estado, municipios) y la elaboración de complementariedades entre asalariados y voluntarios. La asociación de usuarios, de asalariados y de voluntarios, y las combinaciones originales entre recursos, pueden entonces generar asociaciones y empresas de nuevo tipo, contribuyendo a la vez a la cohesión social y a la creación de empleos según las modalidades específicas de cada proyecto.

(Laville 1993:35)

Es de destacar que estas "empresas de nuevo tipo" se desarrollan en "microespacios" y tienen la mayoría de las veces referencias locales. Solamente en la escena local se generarán las condiciones de emergencia de estas empresas de nuevo tipo. No es posible poner en práctica desde los centros del sistema estas formas complejas de articulación entre las dimensiones mercantil, no mercantil y no monetaria.

Más allá de la importancia cuantitativa que estas iniciativas alcancen, es indudable que el simple hecho de su existencia y de su desarrollo relativo está mostrando una nueva forma de situarse frente a la crisis de la relación entre el Estado y el mercado, entre lo social y lo económico.

Los autores cuyos planteamientos hemos resumido en estas páginas nos llevan a definir algunos ejes centrales de la problemática que nos ocupa. Es posible elaborar respuestas más allá del Estado-providencia y de todas las formas de paternalismo asistencialista, si la búsqueda se orienta en las direcciones mencionadas.

ALGUNAS LÍNEAS DE REFLEXIÓN

Plantearemos a continuación líneas de reflexión alternativas en lo referente a la problemática social. Señalaremos cuatro aspectos que nos parecen fundamentales:

- la eficiencia y la equidad desde una perspectiva integral;
- las políticas sociales en procesos de descentralización;
- la sociedad civil local como ámbito de redes solidarias;
- la generación local de actores de la sociedad civil capaces de iniciativa social.

Eficiencia y equidad desde una perspectiva integral

La necesaria conciliación de la eficiencia y la equidad en un proceso de desarrollo sólo puede realizarse si el proyecto llevado adelante se plantea la superación de todo reduccionismo. Esto supone salir al encuentro de los discursos habituales en los que la articulación entre estas dos dimensiones suele aparecer como imposible: si se logra eficiencia es a costa de la equidad y si se busca la equidad será fatalmente al precio de la eficiencia. En este tipo de discurso, estos dos conceptos son presentados como antinómicos.

En esta concepción, la noción de desarrollo ha sido reducida a su dimensión económico-productiva. El crecimiento del PBI, el aumento de las inversiones, la ampliación del consumo, han sido considerados como los verdaderos indicadores del desarrollo.

Sin embargo, hace ya un cierto tiempo que los especialistas fueron integrando otros indicadores, como la tasa de escolarización, la extensión del sistema de salud, la distribución de la vivienda, el alcance de los medios de comunicación, la aplicación de nuevas tecnologías. Posteriormente se agregaron indicadores como "participación", tanto en la empresa y en la producción local, como la de los ciudadanos en la vida política. Actualmente, es evidente la insuficiencia de los indicadores cuantitativos y se propone que la investigación en este campo sea capaz de medir la calidad de los procesos de desarrollo.

Estas conclusiones en materia de indicadores del desarrollo exigen, entonces, la superación de las visiones economicistas y de las tendencias cuantitativistas. Ahora bien, es en el nivel local que el planteamiento del desarrollo toma un carácter necesariamente integral. En este nivel, la dinámica económico-productiva está estrechamente ligada al sistema de relaciones sociales, a los procesos de constitución de la identidad colectiva, a la historia, a la configuración del espacio...

Se podrá decir que esta realidad integral no es privativa del nivel local, que cualquier sociedad está conformada por todas esas dimensiones articuladas entre sí. Sin embargo, es necesario reconocer que, en el nivel nacional, predominan las lógicas sectoriales. Cada sector actúa según su propia racionalidad, desencadenando dinámicas yuxtapuestas que no siempre logran articularse entre sí. Sólo cuando el territorio se convierte en una variable central, las lógicas sectoriales deberán ajustar sus diferentes racionalidades, para lo cual necesitarán generar relaciones horizontal-territoriales, hoy muy débiles o inexistentes.

En este sentido, los procesos de desarrollo, que no son simplemente procesos de crecimiento económico, plantean siempre la articulación de la eficiencia productiva con la equidad social. Estos procesos obligan a situarse en una perspectiva integral, porque la atención se dirige a la construcción social cotidiana, al hombre concreto y su entorno inmediato, a su permanente transformación de la naturaleza. Importa cada proceso en su perfil específico, en su forma particular de crear y de destruir, en su manera de hacer fructificar un territorio cargado de historia, en sus mecanismos de convivencia y de organización.

Pensar políticas sociales desde una perspectiva localizada no constituye algo "separado", algo que se estudia en la oficina de algún ministerio encargado del "Bienestar Social", para después ser aplicado en forma más o menos mecánica. Desde la perspectiva de las sociedades civiles locales, las políticas sociales son un componente esencial del proceso, están estrechamente imbricadas con las decisiones y las acciones que se toman en el campo del desarrollo económico-productivo.

Políticas sociales en procesos de descentralización

Esta perspectiva localizada exige, como condición necesaria, un cambio en el actual sistema centralizado. En muchos países latinoamericanos, el Estado se construyó siguiendo el modelo "republicano" francés, que lleva a imponer un "centro" geográfico sobre las demás zonas de la nación, transformadas en "periferias". El Estado tendió así a identificarse con la ciudad capital, desde la cual se unificó el territorio. Lo "local" fue percibido como una amenaza a la construcción del Estado y de la Nación y, por lo tanto, como fuente de tendencias regresivas que pretendían retrotraer los nuevos países a etapas anárquicas superadas.

El centralismo heredado de la historia mantiene hoy su vigencia. Las políticas sociales fueron parte de esta concepción centralista. Esto supuso un Estado con un fuerte aparato central dedicado a elaborar y conducir las políticas sociales.

Los intentos de descentralización político-administrativa pueden ser entonces considerados como una condición para las transformaciones que se han planteado en páginas anteriores. Se puede suponer que, a mayor autonomía, se debe corresponder una mayor dinámica de la sociedad civil local y, por lo tanto, la emergencia de una nueva capacidad de respuesta a los problemas sociales. Pero en este aspecto también es necesario señalar que las políticas sociales han sido frecuentemente objeto de descentralizaciones de hecho, sin generar las transferencias de recursos y de competencias correspondientes.

Por otro lado, la centralización ha tenido como efecto la elaboración y ejecución de políticas sociales de carácter uniforme y universal, ignorando las diferencias que existen entre los posibles beneficiarios. No tener en cuenta esas diferencias distorsiona los efectos de las políticas sociales, que terminan beneficiando a sectores no comprendidos en el grupo declarado "objetivo". Un rol más protagónico de la sociedad civil debería tener un efecto decisivo sobre una mayor adaptación de las políticas a necesidades específicas.

En síntesis, la descentralización debería contribuir a disminuir la distancia entre decisores y beneficiarios en materia de políticas sociales. Sin embargo, los procesos descentralizadores serán "cáscara vacía" si no existe un tejido denso de actores locales capaces de recibir y administrar las transferencias operadas.

Las políticas sociales geográficamente diferenciadas

El Estado ha sido considerado con frecuencia como el único agente capaz de garantizar un modo de desarrollo igualitario. En tanto expresión de la voluntad general, está llamado a proteger los intereses de la comunidad en su conjunto contra las lógicas disgregantes de los intereses particulares. Fomentar la iniciativa de la sociedad civil local puede ser entonces una forma de estímulo a los intereses privados y, en ese sentido, puede contribuir al debilitamiento del poder estatal y de sus mecanismos de regulación.

Esta concepción del Estado está hoy fuertemente criticada, como lo muestra Rosanvallon en su trabajo sobre el Estado-providencia. La disminución de las esferas de intervención del Estado y el desarrollo de la sociedad civil parecen actualmente dos fenómenos que se alimentan mutuamente. Los procesos de desarrollo local se relacionan estrechamente con esta doble realidad.

Para los sectores de inspiración liberal, la iniciativa local es una forma de debilitar el Estado y de fortalecer la empresa privada. Esta última debe ir sustituyendo al Estado en las áreas productiva y comercial, pero también en la educación, la salud y la seguridad social. La multiplicación de iniciativas locales de la sociedad civil en estas áreas contribuirá a un mejoramiento de esas actividades en términos de eficiencia y de eficacia. La política social deberá tender a favorecer esas iniciativas en la medida en que ellas aceleren los procesos de privatización de los servicios.

Los sectores que buscan una alternativa al liberalismo impulsan también iniciativas locales privadas, pero acentuando su carácter colectivo. Es así que se desarrollan acciones impulsadas por organizaciones barriales, cooperativas, grupos de pequeños productores, etc. En este caso, lo privado expresa una búsqueda de formas alternativas de desarrollo frente a la crisis del Estado y frente a la propuesta neoliberal. Los análisis de Razeto sobre el "sector solidario" de la economía se ubican en esta perspectiva.

Lo que parece evidente es que la crisis del Estado intervencionista obliga a la búsqueda de una nueva articulación entre Estado y sociedad civil. Las iniciativas de desarrollo local se ubican en el centro de esta búsqueda. Ellas están poniendo en cuestión la tradición intervencionista del Estado central que caracteriza a algunos países latinoamericanos. Se defenderá entonces la idea de que el desarrollo no es un asunto del Estado, sino de los grupos que conforman la sociedad civil. La nueva articulación con el Estado tenderá a dar a este último el rol de impulso, coordinación, orientación general de las acciones de desarrollo, dejando a la iniciativa privada la ejecución de los proyectos. Sin duda, esta búsqueda de una nueva articulación entre Estado y sociedad civil tomará formas diversas en los distintos países del continente, según las características de sus procesos históricos específicos.

La tradición centralista e intervencionista del Estado en algunos países latinoamericanos ha llevado a lo que Rosanvallon (1981:119) llama "una lectura de lo social geográficamente indiferente". Sin embargo, continúa este autor, "los mecanismos de redistribución, la oferta de equipamientos colectivos no son indiferentes a los modos de estructuración de lo social en el espacio".

Sólo una perspectiva de desarrollo local puede restablecer la relevancia de lo territorial en las políticas sociales. Para que el territorio se convierta en una variable fundamental de las políticas sociales, es necesario que las sociedades civiles locales existan, vivan, se desarrollen. Sin caer en un retorno nostálgico a la comunidad perdida, evitando los excesos del localismo, es necesario hacer emerger de manera más localizada necesidades y aspiraciones. La densidad de las sociedades locales, su capacidad para impulsar lo asociativo, su creatividad para la instrumentación de acciones comunes, permitirá superar la separación entre quienes elaboran políticas y quienes conocen las necesidades y las aspiraciones.

Será necesario inventar formas de socialización alternativas al Estado y al mercado (de intercambios). La solidaridad no es una obligación privativa del Estado, como la producción no es un efecto sólo del

mercado de intercambios. Rosanvallon propone reencastar la solidaridad en la sociedad civil, saliendo de una visión rígida en la que el Estado es el proveedor del bienestar. Razeto propone una lectura de la economía que supere la percepción del mercado de intercambios como la única palanca de la producción. Finalmente, Laville y Eme, investigando sobre los servicios relacionales de proximidad, esbozan los perfiles de una alternativa solidaria basada en la conjunción "usuario-asalariado voluntario" y en la hibridación de recursos mercantiles, no mercantiles y no monetarios.

La sociedad civil local como ámbito de redes solidarias

Las políticas sociales deberían capitalizar los recursos humanos y materiales en acciones concertadas que comprometan al conjunto del tejido social local. La localización de las políticas sociales no termina con las reformas institucionales descentralizadoras; es necesario que existan sujetos-actores capaces de llevar a cabo una verdadera cogestión de las políticas sociales.

El sector solidario de la economía caracterizado por Razeto, la economía solidaria definida por Laville y Eme, son "laboratorios" en los que se observa la emergencia de actores locales protagonistas de iniciativas de interés social para la comunidad.

Si recordamos rápidamente algunas de las características del "sector solidario de la economía", encontraremos que da "prioridad a los grupos y asociaciones intermedias", manifiesta una "tendencia a integrar actividades y funciones dentro de cada unidad económica", tiene como "objetivo operacional la satisfacción conjunta de necesidades complejas", se plantea la "búsqueda de satisfacción conjunta y combinada de necesidades fisiológicas, de autoconservación, de convivencia y espirituales; el mismo grupo o comunidad que efectúa la actividad determina que necesidades son satisfechas prioritariamente" (Razeto 1988:304-5).

El comportamiento de este sector permite la emergencia de actores de naturaleza grupal, que se distinguen al mismo tiempo de la lógica individual y cuantitativista predominante en el sector intercambios, y de la tendencia a la masificación, centralización y burocratización del sector regulado. Como se deduce de los trabajos de Laville y Eme, se trata de actores locales insertos en una dinámica que los lleva a no limitarse a la obtención de ganancias monetarias y que sitúan su acción en un marco de cooperación voluntaria entre diferentes actores económicos. Estos actores se relacionan con el sector regulado y con el sector intercambios en la medida en que la acción lo exija.

La existencia de actores locales del desarrollo conduce a la participación de los interesados en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas sociales. El Estado central planificador, que no es capaz de entender ni atender de manera eficaz problemas sociales que cambian en función de las diversidades territoriales, será mucho menos capaz de organizar la participación de los beneficiarios de las políticas sociales. Por otra parte, el mercado (de intercambios) librado a su propia lógica tampoco generará ámbitos de participación, sino que tenderá a generalizar la competencia.

Al considerar nuevos métodos en política social, la temática del actor local del desarrollo se vuelve especialmente gravitante. No es posible superar las recetas estatistas ni las ultraliberales sin una decidida acción orientada a favorecer la emergencia de actores de la sociedad civil local comprometidos con el desarrollo. Más que formular políticas sociales desde el "centro" del sistema, los responsables nacionales deberían orientar su acción a estimular los procesos de generación de actores locales.

En esta perspectiva, la noción de "bienestar" se aproxima mucho más a la definida por Rawls, relacionada con los "bienes sociales primarios", que a la de los utilitaristas clásicos. Forma parte de esos "bienes sociales primarios" la posibilidad de controlar el proceso de desarrollo por parte de los mismos actores involucrados. Una permanente negociación entre actores (contrato siempre renovado) es el marco en el que se define qué es lo mejor para determinada sociedad local.

CONCLUSIÓN

Las políticas sociales nacen, se formulan y se aplican en el marco de las acciones orientadas al desarrollo de la comunidad. No se trata de dos procesos separados: el desarrollo económico y la distribución de la riqueza. Si se separan, se desencadena esa discusión tan generalizada como estéril sobre si tiene que crecer primero la torta y después repartirla o viceversa.

Como dice Philippe Van Parijs, el tamaño de la torta depende también de la forma como se distribuye. Ambas dimensiones están estrechamente ligadas; se trata en realidad de un único fenómeno que se produce cuando el hombre transforma la naturaleza en su propio beneficio. Siempre que una sociedad concreta ha olvidado esta interacción, ha pagado un alto precio, tanto a nivel del desarrollo económico como de su forma de convivencia social.

Hoy, el problema de las políticas sociales presenta desafíos cuya respuesta no se orienta por los andariveles conocidos. Todos los sistemas de seguridad y de protección social están en crisis.

Se ha confiado excesivamente en el Estado como productor inagotable del maná que necesitan los pueblos. Pero esta constatación puede conducir a otro extremo igualmente peligroso: dejar que la justicia social quede totalmente subordinada a la lógica de la oferta y la demanda. Esta amenaza, que en algunos casos ya ha pasado a ser una realidad, sólo puede ser reducida mediante una práctica innovadora que vaya señalando los perfiles de una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad.

La búsqueda de esta nueva forma de articulación pasa por una necesaria descentralización, por la afirmación de las autonomías locales, por los procesos de generación de actores de la sociedad civil local. Sin pretender crear un nuevo concepto sociológico o económico, sin pretender "cosificar" esa búsqueda dándole un nombre, se puede afirmar que es posible definir y ejecutar políticas sociales desde la sociedad civil, aproximándonos de esta forma a lo que el mundo contemporáneo está exigiendo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AROCENA, J. 1992. "Las municipalidades uruguayas frente a los desafíos del desarrollo". *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) 62.
- LAVILLE, J-L. 1993. "Cohésion sociale et emploi; l'économie solidaire en perspective". Paris: CNRS-LSCI-CRIDA.
- LAVILLE, J-L et al. 1992. *Les services de proximité en Europe*. Paris: Syros-Alternatives.
- RAZETO, L. 1988. *Economía de la solidaridad y mercado democrático*. Tomo III. Santiago: Academia de Humanismo Cristiano, Programa de Economía del Trabajo.
- ROSANVALLON, P. 1981. *La crise de l'État-providence*. Paris: Ed. du Seuil.
- TERRA, J. P. 1990. "Políticas sociales para una sociedad más humana y mejor". *Notas del CLAEH* (Montevideo) 60 (agosto).

COOPERACION ENTRE EL SECTOR PUBLICO Y LA INICIATIVA PRIVADA LA MIRADA DESDE EL ESTADO

Marcela Jiménez de la Jara

Departamento ONG-Gobierno / División Social-MIDEPLAN

1. INTRODUCCIÓN

El objeto central de este trabajo es reflexionar en torno a los logros y tareas pendientes de los modos de articulación que se dan entre el Estado y las iniciativas privadas sin fines de lucro. Para tal efecto y tras una síntesis de antecedentes generales y específicos que ofician de marco de referencia, se lleva a cabo una breve exploración de corte cualitativo en torno a lo que ha sucedido al respecto en tres reparticiones del nivel central y tres ministerios sociales, a saber: el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), por un lado, y el Ministerio de Educación (MINEDUC), el Ministerio de Salud (MINSAL) y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), por el otro.

2. ANTECEDENTES

2.1 Marco de referencia general

Tras la caída del Muro de Berlín y con la globalización, se postula a nivel mundial que el desarrollo social se sustenta en la tríada Estado (primer sector), mercado (segundo sector) y sociedad civil y/o iniciativas privadas sin fines de lucro (tercer sector). Chile no ha estado ausente de esta posición, habiendo aun estipulado años atrás, en los inicios del primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, la deseable articulación de estos tres sectores en el Programa de Integración al Desarrollo.¹

Asimismo, y de manera posterior, en el primer mensaje presidencial al Congreso Pleno del 21 de mayo de 1994, el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle expresaba su invitación al sector de la empresa privada a sumarse en la estrategia de superación de la pobreza.²

Por otra parte, y volviendo a lo planteado más arriba, es claro que la relación entre gobierno e iniciativas privadas sin fines de lucro se constituye a nivel mundial en una problemática clave. Así por lo menos ha quedado reflejado con la gran cantidad de ponencias que versaron sobre el tema, con ocasión de la Conferencia Inaugural sobre el Estudio del Tercer Sector llevada a cabo en Budapest en julio de 1994, generándose incluso una línea de trabajo que condensó tales reflexiones.³ Pero, para este trabajo, ¿qué entenderemos por "tercer sector"?

¹ Véase en "Cooperación y Democracia", marzo 1990, las ponencias del entonces Presidente electo don Patricio Aylwin Azócar y de los señores Enrique Correa, Sergio Molina y Rodrigo Egaña; en ellas se expresa el reconocimiento a las nominadas ONG en materia de desarrollo social y se les invita a colaborar activamente, en el gobierno que se inicia. Véase además, "Avanzando en equidad", MIDEPLAN 1993, p. 117 y "Participación de la comunidad en el desarrollo social", también editado por MIDEPLAN 1993, p. 153.

² Véase Diario *El Mercurio*, domingo 22 de mayo de 1994, Santiago, Chile.

³ Recordamos, entre otras, las que presentaron Farkas Ferenc de Hungría ("Relacionando público social y políticas públicas..."); Constanzo Ranci ("Rol de las organizaciones privadas sin fines de lucro, en el desarrollo del nuevo bienestar en Italia"); Joseph Statal ("La implicancia del gobierno y de las organizaciones no gubernamentales en la distribución de servicios personales en Israel"); Nicole Alix ("Cooperación entre bienestar social, organizaciones privadas sin fines de lucro y autoridades públicas, dentro

Para acercarnos al término, nos remitiremos a uno de los organizadores de la Conferencia de Pécs, el investigador Lester Salaman, quien ha reflexionado en torno a la caracterización de las "organizaciones privadas sin fines de lucro" adjudicándoles como rasgos definitorios para identificarlas, la "formalización", su "condición de privadas", la "no distribución del lucro" entre sus miembros, el "autogobierno", cierto grado de "participación voluntaria" y el que presten algún "beneficio público". Así también, ha estipulado los siguientes cinco factores que a su juicio habrían contribuido a generar y a consolidar el tercer sector en EE.UU, a saber: "históricos", "las debilidades del mercado", "las limitaciones de los gobiernos", "los espacios de 'pluralismo y libertad' que este sector garantiza" y "la respuesta a la necesidad de 'solidaridad' del pueblo norteamericano".

Tanto las características de las iniciativas privadas sin fines de lucro estipuladas, así como los factores que condicionaron el origen y consolidación del tercer sector en Estados Unidos., pueden ser válidos para comprender la realidad de éste en la región latinoamericana y, más específicamente, en nuestro país. Así, y refiriéndose concretamente a las ONG, expresaba Cernea:

El período histórico en que vivimos se caracteriza por el papel dominante y creciente de las agencias gubernamentales en la planificación de las actividades de desarrollo. Sin embargo, en los años recientes hemos sido testigos del resurgir explosivo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) como protagonistas principales en las actividades de desarrollo y en general en la discusión de temas que forman parte de la agenda del momento. Esta es una tendencia significativa desde el punto de vista político, social y económico. Dentro de las áreas tradicionales de interacción entre el Estado y el pueblo, este nuevo factor, se está estableciendo como una fuerza cada vez más poderosa (...). Las ONG no son de ninguna manera una creación reciente ni producto de la década de los setenta o de los ochenta. Estas organizaciones, han existido con anterioridad, incluso a la mayoría de los gobiernos, aún cuando las ONG fueran conocidas entonces bajo otros nombres. (Cernea 1992)

Cernea argumenta su reflexión con un análisis de la contribución financiera de las ONG para la asistencia al desarrollo entre 1970 y 1985. Otro tanto hace Rolando Franco, quien comentaba, en un seminario realizado en octubre de 1993 en nuestro país:

Creo que lo primero es enfatizar (...) que las dos últimas décadas se caracterizan por una notable ampliación de la presencia de las organizaciones no gubernamentales o privadas sin fines de lucro.

Ello se tradujo en:

- a) La expansión del número de organizaciones de esta índole y de las personas involucradas en ellas.
- b) El logro de una importante capacidad de obtener recursos para su actuación, en general en el mundo desarrollado, canalizándolos a países en desarrollo. Según informaciones del Banco Mundial, los desembolsos de las ONG pasaron de menos de US\$ 1.000 millones en 1970 a 4.000 millones en 1985, tres cuartas partes de los cuales, fueron obtenidos directamente por ellas, en un período durante el cual se produjo una caída de los recursos orientados a la ayuda para el desarrollo. (Franco 1993).

De esta manera, y en la medida de que América Latina no ha estado ajena a esta reflexión, en un seminario realizado en 1986, uno de los ponentes definía al tercer sector,

como aquel integrado o a integrarse por las organizaciones populares-económicas, políticas y sociales que buscan el desarrollo auténtico de América Latina y el Caribe, para establecer una sociedad económicamente más justa, socialmente más igualitaria y políticamente libre, basada en principios de equidad, justicia, solidaridad y participación en el cual el valor trabajo tenga primacía sobre el valor capital. (Sandoval 1986:25)

Al contenido ético e ideológico de la definición transcrita, el autor agrega elementos definitorios aclarando que:

de la Unión Europea"); Stein Kuhnle y Per Selle ("Relación entre gobierno y organizaciones de bienestar no gubernamentales: experiencias europeas"); etc.

El fin último de propiciar, estimular, promover y dinamizar un tercer sector en América Latina y el Caribe es conseguir el desarrollo de los pueblos. El fomento del tercer sector significa la existencia de un poder paralelo (al estatal y al privado tradicional) que tenga posibilidad de competencia y sea conformado y conducido por organizaciones populares, propiciando una sociedad participativa. La premisa fundamental para el desarrollo del tercer sector es la libertad en el sistema político. (Sandoval 1986:25)

Por otra parte y a diferencia de las reflexiones de Salaman, un grupo de participantes de Chile en el mencionado seminario distingue entre aquellos que constituyen el tercer sector y aquellos que lo apoyan. Así, dicen al respecto:

Conforman el tercer sector los campesinos y marginados del campo, los marginados urbanos, los obreros, los integrantes del sector de servicios, los pequeños propietarios rurales, todos los miembros del llamado sector informal de la economía, así como sus organizaciones respectivas (como sus cooperativas, sindicatos, ligas, campesinas, etc.).

Por otra parte, son instituciones de apoyo del tercer sector:

- Las instituciones públicas internacionales tales como organismos de asistencia técnica y financiera, institutos internacionales de investigación y capacitación, fundaciones internacionales para el desarrollo, etc.
- Las instituciones privadas nacionales tales como las fundaciones nacionales de desarrollo, la Iglesia, institutos de investigación económica y social y promoción humana, institutos de autogestión y centros de capacitación, etc.
- Las instituciones privadas internacionales, tales como fundaciones para ayuda internacional, grupos religiosos, etc.
- Los partidos políticos democráticos como los de tendencia socialdemócrata, demócrata cristiana, socialistas democráticos y sus fundaciones" (Sandoval 1986:53).

En síntesis y consecuentemente con lo sugerido por Covarrubias en 1989,⁴ si bien es cierto Chile adhiere hoy a la tendencia mundial de la búsqueda de una conceptualización más general y comprehensiva que el término "organismos no gubernamentales", para los efectos de este documento, se usarán indistintamente ambas terminologías, esto es, tanto "organismo no gubernamental" o "alternativo" como "organización privada de desarrollo social".

Volviendo a nuestro país, y de acuerdo con lo estipulado en este marco de referencia general, surgen múltiples interrogantes sobre la magnitud y calidad de la actual articulación entre el Estado y la sociedad civil en la puesta en práctica de las políticas sociales y, más aún, en la lucha contra la pobreza. Se generan, además, otras preguntas sobre las posibilidades de rectificar los mecanismos de enlace entre los gobiernos y estas organizaciones, así como sobre las proyecciones y desafíos en alianzas futuras. Todo esto ha engendrado los siguientes objetivos de exploración:

- Describir los instrumentos existentes hoy en día en el Estado, para facilitar la articulación entre éste y las iniciativas privadas sin fines de lucro, en materia de desarrollo social.
- Detectar las dificultades que aún persisten en esta materia.
- Diseñar algunas proposiciones y líneas de acción al respecto.

⁴. Con ocasión del seminario "Municipio y organizaciones privadas", el autor expresaba:

Utilizando una definición amplia, las organizaciones no gubernamentales (ONG) corresponden a instituciones privadas de la sociedad civil que operan como cuerpos intermedios entre el Estado y la comunidad de base. Bajo la consideración del concepto anterior, se debiera ampliar el abanico de las instituciones que normalmente se caracterizan como ONG.

Los términos que se han acuñado, es decir 'no gubernamental' y 'alternativas' son expresiones poco afortunadas debido a que se refieren a lo que no son y, además, en contraposición a lo gubernamental. Se considera que en el futuro estas instituciones deberán llamarse 'organizaciones privadas de desarrollo social'. (Covarrubias 1990)

2.2 Metodología y limitaciones del estudio

Para llevar a cabo esta exploración, se recurrió fundamentalmente a análisis documental de material escrito elaborado a nivel central tanto en el MIDEPLAN, como en algunos ministerios sociales y en otras entidades gubernamentales, como son el SERNAM y el FOSIS. Se sostuvieron además, conversaciones en profundidad con personeros gubernamentales.

Al respecto, y de manera acorde a los objetivos del estudio, se intentó detectar la apreciación crítica y evaluativa de estos funcionarios en relación a logros y dificultades que, en la articulación del Estado con las iniciativas privadas, habrían tenido sus respectivas reparticiones, estimulándoseles además a sugerir proposiciones y líneas de acción futuras.

Problemas de tiempo no permitieron cubrir todas las entidades gubernamentales relevantes, así como llevar a cabo, a sugerencia de las "entrevistas madres o generadoras", otras conversaciones con informantes específicos de programas y proyectos.

Tal vez la gran limitación de esta exploración, y concretamente de este trabajo, sea la rapidez y generalidad con que se aborda una temática tan relevante y estratégica como ésta. Sin embargo, se enriquece con los aportes de los demás artículos del presente volumen. En síntesis, ésta es una exploración de corte cualitativo, delimitándose por razones prácticas y logísticas a la descripción de la información proporcionada por personeros de MIDEPLAN, FOSIS y SERNAM y del MINEDUC, MINSAL y MINVU. El privilegio de estas entidades y la omisión de organismos homólogos, como lo son a nivel central el Instituto Nacional de la Juventud y el Fondo Nacional de Discapacitados, responde básicamente a razones de tiempo y accesibilidad inicial. Otro tanto ocurrió con los sectores seleccionados para esta primera exploración existiendo conciencia que en estudios posteriores deberá indagarse qué ha ocurrido con la articulación del gobierno y de las entidades privadas, en los Ministerios de Justicia, del Trabajo, de Agricultura, etc.

3. EN LA ANTESALA DE LA TRANSICIÓN. MARCO DE REFERENCIA ESPECÍFICO

Si bien es cierto las "iniciativas privadas sin fines de lucro" existen en nuestro país desde la época de la Colonia,⁵ fue durante la década de 1980, que al igual que en otros países de la región, crecieron y se multiplicaron, adquiriendo además un peso cualitativo en materia de desarrollo social.

3.1 La transición y las ONG

Muchos fueron los estudiosos que reflexionaron respecto a lo que ocurriría con las ONG en el contexto de la transición a la Democracia, habiendo quienes se refirieron concretamente a su relación con el Estado:

Los ONGD deberán replantearse su relación con el sector estatal. Hemos dicho en otras ocasiones que durante el régimen autoritario los ONGD, más que 'no-gubernamentales', han sido 'antigubernamentales'. La nueva situación política del país obligará a replantearse esta actitud. Algunos tendrán la tendencia a integrarse en el nuevo aparato estatal y otros mantendrán su irreductible independencia. Frente a estos polos, será necesario buscar la complementariedad con el aparato del Estado, evitando la cooptación de los ONGD por éste, y manteniendo la posibilidad de iniciativa propia más allá de lo que el aparato del Estado permita (...) La fase de transición y el hecho que al aparato del Estado llegue un nuevo bloque democrático,

⁵ Así lo señala Rodríguez (1994) quien, basándose en Popescu (1967), alude a la presencia de los jesuitas en América Latina, tanto para evangelizar como para atenuar el costo psico-social, que la conquista cobró entre los aborígenes, haciendo una interesante recopilación histórica válida no sólo para el Uruguay, sino que también para nuestro país. Así y describiendo las "reducciones" de esta congregación en algunos países de la región, menciona la existencia de propiedades individuales y colectivas; estas últimas eran trabajadas por todos, buscándose a través de ellas el socorro a las viudas, huérfanos, enfermos y menesterosos". A su juicio, la ayuda y el socorro organizado estructurado en las "reducciones", son la primera expresión de filantropía existente en América Latina tras la llegada de los españoles. Menciona además Rodríguez, el transplante desde la España peninsular hacia la colonia y posteriormente hacia las jóvenes repúblicas de las cofradías o hermandades. Estas eran asociaciones religiosas, las que si bien es cierto tenían por objetivo el perfeccionamiento de sus miembros y el ejercicio del culto, contemplaban además actividades de caridad.

se expresará en una demanda de profesionales y técnicos que actualmente se desempeñan en los ONGD para que pasen a desarrollar funciones en el aparato estatal. Frente a esta demanda, se debería tratar de conciliar la necesaria inyección de nuevos recursos humanos en el aparato estatal, con la adecuada mantención de las actividades de muchos ONGD. Flaco favor se haría al desarrollo del país si se desmantelara el mundo de los ONGD para pasar a llenar un aparato del Estado que deberá, aún, mostrar su capacidad de transformarse en un eficiente instrumento de desarrollo del país. (Abalos y Egaña 1989:59-60)

Otro tanto hacían los que posteriormente serían destacados personeros del gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, quienes reflexionaban en torno a la filosofía y los mecanismos de articulación adecuados entre gobierno y ONG. Al respecto expresaba don Patricio Aylwin:

En ese sentido, espero que, si fue fructífera y necesaria la acción de las ONG en la etapa anterior, lo sea tanto o más en esta nueva etapa. Confío en que esa solidaridad que el mundo nos expresó por estos cauces, que nos permitió afrontar tantos problemas y mantener vivo el trabajo por la suerte de los más pobres o de los más humildes o de los más perseguidos, de los más maltratados de nuestros compatriotas, pueda también en esta etapa continuar expresándose y siendo un factor más de la solidaridad del mundo con Chile y de Chile con el mundo. (Aylwin 1990:11-12)

4. LO REALIZADO

4.1 Una mirada al nivel central

El Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)

Tal vez la primera medida de significación a nivel central fue la creación de la Oficina de Enlace ONG-Gobierno, asentada en la División Social del Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN. Así, señalaba el que fuera el primer encargado de esta Oficina que:

El primer año de experiencia en las relaciones entre gobierno y organismos no gubernamentales se ha caracterizado por ser un período de creatividad y búsqueda de los mecanismos prácticos que hagan posible esta relación. No hay experiencias anteriores ni modelos adecuados a los cuales recurrir para el establecimiento de objetivos e instancias definitivas para esta tarea.

