



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO PRODUCTIVO PARA EMPRESAS DE
MENOR TAMAÑO: LA VISIÓN DE ACTORES LOCALES DE LA REGIÓN DE AYSÉN**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS PÚBLICAS**

VIVIANA JUDITH MUÑOZ VARGAS

**PROFESOR GUIA:
MARÍA IGNACIA FERNÁNDEZ GATICA**

**MIEMBROS DE LA COMISION:
JULIO SALAS GUTIÉRREZ
ESTEBAN ZARATE ROJAS**

**SANTIAGO DE CHILE
2011**

POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO PRODUCTIVO PARA EMPRESAS DE MENOR TAMAÑO: LA VISIÓN DE ACTORES LOCALES DE LA REGIÓN DE AYSÉN

Las líneas de apoyo estatales – creadas para fomentar la actividad productiva – son aplicadas de manera homogénea en todo Chile. Considerando esta realidad, el presente estudio se centró en analizar las políticas públicas de fomento productivo para Empresas de Menor Tamaño (EMT) a través de la visión de actores locales. Se tomó el caso particular de la Región de Aysén, en donde se indagó acerca de aspectos relevantes del territorio, no advertidos en el proceso de creación e implementación de programas e instrumentos de fomento.

Al diseñar programas e instrumentos homogéneos para todo el país, se invisibilizan las diferencias territoriales e ignora el contexto particular en el cual serán aplicadas. En el presente estudio se sostiene la hipótesis de que así planteadas, las políticas de fomento productivo no se ajustan a las condiciones que enfrentan los agentes económicos en la Región de Aysén en particular, pues al excluir su visión y experiencias del proceso de diseño, durante la ejecución y/o en forma posterior, se tienen consecuencias que afectan la pertinencia y eficacia de los programas e instrumentos para con el desarrollo económico local.

Este estudio se llevó a cabo a través de una metodología exploratoria-analítica, aplicándose entrevistas semi-estructuradas a un conjunto de actores: usuarios, representantes empresariales y ejecutores de programas e instrumentos de fomento. De este modo, a través de sus percepciones, expectativas y experiencia, se indagó acerca del grado de adecuación de estos últimos a las particularidades de la Región de Aysén, como también sobre aspectos territoriales que incidirían al respecto.

El análisis de la información recogida da cuenta que los actores locales perciben que el centralismo impera en el diseño de los programas e instrumentos de fomento aplicados en Aysén, generando dificultades para el acceso y aplicación de los mismos. En este sentido, se advierte la existencia de particularidades territoriales no consideradas por los hacedores de políticas, que importan en materia de fomento productivo, como es la problemática de conectividad terrestre y digital, el reducido tamaño de la población y del mercado interno como también aspectos relativos a las líneas de apoyo que no se ajustan a las necesidades del empresariado local.

Se concluye que los programas e instrumentos de fomento se operan en la región del mismo modo que en el resto del país, siendo inflexibles a las particularidades territoriales de Aysén y a las del empresariado local. Por ello se recomienda adoptar medidas que otorguen mayor poder de decisión a nivel regional, de modo que tanto el Gobierno Regional como las instituciones desconcentradas puedan ajustar su accionar acorde a las circunstancias del territorio como de sus agentes económicos.

ABSTRACT

En este estudio se expone acerca de cómo el centralismo con el cual se formulan los programas e instrumentos de fomento productivo en Chile, lleva a los hacedores de políticas a ignorar diferencias territoriales importantes para la efectividad y eficiencia de estos. Tomando el caso de la Región de Aysén, se muestra que la implementación de este tipo de políticas se hace sin tomar en cuenta las condiciones de contexto en que serán aplicadas. Pues, estas son operadas en ella del mismo modo que en el resto del país, sin incorporar criterios de flexibilización acordes con las particularidades del territorio y del empresariado local. En la práctica, directivos y ejecutivos de instituciones públicas centralizadas enfrentan cotidianamente dificultades en torno a la aplicación de tales programas e instrumentos, lo cual repercute en el acceso de los usuarios a los mismos como en la credibilidad de las instituciones públicas. Los agentes económicos perciben incapacidad de parte del Estado para proporcionar soluciones pertinentes, con lo que se generarían implicancias desfavorables para el progreso productivo local y, por tanto, para el desarrollo económico de la región. Se requiere mejorar el funcionamiento de las instituciones de la red de fomento incorporando sentido territorial en la operación de sus líneas de acción.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
I. ANTECEDENTES.....	9
1.1. Heterogeneidad territorial y políticas públicas.....	9
1.2. El centralismo invisibiliza la heterogeneidad interterritorial.....	11
1.3. Particularidades de la Región de Aysén.....	13
II. DESCRIPCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	15
2.1. Objetivos.....	15
2.2. Metodología.....	15
2.2.1. Actores.....	15
III. MARCO CONCEPTUAL.....	18
3.1 Desarrollo económico territorial/local.....	18
3.1.1. El contexto.....	18
3.1.2. Conceptos claves.....	19
3.1.3. El enfoque de Desarrollo Económico Territorial (DET).....	23
3.2. Crecimiento, pobreza y desigualdad.....	30
3.3. Desarrollo económico territorial y políticas públicas.....	32
3.4. Dimensiones y variables de análisis.....	36
IV. CONTEXTO DE LAS EMT: POLÍTICAS Y REALIDAD.....	40
4.1. Marco Jurídico-Legal de las EMT en Chile.....	40
4.2. Las EMT chilenas en cifras.....	41
4.3. Las empresas en la Región de Aysén.....	43
4.4. Los instrumentos de fomento productivo en Chile.....	44
4.5. Programas y recursos públicos para fomento productivo en la Región de Aysén.....	50
V. PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	53
5.1. Desarrollo local en Aysén: ¿existe una visión estratégica?.....	53
5.1.2. Rol del Gobierno Central.....	59
5.1.2. Rol de los actores locales.....	61

5.2. Particularidades territoriales de Aysén: ¿importan en materia de políticas de fomento productivo?.....	66
5.2.1. <i>Capital Empresarial local</i>	68
5.2.2. <i>Una mirada a los programas e instrumentos de fomento productivo desde la experiencia de los actores locales</i>	71
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	79
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	84

INTRODUCCIÓN

Cómo lograr que Chile se posicione entre los países desarrollados, es un tema que permanece en el centro del debate político y público. El actual gobierno se ha puesto como meta crecer a un 6% anual para convertir en desarrollado al país al año 2018¹, periodo en el que se espera alcanzar un ingreso per cápita superior a los 22.000 dólares anuales y con ello igualar las condiciones de vida de países del sur de Europa² como Portugal y República Checa. Pero estas experiencias nos muestran que aspirar a un país desarrollado, al mismo tiempo implica disminuir hasta niveles razonables la pobreza y la desigualdad.

La pobreza había experimentado sucesivos descensos desde 1990, pasando de un 38,6% a un 13,7% en 2006. Sin embargo, la última medición de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, cuya información es del año 2009, arrojó un retroceso importante de este indicador, mostrando un aumento de un 1,4% de las personas en condición de pobreza. Junto con esto se incrementó la brecha de desigualdad, pues los pobres no sólo aumentaron sino que se hicieron más pobres mientras los ricos se hicieron aún más ricos. Esto se refleja en la distribución del ingreso de los hogares, en donde el 10% de los con mayores ingresos captura un 40,2% del total de ingresos autónomos, lo que equivale a 1,6 puntos porcentuales más que en 2006; en tanto, el 10% de hogares de menores ingresos sólo obtiene un 0,9% del total de ingresos autónomos el año 2009, lo que representa 0,3 puntos porcentuales menos que en 2006.

El crecimiento económico, la disminución de la pobreza y de la desigualdad se relacionan estrechamente con el nivel de empleo. Por tanto, es importante que el crecimiento no se concentre en sectores con baja demanda de mano de obra (trabajo), sino que también el dinamismo económico alcance a aquellos donde el uso de este factor productivo es más intensivo para que sus beneficios se extiendan a la mayor parte de la sociedad. En este sentido, las MIPYMES se presentan como un ámbito productivo relevante, puesto que son las principales generadoras de empleo en el país. Según datos de 2008, estas empresas generaban en conjunto el 70,44% del empleo nacional³.

¹ El Ingreso Per Cápita para Chile, según cifras del Banco Mundial del año 2008, es de 14.484 dólares.

² Programa de Gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza. Presidente Sebastián Piñera E. Chile 2010-2014.

³ "La situación de la micro y pequeña empresa en Chile", OIT, SERCOTEC (2010).

Precisamente en la ventaja de las PYMES de ser importantes fuentes generadoras de empleo y también de encontrarse distribuidas en todo el territorio nacional, repara el enfoque de desarrollo económico territorial, en cuyos conceptos se sostiene este estudio de caso. En lo medular, éste postula la posibilidad de impulsar procesos de desarrollo económico a partir del potencial competitivo del sistema productivo local, formado por las empresas de menor tamaño de cada territorio particular, con miras a superar la interpretación abstracta y la visión agregada y centralista que tradicionalmente se ha dado al desarrollo. Tal competitividad involucra la forma en que los empresarios se organizan para producir, la introducción y difusión de las innovaciones, el rol de las economías de aglomeración (asociado al papel de las ciudades del territorio y sus zonas de influencia) y el marco institucional donde todo esto tiene lugar. En este sentido, considera importante abordar el desarrollo complementando el nivel micro y meso de la economía local.

Considerando la lógica centralista y sectorial con la que opera el Estado en Chile, que deja escaso espacio a las regiones en las decisiones que atañen a su propio desarrollo, el enfoque de desarrollo económico territorial provee un marco conceptual que aboga por introducir una marcada aproximación territorial en las acciones para el desarrollo, con el cual se ponderen los elementos que hacen del territorio y su gente una unidad con características particulares relevantes para su progreso. Subestimar la importancia de los recursos y potencialidades endógenas de los territorios como también las diferencias interterritoriales en la definición y diseño de políticas públicas, conlleva el riesgo de hacer de éstas un instrumento ineficaz y, al mismo tiempo, una manera ineficiente de usar recursos públicos siempre escasos.

En el contexto centralista y sectorial en que se enmarcan sus políticas públicas, Chile dispone de una serie de programas e instrumentos de fomento de actividades productivas para las empresas, de aplicación nacional, distribuidos en distintas organizaciones gubernamentales, que esperan ser reorganizados por el actual gobierno en un ente único del Estado (Consejo Nacional PYME) que los coordine con el objetivo de evitar duplicaciones, facilitar el acceso y fomentar el desarrollo de las pequeñas empresas⁴.

El centralismo y sectorización de los programas e instrumentos de fomento productivo derivan en la aplicación homogénea de los mismos a lo largo del país. Por ello, en este estudio se trabajó sobre la hipótesis de que así concebidas y aplicadas las políticas, no

⁴ Programa de Gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza. Presidente Sebastián Piñera E. Chile 2010-2014.

se ajustan a las condiciones que enfrentan los agentes económicos en una región en particular, pues al excluir la visión y experiencias de los actores locales se resta pertinencia y eficacia a las mismas, en este caso particular, respecto del desarrollo económico.

Motivada por lo expuesto hasta aquí, y teniendo presente la ventana de oportunidad que se vislumbra ante la idea del Gobierno actual en torno a la necesidad de reorganizar los instrumentos de fomento para que sean más efectivos, surge la inquietud de analizar las políticas públicas de fomento productivo para Empresas de Menor Tamaño (EMT) a través de la visión de los actores locales de la Región de Aysén⁵, para indagar la existencia o no de factores propios de la realidad de la Región de Aysén que requieran ser ponderados para incrementar la pertinencia y eficacia de los programas e instrumentos. Tales factores son inferidos desde la experiencia de usuarios, funcionarios y directivos públicos que han sido parte del proceso de aplicación de instrumentos de fomento en la región.

Para llevar a cabo la presente investigación, se optó por una metodología de carácter exploratorio-analítico y la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a un conjunto de actores seleccionados (usuarios y ejecutores de programas e instrumentos de fomento) para indagar, a través de sus percepciones, expectativas y experiencia, acerca del grado de adecuación de programas e instrumentos de fomento a las particularidades del territorio. Estas entrevistas se abordaron a partir de dimensiones inferidas del marco conceptual en que se sustenta esta investigación. Así, se consideró adecuado mirar el nivel micro y el nivel meso de la economía, refiriéndose el primero al ámbito en el que se introducen innovaciones tecnológicas y de gestión en las actividades productivas y el tejido empresarial local. En tanto el segundo, al entorno territorial innovador necesario para fomentar el desarrollo del tejido empresarial local, creado por la acción conjunta del sector público, empresarial y otras organizaciones de la sociedad civil.

Este documento se inicia con los antecedentes que respaldan este estudio (Capítulo I), seguidos de la descripción de la investigación (Capítulo II) en donde se presentan los objetivos de esta y la metodología empleada para llevarla a cabo. A continuación se encuentra el marco conceptual (Capítulo III) en el cual se recoge la visión del Enfoque de Desarrollo Económico Local en que se fundamenta la misma, haciendo referencia al

⁵ En este estudio se usa “Región de Aysén” para referirse a la Región de Aysén del General Carlos Ibañez del Campo.

contexto global en el que se insertan actualmente los procesos de desarrollo y la importancia de las políticas con enfoque territorial para que los territorios regionales no queden rezagados y propendan a niveles de desarrollo más sostenibles, basándose en el aprovechamiento de las potencialidades de los recursos locales. A modo de contextualización, a continuación se proporcionan antecedentes legales y características de las EMT chilenas y de la Región de Aysén (Capítulo IV), así como de los programas y recursos públicos para fomento productivo que se aplican en la misma región. La visión de los actores de la Región de Aysén respecto de las políticas de fomento productivo para pequeñas y medianas empresas, se expone en el Capítulo V, finalizando el documento con las recomendaciones y conclusiones que derivan de la investigación (Capítulo VI).

I. ANTECEDENTES

1.1. Heterogeneidad territorial y políticas públicas

El desarrollo está vinculado al crecimiento económico, pues una economía estancada, sin inversión, sin innovación, sin recursos humanos calificados enfrenta serias limitaciones para acceder a ciertos estándares de desarrollo (Quetglas, 2008). Por consiguiente, las empresas - en tanto actores protagónicos de la economía - son medios claves para el dinamismo económico y la generación de empleo, razón por la cual la iniciativa empresarial *“es una inquietud casi universal entre las autoridades locales, al igual que para los gobiernos centrales que desean acelerar el desarrollo en las localidades en desventaja”* (OCDE, 2009:12). De aquí la relevancia de generar políticas públicas que estimulen la actividad económica en el país, pues esta hace una importante contribución al objetivo de alcanzar un nivel de bienestar social y de empleo satisfactorio para la mayor parte de la sociedad.

Este último también tiene que ser un objetivo al alcance de las entidades subnacionales. Por ello es conveniente que los apoyos gubernamentales tengan *“una aproximación territorial, a partir de las circunstancias específicas de cada territorio, de su medio físico, sus recursos humanos, técnicos y financieros”* (Alburquerque, 2006:40).

En el ámbito productivo, lo planteado precedentemente implica reconocer las condiciones particulares que enfrentan los agentes económicos, que inciden finalmente en su supervivencia y desarrollo o inevitablemente en su extinción. Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sostiene que el apoyo en innovación, los servicios y capacitación para las MIPYMES (micro, pequeñas y medianas empresas) debería ser específico para cada región, tomando en cuenta tanto los procesos económicos particulares como el contexto territorial (OCDE, 2003). Junto con esto, la investigación complementaria en cada región del país es de importancia para identificar sistemas productivos territoriales (relación entre empresas y con sus proveedores de servicios), pues el conocimiento de estos es relevante para determinar y comprender las necesidades de las empresas en temas de producción, capital humano e innovación, y de este modo ofrecerles un apoyo apropiado y eficiente (Alburquerque, 2009).

En la línea anterior, los países de la OCDE han llevado adelante programas de apoyo para la iniciativa empresarial y la microempresa, reflejando con ello la convicción de que los emprendimientos facilitan el logro de objetivos económicos y por ende, sociales importantes (OCDE, 2003).

En Chile existe una serie de programas de fomento para las empresas, distribuidos en distintas organizaciones gubernamentales, que esperan ser reorganizados por el actual gobierno en un ente único del Estado (Consejo Nacional PYME) que los coordine con el objetivo de evitar duplicaciones, facilitar el acceso y fomentar el desarrollo de las pequeñas empresas (Programa Gobierno de Chile, 2010-2014). Esta idea sugiere una modernización de la institucionalidad sectorial vigente encargada de ejecutar los instrumentos de fomento productivo, pero manteniendo la lógica centralizada de la definición de políticas en la materia.

En la propuesta del gobierno de reorganizar los programas de fomento para hacerlos más asequibles y eficientes, se advierte una oportunidad para introducir un enfoque “desde abajo” en el diseño de las políticas de fomento productivo, recogiendo el postulado del enfoque de desarrollo económico territorial que recomienda imprimirles una marcada aproximación local, pues esto ayuda a ponderar en forma más adecuada las heterogeneidades de la dinámica empresarial de las regiones.

La revisión del actual paquete de programas de fomento es relevante a luz del peso que tienen las MIPYMES (pequeñas y medianas empresas) en la cifras de empleo que generan respecto del universo nacional de empresas. El 70,44% del empleo en Chile es generado por estas empresas (micro, pequeñas y medianas), las que alcanzan al 98,56% de la masa empresarial existente en el país. Esta composición refleja que las empresas de menor tamaño tienen una importante participación en el dinamismo de la economía chilena, (OIT-SERCOTEC, 2010).

Dado que la composición de las empresas de menor tamaño en regiones es similar a la nacional, es deseable una revisión del enfoque sectorial y centralizado empleado en el diseño y operación de los programas de fomento, para incorporar en la materia algún nivel de descentralización⁶ que contribuya a mejorar la pertinencia de esos programas en relación a las particularidades de los sistemas económicos de las regiones. En este

⁶ Por descentralización se entiende el proceso de traspaso de atribuciones, competencias y responsabilidades desde el nivel central del Estado a los niveles subnacionales.

sentido, se plantea que con la apertura del gobierno respecto de reorganizar los programas de fomento productivo existentes, aparece una ventana de oportunidad para incorporar consideraciones orientadas a atender las diferencias territoriales asociadas a los sistemas económicos regionales.

1.2. El centralismo invisibiliza la heterogeneidad interterritorial

Por el criterio político-administrativo que está en la génesis de las regiones, éstas no necesariamente son unidades territoriales formadas en torno a una identidad sociocultural y económica particular. Si embargo, en el ámbito económico hay que reconocer que presentan divergencias en término de las características territoriales y geográficas que rodean al sistema económico de cada región. Las empresas no funcionan en el vacío, *“sino que tiene[n] lugar en una determinada localización geográfica y dentro de un conjunto determinado de eslabonamientos productivos con proveedores, clientes y mercados”* (Alburquerque, 2001:183).

La dotación y calidad de las infraestructuras básicas, los servicios de apoyo a la producción existente en el entorno territorial, así como el conjunto de relaciones y redes existentes entre las empresas, son factores que inciden en el desarrollo económico de una región. (Alburquerque, 2001). Por tanto, ante situaciones económicas diversas, no es posible dar respuestas eficientes con políticas e instrumentos de fomento productivo que no se hagan cargo de las diferencias. Para que sean efectivos, requieren ser adecuados a las situaciones particulares de las regiones, cuando no flexibles a sus circunstancias.

Chile es un país tradicionalmente centralizado, en el cual coexiste una alta concentración del poder de decisión en la capital nacional con una lógica sectorial en la definición y aplicación de políticas públicas. En consecuencia, se deja escaso margen a las regiones para que establezcan sus prioridades de desarrollo con una mirada territorial, esto es considerando *“las aspiraciones y necesidades de la población local, sus organizaciones y cultura, así como sus instituciones y el grado de ‘capital social’ existente en dicho territorio”* (Alburquerque: 2006:40). Esta lógica limita las posibilidades de desarrollo de las regiones, por cuanto tiende a la exclusión de los actores locales en la conducción de su propio desarrollo dado que estos han tenido que ajustarse a políticas implantadas con un enfoque vertical o “desde arriba”.

En el mediano plazo no se vislumbra que pueda modificarse sustancialmente tan arraigada lógica centralista y que en su lugar se instale un estilo descentralizado de hacer las cosas. Esta percepción se deriva de la escasa atención que – en los últimos 20 años – se ha prestado a la descentralización desde la clase política en general y desde los distintos gobiernos en particular, en relación al vínculo virtuoso de esta para con el desarrollo territorial⁷. Desde la vuelta a la democracia esto ha significado que lo realizado al respecto comprenda materias esencialmente administrativas y que el poder político siga reservado a instancias nacionales, derivando en una notable concentración de las decisiones en organismos públicos centralizados en la capital del país. Por consiguiente, la descentralización sigue pendiente y de no ser abordada decididamente por la clase política en el actual marco político-administrativo, cada gobierno en su turno enfrenta el desafío de considerar las heterogeneidades territoriales e incorporar de alguna forma la visión de los actores locales (territoriales) en el diseño e implementación de las políticas públicas para alinearlas con las aspiraciones de desarrollo de las regiones en Chile.