El gobierno ha creado, en el Ministerio de Planificación y Cooperación, una Oficina de Enlace entre el gobierno y ONG, con la finalidad de ser una "instancia de información y contacto que permita el acceso y relación de los ONG con las políticas sociales del gobierno.

Esta relación forma parte de una política general hacia los ONG tendiente a producir una inserción de estos organismos en las políticas públicas, recogiendo así el aprendizaje y experiencia que han alcanzado en el tratamiento y solución a los problemas sociales de los sectores más postergados. Esta relación se hará en un plano de colaboración y complementación respetando la autonomía e independencia de los ONG. De igual modo, el gobierno no producirá interferencias en los canales propios de acceso a la cooperación internacional de los cuales tradicionalmente hacen uso los ONG. Procurará, además, la definición de un status jurídico que asegure tanto la autonomía como la transparencia de su acción. (Aliaga 1991:1)

El director de dicha Oficina visualizaba para esta entidad, los siguientes objetivos:

- a) Continuar el seguimiento de la articulación entre ONG y los programas sociales del sector público existente en los Ministerios de Agricultura, Salud, Vivienda y Justicia.
- b) Generar un proceso de articulación entre ONG y los programas sociales de los Ministerios del Interior, Educación, Trabajo, Obras Públicas, Bienes Nacionales, entre otros.
- c) Impulsar la participación de los ONG en las nuevas políticas para grupos sociales vulnerables, especialmente en las áreas de Mujer, Jóvenes, Discapacitados, Adulto Mayor.
- d) Difundir en conjunto con el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) las iniciativas de éstas para con los ONG.

- e) Promover la coordinación de Redes Regionales de ONG con los responsables de los programas sociales a nivel regional.
- f) Planificar la realización de encuentros a nivel nacional y regional en los cuales se dialogue y reflexione sobre políticas públicas y ONG.
- g) Participar en encuentros, foros y eventos que organicen los ONG y las Redes de Coordinación.
- h) Publicar el Directorio y Catastro Nacional de ONG.
- i) Estudiar en conjunto con los ONG, a través de una comisión de especialistas, la situación del status jurídico de los ONG. (Aliaga y Hamilton 1991:2)

Algo semejante planteaba una publicación síntesis del MIDEPLAN, la que imprimiéndole una connotación evaluativa positiva señalaba:

El actual gobierno incentiva la participación de los organismos no gubernamentales (ONG) en las políticas sociales del sector público. Lo hace en un plano de colaboración y complementariedad, respetando la autonomía e independencia de este tipo de organismos técnicos de carácter privado, sin fines de lucro. La articulación entre ONG y políticas sociales se localiza en los diferentes ministerios y con algunas experiencias en municipios. Para ello, se constituyó el Comité Consultivo ONG-Gobierno, presidido por el Ministro de Planificación y Cooperación, con la participación permanente del Subsecretario y los Directores del FOSIS y de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI). son miembros de este Comité los representantes de las redes de ONG sectoriales y regionales. (MIDEPLAN 1993a:117)

Así, en la estrategia de integración al desarrollo, se consideró clave la articulación con el "sector privado sin fines de lucro" enfatizándose por razones coyunturales, todo aquello que catalizara la incorporación de las organizaciones que habían oficiado de alternativas al régimen autoritario.

Posteriormente y planteándose frente a los factores facilitadores del difícil y deseable proceso de incorporación de la comunidad a las políticas sociales, otra publicación del MIDEPLAN destacó también positivamente la preocupación del gobierno democrático por las iniciativas privadas sin fines de lucro, señalando:

En lo que se refiere a la coordinación de esfuerzos, la política general del gobierno hacia las ONG ha tendido a producir una inserción de estos organismos en las políticas públicas, recogiendo así el aprendizaje y experiencia que han alcanzado en el tratamiento y solución a los problemas sociales de los sectores más postergados.

En este sentido, el gobierno creó en el Ministerio de Planificación y Cooperación a una Oficina de Enlace entre ONG y los servicios públicos, con la finalidad de ser una instancia de información y contacto que permita el acceso y relación de las ONG con las políticas sociales del gobierno a nivel local, comunal, regional y nacional. Además le corresponde a esta oficina, la promoción de eventos entre las ONG e instituciones públicas y privadas relacionadas con el desarrollo social.

Uno de los logros importantes de la Oficina de Enlace lo constituye la elaboración y publicación de un Directorio y Catastro Nacional de las ONG.

Le ha correspondido la tarea de estudiar en conjunto con las ONG y, a través de una comisión de especialistas, la situación de status jurídico de las ONG. Al interior del comité consultivo se adoptó la decisión de establecer un mecanismo expedito que permita a las ONG transformarse en Corporaciones de Derecho Privado.

Por su parte, las ONG se han ido insertando paulatinamente en las políticas públicas a través de proyectos sociales específicos, principalmente en el sector de salud, vivienda y agricultura y en los programas de FOSIS-SENCE. La Oficina de Enlace ha cumplido una importante labor tendiente a promover y facilitar esa inserción.

En síntesis, el gobierno ha buscado e incentivado la participación de los organismos no gubernamentales en las políticas sociales en un plano de colaboración y complementariedad, respetando la autonomía e independencia de estos organismos. (MIDEPLAN 1993b:153)

Posteriormente, la Oficina de Enlace ONG-Gobierno, reenfanzaba sus objetivos expresando, a fines de 1993, en un tríptico de difusión:

El Ministerio de Planificación y Cooperación se ha propuesto como objetivo para el sexenio 1994-2000 en relación a las ONG: 'colaborar en el mejoramiento general de las condiciones (jurídicas, económicas, etc.) en que se desenvuelven las ONG en nuestro medio, como integrantes de la sociedad civil con capacidad técnica y propositiva en la tarea de la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de los diferentes grupos sociales.

Sobre las acciones que el Departamento debería proporcionar, el tríptico citado estipulaba:

- Tiene como función proponer la política del Gobierno de Chile para con las ONG.
- Propone líneas de acción para los diferentes sectores y servicios de la administración pública que se relacionan con las ONG.
- Promueve y valora al interior del aparato público el aporte de las ONG en las tareas del desarrollo.
- Genera espacios de colaboración y participación de las ONG con el sector público.
- Procesa información útil para las ONG sobre los programas y proyectos del sector público.
- Genera información útil para el sector público sobre las ONG y sus capacidades técnicas. El sector público requiere de información actualizada sobre las capacidades técnicas de las ONG. Esta información, de carácter cuantitativo y cualitativo, se encuentra registrada en una base de datos que se actualiza periódicamente, de la que se extrae y publica un directorio y catastro nacional de ONG.
- También mantiene actualizada la información referente a los recursos financieros que traspasa el sector público a las ONG.

Sobre la materia y situándonos en los principales *instrumentos* que posibilitan la articulación entre el Estado y las iniciativas privadas sin fines de lucro, el actual jefe de este Departamento, Manuel Morandé, visualizó:

- la existencia del Departamento, entidad única e inédita;
- la existencia del Comité Consultivo;
- la posibilidad de contratar a instituciones privadas para que realicen estudios, a través de mecanismos de licitación y convenios;
- la incipiente vinculación con el Consejo Nacional de Superación de la Pobreza para elaborar propuestas conjuntas.

Además, los siguientes *logros*:

- El haber generado a nivel central gubernamental, en el primer momento del régimen democrático, una interlocución con las ONG que oficiaron de alternativas al régimen autoritario.
- El haberse articulado para la relación con estas entidades en una perspectiva de integralidad, con los diferentes sectores y/o ministerios sociales.
- Lo mismo en relación a las problemáticas de los grupos considerados como prioritarios en materia de vulnerabilidad, como son los menores, adultos mayores y los discapacitados.
- El estar trabajando en conjunto con los representantes de las principales redes de ONG temas relevantes; éstos han generado las siguientes comisiones o grupos de trabajo las que funcionan con un calendario ágil y operativo y con expectativas de propuestas concretas:
 - * *Status jurídico de las ONG*: Esta comisión integra fundamentalmente a abogados de diversas ONG y cuenta con la asesoría permanente de un profesional de la División Jurídica del MIDEPLAN.
 - * *Financiamiento privado, nacional y cooperación internacional*: Con especial énfasis en los avances en materia de "filantropía" y generación de fondos nacionales, esta comisión abordará también las modificaciones a la orientación de la cooperación internacional en nuestro país.

- * *Nuevas formas de operación de fondos públicos nacionales:* Se trata de recoger y asumir las críticas de las ONG en cuanto a la canalización de los fondos públicos, generando medidas correctivas y eliminando los cuellos de botella.

Por otra parte, se acuñarán propuestas que hagan más productivos y operativos los a veces escasos recursos públicos. Una posibilidad que facilitará la sinergia, es canalizar los fondos hacia redes de ONG constituidas por entidades diferentes y complementarias, insertas en un determinado territorio, localidad, comuna y/o región. Lo que se manifiesta en los organismos que presentamos a continuación.

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

Párrafo aparte merece esta entidad, que si bien es cierto se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministro de Planificación y Cooperación, es un organismo autónomo, cuya modalidad de operación es justamente la conducción de fondos para la implementación de proyectos sociales.

Refiriéndose a las "modalidades de acceso a los recursos", el Informe de la Región Metropolitana de Santiago, 1993, de esa entidad, explicita en cuanto a sus procedimientos que, al igual que algunos organismos públicos, organizaciones sociales e incluso beneficiarios directos, en situaciones especiales

las entidades privadas tienen acceso a recursos FOSIS participando en licitaciones convocadas por el propio Fondo o por los organismos públicos con los cuales el FOSIS tenga un convenio vigente. (FOSIS 1994:55)

Es así como un importante porcentaje de los ejecutores registrados por los informes regionales de todo el país, son justamente corporaciones privadas y fundaciones (FOSIS 1993).

Al respecto, y situándonos en los objetivos de esta exploración, la profesional de esa entidad Berta Zúñiga, arguyó que los proyectos, como instrumentos son los que posibilitan la articulación entre el FOSIS y las iniciativas privadas sin fines de lucro, ya que son la instancia concreta de ejecución de programas con fondos canalizados por la entidad, destacando al respecto desde su punto de vista el programa "Entre Todos". Este ha generado un listado de organismos promotores, de gran utilidad, los que, al interior del programa llevan a cabo la promoción y movilización de la comunidad en torno a los *autodiagnósticos*.

Situándonos concretamente en los "logros" en materia de articulación del FOSIS con las ONG, la profesional señala:

Han sido fundamentales, ya que son nuestros ejecutores; las ONG "alternativas" al régimen autoritario venían con una trayectoria, por lo que han entregado metodologías participativas, y han sido claves en todo lo que es *desarrollo local*; estaban validadas en el territorio y con la comunidad, contando incluso, en muchos casos, con locales e infraestructura.

Agregó, además, la informante:

Si bien es cierto, es tarea del FOSIS Regional vincular los programas con el municipio, han sido justamente las ONG las que en muchos casos, han oficiado de nexo; otro tanto ha ocurrido con la comunidad, ya que ellos trabajan realmente con la gente.

El Servicio Ministerio Nacional de la Mujer (SERNAM)

Creado en sus inicios como un servicio que se relacionaba también con el Presidente de la República a través del Ministro de Planificación y Cooperación, esta entidad gubernamental fue elevada posteriormente a rango de ministerio.

Especial relevancia atribuyó a las ONG la socióloga María Luisa Rojas, informante calificada de esa institución, en la puesta en práctica de diversas iniciativas; así, visualizó como instrumentos relevantes:

- La licitación de estudios a ONG o centros académicos independientes para elaborar diagnósticos sobre la situación de la mujer en nuestro país con una perspectiva de género.
- Los mecanismos administrativos que han permitido delegar la organización y puesta en práctica de los "Centros de Cuidado Infantil", en el Programa Temporeras del Agro; así como en los Programas de Capacitación Laboral de las Jefas de Hogar.

En relación con esto, destaca una fuente:

La adecuada difusión de la Línea de Capacitación Laboral es la primera etapa de su implementación, y se realizó junto con la difusión general del Plan Piloto. Esta apunta tanto a las beneficiarias del mismo como a los otros actores relevantes en el tema de capacitación y empleo (empresarios, OTE, ONG). (Valenzuela y otros 1994:293).

Sobre el protagonismo de una ONG en la formación de microempresas señala también la misma fuente:

En cuanto a la formación de las microempresas, el SERNAM firmó un convenio con la Oficina Coordinadora de Asistencia Campesina (OCAC), organismo no gubernamental especializado en el tema, a través del cual ese organismo financiaría y asesoraría, en principio, un proyecto productivo en cada una de las comunas en que se implementa el Plan Piloto. La idea ha sido incorporar a estas iniciativas a una fracción de las mujeres después de concluida su participación en los cursos de capacitación laboral. (Valenzuela y otros 1994:291)

Señaló además la entrevistada como relevante, la ágil y expedita relación con algunos empresarios en algunas comunas, quienes solicitan a los Organismos Técnicos de Ejecución, OTEs, las demandas concretas de capacitación de las mujeres, para incorporarlas en el proceso productivo de sus respectivas empresas.

De todo esto derivó la entrevistada como principales *logros*:

- La indudable calidad de los estudios para diseñar políticas, realizados por entidades privadas como son el CEM, PET, SUR, FLACSO, Instituto de la Mujer y El Telar, entre otros.
- Los insumos aportados por las ONG, en conocimiento acumulado, inserción local y estrategias de acción.
- El aporte de cuadros técnicos específicos de muy buen nivel.

4.2 La realidad de algunos sectores

El Ministerio de Educación (MINEDUC)

A juicio de uno de los informantes,⁶ la articulación entre el Estado (MINEDUC) y las iniciativas privadas en los últimos cuatro años, ha sido significativa, constituyéndose el programa de las 900 escuelas (P-900), en un modelo metodológico al respecto.

Así, y refiriéndose a las condiciones que hicieron posible dicho proyecto menciona el educador, la importante labor que jugaron las universidades y los centros académicos independientes en la acumulación de antecedentes previos a la acción.

Dice al respecto una fuente:

⁶ Nos referimos al Jefe de la División de Educación General del MINEDUC, don Juan Eduardo García Huidobro, con quien se sostuvo una conversación telefónica.

La investigación sobre educación no se detuvo en Chile durante el período de la dictadura. De hecho, también con el apoyo de la cooperación internacional, numerosas instituciones académicas independientes llevaron adelante estudios y experiencias en el campo de la educación. Además, en algunas materias específicas se dio también un desarrollo de la investigación universitaria. Esto significó que en el momento en que se pudo pasar a la acción, se disponía —a nivel de la educación básica— de numerosos antecedentes y de metodologías probadas, que convergieron en el programa. (Gajardo 1994:57)

Otro tanto expresan los profesionales citados, en relación con la ejecución o puesta en marcha del proyecto, señalando el importante rol jugado por entidades como el PIIE y el CIDE en la conformación de equipos:

Enseguida se buscó personal técnico para las dos actividades centrales: los talleres de aprendizaje y los talleres de profesores. Para ello se recurrió a un convenio de contratación de servicios con el PIIE, para la elaboración de materiales, gestión y puesta en práctica de los talleres de aprendizaje, ya que esta línea de acción estuvo contemplada desde el inicio, siendo el PIIE la única institución que tenía el conocimiento acumulado sobre ella y un equipo con experiencia ya formado. Con respecto al apoyo técnico a los talleres de perfeccionamiento, fue necesario generar dos equipos a nivel de la coordinación nacional: uno sobre didáctica de la lengua materna y otro sobre enseñanza de matemáticas. Para esto se recurrió a expertos, algunos provenientes de la universidad y otros de centros académicos independientes. (Gajardo 1994:60)

Refiriéndose también al P-900 y con una perspectiva evaluativa positiva, la consultora Johanna Filp alude a los organismos no gubernamentales, ONG, dedicados a la educación y al desarrollo, como agentes de "educación popular" y a la acumulación previa a la asunción del gobierno de la Concertación. Esto fue capitalizado positivamente por los profesionales y técnicos del MINEDUC:

Otra actividad desarrollada por las ONG es la de la investigación educativa, hecha realidad principalmente gracias a la colaboración internacional. Resultado de esta actividad fue un cuerpo sólido y vasto de conocimiento sobre la realidad educativa del país, con un fuerte énfasis en la educación en sectores pobres. Así pudo contarse con una base de información bastante completa que constituyó un insumo para la definición de las políticas educacionales del gobierno democrático de la Concertación que posibilitó la formulación de necesidades y de prioridades, además de hacer visibles los problemas existentes en la educación nacional. (Gajardo 1994:187)

También en la ejecución, valora esta consultora el rol de las ONG, señalando:

Durante el régimen militar la participación de la comunidad y las organizaciones comunitarias, políticas y sindicales fue sistemáticamente reprimida. Para favorecerla fue necesario un trabajo educativo lento, apoyado en gran parte por las iniciativas de las ONG y por los proyectos de educación popular, realizados a menudo bajo la protección de la Iglesia. Tal como ya se señaló anteriormente, los grupos se formaban para resolver problemas concretos de alimentación, vivienda y también para reconstituir el tejido social. (Gajardo 1994:189)

Finalmente, refiriéndose a la importancia de la colaboración en el desarrollo del programa, señala la consultora:

Esta colaboración tiene propósitos técnicos principalmente y tiene la ventaja de la flexibilidad por una parte, y por otra de la variedad de la oferta, sin tener que aumentar el personal en el MINEDUC. (Gajardo 1994:222)

Destaca en esta afirmación la positiva flexibilidad de las entidades privadas no burocratizadas y la libre elección que el gobierno puede ejercer frente a las destrezas diversas que los organismos no gubernamentales manejan.

Valorando además la articulación de diversos actores de racionalidad diferente, afirma la consultora:

La participación de profesionales de ONG en el Programa ha afectado las perspectivas y la forma de trabajo de éstos. Por una parte, ha facilitado un conocimiento más cercano del funcionamiento del sistema y, por otra, han surgido nuevas preguntas para investigaciones futuras. (Gajardo 1994:234)

Aun en el contexto de P-900, esta transcripción final sintetiza tal vez lo que en materia de educación se valora en cuanto a la interacción del "primer" y "tercer" sector:

La experiencia del programa mostró que una perspectiva diferente acerca del sistema educativo, una cierta ignorancia acerca de las limitaciones tradicionales, estimulan la creatividad y la exploración de nuevas posibilidades. Esto fue lo que ocurrió a raíz de la presencia de profesionales provenientes de ONG en el equipo central. El trabajo de las ONG educativas se caracteriza por premiar la creatividad y la novedad y por márgenes amplios para cometer errores. En cambio, el trabajo al interior del Ministerio, se caracteriza por premiar el cumplimiento de normas y por proveer márgenes muy estrechos para cometer errores, lo que tienen un alto costo. Esto explica en parte la gran inercia existente en el sistema educativo. Por otra parte, el personal del Ministerio dispone de experiencia para manejar programas a gran escala, de conocimiento de la educación a nivel nacional, de las relaciones con otros ministerios. En el Programa se logró una combinación exitosa entre ambos enfoques y competencias. (Gajardo 1994:236).

El Ministerio de Salud (MINSAL)

Desde los inicios del primer gobierno de la Concertación y en el nuevo gabinete ministerial, se intentó incorporar activamente a las ONG que habían oficiado de alternativas al régimen autoritario. Fue así como se llevó a cabo en los primeros meses de la administración Aylwin, un importante seminario (MINSAL 1994)⁷, en el cual debatieron ampliamente funcionarios de gobierno, técnicos de ONG y líderes de la comunidad, la puesta en práctica de políticas de salud, hacia todos los grupos definidos como vulnerables.

Posteriormente, la División de Programas de Salud, a través del Departamento de Atención Primaria del MINSAL asumió esta delicada responsabilidad, constituyéndose en el agente articulador del gobierno con las ONG abocadas a la problemática de ese sector.

Importante rol le cupo en esta materia, a la trabajadora social jefa de la Unidad de Participación Social, Judith Salinas quien, oficiando de informante calificada, estimó que la existencia de una política explícita al respecto posibilitó la articulación entre gobierno e iniciativas privadas en el ámbito de la salud. Esta ha dado luz a canales relativamente expeditos, los que se han operacionalizado a través de:

- Espacios de interlocución (seminarios, jornadas, reuniones técnicas, etc.).
- Convenios marcos y acuerdos, en el terreno jurídico.
- Mecanismos administrativos.
- Recursos financieros.

En relación con esto último, destaca el aporte de la Agencia Internacional del Desarrollo, AID, la que permitió, tras un riguroso concurso, al cual accedieron diversas ONG, financiar interesantes iniciativas de acción conjunta de organismos del Ministerio y privados (MINSAL 1994:9-10).

En materia de logros, la entrevistada enunció breve y consistentemente:

La creación de las bases para un sistema sólido y permanente de articulación entre el Ministerio y las entidades privadas sin fines de lucro.

⁷ Nos referimos al evento "Políticas de salud y organizaciones no gubernamentales", realizado en Lo Cañas, en octubre de 1990.

La apertura del ámbito gubernamental hacia la especificidad de la metodología de las ONG, y al trabajo coordinado.⁸

Sus apreciaciones son corroboradas por la percepción del Dr. Roberto Belmar, Jefe del Departamento de Atención Primaria, quien señalaba:

Las ONG —gérmenes pioneros de los procesos de democratización— suplieron en muchos casos a los gobiernos en tareas de prevención y recuperación de la salud de la población de escasos recursos, aportaron soluciones, conocimientos, metodologías participativas e instrumentos de gestión local. Ello ha generado una conciencia cada vez mayor, ya no sólo en la sociedad civil, sino también en amplios sectores del Estado y organismos internacionales, sobre la contribución que estas organizaciones ofrecen en el propósito de reducir los niveles de pobreza y desarrollar la participación de amplias capas de la población. (MINSAL 1994:5)

El Ministerio de la Vivienda (MINVU)

La apertura del MINVU hacia las pericias de las ONG, ha sido también significativa; más aún, diversos profesionales que durante el gobierno militar habían formado parte del mundo de las ONG, se incorporaron activamente al gabinete del ministro Etchegaray y de la subsecretaria Joan Mac Donald, imprimiendo un carisma particular a la gestión ministerial y constituyéndose en articuladores vivos entre el gobierno y esas iniciativas privadas.

Al respecto expresaba la subsecretaria, en un encuentro sobre Asentamientos Humanos, realizado en 1992:

Al Ministerio le gustaría abrirse hacia los diferentes grupos sociales asumiendo sus prioridades y decidiendo con ellos, cómo resolver sus problemas" y "las ONG están reconocidas como organizaciones con una clara orientación hacia la democracia, que comprenden profundamente la realidad de los pobres, que se han interesado y han adquirido experiencia en trabajo participatorio a nivel local y que actúan con un estilo dinámico y no burocrático. (Fernández 1994:3)

La arquitecto de la División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional ya citada y requerida como informante, visualizó así los principales *instrumentos* que a su juicio facilitaron la articulación de su repartición con las iniciativas privadas sin fines de lucro en los últimos años:

- El apoyo de la Cooperación Sueca, que dio a luz un Proyecto Piloto. Entre otras cosas, éste estimuló la formulación de un acuerdo específico entre el Reino de Suecia y el gobierno de Chile, a través del cual se creó un fondo de Garantía Bancaria, a fin de "facilitar la participación de entidades privadas en la prestación de servicios profesionales y/o técnicos, a los grupos beneficiarios del Programa de Vivienda Progresiva" y de Mejoramiento Habitacional que desarrolla el MINVU" (MINVU s/a). Administraría este fondo el Banco del Desarrollo, el que operaría en Santiago y en sus oficinas regionales.
- El traspaso de fondos públicos hacia las ONG a través del MINVU.

Por otra parte y en el terreno específico de los *logros*, la entrevistada visualizó:

- La apertura del MINVU hacia las ONG.
- El Fondo de Garantía.
- Algunas realizaciones, como es el caso del convenio del MINVU con la Fundación San José de La Dehesa, lo que a su juicio puede constituirse en un modelo replicable, si sus resultados son positivos.⁹

⁸ Para mayor información, la entrevistada recomendó revisar la publicación "Políticas de salud y organismos no gubernamentales en Chile", Balance de gestión 1990-1993, Unidad de Participación Social, MINSAL, Santiago, Chile, marzo 1994.

5. DIFICULTADES EN LA RELACIÓN GOBIERNO-INICIATIVAS PRIVADAS: TAREAS PENDIENTES Y DESAFÍOS

5.1 Nivel central

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)

A pesar de los indudables logros ya descritos, subsisten aún factores obstaculizadores y tareas pendientes las que, a juicio del Jefe del Departamento ONG-Gobierno e informante de este estudio, se constituyen en desafíos. Estos son:

- La necesidad de elaborar y legitimar un marco de referencia conceptual y estratégico comprensivo, que considere a otras iniciativas privadas sin fines de lucro y no sólo a las ONG de promoción y desarrollo, que oficiaron de alternativas al régimen militar. Es el caso de las Instituciones Privadas de Asistencia Social, IPAS.
- En cuanto a estas últimas, no existe aún un interlocutor formal que las relacione con el gobierno, debiéndose generar al interior de ellas, organicidad y representatividad.
- Se requiere concientizar a los funcionarios del Estado en relación al verdadero potencial de la gente de las ONG y de las IPAS. Hasta ahora y en el caso de las primeras, se ha tendido a considerarlas sólo como ejecutoras, en circunstancias que sus potencialidades son mucho mayores; al respecto, hay interesantes sugerencias estipuladas al interior del Comité Consultivo, las que a pesar del esfuerzo del Departamento ONG no se han recogido adecuadamente y no han circulado aún en ámbitos gubernamentales.
- Hay además una aparente competencia entre las ONG por financiamientos públicos e internacionales que las inhiben y debilitan en su presencia y cobertura.
- De allí que, falta completar un proceso de modernización. Las ONG piden al gobierno que las ayude, lo que no es posible, ya que ellas no son beneficiarias sino que aliadas del Estado en la implementación de las políticas sociales.
- La legitimidad y visibilidad social de las ONG, sigue siendo una tarea pendiente, correspondiéndole justamente a ellas, asumir este desafío.
- Finalmente, agregó el entrevistado, que hay aún desconfianza y falta de sensibilidad del sector empresarial para relacionarse con las ONG, debiendo entonces hacerse un esfuerzo mutuo, para lograr eficientes alianzas en las localidades, comunas y regiones, en la lucha contra la pobreza.

Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

Ante esta interrogante, la entrevistada destacó que a su juicio, la única gran crítica de las ONG, es la casi inevitable burocracia interna del FOSIS ya que ellas, (las ONG), son más libres y expeditas y no deben vencer las trabas jurídico-administrativas de la Contraloría. Al respecto sugirió continuar perfeccionando los procedimientos articuladores, a fin de hacerlos cada vez más ágiles y eficientes.

Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)

Si bien es cierto la entrevistada sugirió conversar este tema con las encargadas de los programas, para recabar más antecedentes, destacó que a su juicio una dificultad pesquisada, es la diferente magnitud y cobertura con que las ONG acostumbran a trabajar. Así, los diagnósticos a nivel micro, limitan la posibilidad de generalización en los estudios y restringen también la posibilidad de acciones más masivas.

⁹. Objetivo del convenio: La Fundación San José de La Dehesa y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, han decidido aunar esfuerzos en la tarea de erradicación de la pobreza, comprometiéndose en conjunto a facilitar y posibilitar el acceso de las familias más necesitadas a la solución de su problema habitacional.

Por último, la socióloga insistió en la necesidad de enfatizar la línea de trabajo, que articula en las localidades al Estado, a las iniciativas privadas y a los empresarios, ya que si bien es cierto ha sido exitosa, no se ha masificado lo suficiente, a escala regional y nacional.

5.2 Sectores

Ministerio de Educación (MINEDUC)

El período de vacaciones, previo a la elaboración de este informe, no permitió profundizar con los informantes esta importante dimensión del estudio; sin embargo y en el contexto del P-900, pudieron derivarse obstáculos o tareas pendientes, coincidentes con algunos de los visualizados en el nivel central. Estos son los siguientes:

- Dificultad de los profesionales y técnicos de las ONG contratadas, como fueron el PIIE y el CIDE, entre otros, para adaptarse a la racionalidad y tiempos de la a veces engorrosa burocracia estatal
- Si bien es cierto y como lo dice la consultora J. Filp ya nombrada, la experiencia del Ministerio para manejar programas a gran escala, se combinó exitosamente con las capacidades a nivel micro, de los centros académicos independientes y ONG (Gajardo 1994:236); esto fue a costa de un difícil proceso de adaptación mutua, el que aún requiere afinar metodologías y operatorias articuladoras.

Ministerio de Salud (MINSAL)

La informante de este sector, expresó:

- Más allá de los proyectos, hay que pasar a una acción más continuada; se requieren mecanismos más permanentes, especialmente a nivel regional, que superen la visión cortoplacista de aquellos.
- Además, el mundo de las ONG, sigue siendo débil y tiene una baja capacidad de respuesta; de allí que, se requiere de mecanismos que faciliten una mayor legitimación y presencia de este sector en las regiones, comunas y localidades.

De todo esto derivó, como principal *sugerencia*, el explicitar una política amplia y flexible que incorpore a la diversidad que hoy en día existe, de iniciativas privadas sin fines de lucro en nuestro país, como son las fundaciones y corporaciones de asistencia social, cuyos orígenes se remontan a los inicios de la república y que se abocan a temáticas específicas vinculadas a la salud.

Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU)

Si bien es cierto la iniciativa piloto patrocinada por la Corona Sueca fue interesante, hubo en los inicios, a juicio de la entrevistada, evaluaciones negativas ya que las ONG se situaron equívocamente en una posición de competencia con las firmas constructoras, sin enfatizar más bien sus propias capacidades, como son las de organizar grupos, capacitar, asesorar procesos de consolidación elaborando diagnósticos previos y evaluando. Esta es la línea de diferenciación de roles, que las ONG, deben enfatizar.

La falta de financiamiento y la necesaria búsqueda de fondos nacionales para las ONG es también, a juicio de la arquitecto entrevistada, tarea pendiente.

Por otra parte, ya que en los inicios se les pedía a las ONG que se adaptaran a una estructura gubernamental que no tenían, y que las ONG tienen capacidades de influencia que el Estado no tiene, se precisa continuar afinando los procedimientos y mecanismos administrativos necesarios para potenciar al máximo esta articulación; todo ello con la racionalidad y posibilidades de cada región y localidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALIAGA, H. 1991. "Experiencias en la relación Gobierno-ONG". En: *Cooperación Internacional* 8, Santiago de Chile.
- AROCENA, J. 1987. "Los paradigmas del desarrollo y lo local". En: *Cuadernos CLAEH* (Montevideo) 41.
- CERNEA M., M. 1992 "Organizaciones no gubernamentales y desarrollo local". En: *Provisión de servicios públicos a través de medios privados*. Caracas: CLAD.
- ENCUENTRO "COOPERACIÓN Y DEMOCRACIA". 1990. *Informe Final*. Santiago de Chile,
- COVARRUBIAS, F. 1990. "Ampliando el concepto de lo no gubernamental". En: M. Jiménez. comp. *Municipio y organizaciones privadas; lecciones y proyecciones de algunas experiencias*. Santiago de Chile: IAF-ETS, PUCCH.
- EGAÑA R. Y J. ABALOS, eds. 1989. *Una puerta que se abre; los organismos no gubernamentales en la cooperación al desarrollo*. Santiago de Chile: Taller de Cooperación al Desarrollo.
- FERNÁNDEZ, V. 1994. *The Role of NGO's and Government/NGO's Relationships in Chile*. Birmingham, U.K.: The University of Birmingham.
- FRANCO, R. 1993. *Las ONG en la década de los noventa*. (Comentario a la ponencia de Marcela Jiménez en Seminario "Innovaciones en las organizaciones privadas sin fines de lucro"), Santiago de Chile.
- FOSIS. 1994. *Informes Regionales 1993*. Santiago de Chile.
- FUNDACIÓN ALEMANA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL. 1986. *El fomento del tercer sector en áreas urbanas: una alternativa de desarrollo en América Latina*. Quito: Centro de Desarrollo Económico y Social.
- GAJARDO, M., ed. 1994. *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*. Santiago de Chile: ASDI, AGCI y CIDE.
- ISTR. 1994. *International Society for Third Sector Research*. Pécs (Hungría): J. Panonius Eds.
- JIMÉNEZ, M. 1986. "Acción social local, municipio y organismos no gubernamentales". En: *Revista Trabajo Social* 50. Santiago de Chile: Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- JIMÉNEZ, M. 1988. *Estado, sistema político, universidades, cooperación internacional y organismos no gubernamentales*. Santiago de Chile: COCIS, Taller Agropolitano.
- JIMÉNEZ, M., comp. 1990. *Municipio y organizaciones privadas, lecciones y proyecciones de algunas experiencias*. Santiago de Chile: EFDES-IAF/ETS-PUCCH.
- JIMÉNEZ, M. 1985. "Políticas y programas sociales en entidades privadas". En: *Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social*. Santiago de Chile: Estudios OLPES-UNICEF sobre Políticas Sociales, APSAL-ISUC.
- JIMÉNEZ, M., W. LADO, I. MONCKEBERG Y M. QUEZADA. 1986. "Acción social local y organismos no gubernamentales". Documento de Trabajo 25. Santiago de Chile: ETS-PUC.
- JIMÉNEZ, M., Y W. LADO. 1989. *Desarrollo local, municipio y organismos no gubernamentales*. Santiago de Chile: ETS-PUC.
- LESTER M., S. 1992. *America's nonprofit sector*. New York: The Foundation Center.
- MAC DONALD, J. 1992a. "La colaboración entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales". *Pobreza Urbana y Desarrollo* 2. Buenos Aires: FICONG del IIED-AI.
- MAC DONALD, J. 1992b. *Government-NGO's Co-operation in Housing and Community Development Programs*. The Hague: Meeting in Governmental-Non-Governmental Co-operation in the Field of Human Settlement.
- FREI R-T., E. 1994. "Mensaje Presidencial al Congreso Pleno". En: *El Mercurio*, domingo 22 de mayo de 1994. Santiago de Chile.
- MIDEPLAN. 1993a. *Avanzando con equidad; un proceso de integración al desarrollo 1990-1992*. Santiago de Chile.
- MIDEPLAN. 1994. *Montos traspasados. Fondos públicos a ONG para programas sociales* 36. Santiago de Chile: División Social.
- MIDEPLAN, Oficina de Enlace ONG-Gobierno. Tríptico.
- MIDEPLAN. 1993b. *Participación de la comunidad en el desarrollo social; logros y proyecciones*. Santiago de Chile.
- MIDEPLAN. 1995. *Sector privado sin fines de lucro. Síntesis teórico estratégica*. Santiago de Chile: DIVISO, Departamento ONG-Gobierno.
- MINISTERIO DE SALUD. 1994. *Políticas de salud y organismos no gubernamentales en Chile. Balance de gestión 1990-1993*. Santiago de Chile: División de Programas de Salud, Departamento de Atención Primaria, Unidad de Participación.

- MINISTERIO DE SALUD. 1995. *Cooperación, servicios de salud-ONG, 1990-1993*. Santiago de Chile: División de Programas de Salud, Departamento de Atención Primaria, Unidad de Participación.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. Instructivo para la operación del Fondo de Garantía Bancaria.
- PROJESCU, O. 1967. *Sistema económico de las misiones jesuíticas*. Barcelona: Ed. Ariel.
- RODRÍGUEZ R., G. 1994. "El tercer sector y los diversos tipos de fundaciones". *PRISMA 1*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- RODRÍGUEZ R., G. 1994 *Fundaciones en el Uruguay. Antecedentes históricos y situación actual*. Pécs, Hungría: UCUDAL.
- VALENZUELA, VENEGAS Y ANDRADE. 1994. *De mujer sola a jefa de hogar*. Santiago de Chile: SERNAM.
- WOLFE, A. 1991. *Three Paths to Development; Market State and Civil Society*. Rio de Janeiro: I Encontro Internacional de ONGs.

FOMENTO PRODUCTIVO Y ESPACIO LOCAL

Gastón Suárez

Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), CORFO

1. EL ESPACIO LOCAL COMO ÁMBITO LEGÍTIMO PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS

Fomento productivo y espacio local no siempre han aparecido naturalmente unidos. Sólo en el último tiempo ambos términos han empezado a vincularse, y ello no sin dificultades prácticas y teóricas.

Al menos tres han sido los procesos que han contribuido a esta confluencia: cambios en el escenario económico mundial, que han modificado los factores de competitividad; los procesos de reestructuración y modernización del Estado; y el análisis de ciertas experiencias, como los distritos industriales en Italia o el País Vasco en España.

1.1 Cambios en el escenario económico mundial y competitividad

Según el Stanford Research Institute, el éxito de una política de fomento productivo pasa por comprender cabalmente que las aglomeraciones regionales describen más exactamente los patrones económicos contemporáneos que los tradicionales límites políticos. Las jurisdicciones políticas son de aglomeraciones económicas mayores configuradas por los flujos de comercio global, inversiones y tecnologías.

En este contexto, la economía mundial ha llegado a ser un mosaico de regiones económicas, que requerirá de nuevas y crecientes formas de colaboración entre naciones, regiones y comunas. Esto, a su vez, necesitará de mecanismos más eficientes de articulación de los diferentes espacios nacionales (local, regional y nacional), en especial del Estado.

Los "racimos industriales" consideran en forma más precisa las ventajas competitivas de la economía mundial que los clásicos sectores industriales. Los "racimos industriales" representan concentraciones de empresas competitivas complementarias e interdependientes, atravesando varios sectores industriales e incluyendo proveedores de componentes, de servicios y fabricantes de productos finales. La fuerte competencia y la estrecha colaboración tienden a estimular la eficiencia y la innovación. Las empresas que se encuentran distantes de sus proveedores y competidores rara vez generan la sinergia necesaria para desarrollar y mantener ventajas competitivas.

Así, no hay empresas autosuficientes. Declina la interacción vertical de las grandes empresas hacia redes horizontales entre unidades económicas descentralizadas y, muchas veces, deslocalizadas. Las grandes empresas han ido reorganizando sus procesos productivos en torno a grandes cadenas productivas de pequeñas y medianas empresas proveedoras o subcontratistas. Y en ello han intervenido factores tales como la calidad de la mano de obra (trabajadores calificados, flexibles, con mentalidad empresarial), la tecnología, el tratamiento de la información, la calidad de la gestión, la capacidad de innovar, que implican mejor el éxito competitivo que los factores tradicionales del clima de negocios (mano de obra barata, incentivos tributarios, abundancia de recursos naturales baratos, etc.).

El aspecto más importante de los factores anteriores es que son dinámicos y no estáticos. Es decir, pueden ser mejorados. Los países, las regiones y las comunidades ya no están condenados para siempre a un determinado rol en la estructura económica mundial. Pueden influir en su destino fortaleciendo sus espacios territoriales, los racimos industriales y los nuevos factores de competitividad mencionados.

La consecuencia más evidente de esta situación para el desarrollo de una política de fomento productivo es la necesidad de otorgar más importancia al contexto histórico, cultural e institucional en el cual se desarrolla la práctica empresarial. De este modo, la relación empresa-entorno pasa a ser un componente clave de la acción de fomento, puesto que la efectividad de los instrumentos de fomento depende de la realidad sobre la cual se apliquen.

Una empresa no puede competir eficientemente, en particular una pequeña, si no cuenta con un entorno propicio. Es decir, un sistema de relaciones que facilite su práctica empresarial. Dicho entorno está constituido por un sistema de relaciones con otras empresas (complementación, cooperación, competencia, etc.), con otros actores de la sociedad civil (organizaciones sociales, sistema financiero, sistema de formación, etc.) y con el Estado (municipalidad, organismos fiscalizadores, organismos de apoyo, etc.).

Un sistema de relaciones eficientes con el entorno se caracteriza tanto por ser una ventaja competitiva interna a un grupo o red de empresas, como externa a cada empresa. Es localizada, es decir, específica de una cierta localidad, y difusa, esto es, no apropiable en forma individual, como que puede minimizar los costos de relación (con actores empresariales y no empresariales), permitir la especialización, el desarrollo de economías de escala y la creación de una cultura productiva local que se expresa en una habilidad técnica generalizada.

Relevar la importancia del entorno no significa desconocer la necesidad de acciones de fomento específicas sobre empresas individuales, dada la enorme precariedad con que muchas de ellas operan (especialmente las de tamaño menor). Sin embargo, desplaza el énfasis de una política de fomento productivo en la medida en que tal precariedad ya no queda intrínsecamente ligada al tamaño o a deficiencias tecnológicas de cada empresa, sino también a una serie de circunstancias de mercado y de la acción pública que rodean su quehacer. Así, surge la necesidad de no concentrarse tanto en las empresas individualmente consideradas como en las cadenas productivas completas. En términos estratégicos esto cuestiona definitivamente dos ideas bastante arraigadas, a saber:

La intención de ordenar o planificar la acción de fomento por sectores económicos, lo que oculta lo más significativo como son las fuentes de valor y las sinergias; y

La especialización de los organismos de fomento en estratos empresariales. Muchas veces, el desarrollo de los pequeños pasa por su articulación con los grandes.

Para el Estado, esta situación implica un doble desafío. Por una parte, la necesidad de coordinar sus agentes en un solo sistema de fomento en torno a un proyecto nacional de desarrollo productivo. Tal sistema debiera garantizar la complementariedad de la acción y el gasto de los agentes públicos, evitando la duplicidad y la competencia por reservarse ámbitos y clientes exclusivos. En otras palabras, se debe buscar el éxito del sistema en su conjunto en relación a ciertos objetivos de desarrollo, abandonando parcelas y celos institucionales en beneficio del país. Sin duda que esta tarea requiere no sólo un diseño eficiente, sino también de un cambio profundo en la mentalidad de quienes están a cargo de la cosa pública a todo nivel.

Por otra parte, esto obliga a un cambio radical en la forma de medir la eficiencia del gasto público. Es necesario pasar de un estilo de evaluación que enfatiza metas cuantitativas de colocación de recursos e instrumentos hacia otro que destaque la consecución de objetivos precisos de desarrollo y competitividad empresarial.

La aceptación de la existencia de "mundos empresariales" diferentes, donde problemas tales como la gestión eficiente, la innovación, el desarrollo tecnológico pueden también ser resueltos de forma diferente, implica pasar de una concepción normativa-instrumentalista del fomento productivo hacia otra más pragmática y flexible. La concepción normativa-instrumentalista, que representa la forma en que históricamente se ha constituido el Estado chileno, se caracteriza por tratar los sucesos como instancias repetitivas de casos interpretados previamente, todos los cuales se resolverán de un modo similar. Como es obvio, el resultado es una compleja trama de reglamentaciones que, so pretexto de cautelar el adecuado uso de fondos fiscales, terminan por burocratizar la acción, alimentar parcelas minúsculas de poder y, lo más importante, obscurecen los objetivos del fomento.

Un sistema eficiente de fomento productivo, en cambio, en la medida en que se orienta a la consecución de objetivos de desarrollo, restringe las reglamentaciones a un mínimo imprescindible, permitiendo una permanente adaptación de las herramientas de fomento a las necesidades empresariales siempre cambiantes y específicas.

1.2 Los procesos de descentralización del Estado y fomento productivo

Un segundo movimiento que ha hecho posible la confluencia entre espacio local y fomento productivo, ha sido el de los procesos de reestructuración del Estado. Los programas de reforma del Estado en el continente son crecientemente descentralizadores, asociándose el proceso de descentralización con la democratización y modernización del aparato público y un nuevo rol en la regulación económica.

La descentralización ha sido objeto de diversas interpretaciones, según el proyecto político en el cual se sustente. Por una parte, se ha vinculado a los procesos de restauración democrática como una forma de perfeccionar y consolidar la democracia a través de una redistribución del poder que permita un efectivo control de la ciudadanía sobre los órganos del Estado. Esto se ha expresado tanto en la democratización de estructuras previamente existentes como en la creación de otras en los ámbitos local y regional.

Desde otra perspectiva, la descentralización del Estado ha sido descrita como una interpretación administrativa y territorial de los procesos de desregulación económica. En este sentido, se trataría de una función de la reducción del aparato estatal, la disminución y focalización del gasto público, la privatización de los servicios sociales y la desconcentración de atribuciones en favor de las regiones, y en especial de las municipalidades.

Lo cierto es que cualesquiera sean las razones que sustenten el proyecto descentralizador, el nuevo escenario económico mundial ha develado la disfuncionalidad de un Estado que respondió a otra concepción estratégica de desarrollo: han desaparecido o disminuido responsabilidades en ciertas esferas, pero han surgido obligaciones y tareas nuevas. La necesidad de encauzar las fuerzas del mercado, de promover la competitividad con propósitos de mayor expansión económica y más sólida inserción internacional a la par que velar por la equidad y la consolidación democrática, constituyen una empresa de dimensión mayor.

Desde el punto de vista del fomento productivo, la descentralización del Estado en general, y de los organismos de fomento en particular, representa una oportunidad inédita y una responsabilidad ineludible, en la medida en que:

Es necesario acelerar los tiempos de respuesta que demanda la evolución del contexto socio-económico. Esto exige de la administración pública flexibilidad, creatividad, información rápida y adecuada a las realidades regionales y locales.

Una economía globalizada exige respuestas de carácter multidisciplinario y multisectorial. Esto supone romper al máximo las barreras burocráticas consustanciales a las grandes entidades públicas centralizadas y sectorializadas, que impiden el diseño y la ejecución de programas de fomento flexibles e integrales que se adecuen a la compleja realidad de las empresas y su entorno.

Es necesaria una permanente evaluación de la pertinencia de la acción estatal de fomento, en vista de la heterogeneidad del tejido productivo y la rapidez de su recomposición. La recomposición de una estrategia de fomento no es posible a partir de una visión puramente nacional y central. Es preciso atender a las complejas dinámicas económicas regionales y locales.

La competencia internacional presente en cada uno de los espacios territoriales lleva a la necesidad de concebir políticas específicas para la reconversión productiva de regiones, zonas y comunas.

Sin embargo, es importante ser cautos al valorar los procesos de descentralización en función de una estrategia de fomento productivo.

Las regiones, las comunas y, en especial, las provincias, son más una realidad administrativa que social. Para que la descentralización tenga sentido y plasme en políticas de desarrollo coherentes y eficientes, es necesario enfrentar el desafío de constituir a las regiones, provincias y comunas, política y socialmente. Evidentemente, esto pasa por dotarlas de recursos acordes con las atribuciones que se les

han entregado y modificar la lógica de administración centralizada del Estado, que en lo fundamental ha permanecido intacta.

Si bien a los gobiernos regionales se les ha asignado importantes tareas de fomento productivo, no cuentan aún con los recursos necesarios ni con las capacidades técnico-profesionales para viabilizarlas. Las instancias regionales vinculadas al fomento productivo (Comité de Fomento de la Producción, Comisiones Regionales de Desarrollo), cuando han funcionado, lo han hecho, en general, de manera bastante irregular y para la resolución de problemas específicos. En este sentido, la elaboración de estrategias de desarrollo regional en algunas regiones, siendo aún un proceso incipiente y más la expresión de deseos que una realidad concreta, representa un importante avance en el diseño de un marco orientador de la acción pública.

Por otra parte, es cierto que parte de la inversión pública se decide en la región por los Consejos Regionales. Sin embargo, también es preciso destacar que la inversión pública de decisión regional no va más allá de un 20 por ciento del total de la inversión pública en la región y que en el caso de los fondos ISARIZADOS (Inversiones Sectoriales de Asignación Regional), que representan alrededor del 50 por ciento de ese 20 por ciento, los ministerios siguen decidiendo en qué, cómo y cuánto invertir en cada región, dejando al Consejo Regional la decisión de quién y dónde ejecuta los proyectos.

Las provincias, como instancias intermedias de articulación de las comunas con la región, son prácticamente inexistentes. Cuentan con escasísimos recursos y capacidades técnico-profesionales. El Comité Económico y Social Provincial, como órgano asesor del Gobernador y encargado del diseño de estrategias de fomento productivo, se ha construido en muy pocas provincias y, cuando lo ha hecho, sus actuaciones han sido muy limitadas y esporádicas.

En el ámbito comunal es donde se han dado los mayores avances. Las municipalidades cuentan con una serie de atribuciones y recursos que les permitirían jugar un rol central en la articulación de políticas de fomento productivo a nivel local. Entre otras cosas, pueden facilitar la instalación de nuevas empresas, articular recursos centrales y regionales en la comuna, proporcionar información a los empresarios y organismos de apoyo, convocar y articular actores empresariales y no empresariales en torno a una estrategia de desarrollo económico local, fomentar el desarrollo de culturas productivas locales, implementar una estrategia de lo que se ha venido en llamar "marketing de lugar", articular demanda y oferta de capacitación laboral, etc. Es decir, crear un entorno local propicio que facilite la actividad empresarial.

En este contexto, un número importante de municipios ha impulsado programas de fomento productivo; sin embargo, podemos afirmar que se trata aún de un proceso incipiente y muy heterogéneo en lo referente a grados de desarrollo y consolidación.

Entre las principales dificultades que las municipalidades encuentran para el desarrollo de programas de fomento, se encuentran la falta de personal calificado, la falta de experiencia en la implementación de programas de este tipo, una estructura orgánica inadecuada, la falta de información oportuna y de calidad, etc. Sin embargo, la principal limitación es la falta de definición estratégica respecto a la labor de la municipalidad en el ámbito del fomento productivo. Para algunos se trata de una actividad más, sin mucha relevancia y sin orientación precisa; para otros, constituye parte de una estrategia coherente de desarrollo comunal, pasando por concepciones que vinculan el fomento productivo a la acción social del municipio, a la simplificación de trámites, a la información sobre instrumentos de fomento, a la capacitación en administración, a la "agremiación" microempresarial, etc.

Con todo, es posible concluir que, no obstante las posibilidades que ofrece para el fomento productivo una acción municipal coherente, esta dimensión no ha sido integrada eficazmente a la gestión municipal.

1.3 El análisis de ciertas experiencias

La experiencia europea de los años setenta puso en cuestión tipos de soluciones al crecimiento y al empleo, centradas en la gran producción. Como contrapartida, se comenzó a reconocer el rol que las iniciativas locales podían jugar en el reequilibrio del empleo y la oferta productiva. Se destaca así que, bajo la acción común de aquellos factores macroeconómicos, la capacidad de las distintas zonas locales

para plantearse respuestas es muy distinta. Entonces, pareciera ser que los factores estructurales no determinan la situación local en forma exclusiva.

Esta situación ha conducido a una exploración y análisis más detenido de experiencias históricas, como los distritos industriales en Italia, el Estado de Baden-Wuerttemberg en Alemania, el País Vasco en España, como también experiencias inducidas, como Villa El Salvador en Lima a fines de los ochenta.

Salvo en las experiencias que tienen un muy específico fundamento histórico, social y cultural, los resultados observados son aún bastante inciertos. No siempre es posible revertir los efectos de los factores macro económicos sobre las localidades. Específicamente, estas iniciativas han sido ineficaces en impedir cierres o contracciones de empresas. Respecto a la generación de empleo, los logros son poco notorios y, cuando los hay, son de corto plazo. Tampoco es posible afirmar que a través de políticas locales se produzca un crecimiento rápido de esas economías.

Algunos de los factores que explicarían la heterogeneidad de resultados de las iniciativas de fomento locales serían: la tendencia general de desarrollo de los sectores económicos presentes en la localidad; una masa mínima de profesionales vinculados a la actividad productiva; consecuentemente, el nivel de descalificación media de la mano de obra, la cantidad de recursos disponibles en la localidad, la demanda de los productos locales y la capacidad de atracción de capital exterior a la localidad.

En otras palabras, las iniciativas locales de fomento resultan exitosas en la medida en que confluyan condiciones económicas favorables a los sectores productivos presentes en la localidad, una cierta cultura productiva y una eficiente gestión (pública y privada) que se exprese en un buen sistema educacional, de información, de apoyo y de servicios sociales en el contexto de una administración ágil, moderna y flexible.

2. PROPUESTA DE ACCIÓN

En este contexto de legítimas incertidumbres y enormes potencialidades, el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), como parte del sistema CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), ha impulsado un proceso de modernización e innovación institucional y en estrategias de fomento productivo.

2.1 El nuevo modelo de fomento productivo

Con el objeto de comprender el proceso en el que nos encontramos, es necesario describir brevemente el nuevo modelo de fomento productivo dirigido por CORFO.

El modelo consta de tres niveles o instancias de acción. En el tercer nivel se encuentra CORFO Matriz, que incluye CORFO Central y sus Direcciones Regionales. Este nivel tiene por función principal el diseño de una estrategia nacional de fomento productivo sobre la base de diversas estrategias regionales. En consideración a dicha estrategia, debe asignar recursos a acciones de fomento, evaluar los resultados e impactos de las mismas y diseñar nuevos instrumentos de fomento.

En un segundo nivel se encuentran los agentes intermediadores públicos y privados, entre los cuales está SERCOTEC. La labor principal de éstos es concebir e implementar programas de acción de fomento adecuados a la realidad y necesidad empresariales de cada región y localidad.

En el primer nivel se encuentran los proveedores de servicios y soluciones técnicas específicas que requieren las empresas que participan en los Programas de Acción de Fomento.

Las consecuencias inmediatas y más obvias del modelo son:

- CORFO deja de operar instrumentos de fomento y de realizar toda acción directa sobre las empresas, reservándose un rol estratégico en la planificación, asignación de recursos y evaluación.
- CORFO Central transfiere a sus Direcciones Regionales una serie de atribuciones: los Directores Regionales son quienes elaboran un plan estratégico de fomento productivo basado en las propuestas que presenten los diferentes Agentes Intermediadores y sus propios estudios y diagnósticos. Esta función es un importante paso en el proceso de descentralización, en la medida

en que deja en el nivel regional la decisión de cómo y en qué invertir. También implica un doble desafío: contar con más y mejores diagnósticos, de los cuales se derivan hipótesis acertadas de acción; y desarrollar capacidad de evaluación de los resultados e impactos de cada una de las acciones de fomento que se financien.

- Los Agentes Intermediarios, en especial SERCOTEC —como agente público—, tienen la responsabilidad de identificar regionalmente a las empresas y sus problemas específicos, integrándolas en procesos de desarrollo en función de la consecución de ciertos objetivos. Esto significa pasar de un esquema de acción que enfatiza la realización de acciones de apoyo sin una clara orientación estratégica, donde el criterio de evaluación es la cantidad de instrumentos colocados, a otro que privilegia la acción sistemática sobre grupos determinados de empresas, donde el criterio de evaluación es el cambio que tales empresas experimentan.

La tarea principal de SERCOTEC no es, sin embargo, la solución de problemas técnicos específicos de cada una de las empresas presentes, sino su diagnóstico y la articulación de los recursos necesarios para que ellos sean resueltos. Esta labor consiste en:

- Identificar y formular programas de fomento para grupos de empresas a partir de un diagnóstico de la realidad económica y productiva regional.
- Motivar y comprometer a las empresas en un plan sistemático de acción en función de ciertos objetivos de crecimiento y desarrollo.
- Diagnosticar y especificar las necesidades de las empresas comprometidas en cada programa, con el objeto de articularlas con los proveedores que pueden satisfacerlas, subsidiando parte de tales servicios y orientando al empresario en su relación con los consultores.
- Fomentar la cooperación empresarial y complementación productiva de las empresas de cada programa, con el propósito de estimular el aprendizaje, la innovación y los negocios conjuntos.
- Facilitar la relación de las empresas con su entorno local y regional, en la medida en que, como hemos dicho, un sistema de relaciones eficientes con el entorno es un importante factor de competitividad.
- Evaluar y sistematizar los resultados de cada programa sobre las empresas que atiende y su entorno.

2.2 Los programas de fomento productivo

Los programas de fomento productivo constituyen la forma en que SERCOTEC ha organizado la mayor parte de su acción de fomento. Se definen como un conjunto sistemático de actividades y acciones que implican el uso y aplicación de recursos humanos, financieros y técnicos en un determinado grupo de empresas, con el fin de lograr ciertas metas u objetivos estimados deseables y necesarios para ese grupo. Sus características esenciales son:

- Clara identificación regional. Se basan en diagnósticos específicos de problemas empresariales concretos.
- Se orientan a la resolución de uno o más problemas relevantes y claramente definidos.
- Son producto de un proceso de consulta y articulación con una serie de actores regionales y locales, quienes aportarán en su realización: universidades, municipalidad, organismos regionales, corporaciones de desarrollo, etc.
- Deben demostrar una coincidencia entre sus objetivos y los intereses empresariales. Esto se expresa en un compromiso explícito de los empresarios con las acciones y costos que implica su realización.
- Son de alta calidad. Esto es, identifican claramente diagnóstico de la situación en que se encuentran las empresas, objetivos, las actividades necesarias para lograrlos, indicadores de logro, cronograma y presupuesto. También la calidad se refleja en lo innovador de la propuesta.

- Deben ser flexibles, adaptando los instrumentos y acciones contempladas inicialmente a los cambios que surgen en la realidad en la cual operan.
- Deben ser oportunos. Es decir, deben plantearse y ejecutarse en el momento y con la rapidez que exige la solución de los problemas que se proponen resolver.

La organización de la acción en programas de fomento significa un esfuerzo del Estado por:

- Elaborar respuestas rápidas, oportunas y pertinentes a las necesidades empresariales sobre la base de un conocimiento exhaustivo de la realidad regional. Esto nos obliga a mejorar nuestra función de diagnósticos y estudios prospectivos.
- Comprometerse con el logro de ciertos objetivos precisos, con grupos concretos de empresas, en un tiempo y a un costo claramente determinados. Esto significa desarrollar un sistema eficiente de evaluación y control de gestión.
- Comprometer de manera concreta y efectiva al empresario en su propio proceso de desarrollo.
- Articular y coordinar la acción de fomento con los más diversos actores presentes en la realidad local y regional, como condición de éxito e impacto de cada programa. Esto implica idear mecanismos efectivos y adecuados a cada situación de articulación público-público y público-privado.

Con todo, es necesario destacar que si bien los Programas de Fomento Productivo constituyen una innovación importante en la forma de concebir y orientar la acción de nuestro servicio, se construyen sobre lo aprendido y creado en experiencias anteriores, especialmente sobre los Proyectos de Fomento (PROFOS) y sobre el seminario "Mayor Productividad, Mejor Lugar de Trabajo", desarrollado sobre la adaptación de la metodología OIT.

3. CONSIDERACIONES FINALES

SERCOTEC ha impulsado una profunda modernización que le permite enfrentar con efectividad su nuevo esquema de operación. De este proceso se pueden extraer las siguientes conclusiones.

- Puesto que la economía nacional e internacional es un mosaico de regiones conformadas por los flujos de comercio, inversiones y tecnología, una de las principales metas institucionales es desarrollar un efectivo diagnóstico y prospección que nos permita orientar estratégicamente nuestra acción de fomento.
- Ya que el sistema que permite identificar con mayor precisión las ventajas competitivas es el de los "racimos industriales", más que los clásicos sectores industriales, la acción se organiza de un modo flexible y adecuado a la realidad. Así, la propia noción del Programa de Fomento Productivo impide concepciones institucionales rígidas. Define nuestra misión como el fomento de la competitividad de las empresas, y nos orienta a trabajar con la gran empresa en programas multisectoriales.
- Debido a que hemos comprendido que un sistema de relaciones eficientes entre empresa y entorno es un factor clave de competitividad, los Programas de Fomento Productivo (PROFOS) y el seminario "Mayor Productividad, Mejor Lugar de Trabajo" son la expresión práctica de una forma de estimular la asociatividad, la complementación y la especialización productiva en grupos concretos de empresas. Constituyen, además, un esfuerzo de articulación de actores diversos (municipalidad, universidades, consultores y ONG, etc.) en torno a objetivos comunes de desarrollo.
- Si la realidad productiva es heterogénea y es preciso aceptar "mundos empresariales" diferentes, los Programas de Fomento Productivo constituyen una respuesta adecuada a cada mundo en el cual hemos intervenido. Por lo mismo, hemos innovado radicalmente en nuestra forma de atención, definiendo que nuestros ejecutivos son profesionales que deben trabajar por lo menos el 80 por ciento de su tiempo en terreno, junto al empresario. Esto nos permite acelerar nuestros tiempos y calidad de respuesta, con una orientación proactiva que busca romper al máximo las barreras burocráticas y retroalimentar los programas de manera permanente a través de la percepción *in situ* de los resultados de nuestra acción.

Todo lo anterior no sería posible en un organismo centralizado, lento e ineficiente. Por tanto, hemos realizado un proceso de modernización institucional sobre tres ejes: descentralización y desconcentración de la operación, y redefinición de roles de nivel central y de las Direcciones Regionales.

En el nuevo esquema, las funciones principales del nivel central son apoyar la operación de las Direcciones Regionales, determinar las orientaciones nacionales para la institución y evaluar *ex post* los resultados e impactos de las acciones de fomento implementadas por las regiones. Es decir, el nivel central se define como una instancia de servicio a las Direcciones Regionales, adaptándose a sus requerimientos y necesidades.

Las Direcciones Regionales se entienden como unidades operacionalmente autónomas, encargadas de concebir e implementar las acciones de fomento de acuerdo a su realidad regional.

Este cambio, junto con ampliar el margen de acción y decisión de las Direcciones Regionales, ha significado una enorme reducción de los costos y tiempos de administración. Ahora las regiones no dependen de la aprobación de Santiago para realizar todas las actividades que la operación demanda:

- Simplificar la estructura organizativa. La redefinición de la relación centro-región significó, en lo organizacional, pasar a un nivel central mucho más pequeño, disminuyendo sustantivamente el número de jefaturas. Se eliminaron dos gerencias, once departamentos y varias instancias asesoras. Las gerencias actuales se estructuran fundamentalmente en torno a un gerente y un pequeño grupo asesor.
- Las Direcciones Regionales también simplificaron su organización, constituyéndose con un director, una secretaria, un auxiliar, un jefe administrativo; el resto son profesionales dedicados exclusivamente a trabajar en Programas de Fomento Productivo. Evidentemente, esta estructura permite agilizar la operación y disminuir significativamente los costos de administración en beneficios de los fondos destinados a fomento.
- Modernizar los sistemas de comunicación. Para poder operar en el nuevo esquema, se diseñó e implementó una plan informático de primer nivel que permite, entre otras cosas, comunicación en red de todas las unidades del servicio y mantener una contabilidad central operada en forma descentralizada.

En suma, podemos concluir que el nuevo escenario económico mundial nos obliga a un cambio radical en la concepción y operación del fomento productivo. Entre otras cosas, la relación empresa-entorno, y principalmente entorno local, es clave. Este cambio supone una transformación profunda de los agentes de fomento, especialmente de los agentes públicos. A su vez, esto implica, por una parte, cambiar la relación centro-región, en la perspectiva de la descentralización administrativa y modernización tecnológica; y, por otra, caminar decididamente hacia la complementación e integración de la acción pública en programas de trabajo flexibles, integrales y pertinentes a las realidades en las cuales intervienen.

INNOVACIONES EN PROGRAMAS DE FOMENTO PRODUCTIVO LOCAL

Claudia Lanzarotti

Fundación SERCAL

1. LOS CAMBIOS EN EL ENTORNO: SU IMPACTO EN EL ESPACIO LOCAL Y EN LA ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL

La primera pregunta que cabría hacerse al pensar en innovaciones en programas de fomento productivo local, es por qué el desarrollo económico local. En segundo término, sería necesario observar si en Chile existen políticas de desarrollo económico local y si se puede hablar de programas de fomento productivo concebidos localmente.

El desarrollo económico con equidad es uno de los objetivos que se ha planteado el país. Sin embargo se puede afirmar que, en términos generales, las políticas económicas no han tenido éxito en la corrección de las desigualdades locales: de las regiones con respecto a la Metropolitana, y entre comunas al interior de cada región. Por lo tanto, sería aventurado afirmar que sólo mediante políticas macroeconómicas eficientes como las que hoy existen en Chile, se resuelven los desequilibrios regionales y comunales, o el rezago de las estructuras productivas que se observa en muchas zonas del país. Estas evidencias más bien demuestran que las especificidades de las economías regionales justifican, sin lugar a dudas, la necesidad de que las regiones y comunas cuenten con las herramientas necesarias para generar las condiciones propicias de su desarrollo económico.

Lo anterior básicamente por dos razones: por el problema de la equidad y por un problema de eficiencia, si se quiere avanzar en el proceso de modernización, objetivo frente al cual existe consenso en la sociedad chilena. Mientras más regiones y comunas tomen en sus manos e implementen proyectos de desarrollo económico local, se generaría un efecto sinérgico que impactaría positivamente sobre el conjunto de la economía nacional.

No resulta casual que este tema esté emergiendo con cierta fuerza en estos momentos. El nuevo entorno económico mundial ha generado un cambio sustantivo en las estrategias de desarrollo y ha impuesto un nuevo orden en las relaciones económicas, impactando tanto a la organización del Estado como a la organización empresarial.

A partir de la década de los setenta, comienzan a observarse dos fenómenos simultáneos, aunque con desarrollos de distinta intensidad y naturaleza. Por una parte, en Chile y América Latina aparece en el discurso público, la necesidad de la descentralización como respuesta a la incapacidad de los países de la región de mantener el ritmo de gasto público que se venía dando hasta ese momento. Esa situación obligaba a redefinir el papel del Estado y el tipo de políticas públicas, así como también las consecuentes reformas institucionales, en la perspectiva de lograr una racionalización del manejo del gasto público.

En ese sentido, habría que entender la descentralización como un componente del proceso de modernización del Estado, y no como muchas veces suele asociarsele, como la modernización propiamente tal. Dicho de otro modo, la descentralización no es un fin en sí, sino un instrumento para hacer más eficiente la gestión pública y redefinir el marco de la inversión social.

En los años setenta, el modelo de desarrollo imperante se estructuraba sobre la base de un sistema de administración centralista y un enfoque sectorial de los problemas. Era el gobierno central quien definía la política espacial a través del gasto en infraestructura física, y determinaba cuáles serían los polos de desarrollo.