Para que los procesos de desarrollo regional sean apoyados con políticas gubernamentales más apropiadas a su realidad, es importante contrapesar la lógica centralista y sectorial que prima en las políticas públicas chilenas a través de la ponderación de las naturales diferencias observadas entre territorios. En este sentido, la visión de actores locales aparece como una fuente valiosa de información para identificar elementos que podrían ser claves para mejorar la pertinencia y eficacia de las políticas para que sirvan coherentemente a los objetivos de desarrollo de los territorios subnacionales, en este caso particularmente económicos. Pues quienes conocen mejor los problemas (diversos entre regiones) son aquellos que los experimentan y nadie conoce mejor las soluciones más adecuadas que quienes con ellos conviven.

Dado el centralismo y sectorización con que se aplican los programas e instrumentos de fomento productivo a lo largo del país, se sostiene la hipótesis de que éstos no se ajustan a las condiciones que enfrentan los agentes económicos en una región en particular, pues al no considerar la visión y experiencias de los actores locales para

⁷ Al respecto, en una reciente investigación de la CEPAL se expone que en Chile *“la preocupación por el DET sigue siendo una preocupación dirigida por el centro, que no consiente perder parte de su poder y prueba de ello es que los procesos de reforma institucional de los municipios y sobre todo de las regiones, han sido demasiado lentos y siempre además dirigidos por el centro”*. Agrega que, *“En efecto, en Chile la administración central ha sido muy proactiva y prueba de ello es la enorme cantidad de instrumentos diseñados para el fomento productivo, pero esta fuerte administración deja pocos espacios para las iniciativas regionales y locales, los instrumentos son diseñados, dirigidos y financiados desde el centro y desde allí se dirigen y controlan las estrategias regionales y locales”* (Rufián, 2009:9).

diseñarlos y/o mejorarlos se resta pertinencia y eficacia a los mismos. Esto conlleva que los programas e instrumentos de fomento operen de manera uniforme en todo el país y, por tanto, sean impermeables a la necesidad de una región como Aysén, de incorporar consideraciones territoriales difíciles de captar por las autoridades a nivel central, pero que son cotidianamente enfrentadas por quienes tienen la misión de poner en marcha estos instrumentos en la región y por quienes tienen que ser beneficiados por los mismos. Pasar inadvertidas tales consideraciones tiene implicancias en la eficiencia y eficacia de las políticas, por consiguiente, para el desarrollo de los territorios involucrados.

Entonces, surge la inquietud de analizar las políticas públicas de fomento productivo para empresas de menor tamaño (EMT) a través de la visión de los actores locales. En este caso específico, por el vínculo profesional y personal de quien realiza este trabajo, se ha optado por investigar en la Región de Aysén.

1.3. Particularidades de la Región de Aysén

La Región de Aysén es una de las más extensas de Chile, con casi 11 millones de hectáreas que equivalen al 14 % del país, pero a su vez es la menos poblada del territorio nacional. Según el Censo 2002 el 71,9% de su población se concentra en las ciudades de Coyhaique (capital regional) y Aysén, distribuyéndose el resto de la población en las restantes ocho comunas. Su orientación económica está relacionada con las actividades primarias, donde destacan la pesca y acuicultura por su sostenido crecimiento y capacidad de generación de empleo. Por su parte, los recursos hídricos y turísticos tienen una alta potencialidad, la construcción es un sector que se presenta con un comportamiento dinámico, la minería es limitada y con bajas tasas de crecimiento, en tanto, las dificultades de acceso a la región completarían contra el crecimiento de la silvicultura y de la ganadería (INE, 2009).

Respecto de las exportaciones regionales, según la estructura regionalizada del PIB correspondiente al año 2006, un 19,3% es aportado por la Administración Pública, un 15% por el Sector Pesca y un 13,7% por Servicios Personales. En tanto, Construcción; Transporte y Comunicaciones y Minería contribuyen con 9,5%, 8,9% y 7,4%, respectivamente. Como región, el aporte al PIB nacional fue de 0,6%, según cifras del año 2007 (INE, 2009).

En términos generales, en la Región de Aysén la configuración de las empresas se comporta de manera similar a lo que ocurre a nivel nacional, siendo un 98,49% MIPYMES (SII, 2008).

Geográficamente, es una región que se caracteriza por el aislamiento que se constituye en limitante fundamental para el acceso a mercados de bienes y servicios. La conectividad aérea con el resto del país es básicamente una vía para el traslado de personas, en tanto el transporte marítimo constantemente está sujeto a factores climáticos, siendo insuficiente para grandes volúmenes de carga. Por vía terrestre, principalmente se transita a través de territorio argentino dada la inexistencia de acceso expedito por territorio nacional.⁸

Dada la composición de actividades productivas que presenta la Región de Aysén, el Consejo Estratégico de la Agencia Regional de Desarrollo Productivo (ARDP) priorizó como ejes críticos para el desarrollo económico local y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la región, los sectores productivos de la pesca-acuicultura, turismo y ganadería (ARDP Aysén, 2009). Tanto estas prioridades como las características territoriales y geográficas de la Región de Aysén, configuran un contexto que condiciona su desarrollo económico y por ende, el de las unidades empresariales. En consecuencia, no pueden ser desatendidas por los programas e instrumentos que el Estado disponga para el fomento productivo en este territorio. Pues, como se sugiere más atrás, las realidades particulares de los agentes económicos en relación a su territorio, demandan que el desarrollo sea procesado de manera diferente en cada lugar y, por tanto, aplicando políticas sensibles a sus circunstancias.

⁸ Ver www.goreaysen.cl.

II. DESCRIPCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. Objetivos

La presente investigación tiene como **objetivo general** analizar las políticas públicas de fomento productivo para empresas de menor tamaño (EMT) a través de la visión de los actores locales de la Región de Aysén, para formular recomendaciones de políticas orientadas a mejorar la pertinencia local de los instrumentos de fomento y/o de fortalecimiento de actividades productivas. De este modo, se espera indagar cuán adecuadas a su realidad son los programas e instrumentos de fomento productivo, para luego identificar factores territoriales que requieran ser ponderados para incrementar la pertinencia y eficacia de los mismos.

Los **objetivos específicos** son:

- a) Analizar la percepción de los actores locales sobre la pertinencia de los programas e instrumentos de fomento productivo aplicados en la Región de Aysén.
- b) Identificar características regionales que a juicio de los actores locales deberían ser ponderados en los programas e instrumentos de fomento productivo.
- c) Formular algunas propuestas o recomendaciones para favorecer el desarrollo de EMT en la Región de Aysén.

2.2. Metodología

Esta investigación es de carácter exploratorio-analítico e indaga, a través de las percepciones, expectativas y experiencia de los actores involucrados (usuarios y ejecutores de programas e instrumentos de fomento) acerca de los aspectos distintivos de la realidad de la Región de Aysén, que no han sido considerados en el diseño de las políticas de fomento productivo y que inciden en la pertinencia de las mismas para con el territorio. También, se indagó sobre los elementos presentes en el sistema productivo de la región y que tienen que ver con su contexto meso y micro-económico.

2.2.1. Actores

Se aplicaron entrevistas semi-estructurada a 3 tipos de actores: actores institucionales, usuarios de instrumentos de fomento y actores de representación empresarial.

Actores institucionales: funcionarios públicos que participan en el diseño y la aplicación de la política e instrumentos de fomento productivo y, por tanto, pertenecen a alguna de las instituciones públicas que conforman la Red de Fomento Productivo estatal que opera en la Región de Aysén.

Se entrevistaron seis funcionarios públicos que participan en la aplicación de la política e instrumentos de fomento productivo desde instituciones de la Red de Fomento Productivo presente en la Región de Aysén, que desempeñan cargos directivos (3) y ejecutivos (3) en instituciones como CORFO, SERCOTEC y Gobierno Regional de Aysén.

Actores de representación empresarial: aquellos que encabezan una asociación, gremio u otro tipo de agrupación de empresarios locales.

Se entrevistarán 2 actores de representación empresarial del eje Balmaceda-Puerto Chacabuco y 2 del territorio Palena-Queulat, pertenecientes a los rubros de turismo, ganadería o pesca artesanal.

Usuarios de instrumentos de fomento: personas que poseen una MIPYME en la comuna de Coyhaique o en la de Aysén, que hayan sido usuarias de uno o más instrumentos de fomento productivo de la Red de Fomento estatal en los últimos 5 años y, pertenezcan a los rubros de turismo, ganadería o pesca artesanal.

Para la selección de los usuarios de instrumentos de fomento, se consideraron los siguientes criterios en el orden que se enumeran:

- i) Usuarios que posean MIPYME instalada en la comuna de Coyhaique o de Aysén. Se consideran ambas comunas puesto que el 71,9%⁹ de la población de la región de Aysén se concentra en ellas, como asimismo porque la actividad productiva es más intensiva en el territorio que estas comprenden que en el resto de la región.
- ii) Usuarios que posean MIPYMEs en turismo o ganadería, rubros priorizados por la Agencia Regional de Desarrollo Productivo, o en pesca artesanal¹⁰.

⁹ Dato según Censo de Población año 2002.

¹⁰ En el diseño metodológico inicial se había considerado el rubro pesca-acuicultura, priorizado por la Agencia Regional de Desarrollo Productivo como ejes críticos para el desarrollo económico regional. Sin embargo, en el transcurso de la identificación de actores y aplicación de las entrevistas este rubro fue excluido y reemplazado

De acuerdo con los criterios anteriores, los Usuarios de instrumentos de fomento entrevistados son los que se presentan en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 3: ACTORES ENTREVISTADOS		
ACTORES	COMUNA	
	COYHAIQUE	TERRITORIO CHILE EMPRENDE CUENCA PALENA-QUEULAT
Usuarios instrumentos de fomento (últimos 5 años)	3 (ganadería, pesca artesanal, turismo)	3 (turismo, pesca artesanal, ganadería)
Actores de representación empresarial (MIPYME con actividad en rubros priorizados por la Agencia Regional de Desarrollo Productivo: pesca-acuicultura, turismo o ganadería).	2 (1 salmón-pesca artesanal) 1 (turismo)	2 (1 turismo) (1 ganadería)
Actores Institucionales (CORFO, SERCOTEC, GORE, Programa CHILE EMPRENDE)	3 directivos (1 CORFO, 1 SERCOTEC, 1 GORE) 3 ejecutivos (1 CORFO, 1 SERCOTEC, 1 GORE) 1 Gerente Programa Chile Emprende del Territorio Cuenca Palena-Queulat. ¹¹	

FUENTE: Elaboración propia.

La identificación de los Usuarios de instrumentos de fomento entrevistados, se realizó considerando los siguientes criterios:

- Desarrollar actividad empresarial en pesca artesanal, turismo o ganadería.
- Tener un nivel de ventas en la empresa que lo clasifique como Empresas de Menor Tamaño (entre 600 y 100.000 UF).
- Haber sido usuario de instrumentos de fomento productivo alguna vez en el transcurso de los últimos 5 años.

por pesca artesanal, pues en el primero se encuentran grandes empresas y no MIPYMES que son el tipo de empresas de interés para este trabajo.

¹¹ Inicialmente se había considerado entrevistar al Gerente del Territorio Chelenko, sin embargo, no pudo ser realizada porque el Programa Chile Emprende retiró a este gerente y no fue posible acceder a él con posterioridad a su alejamiento del cargo.

III. MARCO CONCEPTUAL

Esta investigación postula que la lógica centralista y sectorial con que opera el Estado en Chile, deriva en una exigua participación de las regiones en las decisiones que atañen a su propio desarrollo. Con ello se configura un proceso eminentemente exógeno que no reserva un espacio importante a los actores locales para que lideren y conduzcan el desarrollo de su territorio, en función de estrategias que respondan a sus prioridades e identidad. Dado este contexto, se considera necesario avanzar hacia un proceso de desarrollo endógeno, en el cual se ponderen los elementos que hacen del territorio y su gente una unidad con características particulares relevantes para su progreso. Desconocer o subestimar tal realidad en la definición y diseño de las políticas públicas, conlleva el riesgo de hacer de éstas un instrumento ineficaz y, al mismo tiempo, una manera ineficiente de usar recursos públicos siempre escasos.

El desarrollo económico territorial se presenta como un enfoque adecuado para avanzar en dirección a contrapesar con mayor participación de las regiones un país altamente centralizado. Pues considera al territorio y sus singularidades, elementos centrales para impulsar procesos de desarrollo sustentados en recursos locales. Es por ello que se escogió como marco de referencia teórico para este estudio, cuyo foco es analizar las políticas públicas de fomento productivo para empresas de menor tamaño, a través de la visión de actores locales de una región (en este caso de la Región de Aysén).

3.1. Desarrollo Económico Territorial/Local

3.1.1. El contexto

El fenómeno de la globalización, cuyo modo de acumulación se basa en *“una dimensión tecnológica que le otorga las herramientas necesarias y en una dimensión económica transnacional que apuesta a la desterritorialización del capital, [parece no dejar espacio para lo local]. Tiende a disminuir las autonomías, a aumentar las interdependencias, a acrecentar la fragmentación de las unidades territoriales, a producir marginación de algunas zonas”* (Arocena, 2001, 32-33). Hay una aparente contradicción entre lo global y lo local. Sin embargo, esta es una forma de mirar dicho fenómeno en la que se resaltan más bien sus amenazas implícitas. Bervejillo plantea que la globalización también puede acarrear oportunidades para las regiones, es decir, sostiene que los territorios pueden jugar al interior de la estructura de acumulación capitalista si poseen

niveles medios de desarrollo y están dotados de capacidades estratégicas relevantes que les permitan utilizar esas oportunidades para su propio beneficio. Cuando en los territorios no existen, estas condiciones pueden ser generadas por políticas que permitan desarrollar estrategias articuladoras del potencial local y de las oportunidades emergentes a nivel global (2001).

El progreso uniforme y universal asociado a la globalización (Arocena, 2001) no tiene porqué ser aceptado como una expresión irremediamente dominadora de las especificidades regionales y locales. El desarrollo en las sociedades contemporáneas es un proceso que requiere del reconocimiento de las diferencias, pues ante la intensificación del proceso globalizador es de mayor importancia que los territorios subnacionales sean capaces de impulsar su desarrollo basándose en las singularidades económicas, sociales y culturales que posean. De este modo, tendrán más posibilidades de progresar y de no volverse víctimas de la globalización, lo que les podría significar quedar como fragmentos marginados y desintegrados de la parte del mundo que sí logra desarrollarse o avanzar en este sentido desde una perspectiva globalizadora.

Sin duda, para lograr niveles de desarrollo es relevante el protagonismo de los territorios y sus propias dinámicas. Esta visión es recogida y valorada por el enfoque de desarrollo económico territorial, que representa una manera de responder al reto que implica encaminarse hacia un desarrollo inclusivo en un escenario marcado por una tendencia planetaria que desafía a las regiones o territorios subnacionales a incorporarse desde sus diferencias o quedar atrasados (o rezagados).

3.1.2. Conceptos Claves

Para comprender en toda su magnitud el enfoque de desarrollo económico territorial, antes es preciso revisar algunos conceptos claves, como son: desarrollo endógeno, desarrollo local y territorio. El primero de ellos alude la capacidad de la comunidad local para utilizar su potencial de recursos y liderar el proceso de cambio estructural (Vázquez, 2008). En otras palabras, este puede gestarse cuando un territorio subnacional, en virtud de causas internas, es capaz de transformar el sistema socio-económico, de reaccionar a los desafíos externos, de promover el aprendizaje social, de introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorezcan su progreso económico, social, cultural o político (Garófoli, 2008).

Vázquez Barquero, por su parte, plantea que, *“el desarrollo endógeno obedece a la formación de un proceso emprendedor e innovador, en donde el territorio no es un receptor pasivo de las estrategias de las grandes empresas y de las organizaciones externas, sino que tiene una estrategia propia que le permite incidir en la dinámica económica local”* (2001:64). Se entiende, entonces, que es fundamental para impulsar procesos de desarrollo endógeno que los actores regionales o locales asuman un rol protagónico, lo cual implica que deben contar con atribuciones para gobernar y tomar decisiones respecto del rumbo que deseen seguir para lograr progreso en su territorio.

En tanto, según lo sostenido por Boisier el desarrollo endógeno ,es un fenómeno que requiere de la confluencia de cuatro planos entre sí. En primer lugar, de un plano político, que implica una creciente capacidad regional para tomar decisiones relevantes respecto al tipo de desarrollo que se desee seguir, como también capacidad para diseñar y ejecutar políticas de desarrollo y capacidad para negociar. En segundo lugar, del plano económico, en cuyo caso se precisa de *“la apropiación y reinversión regional de parte del excedente a fin de diversificar la economía regional, dándole al mismo tiempo una base permanente de sustentación en el largo plazo”* (Boisier, 2001:65).

Por otra parte, para el desarrollo endógeno es necesaria la existencia de un plano científico y tecnológico, que se refiere a la capacidad de un sistema territorial organizado para provocar sus propios impulsos tecnológicos para generar cambios o modificaciones cualitativas en sí mismo. Por último, es importante el plano de la cultura, *“como matriz generadora de la identidad socioterritorial”* (Boisier, 2001:65). La identidad territorial es un aspecto fundamental para la gestión estratégica del desarrollo territorial, pues para competir con éxito e impulsar un proceso de desarrollo genuino, es necesario que el territorio logre diferenciarse y alcance un estilo propio (Cotorruelo, 2001).

En consecuencia, en el planteamiento de Bossier el desarrollo endógeno surge en un escenario conformado por la combinación de los planos político, económico, científico-tecnológico y cultural, siendo el resultado de un importante *“proceso de articulación de actores y de variadas formas de capital intangible, en el marco preferente de un proyecto político colectivo de desarrollo del territorio en cuestión”* (Boisier, 2001:65).

Quetglas, por su parte, plantea que *“el desarrollo debe ser concebido como el escenario en el que es posible la construcción y ampliación de la ciudadanía, entendida ésta como el conjunto de derechos y obligaciones individuales y colectivos que le permitan al individuo y la comunidad la mayor potencialidad de realización en un marco*

democrático” (2008:27). Esta acepción concibe el desarrollo como una “*emergencia sistémica*” y como un fenómeno endógeno puesto que, aunque puede ser inducido, no es posible concretarlo si el conjunto de recursos propios del territorio no adquieren capacidad para sostenerlo.

La acepción anterior y las revisadas previamente sugieren que el desarrollo adquiere contenido en un ámbito territorial específico. De ahí que se le asocie con la idea de “*lo local*”, la que conlleva una mirada “*desde afuera y desde arriba*”. De este modo, las regiones constituyen espacios locales si se les mira desde el país, en tanto, las provincias y comunas lo son al mirarlas desde las regiones y provincias, respectivamente.

El desarrollo local supone “*un espacio multidisciplinario que repara sobre las relaciones entre desarrollo y entorno territorial y un abordaje de políticas públicas orientadas a generar condiciones de construcción de ciudadanía en determinado territorio*” (Quetglas, 2008:27). Esta idea de desarrollo implica el uso de herramientas para incrementar la competitividad económica, la cohesión social, la sostenibilidad ambiental y la capacidad innovadora y adaptativa. En tanto, la idea de territorio implícita en esta concepción no viene definida por un criterio jurisdiccional, sino por relaciones y factores endógenos al mismo.

Vásquez Barquero, uno de los máximos exponentes del pensamiento regionalista europeo, define el desarrollo local como “*un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, [la que asocia a 3 dimensiones]. “Una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local”* (Vásquez Barquero, 2001:60).

La literatura coincide en que los procesos de desarrollo local pueden surgir desde un territorio definido en función de límites político-administrativos, pero también en que aquellos pueden llevar a redefinir la unidad territorial basándose en elementos como la historia, las tradiciones, los actores locales y las instituciones. Asimismo, en la práctica otros criterios redefinen el territorio en cuanto contenedor de procesos de desarrollo

económico como es la existencia de determinados recursos naturales (concepto territorial de cuenca hidrográfica); la situación de frontera entre límites político-administrativos (comunas, provincias, regiones) que presentan realidades sociales y económicas similares y, las relaciones de redes o estratégicas que pueden vincular territorios de distintas regiones predefinidas (Rodríguez, 2006).

De las consideraciones anteriores se desprende que *“el territorio no es un mero espacio físico-geográfico, político-administrativo, o un continente pasivo de procesos que vienen dados”* (Rodríguez, 2006:9). El territorio es un producto histórico, cultural, vivencial y social, esculpido por un conjunto de interacciones entre individuo, sociedad y naturaleza. Pero además es una construcción política, pues las relaciones de poder entre los actores también influyen en su modelamiento. Por ello, las capacidades de desarrollo de un territorio no están dadas de antemano sólo por la dotación estática de recursos, sino que dependen, en gran medida, de procesos dinámicos que incorporan y entrelazan aspectos estructurales, institucionales y relacionales propios de cada territorio local (Madoery, 2008).