Paralelamente, a fines de esa década, el modelo de organización industrial basado en los grandes conglomerados espaciales de producción en masa comenzó a mostrar signos de agotamiento en los países desarrollados. Este antiguo modelo de organización industrial, conocido como "fordista", que en los ochenta ya mostraba una clara declinación, comenzó a ser reemplazado por un modelo de organización que se caracteriza por la reducción de escalas, horizontalidad, participación y mayor rol de los recursos humanos calificados, y que prioriza la flexibilidad —en el sentido de la adaptación al cambio— y la innovación tecnológica.

Para ello, la organización empresarial se estructura parceladamente, ya sea mediante la subdivisión o partición de las grandes empresas, que establecen unidades relativamente autónomas más pequeñas, o la combinación entre grandes y pequeñas empresas a través de mecanismos como la subcontratación, proveduría, prestación de servicios, asistencia. En ambas alternativas se establecen diversos niveles de cooperación e interrelación entre unidades independientes de menor tamaño, pero que permanecen enlazadas por algún sistema de información y decisión (Villagrán 1992).

En cierto modo, este esquema de gestión tiende a aplicarse ahora a la gestión estatal en la esfera de la prestación de servicios, en condiciones en las cuales las entidades territoriales (principalmente los municipios) operan descentralizadamente dentro de reglas del juego impuestas desde el nivel central del Estado.¹ Los programas e instrumentos de fomento (FOSIS, INDAP, CORFO-SERCOTEC) también se diseñan centralmente, aunque en su operatoria el nivel regional asume la responsabilidad.

En ese marco, la descentralización llevada a cabo hasta ahora puede verse como un proceso de transferencia de la lógica de la "parcelación" que mostró ser exitosa en la esfera de la empresa privada, y uno de cuyos factores de eficiencia se ha basado en la capacidad de someter las unidades económicas de pequeña escala a reglas impuestas globalmente (Forero 1992).

La descentralización llama al planteamiento de estrategias de desarrollo económico local; y la restauración del modelo de organización empresarial, que abre nuevas oportunidades potenciales a las unidades de pequeña escala, hace volver la mirada a ese segmento de la actividad económica. Y siguiendo con ese razonamiento, en el espacio local —sea regional o comunal— existen mejores posibilidades de concretar en proyectos más exitosos las potencialidades de las empresas de menor tamaño.

Pero, para ello, como para abordar programas de fomento productivo local sin distinción de escala, es necesario que:

- La descentralización se exprese en un mayor traspaso de competencias y autonomía decisional en los niveles regional y municipal.
- El fomento productivo local sea entendido como parte de una estrategia de desarrollo económico, que reconoce la existencia de lo local, pero que implica la articulación entre los diferentes niveles de resolución territorial: municipal, regional, nacional e internacional. La formulación de programas y proyectos no se puede abordar al margen de la relación existente entre estos niveles, teniendo, en cada uno de ellos, especial consideración por su entorno inmediato, donde suelen existir complementariedades productivas, administrativas y de infraestructura, entre otras.
- Generar capacidad de gestión local.
- Fortalecer la base empresarial, en el entendido de que al sector privado le corresponde un rol protagónico en el crecimiento económico.

Hasta ahora, en lo que a promoción del desarrollo económico local se refiere, sólo se advierte una toma de conciencia de que la escala regional o local permite una mejor adecuación entre oferta y demanda de bienes y servicios. Sin embargo, todavía no se cuenta con una propuesta que, basada en la experiencia, guíe la aplicación de nuevos instrumentos de promoción económica y de desarrollo de los sectores productivos locales.

¹. Los servicios traspasados de Salud y Educación.

A nuestro juicio, los elementos claves del desarrollo económico local, entendiendo dentro de él el fomento productivo, son la descentralización, la articulación y la participación. •*Descentralización*, en la medida en que la cercanía entre autoridad política y comunidad genera las condiciones propicias para diseñar y llevar a cabo estrategias de desarrollo que expresen efectivamente la diversidad de intereses presentes en el espacio local.

- *Articulación*, en el sentido de que es necesario coordinar la acción de los actores relevantes para un proceso de esa naturaleza puesto que ni el sector público, ni el sector privado ni la comunidad por separado, tienen las competencias para llevar a cabo una iniciativa de fomento productivo.
- *Participación*, porque la viabilidad de una propuesta de este tipo no depende sólo de su racionalidad técnica, sino quizás más, de la capacidad de concitar consenso. Por lo tanto, se requiere de la presencia activa de las comunidades en la identificación de sus problemas y de las soluciones, en la ejecución y administración de ellas con la intervención del sector público. Sólo en el espacio local es posible conseguir esa participación, porque es en él donde el ciudadano y el sector privado asumen el protagonismo que les corresponde en el desarrollo.

2. POLÍTICAS DE PROMOCIÓN

2.1 Discurso y realidad

De acuerdo a la estructura legal vigente, la promoción del fomento productivo es una función específica asignada a los Gobiernos Regionales. Pero éstos no cuentan con las condiciones necesarias para asumir efectivamente ese rol. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) no está destinado a la cobertura de proyectos productivos. Sin embargo, eventualmente, una iniciativa de esa naturaleza podría beneficiarse indirectamente, ya sea porque está en una zona donde la provisión de servicios y/o infraestructura se financia a través de ese Fondo, o mediante otro efecto derivado de sus líneas de acción.

A esto se suma el hecho de que los mecanismos de relación entre los distintos niveles territoriales (gobierno regional-municipalidades), en la práctica, no han sido fluidos. Y hoy resulta una incógnita el cómo funcionará la operatoria de la nueva estructura de Gobiernos Regionales, Intendente-Consejo Regional, y de éstos con la representación ministerial (las Secretarías Regionales Ministeriales, SEREMIS).

En ese sentido, las competencias que la ley ha traspasado a los Gobiernos Regionales son altamente insuficientes. Porque las regiones, para poder hacerse cargo de su desarrollo económico, requieren tener capacidad tanto de identificación de oportunidades de inversión, como de generación de proyectos específicos que permitan materializarla.

El otro requerimiento indispensable para que las regiones puedan llevar a cabo proyectos de fomento productivo, es que cuenten con una base empresarial dinámica y comprometida con el desarrollo regional. Para ello, muchas regiones necesitarían disponer de herramientas para estimular su surgimiento y/o consolidación.

Uno de los ejes centrales de todo proyecto de desarrollo económico local es atraer inversión para crear empleo y riqueza. Y una de las grandes trabas que tienen las regiones para atraer inversión, es el financiamiento.

La concesión de financiamiento de largo plazo y en condiciones de fomento está normalmente sujeta a la presentación de estudios de factibilidad de los proyectos y a procedimientos relativamente complicados de aprobación y supervisión. Frente a esto, las regiones periféricas se encuentran en desventaja. Presentan carencia o insuficiencia de capacidad técnica, y para las empresas localizadas en esas zonas, negociar el financiamiento en áreas centrales representa un alto costo. De esta manera se produce un círculo que se retroalimenta, y que tiende a perpetuar las dificultades de acceso a ese tipo de financiamiento. Por una parte, las instituciones financieras tienden a preferir proyectos cuya evaluación y

supervisión resulta más cómoda y barata en función de su cercanía; y, por otra, las empresas localizadas en regiones distantes tienden a evitar dichas fuentes de financiamiento en virtud de la complejidad de los procedimientos y del costo asociado a su obtención.

De esta forma se tiene que, en la práctica, las regiones enfrentan una situación de desigualdad en el acceso al financiamiento de inversiones, causa importante de la acentuación de los desequilibrios territoriales.

El financiamiento de mediano y largo plazo se orienta preferentemente a apoyar la expansión de empresas establecidas, y sólo marginalmente a financiar actividades nuevas; una elevada proporción del financiamiento disponible se ha canalizado a las zonas metropolitanas que concentran las actividades industriales, comerciales y de servicios.

El sistema bancario no parece constituir un mecanismo significativo para el financiamiento de las inversiones que requiere el fortalecimiento y modernización de las estructuras productivas de las regiones (Ordóñez s/f).

La amplitud y complejidad de estas tareas obliga al diseño de políticas de largo plazo, adaptadas a la realidad de cada región y que contemplen el manejo coordinado de un número significativo de instrumentos. Entre éstos desatacan los recursos para el financiamiento de inversiones y aquellos destinados a estimular la capacidad de gestión económica en las regiones.

En un contexto de descentralización, al municipio le correspondería un rol de liderazgo en la promoción del desarrollo económico local, estableciendo relaciones de colaboración y asociación entre los sectores público y privado, entre localidades, y de éstas con otros niveles territoriales de mayor alcance. Se le asigna una función de facilitador del proceso que implica, entre otras cosas, establecer mecanismos de participación de todos los sectores involucrados, crear un mecanismo municipal de promoción del desarrollo económico local, identificar el perfil económico de la comuna y analizarlo en el contexto de la región, administrar el uso del suelo para permitir la instalación de empresas, establecer estímulos económicos para iniciar nuevos negocios.

Pero en el ámbito municipal chileno, donde el tema del desarrollo económico local recién empieza a introducirse, se tiende a asociarlo con apoyo a la microempresa, en la medida en que este apoyo se concibe dentro del campo de la capacitación y promoción del empleo, en alguna medida debido a que la Ley Orgánica Municipal establece como atribución de los municipios, la capacitación y la promoción del empleo local. Sin embargo, observando desde esa concepción lo que existe como praxis municipal, se concluye que es muy escaso. Según un estudio de MIDEPLAN (Wilson et al. s/f), a diciembre de 1993, de los 334 municipios existentes, en sólo 67 —casi el 70 por ciento de éstos ubicados en la Región Metropolitana y en la Quinta Región: 34 y 12 respectivamente— había algún tipo de trabajo en fomento productivo orientado a la pequeña producción. Su rol principal ha consistido en una labor de coordinación con instituciones externas de apoyo a la pequeña producción, lo que se ha traducido, hasta el momento, en una suma de programas aislados que responden más bien a la oferta de servicios de apoyo existentes que a demandas de los beneficiarios o del municipio, en función de una estrategia de definida.

El estudio de MIDEPLAN señala que, para revertir esta situación, los municipios necesitarían contar con recursos para financiar estudios sobre el perfil productivo comunal y las características del circuito económico del entorno territorial, de modo de poder orientar los programas.

2.2 Herramientas de fomento y balance crítico

Los instrumentos de apoyo a las empresas de pequeña escala se dividieron en dos grandes segmentos. Lo referente a microempresas quedó radicado en el FOSIS, y el Plan de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PYME) después de un tiempo² se radicó finalmente en CORFO. Los objetivos centrales

². Nació como una comisión interministerial.

planteados a través de los programas de microempresa fueron proporcionar un apoyo que les permitiera permanecer en el mercado y provocar una mejoría en la situación de los que laboran en ella, en términos de ingreso y condiciones de trabajo. Esto significa que lo que se llama "pequeña producción" no fue incorporado a una estrategia de fomento productivo propiamente tal.

Los propósitos perseguidos con el Plan de Apoyo a la PYME apuntaron a corregir las imperfecciones del mercado. Se trató de apoyar el acceso al crédito y a la asistencia técnica por parte de las PYME, dado que se encontraban en una situación de discriminación con respecto a la gran empresa, mediante la creación de un mercado de consultoría especializado en este segmento empresarial. Se optó por subsidiar, en una primera etapa, una parte significativa de los costos de estos servicios, similares a los que la gran empresa contrata habitualmente en el mercado, de modo que las PYME modernizaran su gestión y pudieran seguir operando eficientemente una vez que el subsidio estatal desapareciera. En el diseño del Plan se evitó crear condiciones artificiales de funcionamiento (distintas a las reglas del mercado), como, por ejemplo, el establecimiento de tasas preferenciales y otros.

En ese marco se implementaron instrumentos de apoyo dirigidos a la asistencia financiera, asistencia técnica, capacitación y asociatividad, con el propósito de impulsar la modernización productiva de la PYME y mejorar sus niveles de competitividad. Por esta razón, se analizarán los principales instrumentos, ya que fueron concebidos como herramientas de fomento productivo.

La dimensión local, si bien no estuvo nítidamente presente al inicio de Plan, en el curso de su desarrollo se ha ido perfilando en forma creciente. En este sentido, un paso sustancial lo constituye el hecho de que se haya decidido pasar de la colocación individual de instrumentos al concepto de programa, donde concurren las diversas herramientas de fomento en el marco de un concepto más integral. No obstante, estos avances parecen insuficientes para corregir la desigualdad regional que se observa en la colocación de la mayoría de los instrumentos del Plan de Apoyo a la PYME, como se verá a continuación en el análisis de la información disponible al respecto.

En 1993, la PYME constituía el 15,6 por ciento del universo empresarial, lo que representa un incremento de dos puntos en relación con su participación en 1990, cuando se inició la elaboración del Plan de Apoyo. (Sumada la microempresa, la pequeña escala representa el 98,5 por ciento del total de empresas registradas en el Servicios de Impuestos Internos). Sin embargo, este 15,6 por ciento del universo empresarial representa casi un 20 por ciento del total de ventas de bienes y servicios de las empresas chilenas (Cabrera 1994).³

La PYME proporciona el 36,5 por ciento de los empleos del total de la población ocupada. En los servicios comunales (servicios públicos y privados asociados al quehacer comunal) la PYME representa el 51,8 por ciento de los empleos. Los otros sectores donde se concentra el empleo PYME son la industria, con el 18,5 por ciento; la agricultura, con el 12,7 por ciento; y el comercio, con un 11,4 por ciento.

CUADRO 1. Evolución del número de empresas

TIPO DE EMPRESA	1990	1993	VARIACION	
Micro	364.110	400.529	10,0%	33,05%
Pequeña	52.473	69.489	32,4%	
Mediana	4.598	6.147	33,7%	
Grande	5.160	7.314	41,7%	
TOTAL	426.341	483.479	13,0%	

FUENTE: CORFO-SII.

³. Todos los antecedentes utilizados para la confección de los cuadros 1 al 7 han sido tomados de este trabajo.

2.3 Instrumentos de asistencia financiera

Se diseñaron pensando resolver las dificultades de acceso al crédito de la PYME, sin establecer tasas de interés preferencial, sino reduciendo el costo-transacción y el riesgo, los dos factores que afectaban negativamente a los bancos en relación con el otorgamiento de créditos a este segmento empresarial.

Programa SUAF

La Subvención a la Asistencia Financiera está dirigida a cubrir el 75 por ciento de los costos de la elaboración de los proyectos que se presentan al banco. En tres años de operación se estudiaron 1.221 solicitudes, aprobándose 1.043.

CUADRO 2. *Número de subvenciones otorgadas por región*

REGIONES	SUBVENCIONES	PORCENTAJE
I	45	4,3
II	36	3,5
III	20	1,9
IV	14	1,3
V	151	14,5
VI	45	4,3
VII	31	3,0
VIII	74	7,1
IX	60	5,8
X	50	4,8
XI	7	0,7
XII	21	2,0
R.M.	489	46,9
Total	1.043	100

FUENTE: CORFO.

Como se ve en el Cuadro 2, las regiones Metropolitana, Quinta y Octava concentran el 68,5 por ciento de las subvenciones otorgadas, representando el 67,1 por ciento del monto total. A octubre de 1994, la efectividad crediticia del programa era de un 30,4 por ciento.

Programa CUBOS

Los CUBOS son licitados por las entidades financieras, que los colocan entre los solicitantes de crédito y financian la prima de un seguro de crédito que cubre el 70 por ciento del riesgo de no pago.

Se han licitado 44.908 (cada CUBO es equivalente a una UF), que han beneficiado a 686 empresarios.

CUADRO 3. *CUBOS: Número de colocaciones por región*

REGIONES	Nº EMPRESAS	PORCENTAJE
I	4	0,6
II	29	4,2
III	1	0,1
IV	31	4,5
V	31	4,5
VI	13	1,9
VII	10	1,5
VIII	85	12,4
IX	13	1,9
X	22	3,2
XI	—	—
XII	—	—
R.M.	447	65,2
TOTAL	686	100,0

FUENTE: CORFO.

En dos regiones (Undécima y Duodécima) no hay colocación de CUBOS, y las regiones Metropolitana, Quinta y Octava concentran el 82,3 por ciento de las colocaciones, representando un 80,9 por ciento del monto total.

Programa de Intermediación Financiera

Orientado a facilitar las inversiones de mediano y largo plazo de las empresas, opera con recursos del BID y Banco Mundial, y tiende a reemplazar los créditos preferenciales que por largos años tuvieron las empresas. El programa también cuenta con fondos italianos y españoles, que financian créditos para la importación de bienes de esos dos países.

Los fondos del programa (destinado a las empresas, sin distinción de tamaño) son licitados por CORFO a intermediarios financieros, que hasta la fecha son 15 bancos, una sociedad financiera y 16 compañías de leasing. Se han intermediado 638 millones de dólares entre más de 2.700 empresarios.

Del total de empresas que han participado en el BID-Leasing, las grandes representan el 49,4 por ciento, sumando el 62,7 por ciento del monto. Y las PYME representan el 36,2 por ciento, sumando sólo el 23,7 por ciento del monto.

En el conjunto de las operaciones de leasing, la Región Metropolitana concentra el 59,9 por ciento del número de empresas. En las operaciones leasing PYME, en cambio, la Región Metropolitana baja su representación al 49,2 por ciento.

Crédito Directo

Desde 1992 existe la Gerencia PYME del Banco del Estado, que otorga crédito directo a este segmento empresarial. Hasta junio de 1994, había colocado 33,5 millones de UF.

Cabe destacar que, del monto total, un 78,7 por ciento fue otorgado a pequeñas empresas y un 21,3 por ciento a las medianas. En la distribución regional se observa menor concentración. Es decir, tiende a revertir la tendencia que muestra el comportamiento de los instrumentos de apoyo del ámbito financiero.

CUADRO 4. *Distribución regional de crédito directo a la PYME-Banco del Estado según monto*

REGIONES	MONTO UF	PORCENTAJE
I	419.921	1,2
II	557.535	1,7
III	591.458	1,8
IV	1.266.656	3,8
V	2.905.656	8,6
VI	2.315.224	6,9
VII	2.042.573	6,1
VIII	3.308.962	9,8
IX	2.720.981	8,1
X	4.619.379	13,7
XI	690.184	2,1
XII	600.916	1,8
R.M.	11.550.153	34,4
TOTAL	33.595.578	100,0

FUENTE: CORFO.

Instrumentos de asistencia técnica y desarrollo tecnológico

Los principales instrumentos son los FAT (Fondo de Asistencia Técnica), FONDEF (Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico), FONTEC (Fondo de Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo), FIP (Fondo de Investigación Pesquera), PGTT (Programa de Gestión y Transferencia de Tecnologías).

El FAT financia el 75 por ciento del valor de la consultoría para mejorar la gestión global de la empresa o algunos aspectos puntuales. Existen hasta ahora diez tipos de FAT, y los más antiguos comenzaron a operar en 1993: el FAT-PIGMEA y FAT-TRANSPORTE, que tienen a SERCOTEC como organismo técnico informante.

CUADRO 5. *Distribución regional FAT-PYME según monto*

REGIONES	% 1993	% PRIMER SEMESTRE 1994
I	2,4	10,5
II	15,9	15,9
III	2,6	4,2
IV	2,2	3,1
V	10,2	4,4
VI	5,2	0,5
VII	4,9	2,4
VIII	11,0	4,9
IX	7,6	2,0
X	8,1	8,4
XI	0,6	0,0
XII	2,1	1,6
R.M.	27,2	42,2
TOTAL	100,0	100,0

FUENTE: CORFO.

Se trata de un instrumento demasiado nuevo como para poder sacar conclusiones, pero llama la atención que, mostrando una mejor distribución regional en 1993, la tendencia se revierta en el primer semestre de 1994, apuntando a repetir el fenómeno de concentración en la Región Metropolitana. Por ejemplo, el 58,6 por ciento de los proyectos del FONTEC entre 1991 y junio de 1994, se efectuaron en la Región Metropolitana.

Apoyo a la capacitación

En esta área se cuenta con dos instrumentos principales: la franquicia tributaria del 1 por ciento del monto de las remuneraciones anuales imponibles, si se destina a la capacitación laboral dentro de las empresas, que opera a través del SENCE; y la capacitación empresarial, que opera a través de SERCOTEC y ha beneficiado a 32 mil empresarios entre 1991 y 1994 (junio).

CUADRO 6. Distribución regional capacitación-SERCOTEC según número de participantes

REGIONES	ACTIVIDADES	PARTICIPANTES
I	74	1.729
II	50	730
III	69	1.419
IV	64	1.061
V	159	2.466
VI	131	2.360
VII	106	2.514
VIII	127	2.466
IX	119	2.392
X	234	5.157
XI	77	1.790
XII	106	2.353
R.M.	333	5.725
TOTAL	1.649	32.162

FUENTE: CORFO.

Como se puede observar en el Cuadro 6, existe una mejor distribución regional, concentrándose sólo un 20 por ciento en la Región Metropolitana.

Programa de Fomento a la Asociatividad

El principal instrumento, por la extensión que ha ido adquiriendo, son los Proyectos de Fomento (PROFO), que permiten a los empresarios agrupados por rubro y localización, emprender un proyecto conjunto a través del cual puedan obtener beneficios a los que no tendrían acceso individualmente. El programa financia el 70 por ciento del costo del sueldo del gerente del PROFO, y subsidia adquisiciones, capacitación, consultorías, exposiciones y estudios, entre otros. El apoyo estatal es por un período de dos años, prorrogable hasta tres.

Han formado Proyectos de Fomento SERCOTEC, ASEXMA A.G, el Instituto Textil y otros, siendo SERCOTEC quien tiene el mayor número (19). A la fecha, los PROFO existentes en el país se acercan a los 50, y de todos los instrumentos de fomento, éste es el que se encuentra actualmente en mayor expansión, debido a que es el más flexible.

El concepto de asociatividad que sustenta al PROFO tiende a hacer compatible la competitividad y la complementariedad que está presente hoy en día en las relaciones interempresariales. Al promover el establecimiento de relaciones de confianza entre los empresarios, agrupados en torno a un objetivo común sobre la base de obtener beneficios recíprocos, los obliga a distinguir los factores que los unen y que representan una oportunidad de hacer negocio.

En definitiva, los PROFO vienen a ser parte de una respuesta a un diagnóstico específico, de una localidad específica y de sus potencialidades, desde la articulación de los empresarios. Sus posibilidades de éxito están estrechamente relacionadas con el grado de articulación de los restantes actores, públicos y privados, en torno a una estrategia de desarrollo local y regional. De lo contrario, si el PROFO es una isla al interior de una comunidad sin un proyecto global, corre el riesgo de desgastarse intentando dinamizar a otros actores.

Resulta difícil hacer una evaluación del total de la experiencia del programa, debido a que en general tienen un período muy corto de funcionamiento, salvo los PROFO-SERCOTEC, que están presentes en la mayoría de las regiones, con la excepción de las regiones Cuarta, Décima, Undécima y Duodécima. Agrupan alrededor de 200 empresas, que en un alto porcentaje son pequeñas y medianas. Existe, además, un número de microempresas agrupadas en los PROFO "Textil La Ligua" y "Maderas Villarrica".

CUADRO 7. Distribución regional PROFO-SERCOTEC y número de PYME

REGIONES	NOMBRE	Nº de PYME
I	Metalmecánico	5
	Industrias de Zofri	14
II	Metalmecánico	16
III	Metalmecánico	13
V	Textil La Ligua	22
VI	Metalmecánico	22
VII	Maderas VII Región	13
VIII	Maderas y Muebles	11
	Artesanías Villarrica	
IX	Maderas Villarrica	7
	Madera y Muebles	9
R.M.	Caucho	19
	Fundiciones	18
	Bienes de Capital	6
Total		185

FUENTE: CORFO.

2.4 Las nuevas evoluciones y los cambios necesarios

Actualmente, a nivel de ideas-fuerza, existen importantes consensos en la estimación de que las coordenadas del desarrollo económico en un modelo de apertura son la internacionalización, la globalización y la interdependencia; en considerar que el modelo de desarrollo debe ser "regional", participativo, concertado y descentralizado (Vallejo 1992); en la opinión sobre las potencialidades de las unidades de pequeña escala en el nuevo entorno económico. Hay consenso también en que los factores de éxito empresarial residen en la calidad, el diseño, la atención al cliente, y que el entorno relevante, por pequeña que sea la empresa, es el mundo. Es decir, se actúa localmente pero la estrategia se globaliza.

Las diferencias suelen aparecer en la definición de las estrategias y en la elección de las líneas de acción para implementarlas.

Al globalizarse el modelo de desarrollo, la organización social se ha hecho interdependiente. Los proyectos de colaboración se abren paso, buscando fortalecer la capacidad de negociación de los países individuales y las ventajas competitivas. La especialización es cada vez menos sectorial y tiende a concentrarse en partes de procesos integrados en los que se actúa interdependientemente con empresas dentro y fuera del país.

El fenómeno de la interdependencia también tiene su expresión en el espacio local —en los ámbitos regional y comunal—, en la necesidad de generar una nueva articulación entre el sector público, el sector privado y la comunidad. Nueva articulación en un país como el nuestro, que no tiene experiencia en la gestión de proyectos de fomento productivo.

En los países desarrollados, hace ya un tiempo que se crearon las *public-private partnership* (formas de cooperación público-privadas) de acción local, que han adoptado diversas formas jurídicas dependiendo del objetivo perseguido y de las particularidades de cada país. Pero se ha tratado básicamente de sociedades mixtas orientadas al fomento productivo, reconversión urbana y transferencia tecnológica.

Por ejemplo, las experiencias de fomento muestran que la localización de empresas es una tarea que requiere de la articulación público-privada. Una sociedad mixta permitiría abordar el problema desde la planificación urbana, pasando por la compra de terrenos para arrendarlos o venderlos a empresas, hasta la provisión de servicios e infraestructura, incluyendo en ello la subcontratación. En este esquema, todos los potenciales integrantes de esta supuesta sociedad mixta, verían claramente los beneficios que les reportaría. En Chile, la posibilidad de realizar iniciativas de esta naturaleza requiere una modificación de la normativa legal vigente, dado que ni los Gobiernos Regionales ni las Municipalidades pueden formar sociedades mixtas.

Otras fórmulas que constituyen herramientas necesarias para el fomento productivo de las regiones son los bancos de fomento, con respecto a los cuales existe una amplia experiencia internacional. Básicamente su misión es aportar financiamiento para nuevos proyectos, y operan comercialmente en las condiciones usuales para proyectos de inversión de mediano y largo plazo. Su forma jurídica puede ser pública o mixta, preservando el que la política crediticia que adopte sea funcional a los objetivos de desarrollo regional. "El aporte inicial del gobierno para la creación del banco puede provenir de *grants* y créditos externos de largo plazo. Y a fin de contribuir a su consolidación, el gobierno debe utilizarlo como mecanismo de transferencia de los créditos externos que se contraten para financiar proyectos de desarrollo regional y local" (Ordóñez s/f).

Es razonable esperar disenso cuando se afirma que para el modelo de desarrollo económico "regional" en un contexto internacionalizado, el punto de partida de las estrategias debe ser la afirmación de la propia identidad. Sin embargo, la búsqueda de lo "exclusivo" es un factor clave en los patrones actuales de consumo. Es en este marco —a partir de la identidad, por lo tanto, lo exclusivo, puesto que no hay dos identidades iguales— que se puede explicar el enorme desarrollo de la industria turística de México y España.

El proceso de planificación y gestión del fomento productivo presupone la necesidad de institucionalizar los procesos de planificación, incorporando al sector privado y la comunidad. En la práctica, esto implica hacer compatibles los intereses de ambos sectores, superando la tradición de desconfianza que existe entre ellos.

Concertar significa también fortalecer el poder de influir en las instancias superiores de decisión, sean éstas territoriales, públicas o privadas. Para ello es necesario identificar "grupos de interés" en torno a un objetivo común, de modo de convocar a la acción interinstitucional y multisectorial, con el fin de avanzar desde los proyectos aislados a programas orientados hacia un propósito local de desarrollo económico.

3. LOCALIZACIÓN PRODUCTIVA Y ORDENAMIENTO URBANO

Uno de los problemas más complejos en relación a la actividad productiva y empresarial, es su localización. Desde el siglo pasado, en Europa se fueron conformando de modo casi natural lo que se conoce como los distritos industriales, que permitían la interacción entre las empresas de menor tamaño. En general, su localización estaba determinada más por su proximidad a las materias primas, que por su cercanía a los mercados.

En esa época, como las ciudades eran más pequeñas y los conglomerados humanos menos numerosos, el acceso a la fuente laboral —aunque el distrito estuviese situado en las afueras— no

representaba un problema. Al mismo tiempo, la producción industrial no tenía la magnitud que alcanzó en este siglo y, por tanto, su repercusión medioambiental no afectaba tanto al conjunto del hábitat en comparación a lo que ocurre hoy, aunque siempre hubo focos extremadamente contaminantes.

En los países con un desarrollo industrial incipiente, cuya actividad económica estaba fundamentalmente centrada en la extracción de materias primas, como éstas solían estar bastante alejadas de los centros poblacionales, el efecto contaminación no tenía una incidencia directa.

La actividad empresarial de pequeña escala, en cambio, sí estaba inserta en el radio urbano, ya que naturalmente se ubicaba en la cercanía de sus mercados. Pero se trataba mayoritariamente de servicios y estaba tan diluida, que no alcanzaba a alterar significativamente el entorno ciudadano.

En Chile, el enorme crecimiento de las unidades económicas de menor tamaño —cerca de medio millón las registradas en el Servicio de Impuestos Internos a la fecha (a las que habría que agregar las informales)— ha provocado un cambio cualitativo de la situación. Se ha transformado en un problema que se expresa en distintos ámbitos, afectando la calidad de vida del conjunto de la población.

Evidentemente, el impacto de la gran empresa es sustantivo. Sin embargo, justamente por un tema de escala, resulta fácil de detectar. Es, además, muy susceptible de ser normado, lo que permite actuar sobre ella, siempre que exista voluntad política. El otro factor distintivo con respecto a la gran empresa, es que desde el punto de vista del funcionamiento empresarial, la normativa ambiental termina siendo rentable: la incorporación de nuevas tecnologías, en el corto plazo, representa ahorro en los procesos productivos.

Mucho más compleja es la situación de la PYME, y en el caso de la microempresa se agregan aún más variables que se deben considerar. Por ejemplo, es razonable suponer que en un esquema de agrupación empresarial, estructurado sobre la base de la complementariedad y el encadenamiento, aunque su localización no esté en el corazón de un centro poblacional, la actividad empresarial tendría posibilidades de ser beneficiosa. Una organización de este tipo resulta más viable en el caso de la PYME que en el de la microempresa, dadas las características de la actividad microempresarial en Chile.

Dejadas al mero arbitrio del juego de las reglas del mercado, la posibilidad de que la pequeña escala por sí sola resuelva su problema de localización —de manera de potenciar su capacidad económica sin perturbar el entorno—, es tendiente a cero.

Es en este ámbito donde resulta más urgente una articulación entre los actores involucrados a nivel local, con coordinación con los niveles territoriales superiores. Como no existe una solución única, se requiere la elaboración colectiva del diagnóstico local que contemple:

- las potencialidades del espacio local, en términos de sus ventajas comparativas y competitivas;
- las oportunidades de articulación al mercado;
- los rasgos de identidad cultural que definen el marco posible para la construcción de relaciones de confianza y el establecimiento de redes;
- la disponibilidad de servicios e infraestructura, o su planificación en proyectos de mediano y largo plazo;
- la articulación de los instrumentos de fomento existentes, en función de un programa integral.

Todo esto, para elaborar una estrategia de desarrollo local, con definición de metas de corto, mediano y largo plazo, lo que necesariamente tendría que llevar a la formulación de propuestas de instrumentos que recojan la especificidad territorial.

Una respuesta posible al problema de la localización parece ser la existencia de parques y edificios industriales, como forma de aglutinar a la pequeña escala para mejorar sus condiciones de operación, facilitar las relaciones interempresariales y reducir su efecto negativo en el entorno habitacional. Sin embargo, no son soluciones que puedan ser aplicadas indiscriminadamente, puesto que existe el riesgo

de generar una suerte de *apartheid* empresarial, que llevaría a la desaparición de numerosas unidades de pequeña escala, al ser erradicadas de sus mercados naturales.

Por otra parte, se debe tomar en cuenta que en Chile no existen estudios sobre parques y edificios industriales, entendidos en el marco conceptual descrito, lo que dificulta la elaboración de propuestas en ese sentido. La literatura disponible al respecto se limita a experiencias internacionales anteriores a la década del ochenta.

4. LOS CENTROS DE INICIATIVA ECONÓMICA, COMO PROPUESTA

El apoyo integral a las empresas de pequeña escala, vinculado a estrategias de desarrollo económico local, requiere de la participación articulada de los organismos públicos y de las instituciones privadas de apoyo al sector.

La creación de instancias que reúnan en un mismo lugar físico toda la provisión de apoyos existentes y que estén vinculadas al espacio local, crea condiciones de articulación entre los intereses de los empresarios de unidades de menor tamaño y las estrategias de fomento productivo locales.

Actualmente, en las políticas de apoyo a este segmento de la actividad económica existe cierta parcialidad que genera desarticulación entre las medidas que se toman, provocando desorientación en los empresarios sobre los recursos y apoyos apropiados y necesarios para su desarrollo. A esto se suma la desinformación, la falta de espacios de encuentro, y la no configuración de programas de fomento insertos en estrategias de desarrollo económico local.

En este sentido, el rol y la participación del Estado resulta clave para lograr capacidad de movilización en los ámbitos regional y comunal, a través de sus distintas entidades y organismos.

Sin embargo, la sola acción de la institucionalidad pública resulta insuficiente tanto para la definición de una política de fomento eficiente a la pequeña escala, como para la articulación de ésta a programas de desarrollo económico local.

Los Centros de Iniciativa Económica (CIE) están concebidos como un lugar de contacto y de información para el sector empresarial, donde se articulen la oferta de apoyos existentes y se generen iniciativas que apunten hacia el crecimiento y desarrollo de localidades y regiones, coordinando el quehacer de las instituciones gubernamentales, las asociaciones de empresarios y las entidades proveedoras de servicios. Por lo tanto, están definidos como un proyecto de fomento (SERCAL 1991). Constituyen un medio para dinamizar el sector de la micro, pequeña y mediana empresa, contribuyendo a su incorporación a mercados formales en condiciones competitivas. Se trata de crear un espacio donde los empresarios puedan acceder a servicios de información, contacto y promoción, asistencia técnica, financiera, organizacional y otras, de manera fluida y desde una perspectiva metodológica integral. Y el hecho de que todo ello ocurra en un mismo espacio físico, tenderá a provocar un efecto sinérgico en la interacción de socios y participantes, fundamental para la realización de negocios, tanto en el ámbito local como en un entorno más amplio.

4.1 La experiencia de los CIE en Chile

A partir del análisis de la corta experiencia de iniciativas que corresponden al concepto CIE, aunque con distintos grados de exactitud, se pueden extraer algunas conclusiones. Ellos son el Centro de Iniciativa Económica de Santiago (CIES), el Centro de Iniciativa Económica de Santiago-Sur (CIE Sur), los Centros de Iniciativa Empresarial del FOSIS (CIEM FOSIS) y la Casa del Pequeño Empresario en Rancagua.

El CIES nació de la Secretaría de Apoyo a la Pequeña Empresa perteneciente a la Municipalidad de Santiago en marzo de 1992, con la intención de ampliar las redes empresariales de la comuna y desarrollar nuevas iniciativas en el ámbito económico y laboral. Estructuró su accionar sobre la base de

cuatro programas, entre los que cabe destacar el de Descontaminación Ambiental, dado que apunta a resolver uno de los graves problemas de ese espacio local.

Para ponerlo en marcha, se estableció un convenio interinstitucional al que concurrieron la Municipalidad de Santiago, Banestado Leasing y Fundación SERCAL, con apoyo del Departamento de Higiene Ambiental. Su objetivo fue ofrecer asistencia técnica y financiamiento para la modificación de procesos productivos y equipos obsoletos, causantes de contaminación atmosférica.

La focalización del programa es sobre las 1.200 industrias de la comuna, estableciendo relaciones con los gremios de aquellas que representan mayores problemas de contaminación: panaderías, imprentas, talleres de pintura y desabolladura automotriz, mercados, cuero y calzado, plásticos y goma.

En noviembre de 1992, cuatro instituciones se asociaron para constituir el CIE-Sur (Proyectos y Desarrollo, PyD; Consultora Técnica del Programa de Economía del Trabajo; Sointral y Fundación SERCAL). Su propósito fue contribuir a potenciar el desarrollo de áreas productiva específicas, mediante la generación de capacidad de gestión e innovación, creando y fortaleciendo la red de contactos y vinculación de micro, pequeños y medianos empresarios, entre ellos y con los organismos públicos y privados que apoyan al sector.

A través de esta línea de acción, el CIE-Sur se propone aportar a la elaboración de estrategias de desarrollo económico local, proveyendo de espacios de encuentro de negocios para los empresarios, en estrecha colaboración con los municipios del sector: Pedro Aguirre Cerda, San Miguel, San Joaquín, La Cisterna, La Granja, Lo Espejo y El Bosque.

A fines de 1991, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social puso en marcha el programa de Centros de Iniciativa Empresarial (CIEM), orientado a crear una institucionalidad independiente del FOSIS, dirigida a dinamizar la actividad comercial de las microempresas mediante el otorgamiento de un conjunto de apoyos, con especial énfasis en la activación de las oportunidades de negocios de este sector. Para ello dispuso de un financiamiento de tres años (que iría decreciendo gradualmente), y estableció que al cabo del primer año de funcionamiento, cada CIEM debía convertirse en una Corporación de Desarrollo, de modo de que la actividad pudiera seguir desarrollándose una vez terminado el financiamiento público.

Se crearon 17 CIEM, a través de un llamado a concurso, en comunas previamente seleccionadas por las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC). Ellas fueron: Arica, Iquique, Caldera, Vallenar, Illapel, Ovalle, San Felipe, Pichilemu, Cauquenes, Coelemu, Curanilahue, Angol, Villarrica, Río Bueno, Puerto Cisnes, Lo Prado y Peñaflores.

La Casa del Pequeño Empresario de la Municipalidad de Rancagua nació en diciembre de 1992, como parte de la estrategia de la gestión comunal para crear condiciones para la elaboración de una política concertada, de desarrollo económico y fomento productivo local. Funciona sobre la base de un convenio de cooperación institucional, en el que participan SERCOTEC Regional, SUR-Fondo de Proyectos Productivos, la Consultora Técnica del Programa de Economía del Trabajo-PET, Integra, COOCRETAL, Banco del Desarrollo y Fundación SERCAL. El propósito del municipio es contribuir a la articulación de los apoyos disponibles a las microempresas, y facilitarles el acceso a programas específicos.

En dos de las cuatro experiencias presentadas, la dirección de la organización es de responsabilidad de la municipalidad respectiva, quien designa a un funcionario como encargado. En el caso de los CIEM, la dirección corresponde al ejecutor del proyecto, y la Dirección del CIE-Sur es rotativa entre las instituciones que lo componen. En relación al financiamiento, en tres casos es mixto, y sólo en el CIE-Sur es privado.

CUADRO 8. CIE en Chile según tipo de dirección y financiamiento

<i>ORGANISMO</i>	<i>DIRECCION</i>	<i>FINANCIAMIENTO</i>
CAES	Municipal	Mixto (Municipal-Privado)
CIE-SUR	Privada	Privado
CIEM FOSIS	Privada	Mixto (Público-Privado)
Casa del Pequeño Empresario	Municipal	Mixto (Municipal-Privado)

4.2 Primeras lecciones

Aunque el tiempo de funcionamiento de estas experiencias someramente descritas es bastante corto, del análisis de ellas se pueden sacar algunas conclusiones gruesas.

En primer lugar, se observa que la condición necesaria para la implementación de un CIE con posibilidades de éxito, es que en el espacio local designado para su creación existan potencialidades económicas, en desarrollo o latentes, tal como fueron concebidos originalmente. Y se requiere, además, contar con personas con capacidad y motivación para poner en marcha el proyecto.

El otro concepto que está en la base de la propuesta CIE, es que la articulación entre las partes para enfrentar y resolver los principales problemas colectivos es la manera más efectiva de diseñar estrategias viables de desarrollo, y constituye un prerrequisito para concordar criterios y aplicarlos a la toma de decisiones y en la implementación de los instrumentos técnicos.

La articulación, vista desde una perspectiva global, permite observar y comprender las distintas situaciones regionales y comunales, de modo de incorporarlas y coordinarlas con las políticas nacionales.

Pero estas experiencias indican que existe un conjunto de condiciones que deben darse para que la articulación sea posible:

- Depende del estado de las relaciones sociales locales, y de la existencia de contrapartes organizadas, económicamente activas y motivadas.
- Depende de que las partes se reconozcan como interlocutores válidos, para lo cual se precisa establecer negociaciones y compromisos, a partir de los cuales se puedan estructurar alianzas institucionales y sociales.
- Se requiere asumir que el espacio propicio para la articulación es el territorio, puesto que está concebida como un ejercicio de descentralización y de horizontalidad en la relación entre las partes, lo que se facilita en el espacio local.
- Se debe tener presente que no existe un modelo único de articulación, porque la aplicación de moldes preconcebidos, tendería a trabarla.
- El nivel de interacción posible está determinado por la identificación de la situación realizada por los agentes locales. Es decir, por su capacidad de autodiagnóstico. En caso de que fuera débil, la experiencia señala que habría que partir por reforzarla.
- El diagnóstico compartido entre los actores relevantes para el CIE constituye un requisito insoslayable para establecer los acuerdos y compromisos entre ellos.
- Deben considerarse criterios de flexibilidad para ser eficiente, dado que la situación local es dinámica y cambiante. Esto significa que hay que realizar un esfuerzo permanente de adecuación

diagnóstico-estrategia-implementación, con capacidad de identificar rápidamente las acciones alternativas.

5. PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS

En un documento de trabajo de la Fundación Friedrich Ebert elaborado por el Dr. Michael Langer, el autor sostiene que, en la experiencia alemana, los principales problemas que enfrentaron los programas de fomento productivo local se situaron en la conceptualización y ejecución. Y los especifica de la siguiente manera:

- La atención a empresas existentes no era permanente, se actuaba en situaciones de crisis.
- Falta de conceptos con objetivos claros e indicadores cuantitativos para su evaluación.
- Actuaciones espontáneas y no-coordinadas, planificaciones con perspectivas de corto plazo con efectos de largo plazo.
- Falta de coordinación entre actores y líneas de acción, y falta de coordinación con la planificación de los planos reguladores.
- Falta de una visión multidimensional de factores locales para el desarrollo económico.
- Sobrevaloración de grupos "innovadores" y la discriminación de empresas "tradicionales".

Si bien en Chile no se observan programas de fomento productivo locales propiamente tales, el análisis de las experiencias de fomento en espacios locales —realizadas o en proceso—, indica que estos seis puntos críticos señalados constituyen, en distinto grado, temas por resolver a la hora de diseñarlos e implementarlos.

Otra situación que debe tenerse presente es que, más allá de que el proceso de descentralización en Chile se haya iniciado hace muy pocos años, su gestación dejó ciertas huellas que están en la base de algunas de las dificultades que se han presentado en su desarrollo.

Por paradójico que pueda aparecer a primera vista, una de las muestras más nítidas de la fuerza de la tradición centralista chilena, es que el proceso de descentralización se inició producto de una decisión del gobierno central, sin que existiera una presión en ese sentido de parte de movimientos regionales organizados. Es una diferencia sustantiva, por ejemplo, con respecto al proceso de las autonomías en la España de la transición democrática.

El supuesto implícito en el concepto de descentralización es que, al haber una mayor cercanía entre las instancias de decisión política y la gente a la cual van dirigidas esas políticas, se generan condiciones propicias para que el municipio pueda hacerse efectivamente cargo de los intereses más reales de los habitantes de la comuna. Reales, en el sentido de próximos.

Desde este punto de vista, la regionalización llevada a cabo por el gobierno militar tuvo un bajo contenido descentralizador. No fue concebida como una herramienta de democratización de la sociedad, y el traspaso de competencias a los niveles regionales y comunales fue irrisorio, en la medida en que las municipalidades se vieron limitadas a ser ejecutoras de políticas decididas en el nivel central. Incluso hoy, después las reformas legales, el traspaso de competencias sigue siendo altamente insuficiente.

De estas marcas de nacimiento del proceso de descentralización chileno, se desprende la urgente necesidad de fortalecer tanto la sociedad civil en el ámbito local, como la institucionalidad de los Municipios y Gobiernos Regionales.

Con respecto al fortalecimiento de la sociedad civil, se requiere dar presencia, reunir y organizar para la acción a organizaciones sociales, comunales y de base, así como otras instancias asociativas, en torno a la búsqueda de soluciones a necesidades específicas. Se trata de ir generando, por esta vía, un tejido social que sea capaz de articularse y representar los diversos intereses de la comunidad, de modo de

que ésta esté en condiciones de jugar el rol preponderante que le corresponde en el proceso de descentralización.

Una sociedad civil fuerte y consolidada, hoy por hoy, representa el único medio eficaz para conseguir que las decisiones de política tomen en cuenta —en mayor medida y de manera más adecuada— las necesidades de la gente. El crecimiento económico por sí solo no resolverá el problema de la pobreza, como tampoco promoverá el desarrollo económico local ni fortalecerá la organización de micro, pequeños y medianos empresarios.

Como contrapartida, también resulta fundamental adecuar la estructura regional y municipal a los desafíos planteados por la descentralización. Se requiere modernizar la gestión, y para ello debe dotárselas de las competencias técnicas necesarias para ese efecto. Es evidente que el nivel de disponibilidad de recursos humanos y económicos es muy desigual entre las 334 comunas del país y los trece gobiernos regionales. Sin embargo, se puede afirmar sin ninguna duda, que la mayoría de ellos necesita fortalecerse institucionalmente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CABRERA, S. 1994. *PYME, un desafío a la modernización productiva*. Publicación de la Gerencia de Fomento de Inversiones de CORFO, con auspicio de la Fundación Friedrich Ebert.
- FORERO, E. 1991. *Notas acerca del nuevo marco de gestión para los alcaldes municipales*.
- FUNDACIÓN SERCAL. 1991. *Centros de Iniciativa Económica, una Propuesta para el Desarrollo Local y Regional*.
- ORDÓÑEZ, F. s/f. *Instrumentos económicos para la política regional en Chile de los años 90*.
- VALLEJO MEJÍA, C. 1992. *El Municipio como Escenario del Desarrollo Económico y Social*.
- VILLAGRÁN, F. 1991. *Reflexiones en torno a la especialización flexible*.
- WILSON, F., P. IBÁÑEZ Y C. TARDITO. s/f. *Programas de fomento a la pequeña producción a través de los municipios*.

INICIATIVA PRIVADA Y DESARROLLO LOCAL O SECTORIAL

Andrés Vicens R.

Vicepresidente de la Asociación de Exportadores de Manufacturas, ASEXMA A.G.

1. FUNDAMENTOS

En Chile, históricamente la sociedad ha asignado al Estado la responsabilidad tanto por el desarrollo nacional como por el local. El sector productivo no escapó a ello, pues basó su competitividad en los niveles de protección que el Estado le proveyó.

Con el proceso de globalización y de apertura económica, los criterios de asignación de recursos cambiaron y el Estado ha pasado a jugar cada vez más un rol subsidiario. Sin embargo, los criterios de asignación basados en el mercado, si bien son más eficientes, no resuelven en forma eficaz las desigualdades que surgen de lo discriminatorio que es el mercado en cuanto a las capacidades de los que compiten.

Es aquí donde el Estado, aun en su subsidiariedad, debe cambiar sus criterios acerca de su rol para la neutralización de las desigualdades sociales.

Si el origen de las desigualdades está en las competencias de los participantes en el juego del mercado, lo que cabe es desarrollar estas competencias, y no solamente resolver los efectos que son la expresión final de las desigualdades.

Cuando hablamos de participación privada en el desarrollo, lo que sostenemos es que son los actores privados, sujetos que participan del juego del mercado, los que deben aprender y mejorar sus condiciones para competir mejor. Si el resultado de la baja competitividad es menores recursos, nos encontramos frente a una espiral que reduce la competitividad en forma sostenida, ahondando las desigualdades, lo que resulta en dificultades para la estabilidad social y política.

La propia capacidad de los actores privados y la responsabilidad política del Estado en cuanto a la estabilidad social, es lo que sienta las bases para una *alianza estratégica* entre el Estado y los privados para emprender acciones que permitan a estos últimos competir en condiciones de igualdad. Estas acciones deben estar centradas en los actores privados y deben ser éstos, en función de sus vivencias y problemas, los que participan y dirigen las acciones de las cuales son a la vez beneficiarios.

Lo que queda establecido en la alianza estratégica es un compromiso que obliga al Estado a colocar parte importante de los recursos y establecer las condiciones para su buen uso; y, paralelamente, obliga a los privados a adoptar la organización más adecuada para el buen uso de los recursos, y a aportar parte de su capital, que será invertido en el desarrollo de su propia competitividad.

Este compromiso tiene que ser temporal, pues deja de justificarse cuando el privado alcanza un nivel de competitividad que le permite competir en condiciones de igualdad.

Los compromisos deben originarse en grupos de privados voluntariamente unidos para enfrentar sus problemas y que expresan su propósito en un proyecto que postula a recursos que serán destinados a actividades tendientes al desarrollo de la competitividad. Esto es la *asociatividad*.

Las condiciones cambiantes de un mercado en el que muchos compiten por ganarse un espacio y en cual nadie tiene garantizado un espacio, determinan la condición de flexibilidad de estos compromisos, tanto en relación con los beneficiarios como en cuanto a las actividades que éstos deben desarrollar.

Los criterios antes mencionados son válidos para acometer el desarrollo local y el sectorial.

Debe además señalarse que esta alianza estratégica no tiene por qué ser solamente entre Estado y privados; también puede ser entre privados de distinto nivel de competitividad y, por lo tanto, de recursos.

La interdependencia de los factores de competitividad resulta en que los menos competitivos limiten la competitividad de los más competitivos. Esto es válido tanto en el plano económico como en el social, y es así como la pobreza es la expresión de una dificultad para los más competitivos.

Todos los síntomas de la pobreza, tales como la drogadicción, la delincuencia y el atraso educacional, pueden ser tratados y resueltos por la vía de proyectos financiados por la iniciativa privada, que incorporen a la vida económica a las personas sujetas a esas condiciones.

Entendido así, el atraso y la pobreza son un pesado lastre para los que tienen más, a quienes les conviene terminar con esa situación que, de alguna manera, los está perjudicando.

Tradicionalmente, los que tienen más han tenido a la caridad como única forma para apoyar a los que sufren la pobreza y delegan en el Estado toda la responsabilidad de las soluciones. Esto lo hacen vía el pago de impuestos.

Es necesario explorar nuevas posibilidades para estimular la inversión privada en estas soluciones. Un camino posible es utilizar el incentivo tributario para financiar proyectos sociales debidamente calificados. De manera similar a los estímulos tributarios para financiar proyectos educacionales, se podría recurrir a estímulos dirigidos a proyectos sociales que involucren a los pobres en soluciones concretas a su problema. El monto del estímulo podría ser equivalente al costo que tiene para el Estado administrar los beneficios sociales.

Todos los problemas sociales y económicos tienen una dimensión local. Es esta dimensión la que permite focalizar la acción.

Los fundamentos aquí señalados me parecen más que suficientes para impulsar con decisión la participación privada en el desarrollo a todo nivel.

Esta decisión ha estado presente en el accionar de la Asociación de Exportadores de Manufacturas, ASEXMA A.G., que, consciente de que su fortaleza está en prestar más y mejores servicios a sus asociados, ha dado un paso pionero en establecer una asociación estratégica con CORFO para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa (PYME) exportadora.

En las páginas siguientes haré una exposición del Programa de Modernización de la Empresa Exportadora (PMEE) que estoy seguro entregará elementos que servirán de guía a iniciativas privadas de desarrollo de otros sectores o en el nivel local.

2. LA EXPERIENCIA DE ASEXMA A.G. COMO INICIATIVA PRIVADA DE DESARROLLO DE LA PYME EXPORTADORA

2.1 Contribuciones de ASEXMA A.G. para el desarrollo de la industria exportadora

En el transcurso de sus diez años de existencia, ASEXMA A.G. ha estado aportando ideas y esfuerzos para aumentar las exportaciones de mayor valor agregado. Estas exportaciones generan y distribuyen más riqueza, contribuyendo a disminuir la dependencia respecto de las materias primas y de los *commodities*. A la vez, incorporan a un universo mayor de empresas, particularmente medianas y pequeñas, contribuyendo de esa manera al incremento del empleo y de su calidad y, por ende, a la estabilidad social del país.

La apertura económica vivida por el país ha sido condición de este proceso, pero a la vez nos ha colocado desafíos de primera magnitud que se resuelven fundamentalmente vía incremento de la competitividad y de la productividad.

Todas las dificultades que impone la globalización de la economía en un sistema de empresas tradicionalmente protegidas, causan un impacto mayor mientras mayor es el valor agregado incorporado y mientras más pequeña es la empresa. Esto es particularmente notorio en condiciones de tipo de

cambio bajo, intereses altos, costos indexados, costos de ineficiencia pública y riesgos como el eventual término del sistema de reintegro.

No nos cabe duda de que la solución final está dada por la vía de resolver el problema de incremento de competitividad al interior de la empresa. Sin embargo, los esfuerzos pudieran verse frustrados si las dificultades sistémicas tienen la capacidad de inhibir y frustrar la iniciativa empresarial.

Para enfrentar el desafío de incremento de competitividad, hemos hecho propuestas al sector público para mejorar las condiciones de entorno de nuestras exportaciones, pero también hemos emprendido el camino de trabajar con nuestras empresas en la búsqueda de soluciones permanentes a los requerimientos cada vez mayores que nos imponen los mercados.

Asumimos nuestra responsabilidad en esta tarea y decidimos, en conjunto con CORFO, que nos es posible, como sector privado, asumir un rol en apoyo a nuestras empresas, con la seguridad de que seremos más eficientes y eficaces en la implementación de los recursos públicos de fomento.

Hemos identificado que la globalización y el impacto de las comunicaciones y la información agudizan las deficiencias de gestión de las empresas, particularmente de las de menor tamaño. La situación que vive la PYME es paradójica, si consideramos que el menor tamaño de la organización es una condición favorable para enfrentar con éxito los cambios tecnológicos y del mercado.

El atraso tecnológico, la insuficiente calificación laboral, el bajo acceso al financiamiento, el doble impacto del sistema burocrático, el débil vínculo con el mercado, son en general problemas de la PYME que tienen su origen y su solución en la gestión de las empresas.

Nuestro Programa de Modernización de la Empresa Exportadora, implementado con instrumentos y recursos CORFO, se orienta precisamente a resolver este problema, por la vía de subsidiar gestión directa en grupos empresariales y de subsidiar consultoría externa.

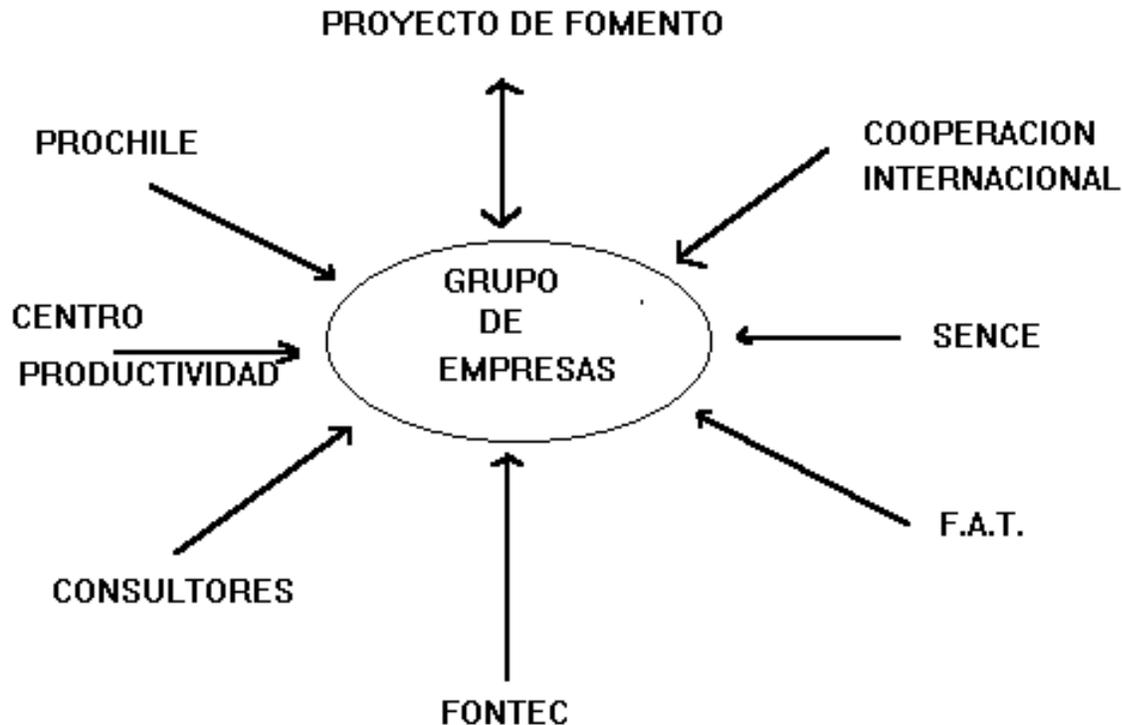
El impacto ha sido significativo y la mejor señal es que cada peso público colocado ha generado una inversión privada en soluciones que va desde 30 a 50 por ciento de la inversión total. Y a partir de este proceso, los mismos empresarios están planteando nuevos instrumentos de apoyo.

Habiendo enfrentado nuestros problemas de gestión, una tarea central para nuestro desarrollo competitivo es abordar los aspectos relativos al incremento de la productividad.

Para este efecto, hemos tomado la iniciativa de crear el Centro de Productividad Industrial, que busca, por la vía de un Sistema de Gestión Participativa y Comprometida, incrementar la productividad de los distintos factores bajo un criterio de repartir en forma equitativa los beneficios de los aumentos de productividad. Con esto abrimos la posibilidad de construir relaciones de cooperación en la empresa, dejando atrás un modo de hacer las cosas basado en el conflicto de intereses.

La nueva empresa necesita de trabajadores y propietarios con actitud emprendedora, que hagan de la rentabilidad de la empresa su común objetivo.

Todo lo anterior requiere para su éxito de un esfuerzo espectacular de educación, capacitación y perfeccionamiento. El único recurso insustituible y no desechable son las personas. Proponemos que se busquen los mecanismos para que ningún recurso para capacitación quede sin usar y que se facilite su uso, sin complejos presupuestarios, cada vez que sean requeridos.



2.2 Misión del Programa de Modernización de la Empresa Exportadora

La misión que se ha impuesto el PMEE es contribuir a mejorar la competitividad internacional de las empresas asociadas y potenciales socias de ASEXMA A.G.

2.3 Objetivos

Los objetivos generales del Programa de Modernización de la Empresa Exportadora son:

- a) "Contribuir a la inserción de las empresas en los mercados internacionales, mejorando su gestión, capacidad tecnológica y capacidad comercial". Estos tres aspectos han sido considerados por los propios empresarios como los factores en los que se manifiestan las mayores debilidades que deben superar para competir adecuadamente.
- b) "Administrar eficientemente los recursos de fomento del Estado e internacionales, mejorando la capacidad organizativa privada para la administración del desarrollo empresarial". En este objetivo está implícita la evaluación negativa de la gestión estatal en el fomento productivo. Además, se expresa la decisión de elevar la calidad de la organización gremial para radicar en ella la administración del futuro empresarial.

La tradición en las organizaciones gremiales empresariales es de carácter reivindicativo, particularmente en el caso de las PYME. Superar esa historia, modernizando la organización y dándole una gestión orientada al servicio, es el camino definido por ASEXMA A.G.

La mayor dificultad para lograrlo radica en la escasez de recursos y, por lo tanto, en la imposibilidad de contar con profesionales idóneos para la gestión técnica de los programas.

El origen de esta dificultad está en el carácter voluntario que tiene la afiliación a los gremios. Para superar esta situación, se estableció como condición para tener acceso a los beneficios, el estar afiliado

a la organización. Sin esta condición, el atractivo del Programa sería un factor de debilitamiento de la organización, llegando finalmente a su desarticulación. Esto sería el fin de estos programas radicados en la asociatividad privada.

2.4 Instrumentos

Proyecto de Fomento (PROFO). Es el instrumento central administrado por el Programa, que facilita y posibilita el aprovechamiento coherente del resto de los instrumentos.

Este es un instrumento de gestión orientado a proveer al grupo de empresarios de una capacidad profesional que les permita aprovechar integralmente todos los recursos y apoyos disponibles en el mercado.

Fondo de Asistencia Técnica (FAT). Creado por CORFO, provee un subsidio que financia una parte significativa de consultorías, que pueden contratar una o varias empresas. Este instrumento también es relevante, pues una de las falencias de las PYME es no disponer de profesionales calificados en áreas técnicas específicas.

Por lo tanto, las soluciones técnicas deben ser resueltas por profesionales externos que habitualmente son caros y no están interesados en la clientela de la PYME.

PROCHILE. Es, se podría decir, el iniciador del proceso de apoyo gubernamental por la vía asociativa y con financiamiento compartido. Es el apoyo más utilizado por los grupos exportadores, pues la función promocional es la inicial en toda acción exportadora. Nuestro criterio es que los recursos que asigna CORFO como subsidio para los PROFO no se superpongan con los de otras fuentes en actividades similares. El objetivo es complementarlos.

Fondo de Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC). Es un instrumento muy válido para proyectos avanzados que se plantean innovaciones tecnológicas. Todo programa empresarial debería en algún momento del proceso de maduración utilizar este valioso instrumento que muchas veces no se utiliza por la PYME.

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). El PMEE es también un claro potenciador de la utilización de los recursos del SENCE. El estímulo de nuevos negocios y los requerimientos de personal calificado que éstos demandan activan este instrumento.

Consultores. El mercado de las soluciones tiene muchos consultores claramente orientados a prestar servicios a la gran empresa, que es la que tiene recursos para pagarles su capacidad profesional. Ahora, con los PROFO, tienen un nuevo mercado que los acerca a la PYME que tanto requiere de sus servicios.

Cooperación internacional. Existe una amplia oferta de Agencias de Cooperación que buscan instituciones y programas coherentes que les aseguren que sus recursos no se diluirán. Este Programa de ASEXMA A.G. es un polo de atracción para la cooperación, lo que ha quedado demostrado con el Convenio suscrito con la GTZ de Alemania y que ha significado un muy importante complemento de las otras actividades, pues vincula la asistencia técnica internacional a programas que tienen como objetivo principal los mercados externos.

Centro de Productividad Industrial, CEPRI. Esta es una institución privada creada a partir de ASEXMA A.G., y con presencia en su Consejo de Representantes Laborales y Empresariales, además de Gubernamentales. Su propósito es apoyar a las empresas en el desarrollo de la productividad como factor fundamental de la competitividad, con un criterio claro de que los beneficios resultantes de los incrementos de productividad sean compartidos también por los trabajadores.

A medida que los Programas avanzan, pueden surgir otros instrumentos de apoyo que complementen las acciones iniciadas.

A diciembre de 1994, ASEXMA A.G. contaba con catorce PROFO con más de 130 empresas. Ya en enero de 1995 se han integrado cuatro grupos más, proyectándose para fin de 1995 que el PMEE tenga entre 20 y 24 PROFO con aproximadamente 250 empresas participando.

2.5 Actividades financiables por el PMEE

- Profesionales
- Exposiciones y ferias
- Muestras y contramuestras
- Consultorías
- Misiones comerciales
- Misiones tecnológicas
- Capacitación y perfeccionamiento en el país y en el exterior
- Estudios
- Libros y revistas especializadas
- Formación de Centros de Transferencia Tecnológica
- Formación de comercializadoras
- Otros gastos de operación

Estas actividades, articuladas en Programas anuales, satisfacen en conjunto los requerimientos de las empresas para mejorar su competitividad.

Los profesionales, y en particular el ejecutivo que contrata el grupo empresarial, cubren lo que quizás sea el mayor déficit de las PYME. Si algo falta en estas empresas es gestión calificada en áreas que habitualmente abarca una misma persona con una calificación general. El tema exportador y tecnológico no pueden ser improvisados, razón por la cual este ítem es el eje en torno al cual se desarrolla el resto de las actividades. Estas son implementadas en función de su oportunidad para el desarrollo de las empresas. Tradicionalmente el Estado ha contado con apoyo para al menos alguna de las actividades mencionadas; sin embargo, la desconexión entre instituciones y las ofertas en paralelo que no consideran las reales necesidades del empresario, han representado un sistema de oferta de servicios inconsistente e incoherente.

Este sistema centrado en el cliente grupo empresarial ha permitido que todos los instrumentos se ocupen alguna vez, ligando, complementando y vinculando uno a otro; y, lo más importante, en la oportunidad en que los empresarios lo requieren.

A partir de las experiencias y de la maduración de los grupos empresariales van surgiendo nuevas iniciativas e ideas de instrumentos de apoyo. Ellas le dan al sistema una capacidad creadora de nuevos instrumentos, que a la vez dinamiza el proceso de modernización.

2.6 Secuencia para formar un PROFO y participar del PMEE

- a) Agrupación de al menos 7 empresas de productos comunes y/o complementarios, socias de ASEXMA A.G.
- b) Solicitud de incorporación al PMEE, con pauta de antecedentes.
- c) Selección.
- d) Definición de perfil y contratación de gerente.
- e) Preparación de un Plan de Desarrollo Estratégico (PDE).
- f) Costeo del PDE y participación de instrumentos de fomento.
- g) Firma de convenio (condiciones, reglamento, compromisos).
- h) Ejecución del PDE.

Como se puede apreciar, la condición necesaria para participar del Programa es haber constituido un grupo de empresas que demuestran el propósito asociativo.

Aparentemente esto es fácil; sin embargo, la competencia en el mercado interno genera un recelo difícil de superar, y en esta tarea las organizaciones gremiales deben jugar un rol principal.

Un aspecto relevante en el proceso de postulación es la preparación de un Plan de Desarrollo Estratégico del grupo.