Rodríguez sintetiza lo que se comprende por territorio, definiéndolo como *“un ámbito geográfico delimitado por un conjunto de relaciones sociales y económicas entre actores e instituciones, que poseen capacidades y conocimientos específicos, compartidos, propios y adquiridos, e interactúan a partir de una tradición, normas y valores comunes, sobre los cuales se codifican y decodifican todos los intercambios”* (Rodríguez, 2006:8).

En síntesis, se concluye de este apartado, que es ventajoso para el desarrollo introducirle un énfasis local y endógeno. De otra forma, los diversos actores tienen menos posibilidades de tener un rol central en el proceso, quedando expuestos a convertirse en meros objetos pasivos de toda clase de intervención externa, sin referencia al territorio local y sus particulares recursos. Ciertamente el desarrollo se tiene que procesar de manera diferente en cada lugar o territorio. *“No es posible aceptar un desarrollo sin ser regional o local pues sería un modo social de ignorar a los agentes implicados”* (Bonet, 1999:33).

3.1.3. El enfoque de Desarrollo Económico Territorial (DET)

Concluida la revisión de conceptos claves, se explora el enfoque de desarrollo económico territorial, que responde a una lógica horizontal¹² al relacionarse *“con la idea de construcción social de los territorios y, más concretamente, con la idea de construir territorios innovadores y competitivos [en el contexto de la globalización. En este marco, los procesos de desarrollo territorial, en general], “tienen como objetivos principales la transformación de los sistemas productivos locales, el incremento de la producción, la generación de empleo y la mejora en la calidad de vida de la población” (Silva, 2005:82-83).*

Con el enfoque de DET se busca emprender procesos de desarrollo que eviten la interpretación abstracta y la visión agregada y centralista sobre el desarrollo económico. Pero, tampoco se reduce a la realización de proyectos de pequeño alcance a nivel local, ni dirigidos sólo a grupos de población pobre y vulnerable, sino que considera una visión integrada que *“incluye las diferentes dimensiones o exigencias de desarrollo productivo y empresarial, desarrollo humano, desarrollo social, institucional y cultural, y desarrollo sustentable ambientalmente” (Albuquerque, 2006:40).* Cabe agregar que los recursos intangibles tienen tanta relevancia como los tangibles en este enfoque, en el cual se plantea que *“las empresas no compiten aisladamente, sino que también interviene el conjunto formado por cadenas productivas y redes de empresas, así como el entorno territorial desde donde operan dichas empresas” (Vásquez, 2000:20).*

En una proposición que rescata los aspectos aludidos anteriormente, Rodríguez plantea que el desarrollo económico territorial *“refiere a un proceso endógeno de acumulación de capital que depende del desarrollo del potencial competitivo del sistema productivo local que a su vez, depende de la capacidad empresarial local, de la forma en que los empresarios se organizan para producir, de la introducción y difusión de las innovaciones, del rol de las economías de aglomeración (asociado al papel de las ciudades del territorio y sus zonas de influencia) y del marco institucional donde todo esto ocurre” (Rodríguez, 2006:9).*

¹² La lógica vertical corresponde a “la lógica de las empresas transnacionales que pueden segmentar sus procesos productivos y distribuir espacialmente la producción, lo que induce a privilegiar criterios de selectividad territorial mediante la valorización de un número limitado de lugares dotados de factores estratégicos para la expansión y competitividad de sus empresas” (Silva, 2005, 82).

La definición antes citada supone la existencia de cuatro factores claves y determinantes del proceso de acumulación de capital que, como plantea Vázquez Barquero (2001:83), al entrar en interacción sinérgica generan procesos de desarrollo económico en los territorios. Tales factores son la difusión de innovaciones y del conocimiento en el sistema productivo, la organización flexible de la producción, la generación de economías de aglomeración y de diversidad en las ciudades, y el desarrollo de las instituciones. A continuación se revisan detalles de cada uno de estos conceptos.

a) Difusión de innovaciones y del conocimiento en el sistema productivo

La innovación entendida en el sentido Schumpeteriano comprende *“la introducción, en una organización o territorio, de una novedad técnica, organizativa, de producto o de inputs, así como la penetración en un nuevo mercado o el acceso a una fuente de materias primas o productos intermedios inexplorada hasta el momento”* (Rodríguez, 2006:12). En esta perspectiva la innovación es considerada una actividad económica puesto que surge de la competencia entre empresas y empresarios que buscan resolver un problema productivo, lo cual le diferencia de una invención y descubrimiento en ‘estado puro’. A este planteamiento radical de la innovación, se pueden agregar las innovaciones de tipo incremental¹³ referidas a pequeñas mejoras de procesos o productos que pueden surgir en la rutina diaria de los trabajadores de las empresas o, a raíz de intercambios informales de experiencias que se producen entre trabajadores o por la adaptación o imitación de innovaciones. Con esto, la innovación debe entenderse no sólo como aquellos cambios que implican rupturas o saltos importantes en el sistema productivo e industrial existente, sino también como aquellos que – siendo de menor amplitud o profundidad – pueden ser claves para la adaptación o sobrevivencia de una unidad productiva.

Un sistema productivo local involucra a una red de empresas y además, a una red de actores vinculados al ámbito económico, social y político (Best en Vázquez, 2000a), todo lo cual configura un medio en donde ellas interactúan. Así, la innovación tiene lugar al interior de las empresas como también surge de las redes de relaciones interempresariales y formas de cooperación compatibles con la competencia, por lo que puede darse como un fenómeno tanto de carácter individual como colectivo. De este

¹³ Rodríguez plantea que es una debilidad del planteamiento Schumpeteriano la no consideración de la innovación de tipo incremental (2006: 13).

modo, se puede hablar de la existencia de un entorno innovador, en donde las relaciones formales e informales entre los agentes públicos y privados, empresas, centros de innovación para la adaptación y creación de tecnologías, dan espacio al proceso de innovación y su permanente difusión.

Para Aydalot *“el acceso al conocimiento tecnológico, el papel del tejido industrial en su difusión, el impacto de la proximidad de un mercado, o la existencia de trabajadores calificados, son factores que determinan la aparición de zonas geográficas con mayor o menor capacidad innovadora”* (en Rodríguez, 2006:15). De esta forma, se produce una aproximación entre el proceso de innovación y la dimensión territorial, influyendo el primero en el desarrollo económico y la dinámica productiva del territorio en tanto impulsa la transformación y renovación del sistema productivo local para que se adapte a las nuevas exigencias del entorno. (Vázquez, 2001).

Un medio innovador, en definitiva, es un conjunto de relaciones que se configuran e intervienen en un determinado territorio que vincula entre sí como un todo funcional:

- *“Un substrato territorial de ámbito local, con rasgos de homogeneidad interna y que se comporta como espacio de vida y trabajo para la mayoría de sus residentes.*
- *Un conjunto de actores (empresas, instituciones públicas y privadas, sindicatos, asociaciones de empresarios, centros de investigación, instituciones educativas, etc.) con capacidad de decisión identificados con ese espacio.*
- *Un conjunto de recursos materiales (infraestructuras físicas, técnicas, industriales, urbanas, etc.) e inmateriales (herencia cultural, know how, etc) específicos del territorio.*
- *Una lógica de interacción que muestra la capacidad de los actores de llegar a acuerdos (economía de convención).*
- *Una capacidad de los actores, lógica de aprendizaje, que les permite modificar su comportamiento en el tiempo y adaptarse en forma flexible a los cambios en el entorno”* (Méndez, 2006:15).

b) Organización flexible de la producción

Un segundo factor clave para la generación de procesos de desarrollo económico en los territorios es la organización flexible de la producción. Es decir, lo significativo para un territorio no es el tamaño de las empresas que componen su sistema productivo sino la forma en que este se organiza, puesto que el entorno en donde se generan las relaciones entre empresas, proveedores y clientes, condiciona la productividad y

competitividad de las economías locales (Vázquez, 2001). En este sentido, se pueden encontrar dos enfoques: uno asociado a la economía tradicional neoclásica y otro a las externalidades marshallianas (efecto distrito o economías marshallianas).

La economía tradicional neoclásica se identifica con la gran empresa integrada y las economías internas de escala, además *“considera a las firmas como rivales que buscan maximizar sus beneficios en forma individual a través de las señales del mercado (los precios), siendo esta la única relación posible entre ellas”* (Rodríguez, 2006:18).

En cambio, el enfoque basado en las externalidades marshallianas considera la localización próxima de la firma a otras de su industria, con una especialización de las empresas en diferentes etapas de un mismo proceso productivo, lo que se denominó distritos industriales. Estos son una modalidad de organización de pequeñas y medianas empresas concentradas geográficamente, que pueden obtener ventajas de escala internas (al distrito) similares o superiores al modelo de la gran firma integrada. Entre ellas, se encuentra la disponibilidad de una masa crítica de trabajadores calificados y especializados, que deriva en reducción de costos asociados a la búsqueda y reclutamiento de personal como también la posibilidad de que este sea más adecuado. Asimismo, se da mayor facilidad para conseguir e intercambiar información comercial y técnica entre empresas, a raíz de la proximidad geográfica. A estas ventajas se asocia la noción de *“atmósfera industrial”*¹⁴, que se refiere al ambiente propicio para la creación, adaptación y difusión de innovaciones que tiene lugar dada la concentración de empresas especializadas en un territorio. Este estimula el intercambio formal e informal, el aprendizaje y educación mutua, y el surgimiento de un concepto de proceso productivo ligado a la vida social del territorio y no puramente al ámbito técnico (Rodríguez, 2006).

Algunos autores (Pyke, Becattini y Sengenberger) plantean que las externalidades económicas dadas por la proximidad geográfica de un grupo de empresas no son condición suficiente para la configuración de distritos. Explican que también importa la dimensión extraeconómica de estos, referida a factores históricos, culturales y sociales, en cuyo contexto emergen externalidades asociadas a la cooperación y la confianza, que son fundamentales pues la especialización productiva con una fuerte división social

¹⁴ El concepto de atmósfera industrial fue acuñado por Alfred Marshall en sus descripciones de los distritos industriales (Marshall, 1959).

del trabajo requiere de gran coordinación. Es decir, la proximidad geográfica por sí misma no produce automáticamente colaboración, siendo determinante el contexto cultural, histórico y social en que se encuentre inserto el distrito (Rodríguez, 2006).

En el extremo opuesto a los distritos se encuentran los territorios donde se introducen grandes empresas externas. Pero estas opciones no son excluyentes entre sí, pueden darse alternativas en donde se articulen economías locales con empresas multinacionales en un proceso de endogeneización de estas últimas, y constituirse así en vías exitosas de desarrollo ante determinadas condiciones. La existencia de un tejido productivo local consolidado y el establecimiento de vínculos entre planta externa y empresas locales a través de la subcontratación y la formación de redes de intercambio, se cuentan entre las condiciones que permiten que las empresas externas impacten positivamente en el tejido productivo local (Vázquez, 2006).

En suma, desde la perspectiva territorial y endógena, para lograr un desarrollo económico exitoso la organización espacial de la producción debe comprender un sistema de empresas locales innovadoras con un volumen de relaciones tal que le sostenga como sistema, que cuente con una cultura de cooperación inter-empresarial compatible con la competencia manifestada a través de redes tanto formales como informales de intercambio y apoyo mutuo en lo productivo, comercial y tecnológico (implica investigación y desarrollo), y por último, posea una estrategia o proyecto común respaldado por instituciones locales que garanticen el clima de cooperación.

Cabe agregar, que esta propuesta no inhibe la articulación entre el tejido productivo local y empresas o redes internacionales, sino que se abre a esta posibilidad como una forma de introducir dinamismo y competitividad en el sistema productivo local (Rodríguez, 2006). De este modo, el desarrollo económico territorial endógeno puede ser compatible con las inversiones exógenas, y ello dependerá de la generación de estrategias locales para aprovechar las oportunidades que emerjan a nivel global y de no quedarse con la visión limitada de que este fenómeno importa sólo amenazas insalvables.

c) Generación de economías de aglomeración y de diversidad en las ciudades

Junto con la difusión de innovaciones y de conocimiento en el sistema productivo, y la organización flexible de la producción, un tercer factor considerado clave para la generación de procesos de desarrollo económico territorial se refiere a la generación de

economías de aglomeración urbana. Las ciudades son espacios construidos, en donde – desde su dimensión económica – un conjunto de actores toman decisiones de inversión y de localización de actividades productivas. Estos espacios se transforman continuamente, por consecuencia del proceso de aprendizaje y adquisición de conocimiento de sus actores como del establecimiento de redes y cooperación entre ellos. También producto de las estrategias y acciones que cada uno ejecuta para conseguir sus objetivos empresariales y organizacionales. Junto con esto, las ciudades van adquiriendo ventajas asociadas a un mejor y más barato acceso a infraestructura de servicios como energía, comunicaciones, calles y rutas, aeropuertos y puertos, empresas de servicios estratégicos, y un mercado de factores con mayor calificación (Rodríguez, 2006:37).

Se agrega que las ciudades constituyen un medio por excelencia para el desarrollo endógeno por cuanto generan externalidades favorables para el sistema productivo, especialmente si albergan un sistema diversificado por naturaleza potenciador de la dinámica económica. Igualmente, la urbe es un espacio de redes en donde las relaciones entre actores permiten la difusión del conocimiento y estimulación de procesos de innovación y de aprendizaje de las empresas, lo que también es favorable para el desarrollo endógeno. De aquí que las ciudades sean territorios propicios para la emergencia de nuevas empresas, debido a sus potencialidades de desarrollo y a la capacidad de generar externalidades positivas (Vázquez, 2001).

d) Desarrollo de las instituciones

Un cuarto y último factor clave en la generación de procesos de desarrollo económico territorial son las instituciones, entendidas como las “reglas del juego” en la sociedad y en la economía. North explica que las instituciones reducen las incertidumbres de la interacción humana, las que surgen por la complejidad de los problemas a resolver y la información incompleta respecto a la conducta de los otros. Su importancia, en el marco de procesos de desarrollo económico, radica en que brindan un marco de confianza a los agentes locales para que puedan desarrollar sus actividades y planificar a mediano y largo plazo asumiendo riesgos razonables.

El factor institucional se vincula al territorio, en tanto resultado de la trayectoria histórica de cada comunidad o sociedad, que a su vez se liga íntimamente con el espacio territorial donde los procesos se gestan y ocurren. Se sigue que las instituciones se relacionan estrechamente con el concepto de capital social, cuyas diversas

acepciones¹⁵ concuerdan en tres elementos comunes: normas de conducta e interacción, redes de actores y confianza. La confluencia de estos elementos produce un resultado positivo sobre los procesos de acción colectiva y la cooperación, reduciendo la incertidumbre y los costos de transacción, todo lo cual finalmente redundará en impactos beneficiosos para el proceso de desarrollo económico local.

No obstante lo anterior, cabe tener presente que en lugar de ser potenciadoras, en ocasiones las instituciones pueden funcionar como un obstáculo al desarrollo económico del territorio, lo que ocurre cuando se constituyen coaliciones de actores que accionan para mantener un statu quo que les beneficia. Asimismo, cuando actores líderes, instituciones privadas y gobierno local, adoptan estrategias defensivas que buscan amortiguar los problemas asociados a situaciones de retraso económico mediante un rol asistencialista (extensión de redes de protección y del aparato burocrático del estado). Estas estrategias, que pueden ser necesarias en situaciones de emergencia y como paliativo en el corto plazo, conllevan el riesgo de aceptar la condición de subdesarrollo y atraso relativo como un estado permanente. Al mismo tiempo, si los actores locales (públicos y privados) y todo el entramado institucional, entran en esta lógica asistencialista pueden perder el horizonte y no se motivarán para impulsar un proyecto productivo viable a largo plazo que supere las contingencias.

De acuerdo con la definición recogida al inicio de este apartado, el desarrollo económico territorial depende de cuán desarrollado se encuentre el potencial competitivo del sistema productivo local. Es precisamente en este último aspecto en donde inciden la difusión de las innovaciones y del conocimiento, la organización flexible de la producción, la generación de economías de aglomeración urbanas y, el desarrollo de las instituciones. Es decir, el desarrollo económico territorial resulta de la interacción sinérgica de estos cuatro factores, por tanto, deben ser considerados si se busca una interpretación adecuada del fenómeno del desarrollo en cualquier territorio o región (Rodríguez, 2006:9).

Para terminar, cabe destacar que en la perspectiva territorial endógena el desarrollo económico no se identifica con una visión autárquica que ignore el contexto global en donde se insertan las economías. Por el contrario, lo reconoce no sólo como una fuente de amenazas sino que también de oportunidades que pueden ser valiosas si la región

¹⁵ (Bourdieu, 1985), (Coleman, 1990), (Putman, 1993), (Banco Mundial en CEPAL, 2004), (BID, 2001) todos en (Rodríguez, 2006:36-37).

en cuestión gestiona inteligentemente sus recursos territoriales a través de una estrategia de desarrollo que represente la visión de todos sus actores.

3.2. Crecimiento, pobreza y desigualdad

El enfoque de desarrollo económico territorial se basa en que las empresas de menor tamaño son actores generadores de una considerable proporción de empleos a nivel local, en consecuencia, desempeñan un papel importante para el dinamismo de la economía y la difusión del crecimiento en el territorio al que pertenecen. De aquí la relevancia de revisar la evidencia empírica respecto de la relación del crecimiento con otras variables claves como la pobreza y la desigualdad, pues al impactar positivamente en éstas contribuye al desarrollo socio-económico de una numerosa parte de la población.

El crecimiento puede ser entendido como la evolución del nivel promedio de ingresos de la población, variable que se asocia al bienestar de la misma en tanto es una medida de la capacidad de los hogares para acceder al consumo de bienes y servicios (Beccaria, 2007). De este modo, el crecimiento tendrá un impacto sobre la pobreza en la medida que afecte el nivel de ingreso de la población con menor ingreso.

Hay estudios que muestran la importancia del crecimiento para reducir la pobreza, pero también que no es suficiente dada la relación contemporánea de esta asociación con el nivel de desigualdad económica. Los resultados de un estudio realizado por Chen y Ravallion (2000) para 65 países en desarrollo muestran que hay una relación directa entre el crecimiento del consumo promedio del quintil más pobre de la población y el crecimiento promedio del consumo per cápita. Asimismo, este último presenta una relación inversa respecto de la proporción de personas que viven con menos de un dólar diario (medido en paridad de compra) (Lustig y otros, 2002).

Utilizando una base de datos con países mayoritariamente latinoamericanos y caribeños, Foster y Székely (2001) investigan la relación existente entre la media generalizada de crecimiento y la pobreza, encontrando que la población extremadamente pobre se beneficia muy poco del crecimiento. Este hallazgo es consistente con los resultados obtenidos por Dollar y Kraay (2000), quienes al analizar un panel de datos de 80 países para cuatro décadas obtienen que el ingreso del quintil

más pobre de la población tenía una relación de uno a uno con el crecimiento en general (Amarante y de Melo, 2004).

Cabe agregar que la rapidez con que el crecimiento reduce la pobreza depende tanto de la distribución inicial del ingreso como de su evolución en el tiempo. Al respecto, se muestra que en países con un Gini de alrededor de 0.6, el crecimiento reduce la pobreza a la mitad de la velocidad que en países con un Gini de alrededor de 0.2. Es decir, la eficiencia del crecimiento promedio en reducir la pobreza también depende de cómo cambia la distribución a medida que el crecimiento ocurre. Ejemplos en este sentido son México y Costa Rica. Mientras en el primero el ingreso per cápita real aumentó en un 4.8% por año durante 1996-1998 manteniéndose la pobreza extrema casi igual, en el segundo, un aumento de apenas un 1% por año en el ingreso per cápita real durante 1990-1998 fue acompañado por una significativa caída de la pobreza (Lustig y otros, 2002).

Deininger y Squire (1998) construyeron un panel de datos con observaciones para 108 países para estudiar la relación entre crecimiento del ingreso y cambios en el coeficiente de Gini, encontrando una correlación insignificante para toda la muestra, así como para submuestras asociadas a características de los países (ricos o pobres, igualitarios o desiguales, de crecimiento rápido o lento). La conclusión a la que llegaron fue que la relación inequidad y crecimiento, más que arrojar una ley universal, presenta una evolución en la que inciden sus condiciones iniciales y posiblemente las políticas implementadas (Mideplan, 2001).

En el caso de Chile, éste registra un rápido crecimiento entre 1990 y 1998 con una tasa promedio anual de 7,2% que se reduce en 1999 afectado por la crisis asiática. Posteriormente se reanuda con un promedio anual de 3,1% entre 1999 y 2004, acompañado de tasas de desempleo que se mantienen sobre el 8%, lejos de la más baja registrada en 1997 (de 6,1%). Paralelamente, la pobreza disminuía llegando en 2003 (18,78%) a menos de la mitad de la existente en 1990 (38,64%). No obstante, la distribución del ingreso no experimentó un desempeño en la misma dirección. El coeficiente de Gini no muestra un cambio significativo en materia de mejora distributiva durante los mismos años, apreciándose más bien una participación mayor de los cuantiles más altos en el total de ingresos autónomos, según el Índice de Theil (Santibañez, 2006).

Al descomponer el indicador de pobreza entre efectos de crecimiento y distribución con el método Datt-Ravalion, para el período comprendido entre 1990 y 2003 en Chile, se

reitera lo que han mostrado antes otros estudios en cuanto a la importancia del crecimiento en la reducción de la pobreza. Esto es, un 85,7% de la disminución de la pobreza en el período indicado se explica por el efecto crecimiento (Santibañez, 2006).

En un estudio desarrollado en Chile se concluye que en aquellas comunas rurales con distribución del ingreso inicial muy desigual, se requieren variaciones muy significativas del ingreso promedio y/o de la desigualdad para reducir la pobreza. En la misma línea, se detectó que la desigualdad inicial impacta negativamente en el crecimiento del ingreso promedio de las comunas chilenas con alta ruralidad (Betancor y otros, 2008).

Parafraseando a Ravallion, en suma, se puede decir que el crecimiento puede ser un instrumento importante en la tarea de disminuir la pobreza, sin embargo, aún con las mismas tasas de crecimiento pueden obtenerse resultados distintos, en lo cual incide el nivel de desigualdad inicial como sus variaciones en el tiempo. Kraay permite reforzar esta idea al señalar que la importancia del crecimiento para la reducción de la pobreza va declinando mientras más alejados se encuentren los pobres de la línea de pobreza, situación en la que son más sensible a los cambios en la distribución del ingreso.

3.3. Desarrollo económico territorial y políticas públicas¹⁶

Las políticas regionales tradicionales de los años sesenta entendían al desarrollo territorial como un resultado de la difusión del crecimiento en el centro hacia la periferia. En cambio, las de desarrollo económico territorial lo entienden como un proceso endógeno, dependiente de la iniciativa local para el aprovechamiento de las oportunidades del entorno (González, 2008:9).

La estabilidad macroeconómica permite la creación de un contexto favorable, al disipar incertidumbres vinculadas a la inflación, reducir al mismo tiempo la inestabilidad financiera y cambiaria. Las reformas macroeconómicas, si bien son necesarias para lograr un mayor control en aquellos equilibrios básicos y para el funcionamiento de los mercados, no parecen ser suficientes para lograr mejorar el nivel de vida y desarrollo humano del conjunto de la población, por tanto, el ajuste estructural no puede limitarse a esto. Se requiere acompañar estos esfuerzos con otro conjunto de políticas de nivel

¹⁶ Este apartado se desarrolla en base a los planteamientos de Francisco Alburquerque, uno de los máximos exponentes del pensamiento regionalista europeo (Alburquerque, 2001), (Alburquerque, 2004a) y (Alburquerque, 2004b).

microeconómico¹⁷, así como de adaptaciones socio-institucionales desde el nivel mesoeconómico¹⁸, a fin de estimular la creación de espacios de concertación estratégica de actores públicos y privados, para la construcción de territorios innovadores y competitivos, capaces de interactuar como ganadores en el sistema económico globalizado.

No se puede suponer que la introducción de innovaciones productivas y organizativas en el conjunto del tejido empresarial existente en cada país, es posible de lograr mediante la inserción de algunos segmentos dinámicos en el núcleo globalizado de la economía mundial. El conjunto de empresas existentes en los diferentes territorios y sistemas productivos locales se componen mayoritariamente por empresas de pequeña dimensión, que no suelen disponer de una oferta territorial adecuada de infraestructuras básicas y servicios empresariales avanzados, por lo cual los eslabonamientos externos no garantizan una suficiente difusión del progreso técnico hacia las mismas.

Los países con menor desarrollo favorecen con sus escasos recursos a las grandes empresas, en comparación con las micro y pequeñas empresas que necesitan más apoyo, porque las primeras pueden insertarse con mayor éxito en mercados internacionales. Por el contrario, otros países con niveles de desarrollo alto, como es el caso de EE.UU., adoptan posiciones proactivas y discriminan positivamente hacia las empresas de menor tamaño para reducir las dificultades que estas enfrentan. Esta discriminación consiste en darles prioridad a los abastecedores de pequeña dimensión local, tratando de que cubran estándares de calidad y de competitividad. El desarrollo de estas es de enorme importancia para la construcción de un sistema económico más competitivo, por ello debe ser considerado como un área estratégica de la política de desarrollo nacional, cuya base es el desarrollo local.

Las PYMES desempeñan un papel decisivo no sólo para promover el empleo, sino para garantizar el dinamismo de los mercados y el reforzamiento de la estabilidad social de los países. Dada esta relevancia, para el enfoque de desarrollo económico local es importante que las políticas territoriales de fomento productivo de las PYMES incorporen una dimensión territorial y que no sean de carácter genérico. Es crucial para

¹⁷ El nivel microeconómico es el ámbito en donde se introducen los cambios tecnológicos factibles y necesarios para potenciar el aparato productivo local. En este espacio se produce la gestión empresarial, la gestión de la innovación, las redes de cooperación empresarial y tecnológica, la interacción de proveedores, productores y usuarios (Silva, 2005; Albuquerque, 2004b).

¹⁸ El nivel mesoeconómico es el ámbito en el que tanto el sector público como los agentes privados empresariales y el conjunto de la sociedad local, deben ser capaces de abrir espacios de concertación estratégica para construir la institucionalidad político-administrativa que respalde el desarrollo local (Albuquerque, 2004b:16).

impulsar el desarrollo económico local, la construcción de una oferta territorial apropiada de servicios de desarrollo empresarial para este tipo de empresas, entre otros, *“servicios de información tecnológica y de mercados, de innovación de productos y procesos productivos, de capacitación técnica y gestión empresarial, de cooperación entre empresas, de comercialización y control de calidad, y de asesoramiento financiero”* (Alburquerque, 2004^a:165).

Además del acompañamiento técnico y de capacitación, es fundamental para consolidar y ampliar el apoyo a los proyectos de las empresas de menor tamaño, el facilitarles el acceso a líneas de crédito que superen las dificultades que les imponen las líneas de financiamiento de mediano y largo plazo, las que tienen relación con la orientación principal según criterios tradicionales de rentabilidad de las actividades económicas apoyadas, lo cual deja fuera a muchas unidades productivas por no reunir las condiciones exigidas por falta de avales bancarios, pequeño volumen de venta anual, entre otros requisitos.

En otro frente, para el desarrollo económico local es importante el fortalecimiento de las instancias institucionales de representación de los gremios y asociaciones empresariales, de modo que transiten desde entidades con perspectiva sectorial a una con visión de los eslabonamientos productivos existentes, centradas en el apoyo y la promoción de los sistemas productivos locales en temas relacionados con el desarrollo tecnológico, la información de mercado, entre otros. Al mismo tiempo, deben prepararse para participar, junto con el gobierno local, en la definición de los grandes objetivos y proyectos de desarrollo regional.

Superar cuanto antes el desencuentro existente entre la oferta de capacitación de universidades y centros formativos y las necesidades de innovación en los diferentes sistemas productivos locales, es otra cuestión de importancia para el desarrollo económico local. En este sentido, es fundamental que las entidades educativas, universitarias y de investigación científica y tecnológica se incorporen activamente a las iniciativas de desarrollo económico local, de modo que se puedan construir nexos entre la oferta de conocimiento y sus clientes finales o demandantes en los diferentes sistemas productivos locales.

De otra parte, para el enfoque de desarrollo económico territorial, la complementariedad entre el sector público y el privado es necesaria para el impulso y promoción de procesos de desarrollo locales. En esta línea, a la gestión pública territorial le

corresponde la función de crear condiciones de infraestructura básica y servicios de desarrollo urbano para que el sector privado empresarial asuma su papel dinamizador de la actividad productiva. La dotación de infraestructura básica según los requerimientos de desarrollo económico local constituye una necesidad ya que, en ocasiones, la existente responde casi exclusivamente a la lógica de las actividades protagonizadas por las grandes empresas, lo cual no asegura la necesaria interconexión de los sistemas productivos locales, lo que se traduce en desvinculación de las áreas productivas entre sí y con los principales centro de distribución y comercialización.

A lo anterior cabe agregar que el *'apoyo a la producción'* no puede quedarse sólo en la realización de infraestructura de saneamiento básico, urbanismo, caminos, riego, salud o educación, sin considerar la importancia de los mercados de factores y servicios estratégicos para el desarrollo de las empresas de menor tamaño en los distintos sistemas productivos locales. Las inversiones de carácter institucional y de naturaleza intangible, como es la construcción de redes de actores locales, necesitan ser atendidas por los fondos de inversión, pues son tan importantes para la construcción de entornos territoriales innovadores como lo son las inversiones en infraestructura y telecomunicaciones, ya que en conjunto permiten establecer las principales condiciones para lograr la competitividad sistémica territorial.

Para dar lugar al desarrollo económico local, por otra parte, se requiere complementar los fondos de inversión social con los de fomento productivo, pues es erróneo pensar en ocuparse de este último sólo cuando hayan sido cubiertas las necesidades de carácter social. Es un contrasentido invertir en instalaciones de salud, educación, en habitabilidad, etc., si las personas se ven empujadas a emigrar por la falta de empleo. Hay que abordar ambos focos de política en forma integral, pues muchas de las inversiones sociales son también inversiones en desarrollo, es el caso de la inversión en recursos humanos, crucial en cualquier estrategia de desarrollo.

Cabe reiterar que en la perspectiva del enfoque de desarrollo económico territorial, las políticas de desarrollo productivo y empresarial deben incorporar una dimensión territorial, de modo que la formación de recursos humanos, asistencia técnica, investigación y desarrollo, modernización de la gestión local, y acentuación de la oferta de servicios de apoyo a la producción, se orienten según las necesidades existentes en la base productiva y empresarial de cada ámbito territorial. Este planteamiento se sostiene en que la demanda de modernización del tejido empresarial existente se define

en el ámbito local, por tanto, es a partir de ella que debe construirse la oferta de servicios de innovación y capacitación técnica y empresarial para que sea apropiada a las necesidades de fomento productivo local.

De acuerdo con lo anterior, se postula como necesaria una institucionalidad territorial para el desarrollo económico, cuyo rol no es sustituible por una compleja suma de instrumentos de fomento productivo. De este modo, *“no es lo mismo crear instrumentos desde el nivel central - los cuales pueden ser utilizados por los diferentes territorios -, que impulsar y promover un protagonismo y capacidad mayores de dichos territorios para un mejor aprovechamiento de sus recursos endógenos”* (Alburquerque, 2004a:3).

Si lograr la mayor articulación de la base productiva y el tejido local de empresas es el principal objetivo del desarrollo económico territorial, en el sentido de los argumentos expuestos líneas arriba, Silva (2005) sostiene que entonces es necesaria una base institucional subnacional descentralizada y un activo proceso de planificación estratégica del desarrollo productivo territorial. Pues con esto se da lugar a la definición de prioridades locales, hacia cuya consecución deben orientarse los instrumentos de fomento.

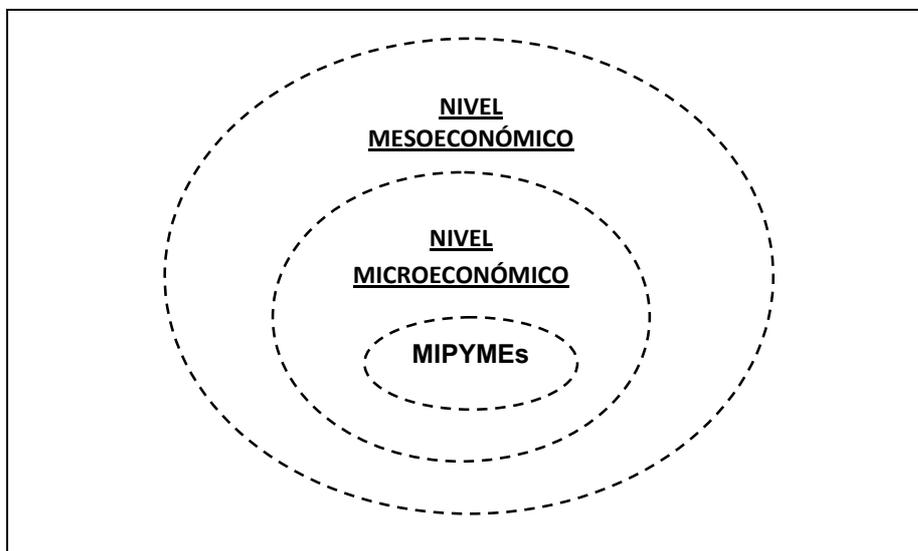
Aún con una mirada centralizada hay buenas razones para definir políticas de fomento productivo territoriales, pues en tanto el desarrollo económico nacional se nutre del crecimiento que alcanzan los diversos territorios, es cada vez más importante que las políticas nacionales de desarrollo se complementen con políticas públicas que estimulen el aprovechamiento de los recursos territoriales endógenos para así poder impulsar procesos de desarrollo basados en las potencialidades de las economías locales. El desarrollo local no es la versión menor del desarrollo; todo lo contrario, el desarrollo local está en la base de todo desarrollo.

3.4. Dimensiones y variables de análisis

A partir de esta aproximación conceptual es posible distinguir dos niveles de análisis, en función de su impacto sobre las MIPYMEs: el micro y el meso económico (ver Figura 1). Mientras que el nivel microeconómico da cuenta de las actividades productivas e innovaciones tecnológicas introducidas en las propias empresas, el nivel meso se refiere al entorno territorial y su menor o mayor disponibilidad a fomentar el desarrollo

económico local. A continuación se presentan un conjunto de variables de análisis en torno a cada una de estas dimensiones.

FIGURA 1: Dimensiones para la Competitividad del Sistema Productivo Territorial.



FUENTE: Adaptación propia en base a (Silva, 2005) y (Alburquerque, 2004).

En el cuadro que sigue se definen las dimensiones, variables e indicadores considerados para elaborar las pautas de entrevistas:

CUADRO N° 1: VARIABLES DE ANÁLISIS NIVEL MICROECONÓMICO

Dimensión 1: Nivel Microeconómico

Ámbito para la introducción de innovaciones tecnológicas y de gestión en las actividades productivas y el tejido empresarial local.

Variables	Definición	Indicadores
1.1. Programas e Instrumentos de fomento productivo.	Valoración de los programas e instrumentos de fomento productivo en relación a las necesidades de apoyo del empresariado local (líneas de apoyo específicas).	Conocimiento de los programas e instrumentos
		Acceso a los programas e instrumentos
		Pertinencia de los programas e instrumentos
		Percepción de las deficiencias de los programas e instrumentos
1.2. Instancias institucionales de representación empresariales locales.	Apoyo a la creación y fortalecimiento de gremios y asociaciones empresariales locales con visión de eslabonamientos productivos, orientados a apoyar y promover la innovación tecnológica y de gestión en sus asociados.	Origen de la Institución de representación empresarial
		Motivaciones para la creación de la institución
		Rol de la institución
		Trayectoria de la institución
		Fortalezas de la institución
		Debilidades de la institución
		Proyección de la institución
1.3. Servicios de desarrollo empresarial tangibles	Valoración de la oferta de servicios tecnológicos, de comercialización, de capacitación técnica y empresarial apropiada a los requerimientos del sistema productivo local.	Acceso a servicios de desarrollo empresarial tangibles
		Calidad de servicios de desarrollo empresarial tangibles
		Motivaciones para usar servicios de desarrollo empresarial tangibles
		Beneficios de usar servicios de desarrollo empresarial tangibles
1.4. Servicios de desarrollo empresarial intangibles	Apoyo a la creación de redes de cooperación empresarial y tecnológica.	Origen de las Redes de cooperación empresarial y/o tecnológica
		Motivaciones para formar la red
		Rol de las redes de cooperación
		Trayectoria de la institución
		Fortalezas de la institución
		Debilidades de la institución
Fortalecimiento institucional		

CUADRO N° 2: VARIABLES DE ANÁLISIS NIVEL MESOECONÓMICO

Dimensión 2: Nivel Meso-económico

Entorno territorial innovador para fomentar el desarrollo del tejido empresarial local, creado por la acción conjunta del sector público, empresarial y otras organizaciones de la sociedad civil.

Variables	Definición	Indicadores
2.1. Visión de desarrollo económico local	Consenso de actores locales respecto de la orientación del desarrollo económico del territorio regional.	Estrategia de desarrollo económico regional
		Origen de la estrategia
		Proceso de formulación de la estrategia
		Nivel de consenso sobre la estrategia
2.2. Política de infraestructura pública	Consistencia de la política de infraestructura pública básica con la visión de desarrollo económico local.	Ejecución de la estrategia
		Existencia de Política de infraestructura pública
		Fuente de la política
		Proceso de formulación de la estrategia
2.3. Oferta local de conocimiento y capacitación	Consistencia de la oferta de conocimiento y capacitación con la demanda del sistema productivo local.	Ejecución de la política
		Participación ciudadana
		Acceso a conocimiento y capacitación
2.4. Redes de actores locales	Consistencia de la oferta de conocimiento y capacitación con la demanda del sistema productivo local.	Pertinencia de la oferta local de conocimiento y capacitación
		Beneficios del conocimiento y/o capacitación
		Origen de las Redes de actores locales
		Motivaciones para formar las redes
2.5. Institucionalidad pública regional de fomento productivo local	Formación de redes de actores locales impulsadas para favorecer el desarrollo productivo del territorio regional (entre empresarios, instituciones de educación e investigación, otras organizaciones de la sociedad civil y sector público).	Rol de las redes de actores locales
		Trayectoria de las redes
		Fortalezas de las redes
		Debilidades de las redes
		Fortalecimiento de las redes
		Autonomía de la institucionalidad regional
2.5. Institucionalidad pública regional de fomento productivo local	Nivel o capacidad de adecuación de la institucionalidad pública regional existente para promover el desarrollo productivo local (organización institucional).	Pertinencia territorial de las acciones institucionales
		Tipo de coordinación (mecanismo)
		Fortalezas de la institucionalidad regional
		Deficiencias de la institucionalidad regional

IV. CONTEXTO DE LAS EMT: POLÍTICAS Y REALIDAD

En este apartado se trata acerca del contexto institucional en el que se desarrollan las EMT y sus características en tanto agentes económicos, tanto a nivel nacional como en la Región de Aysén. Esto permite tener alguna perspectiva de la importancia que estas han tenido desde el punto de vista del Estado y las políticas públicas.

4.1. Marco Jurídico-Legal de las EMT en Chile

A partir del año 2010 entró en vigencia el “Estatuto de la PYMES”, creado con el objetivo de *“facilitar el desenvolvimiento de las empresas de menor tamaño, mediante la adecuación y creación de normas regulatorias que rijan su iniciación, funcionamiento y término, en atención a su tamaño y grado de desarrollo”* (Ley N° 20.416).

Una de las cuestiones que se resolvió con esta ley, fue establecer que se entendería por Empresas de Menor Tamaño a las micro, pequeñas y medianas empresas, en función del monto total de sus ingresos anuales por ventas, servicios y otras actividades del giro. De este modo, se consideran micro, pequeñas y medianas, las empresas con ventas de hasta 2.400, más de 2.400 hasta 25.000 y más de 25.000 a 100.000 unidades de fomento, respectivamente.

Para efectos del Servicio de Impuestos Internos (SII), las empresas de menor tamaño se subclasifican de acuerdo a tramos de venta, quedando de la siguiente forma:

CUADRO N° 3: TRAMOS DE CLASIFICACIÓN DE EMPRESAS SEGÚN SUS VENTAS	
TRAMOS DE VENTAS	VENTAS ANUALES [UF]
1er Rango Micro Empresa	0 - 200
2do. Rango Micro Empresa	200 - 600
3ro. Rango Micro Empresa	600 - 2400
1er. Rango Pequeña Empresa	2400 - 5000
2do. Rango Pequeña Empresa	5000 - 10000
3er. Rango Pequeña Empresa	10000 - 25000
1er. Rango Mediana Empresa	25000 - 50000
2do. Rango Mediana Empresa	50000 - 100000

4.2. Las EMT chilenas en cifras

En la composición de la masa empresarial chilena, las microempresas son las más numerosas, alcanzando a un 78,26% el año 2008. En tanto, el 98,59% de las empresas son Empresas de Menor Tamaño o MIPYMES, siendo sólo un 1,11% grandes empresas. En el período 2004-2008, como se muestra en el Cuadro N° 4, esta distribución ha variado escasamente, sobresaliendo cada año la gran participación de las MIPYMES, cuyas ventas anuales no exceden las 100.000 UF.

CUADRO N° 4: DISTRIBUCIÓN NACIONAL DE EMPRESAS FORMALES, SEGÚN TAMAÑO, PERÍODO 2004-2008*.								
AÑO	MICRO	%	PEQUEÑA	%	MEDIANA	%	GRANDE	%
2004	588.015	81,38	110.413	15,28	16.126	2,23	8.036	1,11
2005	581.720	80,28	116.802	16,12	17.379	2,40	8.716	1,20
2006	586.464	79,81	120.863	16,45	18.056	2,46	9.402	1,28
2007	587.200	78,77	128.493	17,24	19.539	2,62	10.239	1,37
2008	588.404	78,26	132.426	17,61	20.475	2,72	10.520	1,40

FUENTE: Elaboración propia en base a publicación "La situación de la micro y pequeña empresa en Chile", OIT, SERCOTEC (2010).