Este Plan se caracteriza por lo siguiente:

- Es participativo, pues son los empresarios, con la asesoría profesional pertinente, los que definen su misión, objetivos, actividades y presupuestos.
- Genera compromisos reales. En una programación de este tipo, los empresarios se están comprometiendo voluntariamente a realizar las actividades que tienen un momento en el tiempo, y un costo que deben compartir.
- Es flexible. La dinámica de las actividades y los logros tras ellas, generan nuevas condiciones que muchas veces llevan a adecuar los programas de actividades, haciendo el programa mucho más efectivo.
- Es evaluable. Algo tan elemental prácticamente nunca se ha implementado en los programas tradicionales; en este caso, son los propios participantes los que fijan sus indicadores de evaluación.

Aprobada la incorporación del grupo al Programa de Modernización, la firma de un convenio entre la organización gremial y cada una de las empresas que constituyen un PROFO representa la formalización de los compromisos recíprocos, particularmente los financieros, que son los más difíciles de contraer.

2.7 Indicadores de evaluación

Programa

- Incremento de exportaciones globales/sectoriales
- Número de Innovaciones Tecnológicas
- Uso y efectividad de instrumentos públicos
- Generación de instrumentos de fomento
- Adecuación de instrumentos públicos
- Incremento de asociados a ASEXMA A.G.
- Programas regionales

PROFO

- Incremento de exportaciones
- Innovación tecnológica
- Constitución organismos asociativos
- Cumplimiento del Programa

Empresas

- Incremento de ventas
- Incremento de exportaciones
- Nuevas inversiones
- Incremento de productividad
- Nuevos mercados
- Nuevos productos
- Incremento de la competitividad

Contar con procedimientos claros de evaluación que identifiquen los factores principales que inciden en los resultados, es una condición de éxito del Programa.

Un común denominador es la simple medición del incremento de las exportaciones en los distintos niveles. Esta medición, que no evalúa resultados de corto plazo, debe ir acompañada de otros indicadores que muestren los avances en períodos cortos, de manera de ir haciendo los ajustes necesarios y dar señales de estímulo o alerta a los grupos empresariales.

2.8 Extensión regional

Regiones-gremios

- Quinta Región ASIVA
- Octava Región ASEXMA A.G.
- Décima Región ASEXMA A.G.

Actividades

- Asistencia técnica del PMEE
- Sistema de coordinación regional
- Definición de programa gremial-regional

2.9 Beneficios generales del PMEE

- Fortalecimiento gremial
 - Incremento de servicios y su calidad
 - Productividad en vez de paternalismo
- Administración privada de instrumentos de fomento
 - Mayor eficiencia
 - Mayor efectividad
- Interlocutor privado válido con el sector público
 - Relación efectiva y productiva para enfrentar el desarrollo
 - Análisis y evaluación de instrumentos
 - Generación de nuevos instrumentos

- Nuevas formas de organización privada para el desarrollo
 - Centros de Transferencia Tecnológica (CTT)
 - Comercializadoras
 - Sociedades, etc.
- Sinergia empresarial-sectorial
- Réplica sectorial-regional de la experiencia
- Nueva forma de hacer política de fomento
- Incremento de la competitividad de las empresas participantes

En forma resumida, ésta es nuestra apuesta, que se ha ido internalizando como el modelo que puede activar fuertemente el surgimiento de la PYME.

La confianza en las propias capacidades y el apoyo de sector público a iniciativas de este tipo pueden generar una dinámica que termine con las inequidades que ha sufrido el pequeño y mediano empresario.

INNOVACIÓN EN FINANCIAMIENTO DIVERSIFICADO

Rodrigo Calcagni

Fundación Trabajo para un Hermano

Con la colaboración de Horst Steigler

1. INTRODUCCIÓN

En general, nuestra sociedad se ha organizado tanto en torno al mercado como al Estado, es decir, las necesidades o están atendidas por el mercado o son dirigidas hacia el Estado. Y aunque la sociedad civil¹ siempre ha estado presente, podemos observar en las últimas décadas una mayor articulación y un mayor desarrollo de ella. Sin embargo, vemos que ni los mecanismos de uno ni de otro son capaces de satisfacer las necesidades de amplios grupos de la población. Se observa en ellos, por lo tanto, una tendencia a generar tanto desigualdades como exclusión y pobreza. Es así como los diferentes instrumentos y estrategias de desarrollo nacional, como el llamado neoliberalismo o la economía de mercado, han permitido un fuerte crecimiento económico para determinados grupos y territorios, pero no han logrado integrar a todos los habitantes en el crecimiento del país.

Durante la época del gobierno militar, en que el Estado abandonó explícitamente tareas que tradicionalmente fueron de su competencia, se desarrolló un conjunto de actividades desde la sociedad civil tendientes a satisfacer las necesidades básicas que de ellas se derivaban. Así, en los sectores pobres surgieron iniciativas como la organización de ollas comunes, de talleres laborales, o de grupos comunitarios de compra al mayoreo para abaratar costos. Por otra parte, surgieron iniciativas de grupos de profesionales, de empresarios, de políticos y de la Iglesia Católica bajo la forma de organizaciones de apoyo, organismos no gubernamentales, fundaciones, corporaciones, cooperativas, y otros, con el fin de satisfacer demandas en el campo de la educación, la salud, la cultura, el fomento productivo, etc.

La experiencia de esta época mostró que la sociedad civil se podía convertir en un espacio válido de articulación y de satisfacción de algunas demandas de grupos de menores ingresos. Estas actividades se enfocaron en proyectos de espacios regionales y locales.

Por esto podemos decir que, en los últimos años, el espacio local y la sociedad civil cobraron una creciente importancia para la elaboración de programas de desarrollo; surgieron nuevos actores en espacios locales que replantean la relación de los sectores populares con el Estado y que operan con una lógica que no es ni gubernamental ni lucrativa.

2. EL ESPACIO LOCAL

Los argumentos para el desarrollo local son varios; entre ellos, que la dimensión del escenario local constituye una escala de planificación particularmente adecuada con grados importantes de factibilidad sociopolítica y técnica, sin excesivo formalismo y burocratismo; en el ámbito local se puede trabajar con un lenguaje más preciso, debido al carácter específico de los problemas detectados en los diagnósticos y al papel que le cabe a la planificación su resolución. Así,

- se evita la planificación en función de grandes objetivos o de planteamientos demasiados ideologizados;

¹ Se asocia el término "iniciativa privada" con empresas privadas y actividades lucrativas. Sin embargo, la entenderemos, para los efectos de este informe, como sociedad civil, donde operan actores y actividades que no persiguen exclusivamente el lucro.

- existe mayor cercanía respecto a las necesidades de los destinatarios; y
- se da la posibilidad de efectuar evaluaciones periódicas de costos y beneficios sociales.

De la misma manera, el ámbito local es más favorable para efectuar una adecuada supervisión y control. Se define un espacio de concertación más preciso y eficaz, evitándose las dificultades que generan ámbitos más globales o sectoriales. Favorece una mayor eficacia y productividad de la acción social que se lleve a cabo y también promueve la incorporación efectiva de nuevos sectores sociales.

La planificación de programas sociales a escala local constituye una dimensión privilegiada para afianzar procesos participativos, puesto que reconoce la importancia de la vida cotidiana y los intereses concretos de grupos destinatarios. Ello conlleva, a su vez, a la recuperación de lo subjetivo como un factor importante en los esfuerzos de planificación.

La proximidad espacio-residencial es valorizada como facilitadora de experiencias colectivas de sobrevivencia y desarrollo. El espacio local aparece como un recurso directo de sobrevivencia y como un factor eventual de desarrollo. Es valorizado como base de dinamización social, a cuyo efecto surge un conjunto de proposiciones e iniciativas.

3. ESPACIO LOCAL, LOS ACTORES SOCIALES Y SUS RELACIONES

Los actores sociales que intervienen en el espacio local pueden ser clasificados de la siguiente manera:

- Personas naturales (miembros de la comunidad, habitantes).
- Organizaciones sociales para beneficios de sus miembros (sindicatos, gremios, clubes, junta de vecinos u otros); nacen con el objetivo de atender necesidades específicas de sus integrantes.
- Organizaciones sin fines de lucro (fundaciones y corporaciones civiles) o iniciativas privadas no orientadas al lucro, que atienden necesidades específicas de otros. Son iniciativas en la esfera pública que no lleva a cabo el Estado ni la empresa ni el gobierno, sino ciudadanos que participan, de modo espontáneo y voluntario, en un sinnúmero de acciones destinadas al interés común.
- Organizaciones con fines de lucro (empresas), que ofrecen sus servicios o productos al mercado buscando maximizar sus beneficios particulares.
- Organizaciones públicas (Estado: Municipio, Servicios Públicos) que atienden necesidades de la comunidad.

4. FORMAS DE FINANCIAMIENTO

Para explicar las diferentes formas de captación de recursos, queremos mostrar algunos ejemplos que muestran variadas dimensiones de cooperación entre diferentes actores y de articulación de intereses comunes.

Al hablar de diferentes formas de financiamiento no se busca ofrecer un "recetario" o un manual de financiamiento innovativo. A cada organización le corresponde desarrollar su propia estrategia de financiamiento o extensión de acuerdo a su escala, experiencia, competencia, objetivos y relaciones. Un punto de partida para desarrollar esta estrategia es disponer de informaciones y conocer experiencias de otros.

4.1 La Fundación Trabajo para un Hermano

Se presentan experiencias de la Fundación Trabajo para un Hermano (TPH) para ilustrar la obtención de recursos en acciones concertadas de varios actores en forma novedosa:

Transferencia de "know how"

La Fundación se financia desde su inicio con recursos nacionales a través de un sistema de adherentes. La expansión de la organización y la extensión de los programas hacen necesaria la profesionalización de la captación de recursos nacionales.

La organización privada con fines públicos en Alemania, MISEREOR, tiene mucha experiencia en captación de recursos nacionales y en la promoción de sus programas. Con base en las buenas relaciones entre TPH y MISEREOR, la Fundación solicitó a la organización alemana la transferencia de *know how* en la forma de capacitar a personal de TPH y financiar parte del programa de promoción. Es interés de la Fundación traspasar este conocimiento a otras organizaciones sin fines de lucro.

Acción Concertada

La Fundación tiene un Centro de Promoción de la Microempresa en la comuna de Peñalolén, donde atiende solicitudes de crédito de empresarios. Ciertos grupos de los empresarios tenían una demanda mayor de lo que la Fundación ofrecía. Para responder a esta situación, se organizó una coordinación entre el Municipio (en labores de difusión), el Banco de Estado, sucursal Plaza Egaña (otorgar créditos), el FOSIS (financiar operación) y la Fundación (estudio, capacitación, seguimiento y Fondo de Garantía).

Gracias a esta iniciativa y cooperación, se ha logrado que diferentes actores con diferentes responsabilidades e intereses concentren sus aportes en una acción concertada, multiplicando recursos. A la fecha se ha atendido más 300 empresarios y se han entregado crédito por más de 170 millones de pesos.

Fondo de Desarrollo Local

Algunas ONG incorporan a la comunidad como sujeto activo, asignándole un rol protagónico importante. Desarrollan su trabajo generalmente en pequeña escala y con pocos recursos. Para realizar su labor en forma eficiente y en mayor escala, requieren el fortalecimiento institucional y el acceso a recursos financieros. Cada institución necesita contar con cierto desarrollo institucional, principalmente en las áreas de administración, capacitación, desarrollo metodológico y capacitación profesional. Existe escasez de capital y dificultades para el acceso a créditos, fundamentalmente por las garantías y otros requisitos exigidos por el sistema crediticio tradicional.

Para enfrentar este problema, la Fundación TPH, con el apoyo de la Fundación Ford, diseñó el proyecto de un Fondo de Desarrollo Local que permite financiar la creación y ejecución de proyectos de desarrollo local de diferentes fundaciones y corporaciones locales.

Esta experiencia, que prevé la concesión de más de cien créditos para incentivar el desarrollo local, junta actores de diferentes niveles: internacional (Ford), organizaciones privadas locales y organizaciones de la comunidad.

El interés de este proyecto es fortalecer la acción y la organización local a través del instrumento del Fondo Rotatorio, en función de proyectos locales.

Lo novedoso de esta iniciativa es la combinación entre el aporte de diferentes actores, con la aplicación de instrumentos conocidos.

Red de Desarrollo Solidario (REDESOL)

A principios de 1994, ocho instituciones que realizan programas de fomento productivo en el ámbito local y que comparten la idea de una economía solidaria, decidieron formar esta red de trabajo. Las instituciones participantes son: Instituto de Capacitación de Aconcagua, TPH Concepción, CEPPAC, Contigo, Centro Agroecológica de Pirque, TPH Santiago, CIEM de Aconcagua, UNIDES de Illapel y TPH Atacama.

La apuesta consistía en crear un espacio de trabajo, de confianzas mutuas, que permitiera enfrentar los diversos desafíos con el apoyo de los miembros de la red. El primer año de vida ha sido muy rico e

intenso. Permitió un intercambio profundo de todas estas experiencias; la capacitación conjunta de personal y la transferencia de instrumentos y metodologías de trabajo. El programa de trabajo de este año busca el fortalecimiento institucional de los miembros; un programa de evaluación de impacto conjunto; encuentros y jornadas de analistas, capacitadores, administradores, etc., y la elaboración de estadísticas consolidadas.

Con estos ejemplos queremos mostrar cómo TPH reacciona a nuevos desafíos, y reiterar que frente a cambios sustanciales del medio y nuevos desafíos, cada organización tiene que desarrollar su propia estrategia de acción. Las condiciones que vemos necesarias son la capacidad de la organización de detectar los cambios, de reinterpretar el entorno y las capacidades propias, de ampliar el concepto de recursos y de entender las relaciones con otros actores dentro de un sistema complejo.

Creemos que en la concepción de estrategias de las organizaciones privadas con fines públicos, en lo que se refiere a nuestro tema del desarrollo local y financiamiento, se debería considerar los siguientes aspectos:

- El rol tradicional de los directivos (miembros de los directorio, no los ejecutivos) dentro de estas organizaciones está relacionado con funciones de orientación y control. Dentro del contexto descrito anteriormente, se requiere que los directivos se involucren activamente en la obtención de nuevos recursos y en las relaciones públicas de la organización.
- Dada la importancia y complejidad de la consecución de recursos, se percibe la necesidad de profesionalizar este aspecto al interior de las organizaciones privadas con fines públicos. Esto significa destinar recursos institucionales y especializar personal en lo que se conoce como *fund raising* (entendido no sólo como captar financiamiento, sino crear fuentes de recursos y generar recursos e inspirar a otros).
- La participación de los destinatarios y de los donatarios de la organización en los programas es un punto clave. La capacidad de detectar las necesidades y ofrecer servicios adecuados requiere una relación directa y comunicación activa con los destinatarios. La participación de ellos en el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas asegura servicios adecuados. En analogía a las empresas, se trata de actuar con orientación al "cliente".

En casos en que no es el cliente quien "paga la cuenta" completamente, sino otros actores, se requiere —además del sistema de control habitual ejercido por el directorio— un sistema de información que permita al beneficiario manifestarse sobre el servicio, y al donatario conocer los resultados. En esta perspectiva, la transparencia financiera también debería ser incorporada como una práctica habitual.

La motivación para donar es un tema que debe ser analizado en detalle. Siempre existe la posibilidad de motivar a través de la presentación de una situación dramática. Nuestra propuesta es que se deben usar argumentos que dignifiquen al que da y al que recibe; motivar la solidaridad entendida como *hacernos responsables unos de otros*; ser transparentes con la información de resultados y de costos de operación y tener una comunicación activa con los donantes. En esta perspectiva, estas organizaciones cumplen un rol mayor que obtener recursos para operar: pueden crear conciencia de pertenencia a una comunidad y de solidaridad entre sus miembros.

5. APRENDIZAJE Y REDES

Las organizaciones privadas son la expresión de una carencia por la cual surgieron, atendiendo una demanda no satisfecha y cumpliendo un rol social muy importante.

Vimos que el papel de las diferentes organizaciones de la sociedad civil tiene una importancia creciente, complementando la acción del Estado y del mercado. Para ellas se presenta la pregunta: ¿cómo mantener, expandir o mejorar el servicio frente a una creciente demanda?

La respuesta a esta pregunta se puede considerar como un problema particular de cada organización y, por lo tanto, desarrollar la estrategia a partir de la experiencia y recursos propios (ensayo y error). Este camino significa mucha pérdida de recursos y de tiempo.

Otro camino sería integrar el concepto de recurso en forma amplia, tal como se describió, y entender el sistema de relaciones multilaterales como recurso y oportunidad de aprendizaje y crecimiento.

Una organización puede establecer las relaciones con el entorno entre los polos de colaboración y competencia; o puede aprender que las relaciones con el entorno permiten el cumplimiento de intereses particulares a través de acciones comunes, sin que haya perdedores.

En la medida en que las organizaciones privadas logren la eficacia de sus acciones, tendrán recursos. Ser más eficaz requiere capacidad de aprendizaje para involucrar el conocimiento y la experiencia de todos los participantes de la acción. Aprender de la experiencia de otros es aprovechar un recurso de otro; en este sentido, se hace evidente la importancia de la creación o participación en redes de organizaciones que tienen como objetivo el intercambio sistemático de experiencias y el aprendizaje.

Los recursos que destina la sociedad en su conjunto a la labor de las organizaciones privadas sin fines de lucro dependen de cada una en particular, y a la vez escapan a su control. En la medida en que se logre la articulación de ellas, aumentará su grado de visibilidad y de influencia; con eso aumentan las oportunidades de recursos y a la larga —suponiendo el uso eficiente de recursos— asegura su permanencia en el tiempo.

La acción concertada induce además la participación de otros actores y amplía el espacio de la solidaridad o de la filantropía. El actuar en conjunto con objetivos superiores compartidos (la articulación de la sociedad civil) garantiza la realización de objetivos particulares en el largo plazo.

Hablar de innovaciones de financiamiento para organizaciones privadas con fines públicos dirigidos a promover el desarrollo local, nos ha llevado a reenfocar el concepto de recursos y el sistema de relaciones en que ellos se mueven, entendiendo que el cambio de visión posibilita detectar nuevas oportunidades y potencialidades que antes no se veía. No hay catálogos de instrumentos nuevos de financiamiento, sino que cada organización tiene que encontrar la estrategia adecuada a su contexto. En el conjunto de acciones con otras organizaciones se le van a abrir nuevas posibilidades, nuevos recursos y nuevos desafíos para atender mejor las necesidades de la comunidad. Desde esta perspectiva, podrá realizar un importante aporte para la integración de nuestra sociedad y aumentar la solidaridad entre sus miembros.

INNOVACIONES EN PROGRAMAS DE DESARROLLO LOCAL: EDUCACION Y CAPACITACION

Verónica Edwards R.

Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE)

1. INTRODUCCIÓN

La presentación de innovaciones en educación y capacitación que se sustentan en la participación conjunta del sector público, el sector privado y la comunidad, pretende relevar algunas experiencias que pueden servir de modelos para un mejoramiento sostenido de la calidad de la educación. Es de todos conocido que el proceso de modernización, con estrategias de descentralización y privatización, involucra la participación de variados actores, tanto privados como públicos, nacionales y extranjeros, así como la presencia creciente de la comunidad, para la ejecución y concreción de políticas públicas en el sector.

En este documento se presenta, en primer lugar, un conjunto de experiencias sustentadas en la decisión autónoma empresarial de hacer aportes directamente a los establecimientos educacionales, a partir de una solicitud directa y concreta de éstos. Estas experiencias se encuentran agrupadas según las características de la asociatividad y la focalización de los aportes.

En segundo lugar, se presentan experiencias de innovación en programas generados desde las políticas públicas que impulsan el desarrollo local, en el marco de una nueva legislación; por tanto, la iniciativa tiene un carácter más general y masivo.

Por último, se incluyen dos proposiciones que surgen desde el marco de políticas que el modelo de desarrollo educativo va construyendo, y cuyo rol se define por su funcionalidad dentro del conjunto de mecanismos organizadores de la educación y la capacitación.

Lo sustantivo, tanto de las descripciones como de las proposiciones, estriba en la constatación de que la cooperación entre los sectores en cuestión es posible y la necesidad de su operativización se manifiesta como urgente.

2. APORTES HISTÓRICOS DEL SECTOR PRIVADO A LA EDUCACIÓN

2.1 Experiencias centradas en aspectos financieros y materiales para el desarrollo educativo

La colaboración de los sectores empresariales a la educación ha tenido un desarrollo heterogéneo y asistemático. En un sentido general, los aportes tienen características que los colocan más en el terreno de lo filantrópico que en el de una colaboración intencionada desde los modelos de desarrollo. Así, las donaciones materiales —pintura para el hermoseamiento de los establecimientos educacionales, materiales de construcción para reparaciones (madera, planchas de zinc para techumbres, por ejemplo)—; donaciones financieras para fines específicos —dotación de bibliotecas y laboratorios, construcciones anexas y reparaciones—; donaciones para pequeños proyectos, evaluados y aceptados por la empresa, etc., son manifestaciones concretas de este modelo tradicional de asociatividad.¹

¹ Por modelo de 'asociatividad' entendemos las formas que adquieren las relaciones entre los participantes en una acción educativa concreta. La 'asociatividad tradicional' de colaboración se sustenta en una situación de aporte

La colaboración así expresada se sustenta en un criterio de decisión unilateral de parte del empresario, quien transfiere una cuota de excedentes a inversiones materiales más que de formación y capacitación, puesto que los establecimientos beneficiados, por lo general, son los de enseñanza básica o media científico-humanista de escasos recursos y, normalmente, ubicados en sectores marginales, semiurbanos y rurales. En muchos casos, es observable la donación de un terreno en el sector rural para el funcionamiento de la escuela, la que es construida con aportes fiscales y de la comunidad.

2.2 Aportes para la calificación de fuerza de trabajo

Una segunda expresión de este modelo está relacionada con los aportes de empresas productivas o de servicios hacia establecimientos relacionados con ellas por la rama educativa que desarrollan; por tanto, se dirigen básicamente hacia la educación técnico-profesional. Sin embargo, en este modelo de asociatividad surge una tensión entre los intereses de los empresarios y los de los educadores (González et al. 1991:17-19). Los primeros sostienen la necesidad de fortalecer la capacitación como solución a sus demandas más inmediatas de fuerza de trabajo calificada. Por su parte, los educadores colocan el énfasis en la formación integral de los educandos, sosteniendo que la sola capacitación no es suficiente para el desempeño laboral, sino que es necesaria una formación amplia que les permita incorporarse a la cultura y participar en la organización social, además de insertarse en la producción.

En este esquema, la colaboración de la empresa, además de traducirse en bienes y servicios financieros y materiales, adopta la forma de ofertas de "puestos de trabajo" para el desarrollo de las prácticas profesionales de los estudiantes, colaboración que exige un proceso de negociación permanente entre establecimiento y empresa, en tanto la voluntad empresarial sigue siendo el elemento determinante para que se produzca dicha colaboración. Este esquema es el tradicional de escuelas y liceos técnico-profesionales.

Una manifestación más avanzada de este modelo de colaboración lo constituye la introducción de la formación dual y del aprendizaje alternado en la formación profesional. Lo nuevo del modelo es que introduce en el diseño curricular dos lugares de aprendizaje: la escuela y la empresa, o bien el organismo capacitador y la empresa. Las actividades de aprendizaje se organizan bajo condiciones que posibiliten la acción educativa dual, entre las que destaca la expresión manifiesta de la empresa de participar en el proceso formativo de la fuerza de trabajo.

2.3 Aportes en el diseño formativo de las propuestas educativas

En los últimos años se ha desarrollado una tercera manifestación de colaboración empresarial sustentada en la voluntad explícita de la empresa, caracterizada por una participación más decidida de ésta en el diseño de las propuestas educativas. En este aspecto, la empresa decide colaborar en la discusión para definir los perfiles que, desde sus puntos de vista, requieren los egresados. Esto significa que participan identificando las competencias requeridas, las que se traducen en programas de aprendizaje, experiencias de producción conjuntas, prácticas profesionales de los estudiantes y, eventualmente, pasantías de los profesores en los espacios productivos.

Experiencias como las anteriores son, por ejemplo, las del Instituto de Capacitación Profesional (INACAP) en la década de los setenta para la capacitación, la que ha vuelto a resurgir aplicada a la formación profesional (González et al. 1991:18), como el Programa de Educación y Trabajo que ejecuta el Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Educación (CIDE). Esta asume la formulación curricular basada en competencias, lo que exige definir el campo ocupacional del técnico en formación, los cargos, funciones y roles que le corresponderá desempeñar, y las tareas y operaciones concretas que deberá realizar. Según este modelo, estos antecedentes permitirán identificar los objetivos de aprendizaje que corresponda.

unilineal, en la que el donante actúa impulsado por fundamentos éticos de solidaridad. Por su parte, la 'asociatividad cooperadora' se sustenta en una situación de contrapartes interesadas en el desarrollo de un proyecto común, gestado desde intereses consensuados y mutuos.

2.4 Experiencias centradas en la participación en la gestión y el desarrollo de proyectos educativos

Son experiencias caracterizadas por la cooperación entre el interés manifiesto del empresariado y el traspaso de entes educacionales del sector público al sector privado para la ejecución de proyectos educativos. El punto clave de esta cooperación se encuentra en la participación del sector privado en la administración, conducción y orientación de los establecimientos educacionales.

Desde comienzos de los años ochenta, se ha realizado el traspaso de establecimientos educacionales de nivel medio a corporaciones privadas dependientes de grupos empresariales, las que optaron fundamentalmente por asumir roles formadores de fuerza de trabajo y, en el último tiempo, también han incorporado actividades de capacitación.²

El procedimiento utilizado para operativizar la cooperación fue el traspaso en comodato de liceos técnico-profesionales. En primer lugar, se traspasó una escuela agrícola a la Sociedad Nacional de Agricultura. Posteriormente, se transfirieron escuelas industriales a la Sociedad de Fomento Fabril y a la Cámara Chilena de la Construcción, así como liceos comerciales a la Confederación de la Producción y el Comercio. El conjunto de estos establecimientos comprendía, en 1989, el 18 por ciento de las ofertas técnico-profesionales con una matrícula de 40.076 alumnos (González et al. 1991:19-29).

A juicio de los empleadores que incorporaron egresados de establecimientos traspasados en comodato, el modelo presenta una serie de ventajas comparativas desde el punto de vista de la administración escolar, pues la relación entre escuela y empresa se hace más directa, y de la inserción laboral de sus egresados, en tanto éstos acceden más fácilmente a puestos de trabajo (González et al. 1991:71-73). Sin embargo, también se detectan ciertos riesgos, como, por ejemplo, el de orientar la formación profesional hacia la especialización y la capacitación para un tipo de producción funcional a las necesidades puntuales y concretas de los empleadores. Esta orientación está hoy día en discusión y se sostiene que, para una tecnología en cambio continuo y acelerado, lo apropiado es una formación general que desarrolle en los educandos las competencias básicas para aprender a aprender.

El procedimiento operativo de las Corporaciones que administran establecimientos educacionales se sustenta en el funcionamiento de Consejos Empresariales que los dirigen, hecho que se observa, por ejemplo, en CODESSER (Martino 1994:82-86), que administra 15 establecimientos de carácter agrícola, agroindustrial y forestal. El director del establecimiento participa como secretario del Consejo Regional de la Corporación y los docentes son invitados al mismo.

Como un avance en la definición del rol de las escuelas, CODESSER destaca la transformación de las experiencias educativas en puntos de encuentro para el sector agrícola y empresarios pares que son invitados a participar de sus experiencias, incidiendo en otras facetas del desarrollo de la comunidad en la que las escuelas se encuentran insertas.

La Cámara Chilena de la Construcción (Fernández 1994:71-76), por su parte, como administradora de sus establecimientos, define la contribución en cuatro aspectos:

- Aspectos referidos a una gestión descentralizada, que se caracteriza por delegar en los propios directivos y profesores no sólo acciones de administración educativa, sino también la administración y gestión de recursos del Estado y de las empresas.
- Aportes de profesionales del área, por cuenta propia o por sus empresas, que apadrinan jóvenes estudiantes en áreas y aspectos específicos, participando en cargos de Centros de Padres o Consejos Asesores de los establecimientos.
- Aportes de instituciones, traducidos en donaciones anuales en bienes y servicios.
- Aportes de empresas, expresados en charlas orientadoras en los establecimientos, así como en la recepción de estudiantes y docentes en prácticas en las empresas, visitas de conocimiento de tecnologías innovadoras o pasantías.

² Esta tendencia se manifiesta especialmente con la vigencia del Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes ("Chile Joven"), dependiente del Ministerio del Trabajo, a partir de 1990.

3. NUEVAS FORMAS DE APORTES DEL SECTOR PRIVADO A LA EDUCACIÓN Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO LOCAL

3.1 Aportes en aspectos formativos, técnicos y metodológicos

Son experiencias de aportes privados intencionados hacia la articulación entre entes productivos y el desarrollo de las comunidades locales circundantes, haciendo uso de recursos generados en excedencias económicas e invertidas en acciones educativas.

Una experiencia relevante de este modelo de asociatividad se encuentra en el Programa de Apoyo a la Educación Básica Rural (Marchant 1994:77-81) gestado por la Fundación Arauco con el interés de "favorecer el nivel educacional de los sectores rurales cercanos a las plantas" (Celulosas Arauco y Constitución). Esta experiencia, que atiende 22 escuelas, 110 profesores y más de 2.000 alumnos, se caracteriza por hacer opciones respecto a:

- El nivel educativo donde se debe aportar: el Programa privilegia el nivel básico, bajo el supuesto de que los niveles profesionales y técnicos se dificultan si no existe una base formativa adecuada sobre la que apoyarse.
- Los sujetos de la intervención: privilegia el perfeccionamiento docente por sobre el trabajo directo con los niños, en tanto el perfeccionamiento de formadores tiene una connotación multiplicadora.
- La intervención en establecimientos en funcionamiento, en lugar de crear alternativas educacionales: privilegia las escuelas municipales, en tanto éstas muestran los rendimientos más bajos en distintas evaluaciones existentes, en comparación con las subvencionadas y las privadas.
- La forma de intervención (sobre la infraestructura, en el aspecto pedagógico o en ambos): privilegia el desarrollo integral de niños y profesores.
- La amplitud de la intervención (escuela única, grupo de escuelas o en una comuna): privilegia el perfeccionamiento docente a nivel comunal, en tanto las necesidades a las cuales responde el Programa eran compartidas por las distintas escuelas que existen en la comuna; asimismo, se pretende generar una actitud cooperativa entre las instituciones comunales para lograr un crecimiento profesional común.
- El tiempo de la intervención (limitado o permanente): privilegia un programa finito de cuatro a cinco años, que considere una etapa de diseño de evaluación (cuatro meses), una de ejecución de programa en terreno (dos años) y una de seguimiento (mínimo un año).

Un ejemplo concreto se encuentra en la comuna de Arauco, caracterizada como pobre, en la que el rendimiento de los alumnos de educación básica logra un promedio del 50 por ciento de los objetivos mínimos esperados para 4º y 8º grados, y donde un porcentaje importante de docentes carece de formación pedagógica y desarrolla labores desde la práctica. Las escuelas son variadas, desde las que tienen un profesor por grado hasta las unidocentes, con un profesor para seis grados. Entre ambos extremos existen las escuelas bidocentes y tridocentes.

Las escuelas son en su mayoría aisladas, con accesos difíciles, y muchas se ubican en caminos secundarios, sin transporte colectivo. La infraestructura no ofrece condiciones adecuadas a una labor educativa: carencia de bancos y sillas, pizarras, techumbre, luz eléctrica y material pedagógico.

El programa de perfeccionamiento docente propuesto despertó interés en maestros y en la Fundación Arauco. Se construyó una actitud de compromiso y mística, lo que produjo cambios en los profesores y en los alumnos, así como en la imagen de la empresa Arauco, la que ha mejorado frente a las instituciones locales y frente a la comunidad en general.

La adhesión de los profesores al Programa se manifestó en una presencia sostenida y permanente de más del 90 por ciento de éstos a las distintas actividades propuestas, fueran éstas jornadas, reuniones o talleres. Se ha detectado, asimismo, cambios en los contenidos, metodologías de trabajo, relaciones con los alumnos y padres y recuperación de autoestima personal y profesional. Los alumnos han mejorado los promedios de rendimiento (SIMCE) en lectura, escritura, pensamiento lógico y matemático, además del desarrollo de la autoestima. Se estima que estos niños "van a estar mejor preparados para enfrentar con más éxito futuras experiencias de estudios o laborales" (Marchant 1994:81).

4. APORTES GENERADOS A PARTIR DE UNA NUEVA LEGISLACIÓN PARA EL APOYO PRIVADO EN EL MARCO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

4.1 Aporte empresarial con rebaja de impuestos. Ventajas y limitaciones

La publicación de la Ley N° 19.247 trajo, en el año 1993, fórmulas para acrecentar el financiamiento de la educación, especialmente aquella que se manifiesta como la más carenciada y, por indicadores de calidad, la de más bajos resultados de rendimiento.

En su artículo 3° aprueba la Ley de Donaciones con Fines Educativos del 15 de septiembre de 1993, que establece que los donantes privados del impuesto de primera categoría podrán donar dinero en efectivo, rebajando como crédito en contra del impuesto el 50 por ciento de las donaciones efectivamente pagadas a partir de 1997, siendo este monto del 70 por ciento durante 1994 y 1995 y del 60 por ciento durante 1996,³ en un monto de hasta el 2 por ciento de la base imponible o 14.000 UTM.