* Se excluyen las empresas sin ventas.

Por nivel de venta (ver Cuadro N° 5) se invierte la participación, siendo las grandes empresas las que alcanzan mayor proporción de ventas en 2008 (86,19%), en cambio, las microempresas son las que obtienen menor porcentaje de ventas (1,80%).

Cabe notar que las grandes empresas han ido incrementando sus ventas en el período 2004-2008, en tanto, las microempresas han experimentado un sucesivo retroceso en el mismo periodo.

CUADRO N° 5: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL NACIONAL DE VENTAS ANUALES, POR TAMAÑO DE EMPRESAS, PERÍODO 2004-2008.*				
AÑO	MICRO	PEQUEÑA	MEDIANA	GRANDE
2004	2,74	7,97	7,84	81,46
2005	2,54	7,66	7,67	82,13
2006	2,10	6,51	6,49	84,90
2007	2,16	6,98	7,02	83,84
2008	1,80	5,95	6,06	86,19

FUENTE: Elaboración propia en base a publicación "La situación de la micro y pequeña empresa en Chile", OIT, SERCOTEC (2010).

* Se excluyen las empresas sin ventas.

* Porcentajes calculados a partir de ventas en miles de millones de pesos del año 2008.

Miradas desde los sectores (ver Cuadro N° 6), las empresas de todos los tamaños tienen mayor presencia en Comercio y Hotelería, siendo las microempresas las con mayor participación en este sector (45,10%). Servicios Financieros es el sector que secunda la mayor concentración de empresas de todos los tamaños, con una presencia más baja de microempresas. Éstas, a su vez, tienen menor peso en Electricidad, Gas y Agua y en Minería, sectores donde la baja concentración de empresas es transversal.

CUADRO N° 6: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL NACIONAL DE EMPRESAS FORMALES, POR SECTOR Y POR TAMAÑO DE EMPRESAS, AÑO 2008*				
RUBRO	MICRO	PEQUEÑA	MEDIANA	GRANDE
Agricultura y Pesca	10,08	10,26	7,44	4,88
Minería	0,39	0,90	1,26	1,78
Industria	7,36	10,25	12,61	15,76
Electricidad, Gas y Agua	0,16	0,28	0,50	1,31
Construcción	5,10	9,06	10,16	9,95
Comercio y Hotelería	45,10	32,42	32,60	31,48
Transporte	10,36	8,56	6,59	6,49
Servicios Financieros	12,58	19,78	22,42	23,92
Servicios Personales y Sociales	8,78	8,48	6,42	4,41
Sin Clasificar	0,09	0	0	0
Total	100	100	100	100

FUENTE: Elaboración propia en base a publicación "La situación de la micro y pequeña empresa en Chile", OIT, SERCOTEC (2010).

* Se excluyen las empresas sin ventas.

La participación de las Empresas de Menor Tamaño en el empleo nacional (como se muestra en el Cuadro N° 7), alcanza al 70,44%, liderando en este aspecto las microempresas que generan el 41,34 %. En tanto, las grandes empresas generan el 20,10% del mismo.

Cabe señalar que las MIPYMES generan el 70,44% del empleo total y un 60,24% de los empleos remunerado, frente a un 28,09% de las grandes empresas. En tanto, los trabajadores en calidad de familiares no remunerados como los por cuenta propia, se ubican mayoritariamente en microempresas.

TAMAÑO	TCP (1)	POE (2)	EMPLEADOS REMUNERADOS	FAMILIAR NO REMUNERADO	TOTAL	%
MICRO (3)	1.289	146.130	811.510	53.270	2.300.697	41,34
PEQUEÑA (4)	71	33.268	886.739	762	920.840	16,54
MEDIANA (5)	0	7.816	690.505	757	699.078	12,56
GRANDE (6)	0	4.483	1.114.020	393	1.118.896	20,10
NO SABE	48.498	1.296	462.629	4.960	526.383	9,46
TOTAL	1.338.356	201.993	3.965.403	60.142	5.565.894	100,00

FUENTE: Publicación "La situación de la micro y pequeña empresa en Chile", OIT, SERCOTEC (2010).

(1) Trabajador por cuenta propia.

(2) Patrón o empleador.

(3) Entre 1 y 9 trabajadores.

(4) Entre 10 y 49 trabajadores.

(5) Entre 50 y 199 trabajadores.

(6) 200 y más trabajadores.

4.3. Las empresas en la Región de Aysén

La región de Aysén concentra el 0,74% de las empresas del país, masa empresarial que se compone en un 84,9% por microempresas, seguidas por las pequeñas que alcanzan a un 13,3%. Las grandes empresas, en tanto, corresponden sólo a un 0,29%.

TIPO DE EMPRESA	N° EMPRESAS	% del total
MICROS	4.747	84,90
PEQUEÑAS	744	13,30
MEDIANAS	84	1,50
GRANDES	16	0,29
TOTAL	5.591	100,00

FUENTE: Elaboración propia en base a sistema de búsqueda estadística del SII.

(1) Se excluyen las empresas registradas sin ventas por el SII, las que corresponden a 871 empresas.

De otra parte, en el Cuadro N° 9 se muestra que las empresas de la región de Aysén se concentran mayoritariamente en el rubro **comercio**, el que alcanza a un 31,93%, seguido por las relacionadas con el agro (Agricultura, ganadería, caza y silvicultura) que alcanzan a un 13,76%. Los rubros restantes tienen una participación individual inferior al 10%, siendo el con menor peso el correspondiente a suministro de electricidad, gas y agua.

CUADRO N° 9: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE EMPRESAS EN LA REGIÓN DE AYSÉN, POR RUBRO, AÑO 2008.	
RUBRO	% del total
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	7,06
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0,28
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	13,76
Comercio al por mayor y menor; reparación de vehículos automotores y enseres domésticos	31,93
Construcción	9,37
Enseñanza	0,51
Explotación de minas y canteras	0,31
Hoteles y restaurantes	7,01
Industrias manufactureras metálicas	1,85
Industrias manufactureras no metálicas	4,17
Intermediación financiera	0,61
Otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales	7,86
Pesca	1,30
Servicios sociales y de salud	0,93
Suministro de electricidad, gas y agua	0,26
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	9,88
Sin información	2,90
TOTAL	100

Fuente: Elaboración propia en base a información del Servicio de Impuestos Internos.

4.4. Los instrumentos de fomento productivo en Chile

En Chile existe una importante gama de instrumentos de fomento productivo, organizados sectorialmente. Esto es, distintos Ministerios tienen bajo su alero organismos públicos que disponen de servicios e instrumentos para fomentar y apoyar la creación y el desarrollo de las empresas del país, especialmente aquellas de menor tamaño (micro, pequeñas y medianas). Esta política de fomento productivo es definida “desde arriba”, con aplicabilidad en todo el territorio nacional y ejecutada mediante la desconcentración de una institucionalidad de carácter nacional.

En el esquema que sigue se representa la red de organizaciones encargadas de la ejecución de tales instrumentos, la cual es coordinada por el Ministerio de Economía, el que a su vez ejecuta parte de ellos mediante organismos de su dependencia.

CUADRO N° 10: ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CONFORMAN LA RED FOMENTO PRODUCTIVO DE CHILE.		
MINISTERIO	ORGANISMO PÚBLICO	N° DE INSTRUMENTOS¹⁹
MINISTERIO DE ECONOMÍA	Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)	90
	Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)	37
	Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA)	1
	Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)	2
	Subsecretaría de Pesca (Programa de Apoyo a Actividades de Pesca Artesanal)	1
	Comité de Producción Limpia (CPL)	
MINISTERIO DE AGRICULTURA	Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	32
	Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)	2
	Corporación Nacional Forestal (CONAF)	2
	Comisión Nacional de Riego (CNR)	2
	Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA)	1
	Fundación para la Innovación Agraria (FIA)	12
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	5
MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	Servicio de Capacitación y Empleo (SENCE)	5
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	ProChile (Programa de Fomento de Exportaciones Chilenas)	4
MINISTERIO DE MINERÍA	Programa de Fomento de la Pequeña y Mediana Minería	1
	Empresa Nacional de Minería – ENAMI (Desarrollo Minero, Beneficio de Minerales e instrumento de Fundiciones y Refinería)	8

FUENTE: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía de Chile (www.economia.cl); publicación “La situación de la micro y pequeña empresa en Chile”, OIT, SERCOTEC (2010), SERCOTEC y OIT (2010:40-41) y, páginas web de las instituciones correspondientes.

A las instituciones públicas anteriores se suman otras que, si bien no cuentan con instrumentos propios y específicos de fomento, participan en la red colaborando en el fomento de actividades productivas a través de convenios que establecen con los organismos públicos que se muestran en el Cuadro N° 10. Éstas son las que siguen:

- Gobiernos Regionales (financiamiento de proyectos de inversión en fomento productivo a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Provisión FIC-R)
- BancoEstado
- Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)
- Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Mujer (PRODEMU)
- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)
- Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT)
- Chile Califica (Sistema de Educación y Capacitación Permanente)

Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDPs)

Cabe agregar que a partir del año 2006, por iniciativa originada en el nivel central, se crearon las ARDPs a nivel nacional, instalando una en cada región. Entre otros, estas tienen el objetivo de facilitar la coordinación territorial de la oferta de fomento productivo y articular iniciativas de interés público y privado con impacto territorial.

El gobierno de la Presidenta Bachelet, en su oportunidad planteó que tanto las desigualdades entre el dinamismo económico de las regiones, como las dificultades que experimentaban las empresas de menor tamaño para su desarrollo, eran parte de los obstáculos que el país enfrentaba para lograr un crecimiento que favorezca mayores niveles de equidad²⁰.

En tal sentido, con la creación de las ARDPs se buscaba *“contribuir a la superación de dichas debilidades, desarrollando e implementando desde el nivel subnacional un modelo público-privado de apoyo a las empresas de menor tamaño y desarrollo relativo, coordinando los esfuerzos de los principales actores e instrumentos de fomento que promueven la competitividad de las MiPyME chilenas en las 13 regiones del país”*²¹.

Programa Chile Emprende

El Programa Chile Emprende es la propuesta más relevante formulada hasta el momento para avanzar en el desarrollo económico territorial, desde la perspectiva de las micro y pequeñas empresas. Su creación se remonta al año 2001, producto de la iniciativa de tres directores nacionales de instituciones relacionadas con el fomento productivo – Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), a los que se sumó posteriormente el Servicio de Capacitación (SENCE) – que concordaron en la necesidad de intentar una nueva forma de abordar la temática, lo que materializaron con el Programa Emprende Chile. La estrategia de intervención se basó en una gestión público-privada con el objetivo de desarrollar oportunidades de negocio y empleo a partir del potencial de las micro y pequeñas empresas y de los territorios específicos donde estas operaban (Lanzarotti, 2004).

²⁰ Documento conceptual del proyecto de formulación del Programa de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo.

²¹ Idem.

Posteriormente, las instituciones fundadoras iniciaron las actividades del programa convocando a sus respectivas direcciones regionales en todo el país para que, según criterios establecidos en instancias centrales, postularan un territorio intraregional en el cual realizar el programa. Fue así como se incorporaron al programa 10 territorios: la provincia de Huasco en la Región de Atacama; el Valle del Limarí en la Región de Coquimbo; la provincia de San Antonio en la Región de Valparaíso; una agrupación de comunas en la zona Norponiente y otra en la zona Sur en la Región Metropolitana; el Secano Libertador comprendido por el Secano Costero e Interior de la Región de O'Higgins; Maule Sur en la Séptima Región; el Cluster Forestal de La Araucanía y Araucanía Andina en la Región de La Araucanía; y el territorio de Chiloé en la Región de Los Lagos (Lanzarotti, 2004).

Al finalizar el año 2004, en los 10 territorios habían sido constituidos y se encontraban operando Consejos Público Privados de Desarrollo, entre cuyos integrantes se contaban empresarios, municipios y direcciones regionales de servicios, tanto de los que fundaron el programa como de otros servicios sectoriales relacionados con los ámbitos productivos abordados en los territorios (turismo, pesca artesanal y actividad forestal). El grado de madurez de estos consejos que debían conducir un proceso de desarrollo, difería entre ellos e inclusive algunos aún estaban a medio camino de alcanzar la meta de componerse en un 50 por ciento con actores del ámbito privado y en el restante 50 por ciento del público (Lanzarotti, 2004).

La primera tarea de estos consejos fue establecer un conjunto de acuerdos vinculantes de corto y mediano plazo en torno a un proyecto compartido de futuro y plasmarlos en un plan estratégico de desarrollo económico territorial, para posibilitar a las micro y pequeñas empresas su conexión con oportunidades. Para apoyar esta labor, el Programa Emprende Chile aportó a los territorios un profesional con dedicación completa para se encargara de gestionar sus acuerdos, en calidad de gerente (Lanzarotti, 2004).

A fines de 2004 esta iniciativa fue dotada de una nueva institucionalidad con la creación de la Comisión Asesora Presidencial para la Gestión del Programa Chile Emprende²², a la que el Ministerio de Economía debía prestar el apoyo técnico y administrativo que

²² El Programa Chile Emprende fue institucionalizado a partir del Decreto N° 290 del Ministerio de Economía del 2 de diciembre de 2004 que creó la Comisión Asesora Presidencial para la Gestión del Programa Chile Emprende, previo Instructivo Presidencial del 30 de noviembre del mismo año que dispuso su ejecución en los niveles regional, subregional y local. Su concreción definitiva se produjo en la Ley de Presupuesto de 2005.

fuera necesario. La Secretaría Ejecutiva de esta recayó en el Gerente General de SERCOTEC y se formó un Directorio denominado Directorio del Programa Chile Emprende para que actuara como instancia de coordinación y facilitara la concertación interinstitucional que exigiera su implementación. Este último, además del Gerente General de SERCOTEC, fue integrado por el Director Ejecutivo del FOSIS, el Director Nacional de INDAP, el Director Nacional del SENCE, el Jefe de la División de Desarrollo Regional de la SUBDERE, el Gerente de CORFO y un profesional designado por el Ministerio de Economía (Rufián, 2009).

El objetivo de esta nueva institucionalidad es promover a las micro y pequeñas empresas en territorios específicos, a través de alianzas público privadas, que contribuyan a mejorar las condiciones de trabajo y salarios de sus trabajadores, para desarrollar la economía y competitividad de las regiones chilenas mediante mejores ventas, diversificación productiva y consolidación de esas empresas (Fernández, 2009).

Por otra parte, también se dispuso que cada Intendente conformara y presidiera un órgano asesor donde estuvieran representadas las instituciones que formaban parte del programa a nivel nacional, pudiendo convocar a otras que la primera autoridad regional estimara pertinentes. Asimismo, podían invitar a participar a gremios, agrupaciones, asociaciones o redes de micro y pequeña empresa y otras empresas del sector privado, así como representantes del mundo académico y de prestadores de servicios de interés público, para que contribuyan con sus visiones y propuestas a la ejecución del Programa en la región (Rufián, 2009).

El órgano regional debía asumir la coordinación del conjunto de iniciativas y propuestas del Programa Chile Emprende que se desarrollaran en cada región y sus instituciones públicas integrantes aportarían recursos, capacidades y/o gestiones pertinentes para la mejor realización del mismo. En tanto, las orientaciones del Programa en regiones debían tomar en cuenta las proposiciones que al efecto formularan los Gobiernos Regionales (Rufián, 2009).

En los niveles subregionales o territoriales, el Programa debía impulsar mecanismos e instancias público privadas de concertación, cooperación y gestión operativa en torno a objetivos y planes de desarrollo concordados en dichos niveles; orientadas especialmente a la captura de oportunidades de negocio y empleo, con bases en las potencialidades de la micro y pequeña empresa y su eslabonamiento con otras empresas en cadenas de valor. En ellas podían participar, además de las autoridades

públicas competentes o relacionadas con el desarrollo en sus respectivos territorios, gremios, agrupaciones asociaciones y redes de micro y pequeñas empresas y organizaciones de la sociedad civil, otras empresas privadas atinentes, así como los respectivos municipios y asociaciones de municipalidades(Rufián, 2009).

Del Programa Chile Emprende, actualmente participan 39 territorios distribuidos en todas la regiones del país, reuniendo 176 comunas que en conjunto abarcan alrededor de un tercio de la población del país. La conformación de estos territorios corresponde a agrupación de comunas que comparten una relativa afinidad geográfica, social, cultural y productiva, *“bajo el supuesto de que la identidad territorial es un factor clave de competitividad en un mundo globalizado, que permite abordar con mayor éxito los mercados nacionales e internacionales”* (Fernández, 2009:10).

En la perspectiva del desarrollo económico territorial esta iniciativa rescata la idea de conducir procesos orientados por una visión de futuro compartida por los actores locales y basados en los recursos endógenos de cada territorio. Pues da espacio para que empresas, asociaciones o agrupaciones de estas y organizaciones de la sociedad civil participen de los consejos público-privados y tomen parte en la definición del plan de desarrollo económico territorial que en esta instancia se debe definir. Asimismo, se trata de incorporar una nueva lógica de relación, intentando construir un proyecto desde las bases que ordene la oferta de instrumentos de fomento productivo en función de las necesidades y demandas territoriales y con ello desplazar en alguna medida la lógica sectorial tradicional de apoyo a las empresas.

No obstante representar un importante esfuerzo por impulsar procesos de desarrollo en las regiones con un matiz territorial, el Programa Chile Emprende no constituye una propuesta institucional que recoja auténticamente el sentido del enfoque de desarrollo económico territorial. De hecho fue creada a nivel central y se sostiene en organizaciones públicas que permanecen centralizadas. Más bien se aprecia como una instancia de coordinación interinstitucional para hacer más eficiente el apoyo que sectorialmente se dispone para las Empresas de Menor Tamaño.

4.5. Programas y recursos públicos para fomento productivo en la Región de Aysén

Las instituciones seleccionadas para efectos de este estudio, como son CORFO y SECOTEC, disponen de una amplia gama de instrumentos de fomento productivo en todo el país. Sin embargo, en Aysén se baja una reducida parte de ellos dado que los demás por sus requisitos no son aplicables. Así, entre ambas instituciones se observa el siguiente cuadro de instrumentos, transversales a diversos sectores productivos.

CUADRO N° 11: INSTRUMENTOS DE FOMENTO PRODUCTIVO DISPONIBLES EN LA REGIÓN DE AYSÉN AÑO 2010 EN CORFO Y SECOTEC	
INSTITUCIÓN	INSTRUMENTOS
CORFO	Programa de Emprendimiento Local – PEL
	Programa de Desarrollo de Proveedores – PDP
	Fomento a la Calidad - FOCAI
	Fondo de Asistencia Técnica - FAT
	PROFO (Proyectos Asociativos de Fomento)
	Preinversión Eficiencia Energética
	Programa Territorial Integrado - PTI
SECOTEC	Capital Semilla, línea de financiamiento de Empresas
	Capital Semilla, línea de financiamiento de Emprendimientos
	Iniciativas de Desarrollo de Mercados
	Capacitación de empresarios/as y emprendedores/as en temáticas de formación y desarrollo empresarial.
	Programa de acceso a créditos y seguros para MIPES
	Puntos MIPES
	Programa de articulación de redes de apoyo público-privadas
	Programa de fortalecimiento de asociaciones empresariales y gremiales.
	Ferías Libres
	CREA (Programa nacional de artesanía y diseño)
	Programas Especiales
	Preinversión

FUENTE: Transparencia CORFO y SECOTEC

El Gobierno Regional de Aysén, si bien no tiene líneas de fomento productivo, ha destinado recursos del FNDR a este fin, realizando transferencias para complementar aquellos asignados centralmente a los instrumentos o programas existentes en instituciones de la red de fomento del Estado y cuyos objetivos son de su interés.

En Aysén, la información acerca de los recursos que se destinan a fomento productivo está muy dispersa, es manejada en forma aislada por cada institución que la genera, e

inclusivo dentro de una misma no se encuentra sistematizada, todo lo cual dificulta su obtención. Como no existen datos compilados, en términos globales no es posible saber a costos razonables a qué tipo de empresas y sectores productivos se destinan mayores recursos y con qué fines (inversión activos fijos, capitales semilla, investigación, etc). Sin embargo, cabe precisar que a nivel nacional los instrumentos y programas de SERCOTEC están orientados a apoyar a micro y pequeñas empresas, en tanto, el 97% de los de CORFO se destinan a ayudar a las mismas, agregando a medianas empresas²³.

No obstante lo anterior, en el caso del Gobierno Regional se aprecia un sostenido aumento de los recursos que transfiere a diversas instituciones de la red de fomento productivo. Como se observa en el Cuadro N° 12, entre 2006 y 2009, ha más que sextuplicado sus aportes, lo cual denota un creciente compromiso para con el desarrollo productivo local.

CUADRO N° 12: TRANSFERENCIA REALIZADAS A INSTITUCIONES DE LA RED DE FOMENTO PRODUCTIVO.				
GOBIERNO REGIONAL DE AYSÉN, PERÍODO 2006-2009				
INSTITUCIÓN	2006	2007	2008	2009
COMISIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONICYT)		-	45.208	
CONICYT - CENTRO INVESTIGACION ECOSISTEMAS REGION DE AYSÉN (CIEP)	100.000	295.190	90.416	183.477
CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN (CORFO) XI REGION	60.000	-	226.040	-
CORFO-INNOVA CHILE	-	-	-	73.872
INNOVA CHILE REGIÓN DE AYSÉN	-	-	271.248	215.202
PROCHILE REGION DE AYSÉN	-	-	35.217	34.000
FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSION SOCIAL (FOSIS)	-	-	-	54.034
SERVICIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA (SERCOTEC)	165.000	-	56.962	340.426
INSTITUTO DESARROLLO AGROPECUARIO XI REGION	-	-	11.347	30.587
SEREMI AGRICULTURA XI REGION	-	-	29.369	-
SERVICIO AGRÍCOLA GANADERO (SAG) XI REGION	-	-	178.865	371.345
SERVICIO NACIONAL DE PESCA (SERNAPESCA)	-	-	325.497	119.149
SERVICIO NACIONAL DE TURISMO (SERNATUR) XI REGION	-	-	262.206	322.303
UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE, VALDIVIA	-	-	93.779	358.451
OTROS - GOBIERNO REGIONAL DE AYSÉN	-	18.950	-	-
TOTAL	325.000	314.140	1.626.155	2.102.846

FUENTE: Elaboración propia en base a información de transparencia Gobierno Regional de Aysén.

* Las cifras corresponden a miles de pesos del año 2006.

²³ Páginas web www.sercotec.cl y www.corfo.cl.

Normas excepcionales.

En Aysén existen algunas normas de carácter excepcional²⁴, cuyo objetivo es promover la instalación y desarrollo económico de esta y otras regiones. Entre estas se encuentran la Ley N° 19.606 conocida como “Ley Austral”, en la cual se establecen incentivos orientados a estimular el desarrollo económico de las Regiones de Aysén y de Magallanes y de la Provincia de Palena. Su público objetivo son los contribuyentes que declaren Impuesto de Primera Categoría de la Ley de Impuesto a la Renta, por las inversiones que efectúen en las Regiones XI y XII y en la Provincia de Palena de la X Región, destinadas a la producción de bienes o prestación de servicios en estos territorios.²⁵

Además existen otras normas de excepción, pero con carácter general, lo que significa que son aplicables al conjunto de regiones consideradas extremas:

- a) Bonificación a la mano de Obra, ex DL 889 y ex Ley N° 19853.
- b) Fondo de desarrollo de las Zonas Extremas, ex DFL 15.
- c) Ley de Zonas Francas, DFL N° 2 de Hacienda.

²⁴ Existen dos tipos o conjuntos de normas de excepción: aquellas que tienen un carácter particular y otras de tipo general. Las primeras recogen las particularidades y ventajas de una región determinada y buscan su desarrollo por la vía de establecer franquicias, subsidios o bonificaciones, las segundas son de aplicación general para el conjunto de las regiones extremas.

²⁵ Este beneficio sólo se otorga a las inversiones en bienes por un monto superior a 2.000 ó 1000 Unidades Tributarias Mensuales (UTM), según sean las comunas en que se materialice la inversión y corresponde a un porcentaje sobre la inversión realizada. La vigencia de este beneficio es hasta el 31 de diciembre de 2011.

V. PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

El enfoque de Desarrollo Económico Territorial, que sustenta este trabajo, releva la importancia del territorio y de sus actores para impulsar procesos de desarrollo sostenidos. De ahí, por una parte, el interés por indagar en la Región de Aysén - a través de las percepciones, expectativas y experiencias de los actores locales - aspectos distintivos de su realidad que no han sido considerados en el diseño de los programas e instrumentos de fomento productivo y que tengan alguna incidencia en la pertinencia de ellos para con el territorio. Por otra parte, también el interés en indagar acerca de los elementos que configuran el contexto meso y micro-económico del sistema productivo de la misma región.

En este capítulo, se presentan y discuten los resultados de este estudio. Cabe recordar que estos se basan en entrevistas realizadas a 17 actores locales, pertenecientes al eje Balmaceda-Puerto Chacabuco y al Territorio Emprende de la Cuenca Palena-Queulat. En este sentido, en una primera parte, se expone acerca de la visión estratégica de la región y del rol de los actores locales y gobierno central en su definición y aplicación. En una segunda parte, se presentan aquellos aspectos o condiciones locales que no han sido considerados para la ejecución de los programas e instrumentos de fomento, como así mismo características del empresariado local relevantes para efectos de políticas de fomento productivo.

5.1. Desarrollo económico local en Aysén: ¿existe una visión estratégica?

Si bien en la Región de Aysén no existe una estrategia de desarrollo local específicamente económica, se formuló una Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) para el período 2010-2030 que incluye la definición de lineamientos para este ámbito. Se trata de una versión actualizada de la que estuvo vigente entre 2000 y 2006.

En el periodo comprendido entre estrategias existió un vacío, dado que el Gobierno de turno - presidido por Michell Bachelet²⁶ - privilegió la definición de un Plan de Gobierno. El 2009 se inició el proceso de actualización de la estrategia, el que concluyó en agosto de 2010 con su aprobación por parte del Consejo Regional de Aysén.

²⁶ El Gobierno de la Presidenta Michell Bachelet Jeria se inició el 11 de marzo de 2006 y culminó el 11 de marzo de 2010.

La Agencia Regional de Desarrollo Productivo (ARDP), a través de su Consejo Estratégico, definió en su Agenda 2009 tres ejes de desarrollo para la región, creándose en este marco Programas de Mejoramiento de la Competitividad (PMC)²⁷ para los clúster de ganadería²⁸, turismo²⁹ y pesca-acuicultura³⁰. Cabe destacar que los dos primeros sectores tienen presencia de micro, pequeñas y medianas empresas, en cambio el último se ha centrado en la producción de salmones donde tienen actividad productiva grandes empresas del rubro³¹.

La pesca artesanal no fue incluida dentro de los ejes productivos estratégicos, pero el Gobierno Regional mantiene entre sus prioridades planificar con perspectiva de largo plazo el manejo del borde costero de la región, integrando este sector. Por su parte, los empresarios del sector han presentado su propuesta a las autoridades para recuperar esta actividad productiva que, según exponen, se encuentra deprimida (Ver recuadro pág. 55-56).

²⁷ Los Programas de Mejoramiento de la Competitividad se aplican a través de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, cuentan con financiamiento del BID y del Gobierno de Chile. Tienen por objetivo promover el mejoramiento del entorno competitivo de un conjunto de empresas representativas de una industria o sector productivo (Documento Conceptual de Proyecto “ Programa de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo”; 2006)

²⁸ El clúster Ganado Aysén busca ser reconocido por proveer al mercado nacional e internacional carnes rojas altamente diferenciadas, principalmente naturales y orgánicas, producto del aprovechamiento de las ventajas medioambientales de la región, del mejoramiento de la productividad y de la existencia de profundas redes de colaboración entre los participantes de la cadena de valor (web www.ganadoaysen.cl)

²⁹ El clúster De Pampa a Fiordos se desarrolla en el eje Balmaceda-Puerto Chacabuco y tiene como misión trabajar en la puesta en valor de los recursos turísticos y abordar mercados que permitan romper la estacionalidad, fortaleciendo las relaciones al interior de la cadena de valor (documento “De Pampas a Fiordos. Programa de Mejoramiento de la Competitividad del turismo en la región de Aysén, 2009. (Web www.ardp.cl).

³⁰ El clúster Patagonia Aysén Puro Salmón se desarrolla en Puerto Aysén y tiene la misión de definir estrategias para superar las brechas de competitividad a través de diversos agentes públicos en acuerdo con la industria productora y proveedora del sector acuícola regional (web www.purosalmón.com).

³¹ En la ERD 2010-2030 se identificaron como principales sectores productivos de la Región de Aysén acuicultura, ganadería ovina, forestal y turismo (Estrategia Regional de Desarrollo de Aysén 2010-2030, Gobierno Regional de Aysén, ILPES-CEPAL)

LA SITUACIÓN DEL SECTOR PESQUERO-ARTESANAL DE AYSÉN EN LA PERSPECTIVA DE SUS EMPRESARIOS

Los pescadores artesanales entrevistados manifiestan que han pasado de ser una dinámica e importante actividad para micro y pequeñas empresas de la región, a una en decadencia que impulsa a muchos de ellos a combinarla con otras para mejorar sus ingresos económicos.

“...cuando la pesca en su momento fue buena, buena... vivíamos bien, prácticamente una estabilidad de vida bien conformada, pero con el tiempo y las políticas del gobierno han ido cambiando con nosotros, se nos han ido restringiendo la captura de cuota y prácticamente hoy en día ya estamos viviendo una crisis bastante complicada en la zona de pesca...” (Usuario Instrumentos de Fomento).

Entre las causas que se atribuyen al actual escenario de la pesca artesanal en Aysén, se alude unánimemente la sucesiva disminución de la cuota de pesca otorgada por la autoridad gubernamental. A su vez, esta acción se señala como una consecuencia de la deficiente fiscalización del organismo estatal encargado respecto del cumplimiento de la cuota por parte de la pesca industrial y a la extracción por pescadores no autorizados de otras regiones que ingresan a la zona de Aysén. Ambos hechos serían la raíz del problema de depredación de los recursos marinos que desencadenan cada vez mayores restricciones para ellos.

Dado el decadente escenario en que se encuentra la pesca artesanal en Aysén, empresarios plantean que su recuperación depende de las políticas que desde el Estado se implementen en tal sentido, proponiendo como primordial la construcción de lo que denominan “columna vertebral de la pesca artesanal”. Esta implicaría inversión pública que provea infraestructura para facilitar el desarrollo de la actividad, incluyendo instalaciones para procesar y almacenar productos.

La propuesta del sector pesquero-artesanal, también plantea la necesidad de incorporar a la explotación artesanal especies actualmente no comercializadas, de modo de intercalar la extracción de recursos durante el año para obtener ingresos permanentes y no depender sólo de una especie con la precariedad en los ingresos que ello les implica.

Junto con lo anterior, como una medida a favor de la conservación de las especies, plantean realizar una “cirugía mayor a la pesca artesanal” para que esta pase de explotar a cultivar los recursos, para lo cual sugieren establecer concesión de parcelas de mar de uso exclusivo para el sector.

Actualmente, algunos empresarios intentan mantenerse en la pesca artesanal alternándola temporalmente con otras actividades o empleos. Otros intentan reconvertirse usándola como un producto turístico.

“...ahora me he visto casi obligado de pescador pasar a hacer otras cosas, por ejemplo trabajo en la leña, en flete, tengo que... porque la pesca no está bueno el sector, se ha decaído mucho, hay pocas empresas que están comprando y las pocas empresas que están comprando, ellos manejan los precios, ya es casi anti-financiable con lo que uno gana diariamente, porque tenemos el problema de la carnada que es sumamente cara, el combustible si aquí vale por ejemplo un litro de bencina \$600, allá te están cobrando \$850 el litro de bencina, donde tenemos que hacer el trabajo, uno viaja 18 horas de aquí hasta Gala, que queda en los límites de la X región casi...”. (Usuario Instrumentos de Fomento)

“Con la crisis de la pesca hemos tenido que de forma casi obligada emigrar a otro rubro, y yo opté por la posibilidad desde hace bastante tiempo atrás, por el 2001-2002, empecé a probar por la parte de turismo, vendiendo mi trabajo como pesca artesanal y mezclándolo con el rubro de turismo rural...la pesca artesanal en la cual yo comencé... prácticamente ya no me es muy rentable, por la cuota que se me entregó por medio del gobierno, y ahora estoy mezclando las dos cosas, se puede decir que un tiempo más ya me voy a dedicar más al turismo que a la pesca”. (Usuario Instrumentos de Fomento)

También, la Región de Aysén cuenta con una Política Ganadera 2009-2020, aprobada por el Consejo Regional, que sería la primera formulada en el país. Asimismo, con una Política de Turismo vigente desde el 2009 para un horizonte de 15 años y, se tiene planeada la elaboración de una política para el sector pesca-acuicultura y una para ciencia e innovación.

Además, en el Gobierno Regional se trabaja en el Programa Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)³², instrumento de planificación que busca regular el uso del territorio para compatibilizar el desarrollo de las distintas actividades productivas.

³² A partir de enero de 2011 se encuentra planeado iniciar la actualización del PROT de Aysén, que se encuentra vigente desde el año 2005, según se informa en la página web del Gobierno Regional www.goreaysen.cl.

De otra parte, con la llegada del nuevo Gobierno, en la región surgió una nueva tarea en torno al Programa para los cuatro años involucrados, donde se busca plasmar las iniciativas que en la perspectiva del ejecutivo son de interés para la región³³. Cabe señalar que su elaboración, encargada al Gobierno Regional, genera una oportunidad para enmarcar tales iniciativas en los lineamientos estratégicos prioritarios para la región. Por tanto, hay un espacio para hacer prevalecer aquellas definiciones estratégicas preestablecidas y concordadas entre actores locales, siendo un desafío para la instancia político-institucional de la región.

Si bien los instrumentos de planificación referidos hasta aquí tienen su génesis en el Gobierno Central, en Aysén se ha tratado de agregarles valor regional. Esto es lo que se aprecia en la ERD, en cuya definición se incorporó un aspecto importante para el territorio como es el contar con lineamientos estratégicos que orienten el desarrollo de la región con perspectiva de largo plazo. Es decir, no encontró eco en esta región la instrucción de la SUBDERE de formular dicho instrumento para el período de 6 años, pues no hacía sentido definirlo a un plazo que consideraron tan acotado, pues - a juicio de actores locales - para lograr avances en desarrollo se requería fijar lineamientos que guiaran las acciones públicas y privadas por un período razonablemente amplio de tiempo.

Con lo anterior, se busca evitar que la visión de desarrollo de Aysén quede expuesta a variaciones sustanciales tras nuevos gobiernos. En adelante, la preeminencia de esta por sobre nuevas intervenciones centralizadas, dependerá de la capacidad político-institucional regional de hacer prevalecer la estrategia local.

Mención aparte cabe hacer al territorio de la Cuenca Palena-Queulat ubicado en el norte de la región, en el cual se está ejecutando el Programa Chile Emprende. La aplicación de éste se inició en un territorio que previamente había definido una línea estratégica de desarrollo en torno al turismo, de modo que el mismo vino a reforzar una decisión local. La ganadería, agricultura y silvicultura se vieron como sectores de subsistencia y de abastecimiento local, con menor potencial para desarrollar iniciativas empresariales y generar ingresos autónomos. En cambio el turismo se vislumbró como un sector que podía generar mayor impacto en la economía del territorio, pues se consideraba más atractivo para mercados externos.

³³ Iniciado el año 2010, en la página web del Gobierno Regional no se ha publicado el documento del Plan de Gobierno de la Región de Aysén, para el período Presidencial de Sebastián Piñera que va entre el 11 de marzo de 2010 y el 11 de marzo de 2014.

Es destacable que la orientación productiva de la Cuenca Palena-Queulat no haya sido producto del Programa, sino de una opción descentralizada. En este caso, la metodología de trabajo de Chile Emprende encontró un terreno fértil para su aplicación y, en tal sentido, una línea de intervención centralizada vino a respaldar un proceso que había emergido desde abajo.

Los sectores de pesca y ganadería no están siendo abordados bajo el Programa Chile Emprende, lo que podría entenderse por la decisión local ya comentada. No obstante, llama la atención que un programa con una visión de territorio, se haya centrado exclusivamente en el turismo, sin abrir en el tiempo la puerta a otras actividades productivas desarrolladas en la misma zona geográfica y que muchas veces son realizadas en forma complementaria por los empresarios locales. De hecho, hay ganaderos que a la vez también se dedican al rubro del turismo, como también pescadores artesanales que combinan su actividad con este último.

En suma, la región de Aysén cuenta con una serie de instrumentos de planificación, de distintos alcances temáticos. Lo expresado por los actores institucionales entrevistados, muestra que la iniciativa central ha sido la impulsora de la ERD de Aysén, como de los demás instrumentos - políticas y planes – que se formularon con anterioridad a la misma. Ello denota cómo las directrices para el desarrollo regional, en el caso particular de Aysén, se han ido definiendo a partir de intervenciones provenientes del Gobierno Central. Es posible que por esto, la gama de instrumentos orientadores y de planificación provoque cierta confusión entre algunos actores locales, quienes suelen referirse a estrategia y plan de gobierno o a políticas y programas (PTI, PMC) como si fueran lo mismo.

Sobre el sector de la pesca artesanal, cabe agregar que sus actores mantienen una permanente exposición y discusión acerca de su potencial para aportar al desarrollo económico territorial, que consideran no ha sido ponderado justamente por las autoridades. Por ello, seguirán persuadiendo para que se les incluya como una actividad relevante económicamente y sean apoyados de la misma forma que se está haciendo con los sectores apoyados con PMC.

Más allá de lo formal, en las palabras de los actores entrevistados se percibe una visión de desarrollo económico, que reafirma la vocación productiva regional en los sectores turismo, ganadería y pesca, con protagonismo de micro, pequeñas y medianas

empresas. Esto, aun cuando una parte de los actores no ha participado formalmente en procesos de definiciones estratégicas para la región.

5.1.1. Rol del Gobierno Central

Como se señala líneas arriba, el Gobierno Central ha impulsado los respectivos procesos de elaboración y actualización de estrategias en la Región de Aysén. Este, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, dispuso que se formulara la ERD que tuvo vigencia entre 2000 y 2006, proceso del que participaron solamente actores institucionales dirigidos y coordinados por un servicio público centralizado como es la Secretaría Regional Ministerial de Planificación (SERPLAC), razón por la cual es calificada como una estrategia “de Gabinete”. De esta forma, se lleva a cabo el diseño del instrumento rector del desarrollo regional, con financiamiento y control centralizado.

En el proceso de definición de la siguiente ERD, actualmente vigente, se advierte una disminución del protagonismo del Gobierno Central. Si bien, éste instruye para iniciarlo, el rol protagónico de dirigir y coordinar que tuvo la SERPLAC anteriormente es ahora desplazado hacia el Gobierno Regional y su División de Planificación y Desarrollo (DIPLADE), en donde se decidió contar con la asesoría del ILPES³⁴ de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para llevar adelante el proceso.

El traspaso del rol de la SERPLAC hacia el Gobierno Regional, también trajo la apertura del proceso de formulación de la ERD a la comunidad regional, al incorporarse la participación de actores de la sociedad civil en su definición. Con esto se introduce un cambio en la manera institucional y centralista que se venía empleando en dicho proceso, para dar paso a otro donde se ha acogido una visión más amplia en términos de actores. En consecuencia, se produjo un avance hacia descentralizar la definición de los lineamientos rectores del desarrollo regional, lo que contribuye a hacerlos más representativos de las aspiraciones locales.

Los Ministerios y los servicios públicos con presencia en la región en alguna medida colaboran desde su lógica centralista con los objetivos estratégicos regionales. En el caso puntual del Ministerio de Obras Públicas (MOP), esto se produce a través de instrumentos como son los convenios de programación, que han servido como mecanismo de coordinación con el Gobierno Regional. En la práctica las instituciones

³⁴ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

negocian la infraestructura que se ejecutará, de manera que el convenio implique consecución de objetivos para ambas. En este marco, por ejemplo, se han ejecutado obras para mejorar la ruta 7 norte de la región y se están construyendo costaneras con fines turísticos en las comunas de Chile Chico, Ibañez y Cisnes.

Fuera de dicho mecanismo de coordinación que, de algún modo, ha favorecido la ejecución de infraestructura pública vinculada a actividades productivas, los entrevistados institucionales no tienen información de que exista una política explícita de tal cartera para beneficio de los sectores productivos prioritarios en la región.

Con la aplicación del Programa Chile Emprende en el territorio Cuenca Palena-Queulat se posibilita un acercamiento entre el MOP y los requerimientos territoriales y con ello se facilita la compatibilización de intereses en materia de infraestructura. En este caso, los actores locales identificaron sitios en el trayecto de la carretera austral de su territorio y solicitaron que en ellos se habilitaran miradores para favorecer la actividad turística. Así, el programa cumpliría un rol de coordinación al intermediar entre un territorio y la red de fomento y demás instituciones públicas.

En otro caso, uno de los entrevistados institucionales manifiesta que han buscado aliados en las Municipalidades y profesionales del Programa Servicio País, para acercar sus instrumentos a usuarios de las distintas comunas. De esta forma se intenta estar más presentes en territorios de la región donde no tienen oficinas de atención a usuarios.

“...los ejecutivos de fomento de las municipalidades se capacitan no solamente para publicitar las herramientas sino que también para que ayuden a postular a los micro y pequeños empresarios... también se capacita a gente de Servicio País, todas las personas que puedan ayudar se trata de capacitar y entregar las herramientas para que ayuden a los micro y pequeños empresarios...” (Actor Institucional)

Las instituciones de la red de fomento son muy centralizadas, prueba de ello es la imposibilidad que tienen las direcciones regionales de flexibilizar operativamente sus instrumentos y ajustarlos a situaciones o características puntuales de la Región de Aysén. Se manifiesta que “todo viene del nivel central” y que, por tanto, no existen excepciones, salvo en casos muy extremos como sería la ocurrencia de desastres naturales. Esta última situación tuvo lugar en la Región de Aysén en el invierno 2010, ocasión en la que el exceso de nieve provocó importantes daños en actividades productivas de la zona, razón por la cual se consideró la extensión de algunas

excepciones que se estaban aplicando en la zona afectada por el último terremoto y tsunami.