Las donaciones deberán efectuarse para financiar proyectos educativos cuyas actividades estén destinadas integralmente a la formación y desarrollo de los alumnos, mejorando o manteniendo la calidad de la educación que se imparte en uno o más establecimientos, sean éstos administrados directamente por las Municipalidades o por sus Corporaciones; establecimientos de enseñanza técnico-profesional traspasados en comodato a Corporaciones Empresariales; establecimientos colaboradores del Servicio Nacional de Menores que no tengan fines de lucro; y establecimientos de enseñanza prebásica gratuitos administrados por Municipalidades, Junta Nacional de Jardines Infantiles o Corporaciones o Fundaciones privadas, sin fines de lucro; asimismo, establecimientos de educación subvencionada de acuerdo al DFL N° 5 de 1992 del Ministerio de Educación, mantenidos por Corporaciones o Fundaciones sin fines de lucro.

El destino de los proyectos podrá ser el mejoramiento de infraestructura, equipamiento y capacitación o perfeccionamiento de docentes, así como el financiamiento de gastos operacionales.

Con este incentivo se pretende aumentar el gasto en educación, incorporando la iniciativa de las propias unidades educativas a la generación de una propuesta educativa de calidad, con participación amplia de la comunidad educativa.

La innovación introducida por estas disposiciones se manifiesta ventajosa porque ellas:

- Incrementan recursos no tradicionales al sector educativo, complementando las fuentes existentes.
- Relacionan en forma directa y concreta al sector empresarial con el sector educativo.
- Permiten focalizar los recursos mediante la generación de una iniciativa integrada entre empresarios, escuela y comunidad educativa (término inferible, pero no explícito en la ley).
- Garantizan transparencia y aprovechamiento de las inversiones.
- Persiguen equidad, en tanto los procedimientos de aprobación de los proyectos discriminarán positivamente los establecimientos beneficiados.
- Promueven el trabajo docente en torno a proyectos educativos, en vínculo estrecho con el desarrollo local.
- Facilitan el perfeccionamiento docente, sin costos para los profesores.

Sin embargo, es posible visualizar algunas limitaciones que no alcanza a resolver la iniciativa legal:

- La equidad se resiente en las escuelas más aisladas, pobres y marginales, en tanto las posibilidades de generar proyectos serán lentas, difíciles y complejas.
- Los profesores se verán enfrentados a actividades de planificación y programación, así como a la elaboración de proyectos, como una sobrecarga a sus actuales actividades lectivas.

³. Complementado por el Art. 5° transitorio de la misma Ley.

- Los ahorros que se generen en el presupuesto, en tanto los gastos han sido realizados con aportes empresariales, no tienen un destino claro, en virtud de que los sostenedores, sean éstos privados o municipales, no tienen obligación de hacer traspaso de ítemes.
- La administración de los establecimientos se complejiza, dificultando la labor de muchos directores no capacitados en la elaboración de proyectos, requiriéndose capacitación urgente al respecto, más todavía con la creación de las Comisiones de Confianza, las que deben ser administradas por las escuelas.
- La participación de la comunidad no se encuentra establecida explícitamente y la elaboración del proyecto educativo debe considerar la integralidad de la propuesta de mejoramiento. La escuela, como proyecto educativo, deberá provocar la adhesión del entorno, lo que quedó expresado en la discusión anterior a la promulgación de la Ley (Confederación de la producción y el comercio 1993).

2.2 La participación de los padres en el financiamiento de la educación: ventajas y riesgos

La misma Ley N° 19.247, en su Art. 9° sustituye los Arts. 23, 24, 25 y 27 del DFL N° 5 de Educación de 1992, los que, en síntesis, amplían los alcances de la subvención a Establecimientos de Financiamiento Compartido, otorgando reguladamente una nueva fuente de ingresos a los establecimientos educacionales que se acojan a esta modalidad, siempre que los aranceles mensuales que perciban cuenten con el acuerdo de los padres y no sobrepasen las 4 USE mensuales. En resumen, el esquema propuesto "es una estrategia para allegar recursos del sector privado a los establecimientos que se financian vía subvención" (Cerdea 1993:3).

El mecanismo incorporado en la Ley de Impuesto a la Renta es un elemento más en el conjunto de reformas que se proponen para aumentar el gasto en educación. Por esto, su validez y significación nacen de su carácter sumatorio, que incorpora el esfuerzo de los padres que puedan pagar por la educación de sus hijos al financiamiento compartido. Como se trata de un aporte sumatorio, se establecen escalas de discriminación de subvención estatal, con límites precisos, "siempre y cuando el aporte del padre sea superior a la mitad de aquella" (Arellano 1994:37).

Las ventajas que ofrece el sistema pueden sintetizarse en:

- Mayor incremento global de los recursos disponibles para el sector educación, sin una cuantificación ponderada, en tanto su aplicación depende de los acuerdos de los padres y la determinación de los establecimientos.
- Los recursos que se incorporan bajo este mecanismo ingresan al financiamiento de las necesidades globales de operaciones del establecimiento; por tanto, también inciden en los gastos de personal.
- La mayor cantidad de recursos producirá una mayor inversión directa en los alumnos.
- Otorga mayor participación de la familia en la tarea educativa; los padres deberán decidir, primeramente, participar del mecanismo, hecho que les posibilita decidir el proyecto educativo que formule el establecimiento.⁴
- El control social sobre el gasto educativo podrá efectuarse con claridad, prontitud y eficacia.
- El menor gasto fiscal que se produzca durante 1994 incrementará el financiamiento del programa Becas Presidente de la República.

Los riesgos previsibles que pueden detectarse a partir de la aplicación del mecanismo son los siguientes:

- Discriminación de aquellas familias que no estén en condiciones de pagar, si es que no se aplican claramente las normas que plantea el esquema propuesto (Arellano 1994:37).⁵

⁴ Juicio emitido por el Subsecretario de Educación, Sr. Gonzalo Undurraga, en Sesión 2ª Ordinaria de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, Valparaíso, 23 de marzo de 1993. Publicado por la Cámara de Diputados, en las Actas de dicha sesión, p. 8-13.

- Pérdida de acceso igualitario de los niños al sistema educativo.
- Complejización de los sistemas de administración financiera, hecho que obliga a los establecimientos a actuar sobre la base de proyectos educativos.
- Lenta participación de los docentes en el esquema planteado, puesto que no han sido consultados oportunamente sobre el mismo (Colegio de Profesores de Chile 1994).
- Peligro de un aumento de la estratificación de la educación, quedando la de peor calidad para los más pobres, en tanto carecerán de esta fuente de financiamiento o podrán hacer uso parcial de ella. "El hecho de que los establecimientos definan montos de colegiatura, que obviamente van a estar en relación a las posibilidades reales de, al menos, un grupo de padres, va a significar la existencia de diferentes financiamientos que, probablemente, significará diferentes calidades de enseñanza en función de los estratos socioeconómicos" (Cerde y Egaña 1993).
- Peligro de estratificación socioeconómica de los docentes: bien pagados, medianamente pagados y mal pagados, según si el establecimiento recibe mayor financiamiento, financiamiento parcial o no lo reciba por la vía del Financiamiento Compartido (Cerde y Egaña 1993:4).
- Incapacidad de reparar y mantener la infraestructura de los establecimientos gratuitos y, por ende, pobres.
- Riesgo de concentrar en algunos establecimientos alumnos de "bajas expectativas respecto a la capacidad de aprendizaje (...) por venir éstos de sectores más postergados de nuestra sociedad. Así [los docentes] exigirán menos a los alumnos/as y también se exigirán menos en el plano académico. De esta manera, los sectores populares no tendrán acceso a una educación de calidad" (Cerde 1993:3).
- Riesgo de que la transparencia no sea muy efectiva en los establecimientos particulares subvencionados, en tanto éstos sólo rendirán al MINEDUC los fondos recaudados por la vía del Financiamiento Compartido.⁶
- Riesgo de saturación de las ofertas educativas municipales, en tanto comunas pobres no poseen cupos suficientes para aquellos alumnos que lo soliciten por razones de escasos recursos.⁷

5. APORTES A TRAVÉS DE LA TRANSFERENCIA DE EXPERIENCIAS. POSIBILIDADES Y OBSTÁCULOS

El proceso modernizador de los años ochenta trajo consigo un debilitamiento de las acciones ejecutoras de políticas públicas por parte del Estado y su consiguiente traspaso al sector privado, conservando el Estado las responsabilidades de financiamiento, supervisión y control y evaluación de resultados.

En Educación y Capacitación, este hecho adquiere especial relevancia, en tanto facilita la incorporación de la transferencia de experiencias acumuladas por diversas instituciones en el quehacer educativo. Es decir, antes educativos privados son convocados a poner a disposición de acciones educativas el conjunto de experiencias formativas e instructivas, laborales y sociales, acumuladas a lo largo de su historia. En síntesis, se trata de educar o capacitar desde las experiencias vividas y con los materiales y equipamientos disponibles para ello.

La modalidad descrita no aporta insumos económicos ni financieros a la ejecución de las políticas públicas; entrega historia nacional, regional y local, desde los sustentos y principios institucionales, los que han generado propuestas educativas y de capacitación a partir de realidades muy concretas, muchas de ellas nacidas y desarrolladas en contacto permanente con las comunidades locales. En esta

⁵ Al respecto, en el boletín N° 1169-04 de la Cámara de Diputados de Chile, se incorpora el Mensaje presidencial que introduce modificaciones y aclaraciones a lo dispuesto en la Ley, con el fin de favorecer y cautelar la participación de todos los alumnos que lo pidan, en el mecanismo de gratuidad o pago parcial.

⁶ Véase María Isabel Corbalán y Marcos Núñez, en: Cámara de Diputados de Chile, Actas, Sesión 2ª Ordinaria, 23 de marzo de 1994, pp. 49 y 60 respectivamente.

⁷ Véase Alicia Guarda, en: Cámara de Diputados de Chile, Actas, Sesión 2ª Ordinaria, 23 de marzo de 1994, p. 53.

situación se encuentran los Organismos Técnicos de Ejecución (OTE), los que han sido reconocidos, mediante trámite simple, por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), en virtud a las facultades que le otorga la ley.⁸

Sin embargo, en situación inversa, muchos establecimientos han solicitado su reconocimiento como OTE en el SENCE; en especial, aquellos que desarrollan prácticas educativas en distintos campos de la educación técnico-profesional, los que se encuentran en situación ventajosa para ofrecer aportes en capacitación a las políticas del Estado.

Como posibilidades futuras del sistema, se puede señalar:

- La ampliación del mismo, privilegiando las realidades regionales y provinciales.
- La incorporación de mayor cantidad de docentes al sistema, los que verían en él nuevos espacios para su desarrollo profesional.
- La readecuación de una fuerza de trabajo docente capaz de transferir experiencias más allá del aula de la educación formal.
- La diversificación de las ofertas educativas en campos no tradicionales y con mayor pertinencia a los desarrollos locales.
- La generación de procesos educativos destinados a calificar fuerza de trabajo con mayor competencia para los requerimientos laborales.
- La constitución de centros educativos de formación y capacitación de calidad para sectores sociales tradicionalmente marginados del sistema formal (desertores, por ejemplo).
- La incorporación de la comunidad local en la detección de las necesidades educativas y de capacitación y en la negociación de su ejecución, focalizando oportuna y objetivamente las inversiones estatales; al respecto, se ha detectado en los programas de capacitación algunas experiencias generadas de común acuerdo entre organizaciones sociales y organismos técnicos ejecutores, luego de un análisis conjunto de necesidades educativas locales.
- El control eficiente de la inversión, mediante licitaciones públicas que ponderan la calidad de las propuestas técnicas y su correspondencia con las propuestas económicas.

Naturalmente, la puesta en práctica de un sistema complejo, especialmente con la participación variada de organismos —fundaciones, corporaciones, sociedades de profesionales, entes de educación superior, municipalidades y otros— y su incorporación a mecanismos de mercado en la ejecución de actividades, pone en relieve algunos obstáculos como:

- Los instrumentos de licitación se tornan engorrosos y complejos, por el interés de guardar niveles adecuados de transparencia y calidad.
- Desconocimiento de los mecanismos de licitación pública de muchas instituciones, especialmente aquellas cuya historia institucional estuvo restringida a la educación formal tradicional.
- Irregularidad del mercado de la capacitación, en tanto los programas son finitos y limitados; como consecuencia, se carece de un plantel estable de docentes, los que se contratan eventualmente y a honorarios.
- Dificultad de "despegue" de entes educacionales emergentes, especialmente los de carácter local, puesto que la ausencia de historia institucional reduce las posibilidades competitivas en las licitaciones.
- Lenta incorporación de los docentes, especialmente aquellos cuyos campos profesionales son eminentemente formativos, por desconocimiento de las posibilidades que ofrece el sistema.

⁸. Si bien los OTE tienen algunos años de vigencia, es con la puesta en marcha del Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes ("Chile Joven") que se ha masificado su presencia, en especial en el ámbito de la capacitación, ya que, en educación, al menos formal, se requiere ser reconocido por el Ministerio de Educación como institución colaboradora de la función educativa.

- Dificultades de supervisión (apoyo) permanente de los procesos educativos y de capacitación, por insuficiencia de funcionarios del Estado para realizar tal labor. Con el mismo procedimiento, podría licitarse la supervisión a entes privados y públicos (universidades, institutos, corporaciones, centro académicos independientes, etc.) calificados para ello. (Control de calidad del sistema).

6. ALGUNAS PROPOSICIONES DE INNOVACIÓN QUE SE GENERAN DEL MARCO DE POLÍTICAS DE DESARROLLO EDUCATIVO VIGENTES

6.1 Acreditación compartida

En la situación en que se encuentra el modelo de desarrollo y las proyecciones hacia el futuro mediano, se manifiesta una urgente necesidad de calificar, recalificar y reactualizar fuerza de trabajo, con el fin de incorporar mayor valor agregado a los bienes y servicios que deberán competir en los mercados internacionales.

Tanto la educación formal, expresada fundamentalmente a través de la enseñanza técnico-profesional, como la no formal, expresada en los programas de capacitación, deberán entrar en profundas transformaciones que apunten hacia el mejoramiento de las estrategias, los métodos de enseñanza y los contenidos educativos que deben desarrollar.

Sin embargo, los distintos sistemas de educación y de capacitación no podrán ser rediseñados sólo desde las concepciones pedagógicas, ni financiados sólo con el aporte público. Se vislumbra a la brevedad una necesidad de mayor acercamiento entre el sector educativo y el productivo. Es este último el que requiere una fuerza de trabajo de alta calidad, competente para sus necesidades inmediatas, y potencialmente para las futuras, y pertinente en sus perfiles profesionales u ocupacionales. La innovación tecnológica y la incorporación de nuevos equipos, así como las estrategias productivas y la organización del trabajo tienen lugar en las industrias y no en las escuelas.

La escuela, como formadora de futuros profesionales y trabajadores calificados, ofrece, por su parte, la formación integral de la persona. También está en condiciones de ofrecer transferencias específicas en algunos ámbitos productivos, especialmente los referidos a las tradicionalmente llamadas tecnologías de las especialidades, caracterizadas por constituir la sistematización de los conocimientos en un campo científico o técnico.

El sistema educativo, tanto público como privado, no estará nunca en condiciones de adelantarse al sector productivo en la innovación tecnológica y en la incorporación de los nuevos equipamientos. Además, sería un gasto no posible de sustentar si se pretendiera incorporar equipamiento sólo para ser destinado a procesos de enseñanza. Asimismo, los cambios vertiginosos en algunos sectores dejarían pronto obsoleta la maquinaria, no siendo posible su renovación por los altos costos que ello demanda.

De esta manera, se observa con urgencia la necesidad de vincular más estrechamente aún al sector educativo y de capacitación con el sector productivo, es decir, la relación escuela-empresa. Esta vinculación debería tender cada vez más a definirse como integral, creando cuerpos técnicos colegiados y funcionales que participen en el diseño, la gestión y el desarrollo de la educación y la capacitación, sin descuidar las relaciones ya existentes en el terreno del financiamiento, el apoyo material y logístico de los establecimientos y la ejecución de programas de prácticas laborales y pasantías de docentes en las empresas.

El nuevo concepto de vinculación deberá agregar dos componentes sustanciales para una relación armónica: la definición de necesidades laborales y de aprendizaje, y la acreditación de competencias profesionales.

La definición de necesidades laborales consiste en establecer un clasificador nacional de ocupaciones en todos los sectores económicos, instrumento que debe superar la actual dispersión de ofertas profesionales (Mena et al. 1994),⁹ identificando los grandes campos ocupacionales, organizando los

⁹. Cuatrocientos tres especialidades en Educación Técnico-Profesional en el año escolar 1993.

perfiles de los campos y de las ocupaciones y determinando los alcances, tanto generalistas como especialistas de cada perfil, sea éste terminal o no.

Todo el análisis necesario en esta tarea, así como la toma de decisiones al respecto, deberá ser fruto de un trabajo compartido entre educación y producción. Sólo una relación estrecha entre ambos podrá dar satisfacción a la construcción de una propuesta que resuelva hoy los grandes problemas de la formación y la capacitación técnica.

La acreditación compartida deberá ser el punto de encuentro sobre el cual se construyan cuerpos técnicos del más alto nivel profesional, compuesto por profesionales especializados y docentes de reconocida calificación. En conjunto, sector educativo y de capacitación, por una parte, y sector productivo, por otra, aportarán en conjunto lo específico de la formación y la capacitación y lo real de los procesos productivos y de la vida laboral.

6.2 Educación y capacitación: un desafío para todos

Si bien la educación y la capacitación siempre han sido preocupación de todos los ciudadanos, ya sea como padres involucrados, alumnos, profesionales de la educación, no es menos cierto que la ejecución de las acciones educativas y de capacitación ha estado concentrada fundamentalmente en manos del Estado y de algunos sectores privados en todas sus modalidades y niveles.

Sin embargo, la comunidad no tiene aún una participación activa y organizada en los procesos educativos. Lo más cercano a una participación representativa de la comunidad lo constituyen los Consejos y Concejos Municipales, los que indirectamente pueden incidir en la marcha y conducción de los procesos educativos, si se cuenta con una voluntad política en este sentido. El otro mecanismo, más directo que el anterior, es la participación económica en la gestión educativa, lo que legitima hasta cierto grado su presencia en la determinación de las políticas específicas de los proyectos educativos de los establecimientos, participación mucho más factible en los municipales que en los privados subvencionados, cuyos representantes argumentan la autonomía empresarial en la venta de sus servicios educativos.¹⁰

Sin embargo, el proceso descentralizador y desconcentrador opta por potenciar cada vez con mayor fuerza y claridad el traspaso de las acciones educativas a niveles comunales, fomentando los desarrollos locales. Por tanto, los distintos proyectos educativos de las comunas, más allá de las características de los sostenedores, deberán ser el resultado orgánico, reflexionado y discutido por los distintos sectores públicos, privados y de la comunidad. Estas conjunciones de intereses no deben significar necesariamente la eliminación de las leyes del mercado, sino una racionalización de sus efectos, en tanto las políticas de equidad en la distribución de las oportunidades funcionen como los ejes conductores del desarrollo, haciendo válidos los principios de discriminación positiva para los sectores sociales más postergados.

Pero la participación no sólo debe visualizarse en la recepción de los beneficios, sino también como la formulación de una demanda calificada. La apertura del Diálogo Nacional en torno a la educación es un avance; la participación en la gestión y administración de actividades educativas y de capacitación por parte de los entes privados es otra muestra; la participación en la definición de los contenidos educativos y de capacitación deberá ser una nueva forma de enfrentar el desafío conjuntamente.

Los empresarios son los que conocen con mayor precisión los requerimientos complejos de formación para el desarrollo en una sociedad en cambio tecnológico y cultural acelerado. Estos, junto con los distintos actores del sector educación, y las familias, que son los sujetos más cercanos a la problemática de sus hijos, así como las aspiraciones respecto de la educación, deben construir propuestas educativas que se plasmen en los proyectos educativos de cada establecimiento. Estas iniciativas, a su vez, deben ser priorizadas por los fondos de desarrollo educativo de que dispone el Estado, puesto que nacen desde una discusión conjunta de los actores involucrados, asumiendo que la educación y la capacitación es un desafío para todos.

¹⁰ Véase participación de los sostenedores en Cámara de Diputados de Chile, Actas, Sesión 2ª Ordinaria, 23 de marzo de 1994, pp. 60-72.

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO J. P. 1994. "Incentivos tributarios para donaciones con fines educacionales". En: *Aportes de la empresa privada al mejoramiento de la educación en Chile*. Santiago: Fundación ANDES/UNICEF
- CERDA, A. M. 1993. "Algunos elementos para la reflexión en torno al financiamiento compartido en educación". En: *Momento informativo 20*. Santiago: TED/PIIE
- CERDA, A. M. Y L. EGAÑA. 1993. *Reflexiones acerca del financiamiento compartido en educación*. Valparaíso. (Mimeo aporte a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de Chile).
- COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE. 1994. "Planteamientos más recurrentes de las Jornadas de Reflexión". Santiago: Depto. Nacional de Perfeccionamiento (mimeo).
- CONFEDERACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y EL COMERCIO. 1993. "Minuta aclaratoria de sus propuestas". Santiago (mimeo)
- FERNÁNDEZ, M. 1994. "Programa de apoyo a Liceos de la Corporación Educacional de la Cámara Chilena de la Construcción". En: *Aportes de la empresa privada al mejoramiento de la educación en Chile*. Santiago: Fundación ANDES/UNICEF.
- GONZÁLEZ, L. 1991. "Las relaciones y la cooperación entre la educación media técnico-profesional y la industria. Santiago: UNESCO/OREALC (mimeo).
- MARCHANT, T. 1994. "Programa de apoyo a la Educación Básica rural de la Fundación Arauco- Celulosa Arauco y Constitución". En: *Aportes de la empresa privada al mejoramiento de la educación en Chile*. Santiago: Fundación ANDES/UNICEF.
- MARTINO, R. 1994. "Corporación de Desarrollo Social del sector rural (CODESSER), Sociedad Nacional de Agricultura". En: *Aportes de la empresa privada al mejoramiento de la educación en Chile*. Santiago: Fundación ANDES/UNICEF.
- MENA, F., P. MÁRQUEZ, T. VASCONI Y J. DE SIMONE. 1994. *Generación de familias ocupacionales*. Santiago: MINEDUC/PIIE.

INNOVACIÓN EN PROGRAMAS DE VIVIENDA

José Polanco V.

Director Ejecutivo, Fundación San José de La Dehesa (Chile)

1. INTRODUCCIÓN

¿Por qué innovar? La principal razón tiene que ver con el gran desafío social de la década: la superación de la extrema pobreza en el marco del desarrollo de una economía de mercado.

Asimismo, el objetivo central de quienes actúan en el ámbito de la vivienda social debe ser la familia que vive en situación de extrema pobreza, que carece de una vivienda digna o del acceso a los sistemas que conducen a obtener una solución habitacional. Por lo tanto, una de las principales innovaciones en los programas habitacionales debería expresarse en un proceso de focalización de la inversión habitacional en las familias pobres, asumiendo el concepto de que la vivienda es un motor del desarrollo personal y familiar, y también del desarrollo social y económico del país.

La vivienda es la forma más concreta que la sociedad puede desarrollar para demostrar que todos pueden tener acceso al crecimiento económico y beneficiarse de él, participando con sus ahorros y organización, movilizándolo a los beneficiarios hacia una política de desarrollo, valorando el crecimiento. Esta visión debe cimentarse en metodologías de acción participativas y solidarias, que le proporcionen "espíritu" a la materialidad de las metas que a todos nos interpelan al observar la magnitud del problema habitacional ligado a la pobreza.

2. LA VIVIENDA: MOTOR DE DESARROLLO

La reunión regional de ministros y autoridades máximas del sector de la Vivienda y Urbanismo de América Latina y El Caribe, organizada por CEPAL en marzo de 1992, declaraba en uno de sus temas que el sector de la vivienda y de los asentamientos humanos ofrece oportunidades concretas para contribuir a todas las variables del desarrollo, las cuales no siempre se han considerado en las políticas sectoriales. Las más viables y específicas se refieren a:

- ampliar las oportunidades de desarrollo productivo;
- generar empleo estable y suficiente para permitir la especialización y progresiva capacitación del personal ocupado en el sector;
- favorecer una distribución más equitativa del ingreso generado por la propia inversión en el sector;
- aliviar la balanza de pagos por medio del uso más intensivo de aquellos insumos locales que aprovechen las ventajas comparativas de los recursos naturales disponibles;
- ayudar a obtener una distribución geográfica más equilibrada de las actividades económicas involucradas;
- optar por perfiles tecnológicos más adecuados a un tipo de desarrollo ambientalmente sustentable.

La conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, señala en su Declaración de Principios:

Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo. Disponer de una vivienda segura y sana es indispensable para el bienestar físico, psicológico, social y económico de las personas, y es lo fundamental y prioritario en las acciones que se emprendan a nivel nacional e internacional. Sobre esa base es imprescindible suministrar vivienda adecuada a las poblaciones que están creciendo rápidamente y a los pobres de las zonas urbanas y rurales que carecen de ella.

En la mencionada reunión de CEPAL, Alberto Etchegaray, en su calidad de Ministro de Vivienda y Urbanismo del gobierno del Presidente Aylwin, señalaba los siguientes conceptos:

Existe debilidad, en nuestra opinión, de la consideración que debe tenerse respecto a la importancia del sector vivienda e infraestructura urbana en el aspecto económico. En relación a ello quisiera precisar al menos lo siguiente:

- Una adecuada política habitacional fomenta el ahorro de las personas que desean adquirir una vivienda. Por lo tanto, contribuye a elevar la tasa de ahorro interno que posibilita el crecimiento económico.
- Las personas que ahorran asumen actitudes que tienen repercusiones evidentes, aunque no cuantificables. Pasan ciertamente a ser protagonistas del desarrollo económico y no meros espectadores pasivos. Si una persona ahorra y luego cumple con sus obligaciones hipotecarias, es más dueña de su destino.
- En el caso chileno, aproximadamente un 4 por ciento del PGB está constituido por el sector habitacional. Si a ello sumamos que el sector vivienda afecta fuertemente a otros sectores de la actividad económica, ya que por cada \$1 del valor agregado, demanda otro \$1 de otros sectores, comprenderemos su enorme influencia económica y en consecuencia en el empleo.

Toda política habitacional ha de basarse en consideraciones sociales y también económicas. En cualquier modelo económico nos encontramos con que la construcción de viviendas juega un rol fundamental en el éxito de las políticas aplicadas, partiendo por el consabido efecto multiplicador de este sector hasta sus efectos reactivadores, según lo relataba el profesor Enrique Pees, durante 1988:

Una mayor actividad en la construcción movilizaría tanto a la demanda de materiales nacionales como incrementaría la demanda originada por la mano de obra ocupada dando lugar al efecto multiplicador del gasto. Las características del trabajo en la industria de la construcción posibilitan la absorción de mano de obra no especializada desempleada o subempleada en otros sectores.

La construcción de viviendas es la actividad dentro de la industria que presenta menor consumo de insumos importados y mayores posibilidades de limitarlos. Por ser una actividad que presenta alto valor agregado, el aprovechamiento de los recursos ociosos, un gran consumo de insumos nacionales y efecto multiplicador, se constituye en uno de los medios más eficaces para motivar la actividad económica interna y de allí la recuperación de la recaudación tributaria.

La política de vivienda puede ser usada tanto como un instrumento para modificar el desarrollo regional, como para distribuir la actividad económica y redistribuir el ingreso entre las diferentes regiones, permite por lo tanto, la eventual distribución en todo el territorio del país de los efectos multiplicadores de un aumento del nivel de actividad del sector.

Estas opiniones nos deben estimular para seguir avanzando en nuestras acciones concretas, estando conscientes del impacto que el sector provoca en todos los niveles del desarrollo.

Reafirmemos la vivienda como una excelente escuela de gestión que moviliza energía social, recursos económicos y participación de la comunidad, que son fuentes esenciales de los procesos de descentralización y gestión local que requiere nuestro actual nivel de desarrollo.

El problema de la vivienda no es una tarea exclusiva del Estado, ni del mercado, ni de las familias sin casa, o de los equipos técnicos, cada uno por su cuenta, desarrollando actividades parciales desligadas

de una visión integral del tema. El desafío es lograr la articulación de todos los actores, coordinando recursos y construyendo los mecanismos que faciliten la solución integral, que es una responsabilidad de toda la sociedad.

¿Por qué esta interpelación? Porque la realidad que vivimos nos entrega señales claras de requerimientos y urgencias cada vez más complejas. Pero sobre todo porque pesa sobre todos nosotros un compromiso ético y espiritual, de avanzar para erradicar la visión de dos países que ocupan un mismo territorio, que siendo sujetos de una misma historia han ahondado profundamente sus desigualdades socioeconómicas, sus desequilibradas calidades de vida, dejando al margen de las consecuencias positivas del éxito económico de los últimos años a un tercio de la población que se debate en una economía de subsistencia, con las secuelas sociales que la pobreza acarrea.

3. LA SITUACIÓN VIGENTE

En abril de 1990, Alberto Etchegaray, Ministro de la Vivienda y Urbanismo, señalaba:

La situación actual no es muy alentadora pues nos encontramos con:

- Un territorio en depredación y desigualmente ocupado;
- Santiago, Valparaíso y Concepción tienen más del 50 por ciento de la población del país;
- Ciudades segregadas social y físicamente, conformando calidades distintas de ciudadanos;
- Barrios antiguos con memoria histórica privilegiada, a pesar de su calidad de infraestructura y cercanía a los centros de trabajo, en franco deterioro.
- Contaminación ambiental producto del mal manejo de nuestras reservas naturales y falta de control en los residuos industriales;
- Ausencia de participación de la gente en las decisiones que le afectan, formando un país de individuos donde priman sus intereses a los de la comunidad.
- Acciones públicas centradas en la construcción directa o indirecta de unidades habitacionales, renunciando a su capacidad de gestión en el ámbito urbano más amplio.

Esta realidad se hace más compleja si le agregamos los problemas derivados de la marginalidad urbana y rural, tales como campamentos insalubres, allegados, desplazados del campo a poblados rurales, indígenas sin casa, etc. Por otra parte, debemos adicionar las dificultades derivadas del creciente aumento del costo de terrenos con factibilidad de urbanización y construcción habitacional, de los mayores costos de urbanización provocados por los procesos de expansión urbana, del desinterés de las empresas constructoras por atender programas de vivienda de sectores pobres y de localidades apartadas, como también la carencia de un adecuado sistema de difusión respecto de los sistemas de acceso a la vivienda y de un proceso permanente de organización de la demanda habitacional.

Este cuadro debe asumirse con una actitud positiva, entendiendo que representa un conjunto de desafíos factibles de asumir a través de esfuerzos integrados de todos los actores del sector, que deben expresarse en las definiciones de políticas habitacionales del Estado y en los sistemas, metodologías y programas promovidos por el gobierno, los municipios, las ONG, el sistema financiero, los beneficiarios organizados y el sector empresarial.

4. POLÍTICA DE VIVIENDA: RESPUESTA A LOS DESAFÍOS

En su discurso "Hacer ciudad: sus desafíos concretos", de abril de 1990, Alberto Etchegaray, señalaba:

El desafío de "hacer ciudad" es tener la capacidad de implementar el conjunto de estructuras físicas que las personas, la familia y el grupo social requieren para un cabal desarrollo espiritual, biológico y material.

En el caso específico de Chile, que además, contribuya en forma determinante a la formación de un pueblo solidario, creando las condiciones para que todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades de cuidar y trabajar esta tierra, recreándola en una perspectiva solidaria y justa.

Los principales desafíos para poder abordar la tarea de hacer bien el Chile del mañana a través de sus ciudades, son los siguientes:

- Definir una política de asentamientos humanos que considere el máximo aprovechamiento de los recursos con que cuenta el país, la integración y unidad de sus habitantes.
- Permitir la plena participación de los ciudadanos en la gestión y en las actividades relativas a la construcción, reposición, mejoramiento y conservación de la calidad del hábitat.
- Impulsar una decidida acción en la cual tendrá un rol determinante el sector privado en la recuperación y habitación de los sectores deteriorados de la ciudad.
- Favorecer un proyecto de densificación de las ciudades actualmente extendidas en forma desproporcionada.
- Proveer con creatividad e imaginación nuevos recursos de financiamiento que se agreguen a los actuales existentes y mejoren su eficiencia, a fin de acelerar la plena participación de aquellos sectores que tienen dificultad en el acceso al mercado habitacional.
- Proveer un adecuado e informado mecanismo de apoyo a la decisión de inversión habitacional.
- Diseñar una política de suelo que permita ejecutar los programas que sean necesarios implementar, entregando a la sociedad la definición de su uso, pues éste es un bien social.
- Garantizar el pleno ejercicio de los derechos urbanos de las personas y los de la ciudad.
- Derecho a la propiedad privada, que da estabilidad a la familia.
- Derecho a la vivienda, para cobijar a la familia.
- Derecho a la ciudad y a un espacio público abierto o cerrado.
- Favorecer en la gestión inicial las situaciones que apunten a mejorar la calidad de vida de los más pobres. Reforzar el saneamiento en poblaciones, mejorar el equipamiento comunitario que les permita asumir en mejor forma la escasez de superficie de sus viviendas.
- La ciudad parte de la vivienda, sumando un espacio pequeño de cada uno de ellos.
- Asumir como país la situación de extrema marginalidad habitacional en que se debate una gran cantidad de chilenos.
- Lograr una eficiente coordinación, para conseguir todos los objetivos antes descritos, entre municipios, sectoriales (vivienda, educación, salud, DIGEDER, CTC, EMOS, CHILECTRA, SENDOS) y los usuarios para los futuros mantenimientos de nuevas obras y mejoramiento urbano.
- Impulsar con ayuda externa un programa intensivo de pavimentación urbana que mejore la calidad de vida de los sectores periféricos y el hábitat general de las ciudades, por el efecto que dicha falta de pavimento produce la contaminación del aire.
- Impulsar debidamente la regionalización que fortalezca la infraestructura de las ciudades de tamaño intermedio y permita la descentralización del país que es la explicación especial de la democracia.
- Incentivar al Sistema Financiero, para que profundice su participación, incorporando a un número mayor de personas que hoy no tiene acceso al Mercado Bancario.
- Idear los mecanismos necesarios para que existan incentivos especiales para la consecución de proyectos específicos tales como Planes de Vivienda Rural, Solución a Problemas de Allegados, Renovación de Sectores Deteriorados, etc.