En casos en que direcciones regionales de instituciones de la red de fomento han presentado a nivel central las dificultades experimentadas en la operación habitual de sus instrumentos o las reclamadas por usuarios, han sido incomprendidas, descartándose flexibilizaciones. Estas respuestas en la región son recibidas como el reflejo de lo dificultoso que es asimilar la realidad de la región para quienes no la viven en terreno. Pese a ello, en el último año una de estas instituciones ha insistido en socializar permanentemente las dificultades enfrentadas al respecto con sus oficinas centrales, aprovechando todas las instancias posibles para que las internalicen y tengan presentes en el proceso de preparación de la guía de instrumentos próxima.

En último caso, el centralismo que rige las instituciones de la red de fomento y el desconocimiento de dificultades experimentadas por sus oficinas en la región, limita la aplicación de ciertos instrumentos y la cobertura de segmentos de empresas. Sobre cuestiones específicas que destacan los entrevistados al respecto se profundiza en el punto 5.2.2.

En otro aspecto, en la medida que se han sucedido los Gobiernos se ha cambiado la institucionalidad creada para coordinar materias de fomento productivo a nivel regional. Al respecto se mencionan los Comités de Asignación Regional (CAR), los Centros de Coordinación Regional de Fomento Productivo y las actuales Agencias Regionales de Desarrollo Productivo. Se agrega que en el presente Gobierno ya se habla de implementar una nueva institucionalidad, las Corporaciones de Fomento Productivo. Ello impactaría en las líneas de trabajo en funcionamiento, produciendo confusión en actores locales e incertidumbre respecto de las acciones futuras, lo que desalentaría a algunos a sumarse a mesas de trabajo en este sentido. Por último, esta sucesión de cambios generaría quiebres en un proceso que requiere sostenibilidad en el tiempo para lograr avances sustantivos.

5.1.2. Rol de los actores locales

En general, los actores entrevistados en Coyhaique tienen conocimiento de la existencia de los instrumentos de planificación comentados líneas atrás, ya sea porque han participado de los procesos de definición de estos o porque han sido parte de instancias público-privadas regionales. En cambio, los actores de la pesca artesanal se muestran ajenos a estas temáticas, pues manifiestan participar de instancias

específicas relacionadas con su sector, muchas veces coyunturales, como seminarios y reuniones con autoridades regionales, sectoriales o nacionales. Por su parte, en las entrevistas sostenidas con actores de la Cuenca Palena-Queulat no se manifiesta conocimiento de dichos instrumentos, salvo en el caso del Gerente del territorio que permanece en Coyhaique.

Respecto al grado de participación de los diversos actores en el proceso de formulación de la ERD, existen opiniones divergentes. De un lado, actores institucionales entrevistados en la capital regional manifiestan que fue altamente participativo, pues se habrían generado espacios para recoger juicios ciudadanos en todo el territorio regional. En este sentido, empresarios que desarrollan sus actividades en la capital regional sostienen que efectivamente participaron del proceso, pero que en lo sucesivo algunos han quedado con la sensación de un trabajo inconcluso porque la versión final de dicha estrategia no fue presentada a la comunidad regional en lo restante del año.

“...a mí me parece raro que la estrategia todavía no sea conocida, que no se muestre, que no haya un cabildo grande donde la gente sepa de qué se trata la estrategia, que sepamos para dónde va la región, es una estrategia que va 20 o 30 años plazo, o sea, lo que todos queríamos, está guardada [...], cada sector quiere saber qué se está planificando para ellos, todos quieren saber qué es lo que se piensa hacer a 20 años plazos en la región...” (Usuario Instrumentos de Fomento).

Sobre el documento de la ERD de Aysén, cabe precisar que se encuentra publicado en la página web del Gobierno Regional³⁵. El desconocimiento de esta por algunos ciudadanos podría relacionarse con la menor masividad de este medio y con la estrategia pasiva tomada por el Gobierno Regional al optar por darla a conocer a través de su página institucional, sin complementar su difusión con otros medios con mayor alcance para la comunidad regional (radio, diarios, reuniones, etc.).

De otro lado, en lo expresado por quienes tienen vida en un territorio apartado del centro regional como es la Cuenca Palena-Queulat, evidencian que el mencionado instrumento de planificación regional no se encuentra en sus retinas. Como antes, en este caso nuevamente se exceptúa el Gerente del territorio, el que desarrolla su labor asentado en la capital de la región. Precisamente, esta decisión de permanecer la mayor parte del tiempo en el centro regional, se tomó para que el territorio estuviera más presente y se incluyera en todas las actividades posibles vinculadas al ámbito productivo regional.

³⁵ www.goreaysen.cl

“...yo participo acá en Coyhaique representando a los privados en instancias como el Concejo público-privado de turismo, estoy en la comisión de políticas de turismo representando a los privados, hay otras comisiones de trabajo de la carretera austral que convoca CORFO, ahí yo participo representando a los demás... a los empresarios del territorio, o sea, por eso yo empecé a quedarme acá porque si no estoy acá el territorio no está presente ni existe...” (Actor Institucional)

La divergencia de opiniones explicada respecto del grado de participación evidencia que, en alguna medida, al momento de definir lineamientos estratégicos para el desarrollo local se replica en la región ese centralismo que se reclama respecto del país.

En el caso de la Cuenca Palena-Queulat, sí se manifiesta que en la definición de la Política de Turismo se llevaron a cabo talleres de participación ciudadana en localidades del territorio, como La Junta y Cisnes. Tal vez en esta ocasión haya pesado la presencia del Programa Chile Emprende y la definición del sector turismo como eje de desarrollo productivo de la zona.

Al contrastar las versiones de los actores de los territorios considerados en este estudio, queda claro que hubo participación ciudadana en el proceso de formulación de la estrategia, pero no existe la misma claridad respecto de la amplitud de la misma. De cualquier forma, hay que destacar que se incorporó en alguna medida, lo cual es importante porque cuando no se abren procesos de participación a representantes de la sociedad civil y a la comunidad local para tal efecto, de cierto modo se ignora la perspectiva de desarrollo de estos respecto de su propio territorio. Por otra parte, excluir dicha participación más tarde implicará que ellos no se sientan representados y, en consecuencia, no se involucren en la consecución de los objetivos estratégicos. Es decir, una parte esencial del sistema no sintonizaría con ellos porque la visión de desarrollo le es ajena.

Como ya se planteó en párrafos atrás, a diferencia del lugar secundario que tuvo en la ERD anterior (2000-2006), el Gobierno Regional pasó a cumplir un rol protagónico para la planificación del desarrollo regional tras haber sido facultado para encabezar el proceso de formulación de la estrategia actualmente vigente.

“El Gobierno Regional la importancia que tiene es que asume un liderazgo regional, en el fondo alinea a la institucionalidad pública en materia de desarrollo, pero también articula la parte pública con la privada, o sea, queremos fomentar eso porque resultan que finalmente quienes desarrollan o generan “la riqueza” son los privados. La parte pública tiene que ser facilitadora, y ahí el rol del gobierno regional es fundamental”. (Actor Institucional)

El Gobierno Regional tiene entre sus objetivos promover el desarrollo económico en la región, pero dado que no puede operar instrumentos de fomento directamente, tuvo la iniciativa de destinar cada año una proporción de los recursos correspondientes al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) para iniciativas de fomento productivo. Esto lo ha materializado asociándose con instituciones de la red de fomento, a las que les transfiriere recursos para suplementar el presupuesto de líneas de apoyo que apuntan a objetivos de su interés y así ampliar la cobertura de las mismas en la región.

En el mismo sentido anterior, se agrega que en algunas oportunidades se ha convenido con servicios públicos la creación de programas para desarrollar acciones en temas de importancia para los empresarios locales. En este caso se menciona como ejemplo el Programa Regional de Trazabilidad y Registro Bovino ejecutado con el servicio público pertinente (Servicio Agrícola y Ganadero - SAG).

Cabe precisar que en el mecanismo ideado por el Gobierno Regional antes explicado, las reglas para operar las líneas de apoyo siguen siendo las establecidas en las instituciones ejecutoras para sus propios instrumentos. No hay una flexibilización en consideración al origen de los recursos. De cualquier modo, hay una coordinación interinstitucional que es valiosa para el sector productivo de la región y que denota una actitud crítica y propositiva del Gobierno Regional frente a la manera centralizada de hacer las cosas, lo cual es importante para atenuar en alguna medida rigideces que restan efectividad y eficiencia a la acción del Estado en la región.

De acuerdo a su marco normativo, el Gobierno Regional es una entidad autónoma. Sin embargo, de las entrevistas realizadas se desprende la existencia de prácticas que revelan persistencia de centralismo en la operación de esta institución, lo que impone límites a sus expectativas de implementar nuevas medidas para responder de mejor forma a las necesidades locales. Se plantea que se requiere contar con mayor libre disposición de los recursos del FNDR, pues estos llegan predestinados y dejan poco margen de decisión a la región, tocándoles ocuparse del “cómo repartirlos” y no del “a qué destinarlos”.

Dada los márgenes de actuación que tiene el Gobierno Regional en materia presupuestaria, no ha podido llevar a cabo acciones que son de su interés como es apoyar con recursos en forma directa a los territorios que trabajan bajo el Programa Chile Emprende, propuesta que ha sido presentada a la Dirección de Presupuesto (DIPRES), sin lograr que sea acogida.

También, se manifiesta que una de las mayores dificultades enfrentadas por el Gobierno Regional es el no poder transferir recursos directos al sector privado para financiamiento de iniciativas productivas. Esta situación, precisamente les motivó a implementar el mecanismo de transferencias a instituciones de la red de fomento para tener una forma de llegar con recursos a los privados, aunque sea de manera indirecta. Esta vía, sin embargo, no les permite apoyar con recursos para el concepto de operación inicial, una necesidad detectada en la región, y cuya cobertura facilitaría la creación de empresas.

“...no podemos subsidiar al privado directamente [...], te lo ejemplifico con la situación de una planta en Cisnes, ahí necesitan el apoyo para echar andar un planta, pero eso implica pagar el arriendo de la planta, pagarle a los trabajadores los primeros meses, pagar gastos de operación y nosotros ni ninguna línea permite hacer eso [...], porque aquí estamos hablando de operación, entonces quizás alguna flexibilidad se requiere para que los organismos que son de fomento productivo sean flexibles para poder nosotros transferirle recursos o que podamos hacerlo nosotros directamente, sin que estemos pasando a llevar la ley”. (Actor Institucional)

Por último, hay otras cuestiones relativas a materias administrativas que se exponen como obstáculos que enfrenta el Gobierno Regional en su gestión. Es el caso de la lentitud en el proceso para llegar a implementar un programa, a raíz de la serie de etapas que se tienen que cumplir previamente y donde participan otras instituciones, entre ellas se mencionan MIDEPLAN, Contraloría y DIPRES. Esta situación incidiría en que la aplicación de los programas no siempre sea oportuna.

“Todo lo que va asociado a materia administrativa, es decir, tratar de eliminar en lo que se pueda todo lo que es burocracia, o sea los procesos para llegar a feliz término, poner en marcha un programa tiene que ser mucho más sencillo, simple y no tan complicado, porque imagínate cuando el Consejo te aprueba un programa, de ahí hasta que se financia el programa, pueden pasar 4 a 5 meses, entonces en muchas de las veces se pierde la oportunidad en que hay que aplicar el programa...”. (Actor Institucional)

Respecto a la Cuenca Palena Queulat, los empresarios locales han visto en la implementación del Programa Chile Emprende una oportunidad para acercarse a la institucionalidad pública a través de la mesa público-privada del territorio. Ven en esta una instancia propicia para la coordinación de la acción del Estado y para que las intervenciones sean coherentes con la visión de desarrollo local, por consiguiente, el uso de los recursos públicos sea más eficiente y efectivo. No obstante, consideran que aún falta que algunos organismos públicos se sumen a esta metodología de trabajo, entre los que citan al propio Gobierno Regional, Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Bienes Nacionales y el SAG.

Aunque reconocen que aún falta mucho por hacer, manifiestan que ha mejorado la situación del territorio desde la implementación del Programa porque se ha fortalecido a

organizaciones, han logrado relacionarse en forma más directa con servicios públicos, han recibido apoyo económico y técnico, todo lo cual consideran que habría sido difícil lograr de otro modo.

“No se hubiera hecho absolutamente nada si ellos no hubieran estado, yo creo que sin ellos habrían cámaras de turismo muy débiles, trabajando en forma muy carente de financiamiento, por lo tanto no se habría hecho promoción y muchas otras cosas. Además de eso que se ha conformado un fuerte polo de desarrollo en el sector turístico del sector norte de la región y eso es producto del buen trabajo que ha hecho el Empleado”. (Representante Empresarial)

Para finalizar este apartado, cabe agregar que en forma transversal a los actores entrevistados hay cierto grado de silencio respecto de la ARDP. Se menciona cuando se hace referencia a los ejes de desarrollo definidos por su Consejo en la Agenda 2009 y cuando se habla de los PMC, pero no se alude como un actor primordial en la coordinación de la oferta de las instituciones de la red de fomento en el territorio regional, en circunstancias que éste fue uno de los objetivos que motivó su creación.

5.2. Particularidades territoriales de Aysén: ¿importan en materia de políticas de fomento productivo?

De manera transversal los entrevistados reconocen la existencia de variables externas a los agentes económicos que limitan el crecimiento de los sectores productivos de la Región de Aysén. Entre ellas se plantea la problemática de conectividad, refiriéndose a la falta de una vía terrestre permanente con el resto del país y a las malas condiciones de las vías internas, como también a la deficiente e insuficiente conectividad digital que afecta a la mayor parte del territorio regional.

Un representante empresarial de la Cuenca Palena-Queulat en sus palabras expone que el Estado ha actuado con cierta inconsistencia en la región al preocuparse del fomento de actividades productivas sin dar una solución perdurable a los problemas de conectividad existentes. Actualmente, vía territorio chileno ésta depende de transbordos en barcas, cuyo funcionamiento queda expuesto a las condiciones climáticas de la zona que la interrumpen reiteradamente.

“Yo siento que empiezan de atrás para adelante, lo primero es la conectividad y después otras inversiones, pero empezaron al revés. Debieron haber solucionado mejor las dificultades de transporte y después invertir en desarrollo productivo, porque se promociona el territorio pero es muy difícil acceder acá...” (Actor de Representación Empresarial)

La falta de conectividad terrestre trae consigo dificultades para la comercialización de la producción regional en mercados nacionales e internacionales, no sólo de productos tangibles como ganado, productos del mar y agrícolas, sino que también se percibe como una importante barrera para el crecimiento de la actividad turística de la zona.

También los entrevistados comentan del reducido tamaño de la población regional y, por ende del mercado interno, lo que hace inviable la sostenibilidad de empresas basándose en la comercialización a nivel local. Ello las empuja a buscar otros mercados, pero con desventajas dadas por las dificultades de acceso a éstos y los mayores costos derivados de la complejidad del transporte.

De otra parte, la problemática de conectividad digital que afecta a una extensa parte de la región obstaculiza el acceso de los empresarios y emprendedores a instrumentos de fomento productivo, cuyas postulaciones deben ser realizadas en línea. Así también, coarta la posibilidad de usar medios digitales para apoyar el desarrollo empresarial.

“...en el invierno estuvimos un mes con nieve, estábamos cerrando programas y no pudimos ir ni ellos podían venir. Pero son situaciones puntuales, pero hay que reconocerlas, hay que vivirlas, hay que entenderlas y hay que traspasárselas a otros para que puedan ayudarnos a buscar una solución...”. (Actor Institucional)

La conjunción de variables expuestas por los entrevistados configuran un complejo contexto para el desarrollo de las actividades productivas en Aysén como para el progreso y competitividad de los empresarios locales, inclusive para la atracción de inversiones externas. El Estado tiene un amplio abanico de instrumentos de fomento en la materia, sin embargo, las condiciones en que se desenvuelven las empresas parecen restar en la efectividad de los mismos. Al respecto, actores institucionales manifiestan que en la actividad productiva de la región no se perciben resultados que sean proporcionales a la inversión que ha venido realizando el Estado, asociando esto con las dificultades que imponen al empresariado local variables ajenas a su control como las aludidas en líneas precedentes.

Además de las condiciones de contexto comentadas, los actores locales entrevistados exponen acerca de las particularidades del empresariado local como sobre aspectos de instrumentos y programas de fomento que en su experiencia de usuarios o servidores públicos, consideran importante modificar o mejorar para que los mismos sean más adecuados a las necesidades del empresario de la región. Todo esto se presenta en las siguientes secciones.

5.2.1. Capital empresarial local

El empresariado regional, según lo manifestado por los entrevistados, se compone por micro, pequeñas y medianas empresas, siendo muy baja la presencia de las clasificables en la categoría de grandes. Esto incluso llevaría a que dos importantes instituciones de la red de fomento dirijan sus instrumentos a segmentos empresariales similares.

“...lo que pasa en la región de Aysén es que no tenemos tantos empresarios grandes ni medianos, entonces nos topamos en los clientes con la CORFO, muchas veces apuntamos a los mismos clientes...” (Actor Institucional)

La mayoría de los entrevistados da a entender que las empresas de la región son administradas por sus propios dueños y que muchas de ellas poseen bajo nivel de gestión empresarial. También dan cuenta que los propietarios tienen baja formación relacionada con el manejo empresarial y que se encargan de ejecutar diversas tareas de operación y administración de las empresas.

Entre lo manifestado por los entrevistados, además se encuentra que el nivel educacional de los empresarios de Aysén es bastante bajo y que no difiere mucho de la realidad que presentan las MIPYMES a nivel nacional³⁶. Por ello la gran mayoría requeriría apoyo de técnicos o profesionales para traducir a proyectos sus ideas de emprendimiento o desarrollo empresarial, ítem que no es cubierto por todos las líneas de apoyo. Junto con esto, la complejidad que encuentran en los instrumentos de fomento les impone dificultades para explorarlos e identificar aquellos potencialmente adecuados a sus necesidades empresariales.

También se agrega que los compromisos derivados de la operación de las empresas absorben a los empresarios, siendo pocas las que se hacen un espacio para pensar en el futuro del negocio y en temas importantes para su progreso como es la investigación asociada a procesos productivos.

Por otra parte, según lo expresado por algunos entrevistados, en la Región de Aysén existe bastante dependencia de los instrumentos de fomento del Estado para emprender o realizar inversiones u otro tipo de acciones en empresas establecidas. Inclusive, un par de actores señala que muchas empresas no son capaces de

³⁶ Según la Encuesta ELE, el 68,79% de las microempresas, el 48,04% de las pequeñas y el 24,9% de las medianas, son dirigidas por personas con educación media o menos. (GOBIERNO DE CHILE, 2009).

sostenerse una vez que se retira el apoyo del Estado. Se menciona como ejemplo en este sentido, el caso del núcleo de mejoramiento genético de la Asociación de Criadores de Corrediale que obtuvo co-financiamiento a través de la línea de Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO) de la CORFO, pero que no logró continuar su desarrollo con posterioridad al cese del apoyo proporcionado por dicho instrumento.

El nivel tecnológico de las empresas locales se aprecia bajo y los entrevistados al ser consultados por el tema, responden refiriéndose a equipamiento básico usado para sus actividades pero que no introducen mayores avances tecnológicos para la operación de las empresas. Podría decirse que lo más relevante en este sentido es la incorporación de la internet como una herramienta de gestión empresarial a nivel básico y las giras tecnológicas en que han participado algunos empresarios que les permite conocer experiencias más avanzadas si se comparan con las propias. La red de fomento tiene instrumentos que apuntan a facilitar el acceso de los empresarios a la tecnología, por lo que existen opciones para mejorar en este sentido.

De otra parte, actores de los tres sectores considerados manifiestan desarrollar más de una actividad productiva, ya sea en paralelo o alternándolas en el transcurso del año, lo que ocurre por la marcada estacionalidad que tienen rubros como el turismo, la ganadería y pesca artesanal en la región. Es decir, esta característica principalmente impulsaría a microempresarios a diversificarse para poder sostenerse, siendo el turismo la opción tanto de ganaderos como pescadores. En el caso de estos últimos, cabe reiterar que la diversificación ha sido también motivada por la crisis que atraviesa el sector.

Las instancias de representación empresarial, como asociaciones gremiales, cámaras y sindicatos, se han creado o reactivado con la expectativa de que en conjunto se pueden obtener mayores beneficios como empresarios que si actúan en forma individual. Las que habían permanecido inactivas por algún tiempo, encontraron en incentivos ofrecidos por instituciones de la red de fomento la razón para reactivarse. Además, los empresarios entrevistados participan en más de una agrupación sectorial y/o territorial, lo que denota un alto nivel de asociatividad entre los empresarios de Aysén.