El Ministro de Vivienda y Urbanismo, Edmundo Hermsilla, en entrevista publicada por la Revista *Vivienda-Participación*, de junio de 1994, destaca nuevos desafíos y criterios básicos que iluminan la gestión ministerial:

Este Ministerio ha realizado una labor en extremo exitosa en los últimos años. Así ha sido percibido ampliamente por la opinión pública, por los diferentes sectores políticos y por nuestros interlocutores más directos, los pobladores, los profesionales y los empresarios de la construcción.

Esto, desde ya, nos plantea un primer desafío hacia adelante: mantener y acrecentar en lo posible estos logros, sobre todo porque las necesidades que los motivaron siguen y seguirán estando presentes. Me refiero, en particular, al alto nivel de producción habitacional obtenido por este ministerio en los últimos años y también a un positivo estilo de trabajo caracterizado por el diálogo, tanto con las organizaciones de los pobladores, como con el resto de los agentes que participan de la construcción de la ciudad y la vivienda. Pero nuestros desafíos no se terminan allí. De hecho, el país cambia con celeridad, los mismos problemas que nos ocupan evolucionan y nos plantean nuevos y mayores desafíos, que se agregan a los que ya he mencionado.

El primero y el principal de ellos, se relaciona con nuestras responsabilidades en materia de desarrollo urbano. La dinámica del crecimiento económico e incluso el propio impacto de nuestras acciones, se expresan en problemas crecientes de funcionamiento de ciudades y de calidad de vida de sus habitantes. La coordinación de las políticas urbana y de vivienda es un imperativo que, sin duda, complejiza nuestra tarea. Sabemos que su éxito dependerá, en gran medida, de las soluciones que obtengamos al problema del acceso al suelo urbano, para localizar adecuadamente nuestros programas habitacionales.

El segundo de los desafíos emergentes es el de la calidad. Me refiero específicamente a la calidad de nuestros conjuntos habitacionales, así como la calidad general de lo que se construye en el país. Debemos convocar a los distintos agentes que participan en la construcción para tomar iniciativas respecto del conjunto de la edificación que se realiza en país. Pero, en particular, nos corresponde centrar esfuerzos en la calidad de la vivienda social: en un eficaz trabajo de inspección técnica, en la calificación de los contratistas, en asegurar una adecuada labor de los laboratorios, pero muy especialmente, en la incorporación de mayor calidad de diseño y mejor tecnología de construcción en nuestros conjuntos habitacionales, a través de mecanismos de licitación de las obras que garanticen el estímulo a estos aspectos por parte de las empresas.

Un tercer desafío que debemos asumir es favorecer la movilidad de las familias en relación con la vivienda. Esto es, contribuir a que la vivienda permita la evolución de las necesidades y las aspiraciones de las familias en el tiempo y que contribuya, como un activo, a esa superación para acceder a una vivienda mejor o cambiarse de barrio o ciudad. Este tercer desafío se suma, como un imperativo de los nuevos tiempos, a nuestra tarea de garantizar un alto y sostenido nivel de producción habitacional.

Respecto a los criterios ordenadores, el primero de ellos se refiere a contribuir decididamente al fortalecimiento de las capacidades de la propia gente para resolver, tanto sus problemas habitacionales, como sus necesidades en relación con el entorno y al barrio. Esto significa fortalecer y expandir las modalidades privadas de operación. Para que esto constituya una participación eficaz, será necesario revisar los obstáculos que tienen estos programas para desarrollarse y contribuir a que otros agentes, del ámbito profesional y municipal, presten apoyo eficaz al esfuerzo de las familias. Habrá que considerar también con ese criterio, nuestra operación en materia de equipamiento y pavimentos.

Un segundo criterio a tener presente, es que el país vive un proceso de descentralización de gran trascendencia, que es necesario asumir en plenitud. En esta materia, no iremos contra la corriente, ni bastará con que nos sumemos pasivamente a ella. Por el contrario, sin detenerse en las dificultades inherentes a este proceso, nuestros representantes regionales requieren conquistar un liderazgo real en los temas de desarrollo urbano, poniendo decididamente sus capacidades al servicio de su plena incorporación por parte de los gobiernos regionales, así como también colaborar en una mejor acción municipal.

Un tercer criterio, que resultaría obvio si no es porque quiero hacer especial énfasis en él, es el de la eficiencia en la gestión. No hay desafío que valga si no se expresa en el cumplimiento de metas y resultados. Quiero subrayar que no basta con la tranquilidad de saber que administramos políticas bien inspiradas para beneficio de las familias más necesitadas: se requiere tener un contacto directo con las familias, conocer y resolver los problemas en terreno, organizar el trabajo de manera de darse tiempo para una atención preferente a los comités pobladores.

No cabe duda de que a partir de las visiones de los personeros citados se pueden proyectar programas, roles y metodologías de aquellos actores más ligados a la gestión local, a la asistencia técnica y a la producción de soluciones habitacionales. En otras palabras, municipalidades, ONG, empresas constructoras, los beneficiarios organizados, gobiernos regionales, etc. Desde esas perspectivas se puede pensar en formas de motivar y captar recursos del sistema financiero, de empresas privadas y organismos de cooperación que, con vocación descentralizadora y regionalista, se asocien al desarrollo de programas habitacionales de carácter social.

5. OBJETIVOS IDENTIFICABLES PARA PROGRAMAS DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo nos plantea las siguientes vías:

- Un ordenamiento de las tierras, del medio urbano y de todos los asentamientos urbanos, a fin de aumentar su capacidad de mejorar las condiciones de vida de sus residentes, especialmente de los marginados y desprotegidos, evitando el deterioro acelerado del medio ambiente.
- La reducción de la pobreza en las zonas urbanas, generando empleo, reduciendo el hambre y la falta de vivienda, y proporcionando servicios adecuados a la comunidad.
- La creación de ciudades intermedias, con el objeto de dar oportunidades a los desempleados de las zonas rurales y apoyo a las actividades económicas, descongestionando las grandes aglomeraciones urbanas de los países en desarrollo.
- La adopción de estrategias innovadoras en lo que se refiere al urbanismo, incluidas la reducción de subsidios y la recuperación de gastos por servicios ambientales.
- Promoción del diálogo, aumento de la organización social y de la participación comunal, y fortalecimiento de los marcos institucionales, particularmente a nivel local.
- Establecer zonas protegidas para las fuentes de abastecimiento de agua potable.
- Expandir el abastecimiento de agua urbana y rural.
- Combatir las enfermedades relacionadas con el agua.
- Recuperar en condiciones de seguridad los desechos líquidos.
- Construir instalaciones de tratamiento de aguas residuales.
- Introducir mecanismos de apoyo internacional para la financiación, la ejecución y el seguimiento de los programas.

Alberto Etchegaray propuso, en agosto de 1992, un proceso de desarrollo solidario para la superación de la pobreza, desde el ámbito de "Hacer Ciudad", que reuniera los siguientes propósitos:

- Mejorar el hábitat de los asentamientos humanos más pobres, proveyendo espacios públicos destinados a esparcimiento y recreación, especialmente plazas, parques, áreas verdes, centros sociales y deportivos, que permitan asumir en mejor forma la escasez de superficie de las viviendas, sumando un espacio común al pequeño de cada uno de ellas. Dicha tarea deberá contemplar los mecanismos de participación de los vecinos en su gestión, construcción, reposición, mejoramiento y conservación; y una planificación conjunta con otros organismos sectoriales y locales a fin de permitir la creación de espacios comunitarios integrados.
- Diseñar una política de suelo que permita ejecutar los programas necesarios, entregando a la sociedad la definición de su uso, pues es éste un bien social. Para ello se requiere la elaboración de una estrategia de adquisición de suelo y desarrollo urbano de los espacios adquiridos.
- Impulsar, con activa participación del sector privado, una decidida acción en la recuperación y rehabilitación de los sectores deteriorados de la ciudad, evitando el desplazamiento hacia la periferia de los sectores pobres que allí habitan.
- Favorecer la densificación de las ciudades actualmente extendidas en forma desproporcionada, definiendo también áreas de desarrollo en las ciudades más importantes del país.
- Fortalecer la infraestructura sanitaria con aportes del sector privado en la inversión y administración.
- Crear un sistema de financiamiento habitacional que permita obtener del sector público y privado los recursos necesarios para su expansión, a fin de acelerar la plena participación de aquellos sectores que tienen dificultad en el acceso al mercado habitacional. Para ello, es necesario, entre otras medidas: completar la puesta en marcha de un seguro de cesantía; desarrollar estudios sobre

arrendamiento popular de viviendas; incentivar a los agentes financieros a operar los créditos hipotecarios de pequeño monto.

- Mejorar el acceso y la focalización de los programas habitacionales en los sectores más pobres. Para ello se deberán simplificar los mecanismos de postulación, haciéndolos más comprensibles y permitiendo una mayor participación de los interesados.

Como se puede apreciar, el ámbito de acción es amplio y motivador. El marco que ofrecen estos objetivos debe permitirnos analizar críticamente y actualizar la naturaleza, roles y gestión de nuestras ONG y de los municipios que deben constituirse, en mi opinión, como los principales articuladores de soluciones al problema habitacional de los sectores más desposeídos de nuestro país.

6. LA GESTIÓN LOCAL: ROL DEL MUNICIPIO

Asumo plenamente las definiciones que surgen del aprendizaje producido por la gran variedad de proyectos e iniciativas impulsadas por las municipalidades del país, especialmente de aquellas que viven día a día el desafío de superar la pobreza de sus habitantes.

Han dado los primeros pasos que, al igual que los seres humanos, pueden ser vacilantes, a ratos muy acelerados, otras veces más lentos o indecisos. Lo importante es que se pusieron de pie y se atrevieron a caminar asumiendo su responsabilidad y oportunidad de servir a los que presentan mayores niveles de marginalidad económica y social.

En este caminar se han notado las carencias y la falta de experiencia o de capacidad técnico-profesional. Ello puede superarse a partir de la decisión de avanzar y crecer en la dirección del servicio público que busca con seriedad el desarrollo local.

Esta actitud debe convocar y catalizar apoyos estatales y, sobre todo, colaboración del sector privado y de las ONG en un esquema asociativo de beneficio comunitario e institucional.

¿Qué mensajes nos envía la experiencia municipal en el campo de la vivienda? Luis Durán, experto del MINVU, entrevistado por la Revista *Vivienda-Participación*, sostiene:

¿Pueden los municipios tener mayores responsabilidades en la administración de programas de vivienda? Mi respuesta sin duda es positiva, veamos cuáles son las razones:

- Los programas habitacionales han entrado en los últimos años en una etapa de máxima precisión: con esto quiero decir que los programas extensivos con amplia disponibilidad de terreno son cada vez más escasos, y más complejos de ejecutar por el alto costo de la tierra. Las municipalidades pueden encarar estos problemas asumiendo la planificación del espacio urbano con un criterio de largo plazo y encargarse, además, del rol de unidad ejecutora del proyecto o proyectos.
- Las administraciones locales cuentan con una capacidad de gestión y recursos significativa, pero escasa para la cobertura de necesidades que tienen que abordar. El asunto pasa por la focalización de los recursos. Si buena parte de la pobreza del país se explica por las condiciones de habitabilidad que tienen muchas familias chilenas: viviendas precarias, allegados, sin saneamiento básico, sin pavimentación u otros servicios; si los grupos sin vivienda propia ha demostrado que pueden organizarse, ahorrar, adquirir terrenos, contratar estudios de arquitectura y especialidades, postular a los programas y sobre todo paciencia para esperar, quien sino las municipalidades, puede determinar mejor cuáles son los grupos más vulnerables que demanda una prioritaria atención, los que requieren una solución a través de iniciativas de densificación, los que pueden alcanzar una vivienda por medio del subsidio unificado?

El MINVU está actualmente entregando del orden de las 100 mil soluciones habitacionales anuales y un número significativo de intervenciones urbanas a través de sus iniciativas de pavimentación, parques y renovación urbana. Tamaño volumen de gestión requiere necesariamente descentralizarse, con el fin de poder sostener las metas cuantitativas y poder pasar a lograr metas cualitativas importantes. Para ello hay que sumar recursos, financieros y profesionales del nivel regional, pero sobre todo del nivel local.

Bajo las condiciones actuales en que se desenvuelve la gestión municipal, ¿se puede esperar que la administración local optimice la acción habitacional? Nuevamente la respuesta es positiva. Es, sin embargo, importante que las municipalidades efectúen un giro en la forma como están administrando sus recursos de inversión y adecuen sus estructuras propias (o realicen subcontrataciones) para servir de apoyo a los programas definidos en el nivel sectorial o regional:

- Aquellos municipios que tienen pocos recursos para inversión real, deben concentrar éstos, principalmente, en incrementar sus capacidades de gestión.
- Los municipios con mayor capacidad pueden realizar algunas inversiones con recursos propios en el espacio urbano o rural, cuyo impacto va ser siempre local.
- Las inversiones de origen municipal requieren coordinarse con el nivel regional y sectorial, de manera de buscar un mayor impacto de las obras, mayor calidad y menor costo.
- Si los recursos son administrados sectorialmente para enfrentar problemas en el nivel local, se hace necesario descentralizar la gestión y la administración de los recursos para poder alcanzar una adecuada focalización y mejorar las intervenciones que deben traducirse en calidad de vida óptima para las familias más carentes.
- Lo ideal sería llegar a un modelo donde la gestión es aportada por las administraciones locales y los recursos colocados por el nivel sectorial. Para dar inicio a este proceso se podrían establecer convenios entre los SERVIU y los municipios que demuestren capacidad de gestión, con el fin de traspasarles a ellos la ejecución de determinados proyectos con responsabilidades en materia de organización de grupos demandantes, elaboración de proyectos, licitación, adjudicación, inspección de las obras y recepción de éstas.
- Los municipios pueden jugar un rol importante —muy en especial en lo relacionado con el sector privado—, a través de identificar los grupos demandantes y apoyando su organización, aportando terrenos (sean estos propios o gestionándolos ante Bienes Nacionales), entregando asistencia técnica durante la postulación, sobre todo cuando los grupos se presentan con terrenos y proyectos, de manera que éstos cumplan con las factibilidades técnicas y legales correspondientes.
- Una buena gestión municipal debe redundar en una mayor calidad del proyecto y en menores costos para los futuros propietarios. Además optimizar los recursos del sector tanto económicos como humanos. El municipio, como entidad donde se identifican las principales carencias de la población puede aportar una gran capacidad de coordinación entre los recursos del sector vivienda y otros programas de origen ministerial regional, Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), FOSIS, DIGEDER y muy especialmente con aquellos que son propiamente administrados por ellos, como la salud primaria y la educación, de manera que la focalización de las inversiones asegure el objetivo de calidad de vida para los asentamientos de población de menores ingresos.

Otro experto, Vicente Fraile, de la Municipalidad de Viña del Mar, opina:

El elevado monto de los recursos que se requieren para enfrentar la problemática habitacional determina la necesidad de la concertación y participación de diferentes actores que permita, en una lógica de colaboración, sumar y compatibilizar esfuerzos, recursos, capacidades y evitar, de este modo, la superposición de acciones. Precisamente, es en esta dirección que el MINVU ha establecido como un importante eje de la política habitacional la participación de diversos actores, tanto de carácter gubernamental (los municipios por ejemplo) como de instituciones y organismos privados y comunitarios, tales como, la empresa privada, las ONG y, fundamentalmente, las propias familias carentes de vivienda.

Las ventajas que representa el ámbito local para la implementación de la política social, la importancia y urgencia del problema habitacional que obliga a concertar distintas voluntades y recursos, y los impactos negativos de tipo social, urbanos y ambientales derivados del déficit habitacional, determinan la necesidad de que los municipios se involucren de manera más activa y protagónica en el enfrentamiento de los problemas de pobreza y marginalidad, entre los cuales la vivienda se constituye, a la vez, en uno de los principales factores causales.

Poco a poco, desde el año 1990 hasta la fecha, se han ido constituyendo Oficinas de la Vivienda, en algunos casos, u Oficinas de Gestión habitacional, en otros, en diferentes municipalidades. En la actualidad, parte importante de ellas han asumido un rol más activo y participativo, en términos de favorecer la postulación, brindar asistencia técnica (organizacional, legal, técnico-constructiva) y gestionar soluciones habitacionales en coordinación con el SERVIU.

Este proceso de mayor o menor involucramiento de los municipios se explica, a mi juicio, por las siguientes razones:

- El desarrollo de una labor de difusión, coordinación y de apoyo a los municipios por parte del SERVIU.
- El mayor impulso que ha adquirido el Programa de Viviendas Progresivas en su versión de Modalidad Privada que, de acuerdo a sus particulares características y requisitos, requiere de un seguimiento y de una Asistencia Técnica en cada una de sus fases (organización de comités, compra de terrenos, inscripción-postulación, contratos con empresas constructoras, control y recepción de obras.)
- La presión ejercida sobre los municipios por parte de los Comités de Allegados que demandan de ellos un rol distinto al meramente administrativo.

Como se puede apreciar, la experiencia acumulada nos puede orientar hacia el futuro, difundiendo sus logros y dificultades, capacitando equipos técnicos municipales, extendiendo el aprendizaje a municipalidades más débiles, desarrollando o creando ONG de apoyo comunal, organizando los recursos del MINVU para mejorar su aplicación y focalización.

Quiero enfatizar que la clave no está en las estructuras municipales o en el mayor o menor manejo de recursos. Me atrevo a señalar que lo central es la vocación de servicio público que deben desarrollar las autoridades, los profesionales y funcionarios municipales, asumiendo su rol de gobierno comunal. Esto debe ser la base para perfeccionar la gestión del municipio, para captar la asociación de ONG que provean de asistencia técnica, recursos financieros complementarios y relaciones con los beneficiarios.

7. ROL DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Los expertos José Manuel Cortínez, Eduardo Walker y Manuel Marchant nos entregan un valioso aprendizaje proveniente de la acción de las ONG, contenido en un capítulo del libro *Una puerta que se abre: Los Organismos no Gubernamentales en la cooperación al desarrollo*, del Taller de Cooperación al Desarrollo.

Las escasas ONG con una acción sostenida en vivienda, han concentrado fundamentalmente su trabajo en acciones de mejoramiento de viviendas y barrios precarios de la periferia.

La mayoría de estas ONG se consideran como instituciones comprometidas con un cambio social, cuyas acciones se orientan principalmente a desarrollar: tecnologías económicas y socialmente apropiadas; metodologías de acción en vivienda que sirvan de impulso a una acción integral y autogestionadas sobre el hábitat; participación de los beneficiarios en el proceso de gestión y construcción de la vivienda.

En esta perspectiva, los ONG no han definido prioritariamente su contribución en términos del número de soluciones a desarrollar, sino más bien en aportar innovaciones que puedan ser asumidas por organizaciones sociales e incorporadas a programas y políticas públicas.

El conjunto de los ONG que actúan en vivienda considera la participación de los beneficiarios en las decisiones como un importante objetivo a lograr. Este criterio no sólo obedece a una concepción de desarrollo social, que entiende la experiencia vivencial como fuente de aprendizaje y crecimiento, sino también se basa en la comprobación empírica de que el compromiso directo de la comunidad desencadena en ella una energía social movilizadora, dado el significado que la vivienda tiene para las familias populares y dado que allí tienen una de las pocas oportunidades de decidir por sí mismos, como sectores tradicionalmente subordinados. Por muy precaria que la vivienda sea y por muy restringido el campo de decisión, constituye una fuente de energía colectiva, así como de aprendizaje y desarrollo personal.

Para enfrentar el problema de la vivienda en países pobres como el nuestro, hay que tener presente que ni el Estado por sí solo, ni el mercado, ni los pobladores por sí mismos, pueden darle solución integral, lo que, por lo demás, es responsabilidad del conjunto de la sociedad.

La vivienda requiere de la articulación de actores. Esta idea fuerza ha llevado a los ONG a buscar una coordinación entre recursos del Estado, recursos de pobladores, de ONG, empresas y sector financiero, limitados por cierto por la falta de canales y mecanismos de concertación entre estos actores.

Cualquier programa que intente resolver el problema de la vivienda está condicionado por problemas de mayor prioridad, como la alimentación o el empleo. En función de esto, hay programas de ONG en vivienda

que buscan una acción más integral, enfrentando, al menos, el problema del ingreso para costear la vivienda. Asimismo, esto ha incentivado el desarrollo de coordinaciones entre ONG de distintas especialidades, para enfrentar en conjunto el problema de las condiciones de vida en un territorio.

En la experiencia de los ONG, la vivienda es una importante escuela de gestión, así como un elemento movilizador de recursos y de energías sociales, capaz de incentivar procesos locales con una fuerte dosis de descentralización y participación popular en las decisiones.

El país cuenta con experiencias anteriores de ayuda mutua, pero en la práctica de los ONG en esta última década se ha incorporado un importante desarrollo de métodos de trabajo para la participación, la gestión y la acción organizada de los beneficiarios.

Se ha comprobado que la formación de unidades pequeñas de ayuda mutua facilita una participación más sustantiva de todas ellas.

Los programas de ONG han desarrollado también métodos de apoyo para los Comités de Vivienda, Comités de Adelanto, etc., con énfasis en aspectos de coordinación y distribución descentralizada de tareas y acciones.

La mayoría de los ONG de acción realizan una experimentación tecnológica que intenta la incorporación de mayor cantidad de trabajo no especializado, la optimización en el uso de materiales de construcción disponibles y el análisis de la aceptabilidad social de las tecnologías propuestas.

Las innovaciones en tecnología han consistido básicamente en la adaptación de sistemas tradicionales de construcción de vivienda a partir de tecnologías simples y materiales de bajo costo.

La principal limitación de estas tecnologías es su dificultad de aceptación por parte de pobladores urbanos, particularmente aquellas que utilizan el barro. Su imagen de una vivienda digna y definitiva es la de aquella construida en ladrillo reforzado.

Las ONG de vivienda, en su mayoría, implementan técnicas de capacitación basadas en la construcción colectiva de una casa o parte de ella. Sobre la marcha del trabajo los participantes observan, trabajan y analizan el significado técnico, constructivo y estructural de cada parte.

Se han realizado experiencias de articulación promovidas por ONG, entre las que destacan las ya antes señaladas (articulación entre organización territorial, Municipio, empresas comerciales y ONG).

Así también, se ha iniciado una articulación entre organizaciones poblacionales, Banco Comercial y ONG. Este último caso corresponde a pequeños créditos otorgados por un Banco para el mejoramiento de vivienda a grupos de pobladores de La Florida que individualmente no son sujetos de crédito, los que actúan como avales solidarios. El ONG, además de cumplir un rol intermediador entre el Banco y los pobladores, entrega apoyo técnico a estos últimos.

Se han realizado experiencias que abordan distintos niveles del hábitat. Descansan fundamentalmente en organizaciones territoriales, para realizar proyectos paralelos de nivel familiar (mejoramiento de viviendas), vecinal (construcción de plazas y áreas verdes) y comunitario (construcción de centros comunitarios), estas experiencias logran una gran movilización social y una integración entre los avances de las viviendas con los avances del barrio.

Sus principales limitantes radican en que el desarrollo de obras paralelas requiere de niveles altos de organización de la comunidad, asistencia técnica permanente y el apoyo de recursos externos que posibiliten la ejecución simultánea de los proyectos.

Las debilidades o carencias que he podido constatar en el funcionamiento de las ONG provienen esencialmente de los siguientes ámbitos:

- El origen de la mayoría de estas entidades fue la necesidad de construir espacios independientes para la acción profesional y técnica ligada a las necesidades de sectores marginados de la realidad social, económica, política y cultural.
- Su desarrollo ha estado marcado por la dependencia de aportes financieros de la Cooperación Internacional. Al cambiar la realidad política del país, a partir de 1990, esta vía de sostenimiento tiende a desaparecer, reemplazada por el Estado, que inicia las operaciones de mecanismos que aún no logran una adecuada coordinación y complementación con las ONG.

- Presentan debilidades financieras, pues sus operaciones dependen directamente del ingreso generado por los proyectos que ejecutan. Normalmente no cuentan con capital de trabajo ni acceso adecuado a los sistemas financieros y de garantías.
- Los beneficiarios y organismos que reciben sus servicios los perciben como instituciones de apoyo a las cuales no necesariamente se les cancelan honorarios por los servicios técnicos que entregan. Se les exige vocación social y excelencia profesional en su gestión, pero persiste la actitud de no reconocimiento del valor real de su apoyo técnico o capacitacional.

En consecuencia, las ONG subsisten con bastante inestabilidad, tratando de cumplir sus objetivos, mantener un equipo profesional, y buscando fuentes de recursos que les permitan lograr continuidad en su gestión. Esta realidad las limita para proyectarse más allá de la coyuntura o de la atención a proyectos específicos que aseguran subsistencia.

Esta situación no se puede mantener, y tanto el Estado como las ONG deben conjuntamente proyectar una salida de mutuo beneficio. Para el Estado debe ser estratégico contar con estas entidades técnicas, que le permiten extender su acción con eficacia hacia los más pobres y las localidades más apartadas sin recargar el aparato público. Quizás debemos conceptualizarlas en un enfoque de modernización del Estado, que hoy constituye un elemento estratégico de las autoridades gubernamentales.

8. PROPOSICIONES

Después de analizar el cúmulo de contenidos producidos por destacadas autoridades y expertos del sector vivienda, se tiene la sensación de que existe un avance notable y precisión en el diagnóstico, en la definición de políticas prioritarias y en el reconocimiento de sistemas y metodologías de acción eficaces para solucionar el problema habitacional de las familias y localidades de extrema pobreza.

De esta constatación podemos proyectar una innovación principal: la definición de una visión común de todos los actores del sector para impulsar programas habitacionales que permitan la integración de recursos públicos y privados. Esto requiere de un proceso de planificación estratégica de base, con participación de la comunidad, que permita la organización de las acciones y perspectivas sustentadas en la realidad.

A partir de este enfoque surge la necesidad de impulsar un cambio de fondo: descentralizar y focalizar territorialmente los programas de vivienda orientados a superar la pobreza, dimensionando recursos, comprometiendo ejecutores y participantes, efectuando seguimiento técnico y evaluaciones. Al respecto, sería interesante plantear una modalidad similar al Programa Especial para Trabajadores (PET) urbano, aplicable a programas de localidades pobres.

Debemos fortalecer las capacidades de gestión local existentes, asumiendo como ejes a los propios beneficiarios, a los municipios y ONG. En las localidades carentes de dichas capacidades debemos impulsar la existencia de ellas a través de la capacitación de concejales, técnicos y funcionarios municipales, promoviendo la creación de ONG locales, motivando la prestación de servicios técnicos de profesionales jóvenes o jubilados que quieran abrirse nuevos espacios de acción profesional.

Debemos estimular la creación de empresas constructoras pequeñas que puedan asumir con rigurosidad técnica programas de vivienda que les permitan desarrollarse en el mercado de la vivienda social, crear fuentes de trabajo en la comunidad, lograr apoyos financieros y obtener rentabilidades motivadoras, aunque sean menores comparadas con las empresas medianas y grandes. Esta iniciativa es clave para atender las localidades más pobres y alejadas de los centros urbanos, pudiendo combinarse con los esfuerzos de autoconstrucción que surgen en dichos lugares.

Se debe avanzar en la creación de Corporaciones de Desarrollo Comunitario, como entes ejecutores de proyectos, con participación de las organizaciones sociales de la localidad, capaces de gestionar las energías sociales y económicas de la comunidad local.

Las etapas operacionales de un Programa de Vivienda deben ser el marco que permita coordinar los diversos aportes, complementando las acciones de todos los actores del proceso. Sin embargo, parece indispensable identificar dichas etapas, para lo cual propongo la siguiente secuencia:

- Identificación de la demanda.
- Organización de la demanda.
- Postulación a subsidios habitacionales.
- Adquisición de terrenos.
- Ejecución de estudios técnicos.
- Adjudicación de contrato de construcción.
- Urbanización y construcción.
- Recepción de las viviendas.
- Entrega de las viviendas.
- Desarrollo de la comunidad.

La eficiencia operativa de este proceso requiere impulsar desde su inicio la definición de un programa financiero que nace de la capacidad y compromiso de ahorro de los beneficiarios, entendido como el esfuerzo mínimo que debe efectuar una familia para acceder a la vivienda. A ello debemos sumar el aporte proveniente del subsidio habitacional y los aportes que puedan captarse de los municipios, gobiernos regionales y del sector privado.

El trabajo de los agentes de desarrollo debe organizarse teniendo en cuenta dichas etapas; a partir del reconocimiento de sus roles capacidades y potencialidades deben articular los apoyos complementarios que permitan avanzar con eficiencia en el proceso operativo de cada programa habitacional.

Cada etapa operacional representa un conjunto de actividades y de especialidades técnicas que deben converger con eficacia. La participación de los beneficiarios debe acompañar el funcionamiento técnico del proceso. De aquí surge la importancia de impulsar programas de información, capacitación y animación de los beneficiarios; asimismo, se pueden estructurar sus aportes no monetarios, tales como búsqueda de terrenos, control del plan de ahorro, mano de obra, etc.

A partir de estas líneas operacionales, podemos incentivar y movilizar aportes del empresariado local destinados al financiamiento de necesidades concretas, tales como servicios profesionales de asistencia técnica, complementación de ahorros previos, adquisición de terrenos, equipamiento comunitario, etc.

Un desafío importante dice relación con la inserción de los beneficiarios en los sistemas formales de créditos. En este sentido, debemos abrir debate sobre alternativas de creación de Fondos de Garantía que permitan a los beneficiarios de un programa habitacional, con índices socioeconómicos que los ubican en el 30 por ciento más pobre de la población, acceder a créditos para adquisición de terrenos y/o hipotecarios en el sistema financiero normal.

En la etapa de desarrollo de la comunidad surge la necesidad de responder a los requerimientos de equipamiento comunitario, de áreas verdes y equipamiento de las viviendas. El término de la construcción abre las puertas a nuevos estímulos de desarrollo familiar y social, que debemos fomentar y apoyar para consolidar el paso de las familias desde la situación de pobreza y marginalidad inicial hacia su plena inserción social y económica.

Un rol importante de las ONG corresponde a la búsqueda y experimentación de caminos variados y alternativos en cada una de sus intervenciones. Especial relevancia deben tener las aplicaciones de nuevas tecnologías, nuevos diseños de vivienda y planificación de loteos buscando su aprobación por parte de los entes normativos del sector. También debe propenderse a la difusión y expansión de experiencias innovadoras que motiven al Estado y a otros organismos sectoriales de mayor capacidad de recursos, a replicarlas multiplicando sus efectos.

Finalmente, debemos identificar y evaluar la potencialidad de recursos para urbanización y vivienda existentes en organismos de cooperación internacional, desde la perspectiva de ser entes privados de acción.

Hago la distinción entre urbanización y vivienda, porque creo que iniciativas ligadas al mejoramiento de servicios sanitarios en localidades de extrema pobreza pueden ser sujetos de apoyo internacional desde un enfoque medioambiental, planteándolas como proyectos que buscan mejorar y/o proteger el medio ambiente, evitando el deterioro de suelos y contaminación de las aguas, que son secuelas de los arcaicos sistemas de alcantarillado existentes, sobre todo en localidades rurales. Asimismo, el desarrollo de nuevas tecnologías de dotación de agua potable o de tratamiento de aguas servidas o desechos sanitarios puede tener espacios de apoyo que aún no potenciamos en el ámbito internacional y que pueden repercutir en las políticas sectoriales de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL. 1992. *Reunión regional de ministros y autoridades máximas del sector de la vivienda y urbanismo de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO-AMBIENTE Y DESARROLLO. 1992. *Agenda 21. desarrollo sostenible en Chile*. Río de Janeiro.
- ETCHEGARAY, A. 1994. *Huella y visión de una gestión ministerial*. Santiago de Chile: Comunicaciones Despertar.
- TALLER DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO. 1989. *Una puerta que se abre: Los Organismos no Gubernamentales en la cooperación al desarrollo*. Santiago de Chile.
- Vivienda-Participación* 4. Junio 1994. Santiago de Chile.