Es transversal a los sectores productivos y a los territorios considerados, la valoración positiva de los empresarios hacia estas instancias que les permiten reunirse y complementarse. Entre los beneficios que estas les traen destacan el acceso a instrumentos de tipo asociativo del Estado, las mejores posibilidades de comercialización conjunta, el obtener economías de escala a través de adquisiciones

agregadas como también mantener un espacio para generar y transmitir una visión común del sector involucrado, adquirir mayores conocimientos del propio sector y tomar una posición compartida frente a temas que son de interés para el desarrollo productivo de la región.

“En el caso de la multigremial, cada uno de nosotros estaba preocupado de cómo se desarrolla nuestra región, cada uno en su rubro ve hartas potencialidades rebuenas para desarrollar Aysén, pero también hemos visto que hay amenazas para su desarrollo, estamos preocupados de la estrategia de desarrollo regional por ejemplo, que se mandó a hacer la última hace un año atrás y todavía no la vemos a la luz pública, entonces estamos muy, muy interesados en lo que está pasando en nuestra región y nosotros no queremos que se haga un desarrollo que no pase por el visto bueno de los empresarios que están haciendo sus negocios acá, entonces eso nos motivó a juntarnos...” (Representante Empresarial)

En las expectativas que tienen de sus instancias de representación, también los actores entrevistados manifiestan interés por continuar fortaleciéndose en este sentido y esperan que sus organizaciones se encaminen hacia una orientación más empresarial. Con ello, vislumbran mejores posibilidades de desarrollo para sus empresas que si no persistieran en actuar en conjunto y con fines distintos a sólo gremiales. En el caso de una Asociación Gremial de Ganaderos, se espera lograr mayor implementación en maquinaria para trabajar praderas y con ello mejorar la prestación de este tipo de servicios a los asociados. Asimismo, continuar con la comercialización conjunta de sus productos y la adquisición agregada de insumos.

En materia de encadenamientos productivos, en lo expuesto por los entrevistados no se advierte un mayor desarrollo de este ámbito por parte de los empresarios. En la Cuenca Palena-Queulat hay un incipiente acercamiento al tema, el que estaría dado por el conocimiento que han ido teniendo unos de otros empresarios en el transcurso del Programa Chile Emprende.

“Mi hijo trabajaba con Espacio y Tiempo, cuando saqué ese bote por SERCOTEC se independizó, ahora le presta el servicio a Espacio y Tiempo. Así que en ese aspecto sí. De ahí otro servicio [...]este chico que tiene termas, Claudio Berger, siempre cuando él tiene gente me los manda para acá cuando van a hospedarse, entonces yo de aquí mando gente para allá y así con él trabajamos más o menos juntos, pero que yo tenga como otro operador de turismo, no, solamente la cámara y la red de turismo rural”. (Usuario Instrumentos de Fomento)

Las redes público-privadas que se han formado en la región responden a programas o políticas centralizadas. Sin embargo, los empresarios han ido integrándose a ellas motivados por la posibilidad de plantear las problemáticas que les afectan en un espacio donde confluyen muchas instituciones públicas que podrían colaborar para la búsqueda de soluciones. Entre las redes de este tipo, se citan los Consejos de

Desarrollo territoriales de la Cuenca Palena-Queulat y el Chelenko, las Mesas de los Territorios Emprende y los Directorios Público-Privado de los PMC³⁷.

“Está la Mesa del Territorio, conformada por servicios como SERCOTEC, INDAP, SERNATUR, las Municipalidades, SENCE, todas las cámaras de comercio que tenemos en el territorio, CONAF también asiste, INDAP asiste pero no en forma periódica como hay algunos que siempre van, FOSIS. Hay algunos que se me pueden escapar, pero son más o menos los que se sientan con nosotros en la mesa del Emprende”. (Representante Empresarial)

No obstante, uno de los entrevistados del sector turismo de Coyhaique señala que dichas mesas de trabajo no funcionan cuando son convocadas por el Estado y que generalmente se entran los temas sin posibilidad de zanjarlos, responsabilizando de ello a la burocracia del aparato público.

En cambio actores institucionales y empresarios manifiestan que la mesa del territorio Chile Emprende ha traído beneficios, puesto que muchas de las acciones realizadas en la Cuenca Palena-Queulat se han concretado por el acercamiento que en esta mesa se ha generado entre el sector público y la red de fomento.

5.2.2. Una mirada a los programas e instrumentos de fomentos productivo desde la experiencia de los actores locales

Entre las instituciones de la red de fomento a que acceden los empresarios entrevistados se encuentran SERCOTEC, CORFO, SENCE, Fondo de la Pesca Artesanal, Instituto de Investigación Agraria, SERNATUR, Gobierno Regional de Aysén e INDAP, siendo esta última la más cercana a sus usuarios con oficinas en territorios alejados de la capital regional. Los beneficiarios manifiestan haber conocido la oferta de los instrumentos que postularon a través de avisos publicitados en radios y diarios regionales, páginas web y visitas a terreno de las instituciones, datos proporcionados por clientes y consultores como también por concurrencia de los interesados a las oficinas respectivas. De éstas, la web y la radio son las formas más usadas para la difusión, no siendo la primera una vía muy accesible para los usuarios, salvo en el centro de la región.

³⁷ El Directorio Programa de Mejoramiento de la Competitividad Patagonia Aysén Puro Salmón, por ejemplo, es una entidad privada de articulación y representación de empresas y demás entidades que conforman el Clúster y sirve de instancia de dirección y conducción estratégica. El Directorio está integrado por LMG, RDA S.A., Sindicato de Trabajadores Friosur, ACUINOVACHILE S.A. y SALMONCHILE.

En el caso de la Cuenca Palena-Queulat, el Programa Chile Emprende ha sido importante para el acercamiento de los instrumentos de fomento a los empresarios del comercio y turismo, pues al ser un territorio alejado de la capital regional y con bajo acceso a diarios, radio e internet, su gerencia cumple el rol de mantenerlos permanentemente informados de ellos.

Si bien en términos generales los empresarios valoran el apoyo de instrumentos de fomento, en forma prácticamente unánime advierten que el centralismo que impera en el diseño de éstos genera dificultades para el acceso y aplicación de los mismos. A continuación se exponen aquellos aspectos que los entrevistados consideran necesario adecuar para que dichos instrumentos se adapten mejor a las necesidades de los empresarios de la región.

a) Accesibilidad y costos de los servicios

Entre las observaciones realizadas por los entrevistados, tanto institucionales como representantes empresariales y usuarios de instrumentos, se destaca que en la operación de los instrumentos no se tuvo consideración del insuficiente y deficiente acceso a internet del que adolece gran parte del territorio. Este servicio que es asequible en casi todo el país, aún no está al alcance de la gran mayoría de las localidades del extenso territorio de Aysén, por consiguiente, se transforma en un obstáculo para el uso de los instrumentos de fomento cuando la única vía de postulación es en línea. También, se suma a esto que gran parte de los empresarios no tiene manejo computacional básico, por lo que deben recurrir a otras personas para ingresar sus iniciativas al sistema.

En la valorización de los gastos, asociados a la aplicación de ciertos instrumentos de fomento que permiten financiar actividades como seminarios y capacitaciones o reembolsar costos predefinidos para la ejecución de trabajos vinculados a actividades productivas, no se considera que la región de Aysén es más onerosa por las propias dificultades de acceso que ésta tiene como por los costos más elevados de bienes y servicios, etc. Esto conlleva dificultades para aplicar esos instrumentos en la región, lo que termina también por repercutir en la calidad de los servicios, recursos humanos y materiales a que finalmente acceden los empresarios locales a través de dichos instrumentos.

Una línea de fomento citada porque sus valorizaciones no se ajustarían a los costos que se enfrentan en la región, es el Decreto 701 que establece bonificaciones para la forestación realizada por pequeños propietarios forestales. Este mismo problema se presentaría con instrumentos de SENCE y SERCOTEC que otorgan financiamiento para capacitaciones. En el caso de éste último servicio, además el presupuesto que reciben para contratar servicios asociados a la aplicación de sus instrumentos, no se adecuaría a los valores del mercado local.

b) Capacitación

En cuanto al apoyo proporcionado a empresarios para que accedan a capacitación, los actores de representación empresarial y los usuarios de instrumentos entrevistados son claros al referirse a su calidad. En sus palabras expresan que ésta no deja capacidades reales instaladas y, en el caso particular del Servicio Nacional de Capacitación (SENCE) se cuestiona la forma de operar sus instrumentos de capacitación. Hay una valoración más bien negativa de esta institución que, pese a ello, tiene un importante rol en la red de fomento. Un representante empresarial del sector turismo de la Cuenca Palena-Queulat explica que cada vez que se ofrecen cursos de esta institución en el territorio, los empresarios no se interesan en ellos porque lo ofrecido “no es muy útil” en relación a las necesidades existentes. Otro empresario del mismo sector, pero de Coyhaique, califica a la misma institución de burocrática y agrega que su experiencia no ha sido buena por lo que ya no le interesan sus instrumentos.

Por otro lado, uno de los entrevistados agrega que para entregar capacitación eficaz es necesario aplicarla en base a un programa de mayor alcance temporal y que se ajuste a los tiempos de los empresarios. Pues como se opera actualmente, entregándola en tan corto tiempo, no se logran asimilar realmente los conocimientos.

También, algunos usuarios hacen presente que las capacitaciones son programadas para períodos en que sus actividades productivas son más intensivas, por lo cual no les es posible participar de ellas. Por ello demandan que sean realizadas en meses donde interfieran en menor medida sus quehaceres empresariales.

Entre los temas que los empresarios demandan capacitación, se encuentran administración y gestión empresarial, liderazgo organizacional y temas específicos asociados a programas o proyectos que demanden ciertos conocimientos técnicos para que sean ejecutados de buena manera.

Actores institucionales, en cambio, manifiestan la necesidad de acceder a formación avanzada por parte de los profesionales que se desempeñan en el ámbito productivo, ya sean del sector privado o del público, cuya oferta no está disponible al interior de la región, lo cual implica desactualización de conocimientos respecto de profesionales del resto del país. Se plantea que es necesario acceder a post-títulos, diplomados o post-gradados en materia como alta gestión y trabajo en equipo.

Por su parte, los actores institucionales no presentan cuestionamientos en el tema de capacitación, y responden que existe acceso a través de instrumentos del Estado, entre ellos los ofrecidos por el SENCE, la CORFO y SERCOTEC. Las observaciones que hacen tienen que ver con la valorización de gastos asociados a la contratación de capacitación, coincidiendo en que los fijados centralizadamente no se ajustan a los costos que se enfrentan en Aysén.

“..los costos de los cursos SENCE son los mismos aquí que en Santiago... ya ahí grafico un poco como trabaja la política pública en algunos casos... O sea, sin ninguna consideración de extrema ruralidad... O sea, allá te cuesta cien pesos y aquí también te cuesta cien pesos...” (Actor Institucional)

c) Investigación

La generación de conocimiento relevante para el desarrollo productivo, a través de la investigación, es un aspecto también abordado por instituciones de la red de fomento del Estado. Destacan entre estas el INIA que ha realizado investigación aplicada para el sector ganadero, la que ha servido para contar con un nuevo producto forrajero en la región y además para hacer un manejo sustentable de las praderas degradadas.

Otras instituciones como CORFO también ofrecen instrumentos de fomento con cobertura para investigación de interés público y para que las empresas puedan realizar sus propias investigaciones para mejorar procesos internos. Esta última es una línea escasamente demandada, porque cuesta que la investigación asociada a procesos productivos gane un espacio cuando los empresarios se encuentran absorbidos por compromisos de corto plazo derivados de la operación de sus empresas.

En el sector turismo se realizan estudios más básicos que buscan construir perfiles de turistas, para luego usar esa información como insumo para decidir sobre los productos turísticos a ofrecer.

La investigación avanzada, por su parte, ha tenido un impulso en la región con la creación del Centro de Investigación de los Ecosistemas de la Patagonia (CIEP)³⁸, lo que ha permitido aumentar la masa de investigadores de alto nivel académico en la región y ponerlos también al servicio del ámbito productivo. Hasta entonces se contaba solamente con el Centro de Investigación Trapananda de la Universidad Austral de Chile y algunos proyectos de investigaciones puntuales desarrollados por la Universidad de Valparaíso en el sector de la pesca artesanal.

“...el conocimiento y la investigación ha tenido una evolución importante, positiva, me refiero que al año 2005 la región tenía probablemente dos o tres doctores, investigadores con grado de doctorado, solamente tres, hoy día a través de y respondiendo a un objetivo también de la estrategia se ha hecho el proyecto CIEP, el Centro de Investigación de Ecosistemas de la Patagonia y es así como tenemos, superan los 10 por lo menos doctores en la región, se ha mejorado el nivel conocimiento y de investigación en la región”. (Actor Institucional)

d) Requisitos de acceso a instrumentos

Por otra parte, actores institucionales plantean que hay instrumentos de fomento que no pueden ser usados por la gran mayoría de los empresarios de la región porque no alcanzan a cumplir los requisitos establecidos para acceder a ellos, como el contar con determinado nivel de ventas, cierto monto de inversión y reunir un número de empresas de igual rubro. Con esto, tanto actores institucionales como usuarios sostienen que un segmento de empresas quedaría sin la posibilidad de ser beneficiaria de instituciones de la red de fomento.

“...si uno pudiera mejorar algo es a lo mejor tener los instrumentos y seguirlos pensando con un criterio nacional que sean aplicables para todo el país, pero que a las regiones que así lo ameriten pudiesen ellas hacer propuestas de modificación para poder aplicarlos y ojalá aumentar la cobertura de empresas que podamos atender, yo creo que eso es como lo principal”. (Actor Institucional)

e) Acceso al crédito

Además de las deficiencias referidas a la operación de los instrumentos, un par de entrevistados del sector ganadero (empresarios de tamaño mediano) expresaron que se requiere acceso a crédito para adquisición de activo fijo (maquinarias, praderas, ganado), en condiciones que sean acordes a los tiempos productivos de su sector.

³⁸ El CIEP comenzó sus actividades a fines del año 2005 y fue creado en el marco del Programa Regional de Investigación Científica y Tecnológica del Gobierno de Chile.

Agregan que la oferta de la banca es a plazos cortos, tasas altas y exigencias elevadas, términos que no pueden asumir porque el negocio de la ganadería tiene retornos aproximadamente a 4 años. En tanto, los créditos de la CORFO, al ser operados por medio de la misma banca, se sujetan a sus condiciones por lo que no son una alternativa para el sector. En cambio, el sector ganadero microempresario accede a créditos del INDAP, el que les ofrece condiciones que están a su alcance.

Del mismo modo que los créditos, manifiestan que otros instrumentos de apoyo al empresario ganadero deberían considerar período de ejecución más largo porque también ocurre que no se ajustan a sus tiempos productivos y, con ello, los logros alcanzados no serían sostenibles en el tiempo. Se agrega que tal vez esto haya ocurrido con el núcleo de mejoramiento genético de la Asociación de Criadores de Corrediale que fue apoyado por la línea PROFO de la CORFO.

En tanto, en el sector de la pesca artesanal, uno de los entrevistados expone que no existe capacidad para responder a un crédito ni siquiera de bajo monto, pues por la crisis que atraviesan obtienen ingresos prácticamente de subsistencia.

f) Otros

Refiriéndose a un instrumento específico, uno de los actores institucionales muestra cómo al operarlo se imponen algunos obstáculos a usuarios que viven alejados de la capital regional. Se entrega financiamiento a iniciativas (Capital Semilla Emprendimiento de SERCOTEC), incluyendo capacitación para dotar de herramientas a quienes aplican, de manera de asegurar una mejor ejecución y posterior administración de sus proyectos. Tales sesiones de capacitación, por los bajos montos de recursos que le son asignados, se realizan en un solo punto de la región, obligando a las personas a extensos y reiterados desplazamientos con las complicaciones que eso genera para sus actividades laborales y personales habituales. Estas condiciones, que son asequibles para quienes viven en o alrededor de la capital regional, pueden transformarse en un desincentivo o en un factor de deserción para los demás usuarios.

De la experiencia de uno de los usuarios de pesca artesanal entrevistados, se conoció el caso de financiamiento de un proyecto de equipamiento, que una vez ejecutado no fue posible que operara por inexistencia de mercado al alcance del empresario. Aquí se evidencia error en la evaluación de la iniciativa, al no haber advertido en esa etapa su inviabilidad. Situaciones como esta van en desmedro del uso eficiente de los recursos,

pues al asignarlos a negocios que no llegan a ser operados quedan ociosos, pudiendo haber sido destinados a otras iniciativas rentables.

También, un actor del sector ganadero manifestó un caso de conflicto entre instrumentos del agro cuando son implementados. Explica que no es claro cuándo se está frente a bosque nativo que debe ser protegido o a malezas que se pueden talar en la ejecución de un instrumento del INDAP. Para resolver este tipo de situaciones agrega que sería importante contar con apoyo para realizar un ordenamiento predial, lo que permite identificar la aptitud de las distintas zonas de un terreno y explotarlo acorde con ello.

En el caso del Programa Chile Emprende se plantea la necesidad de que todos los servicios públicos se incorporen a la Mesa Público-Privada. Esta se presenta como una instancia de coordinación de las instituciones de la red de fomento como de los demás servicios públicos, sin embargo, al marginarse algunos terminan realizando acciones con objetivos que ya están siendo abordados, generándose duplicidad de intervenciones que no aportan al empleo eficiente de los recursos. Llama la atención que esto ocurra en el marco de un programa que fue precisamente creado para articular la acción del Estado en los territorios. Esto evidencia que aun generando instancias de coordinación persiste un modo sectorial de intervención.

Por su parte, en el marco de la región también se aprecia insularidad en la forma que operan las instituciones de la red fomento, establecen puntos de encuentro cuando por disposiciones del nivel central tienen la obligación de hacerlo, pero no se percibe una disposición natural a actuar coordinadamente en la región de Aysén en particular. De hecho, ha sido el Gobierno Regional el que ha tenido la iniciativa de convocarlos para trabajar en conjunto y responder en alguna medida a inquietudes que emergen del territorio. La escasa baja socialización que ha alcanzado la ARDP en el empresariado local es una evidencia también en este sentido.

Frente a problemas detectados por los usuarios de instrumentos de fomento, como los expuestos en párrafos precedentes de este apartado, los actores institucionales reconocen que las posibilidades de flexibilización de los instrumentos son mínimas, y no impactan mayormente en la adecuación de los instrumentos a condiciones que los actores locales señalan como necesarias de considerar para que éstos sean más accesibles y se mejore la cobertura al empresariado de la región. Es decir, en las instituciones de fomento prácticamente no hay disposición para ajustar sus líneas de

apoyo al contexto particular de Aysén, en consecuencia, existen independiente de las necesidades concretas del territorio y empresarios locales.

Producto de lo anterior, las palabras de los entrevistados hacen notar su apreciación de cierta incapacidad de parte de las instituciones públicas desconcentradas en la región, para responder a los problemas que ellos identifican respecto de los instrumentos de fomento. Agregan que al presentar esto a las autoridades y funcionarios públicos, la respuesta siempre es que son definiciones del nivel central que no pueden modificar, lo que genera entre los usuarios pérdida de confianza hacia las instituciones en términos de capacidad para responder de mejor forma a sus necesidades.

Las instituciones de la red de fomento no realizan evaluación de impacto de los programas e instrumentos a través de las iniciativas favorecidas. Se remiten a verificar indicadores de gestión, cuyos objetivos responden a horizontes de corto plazo y no a saber qué ha pasado en el tiempo con las empresas respecto de aquello en que fueron apoyadas. Tampoco se recoge en forma sistemática la opinión de los usuarios sobre la operación de programas e instrumentos a que accedieron. Con esto no generan información que sirva a sí mismas para analizarla con el fin de proponer y argumentar modificaciones que tiendan a superar sus deficiencias y a mejorar la eficiencia y eficacia de las intervenciones del Estado en materia de fomento productivo.

En cambio, el Gobierno Regional de Aysén ha decidido ser proactivo respecto de las dificultades que percibe en los instrumentos ofrecidos por las instituciones de la red de fomento en la región. Por ello planeó realizar en el presente año, un análisis de los mismos a la luz de las particularidades territoriales de la región y de sus empresarios, y así mostrar en qué aspectos requerirían ser modificados o mejorados.

De los aspectos planteados por los entrevistados como necesarios de abordar para adecuarlos a la realidad de la región, dada la insuficiente y deficiente conectividad digital que existe en gran parte del territorio regional, se hace necesario implementar una vía de postulación alternativa a la online para aquellos instrumentos con demanda más masiva y de ese modo mejorar el acceso a usuarios que no viven en las ciudades principales de la región (Coyhaique y Aysén). También con el objetivo de ampliar las posibilidades de cobertura de los instrumentos, se requiere bajar requisitos de acceso como nivel de ventas, número de empresas de un mismo rubro y monto de inversión en instrumentos que no están siendo accesibles para un segmento de empresas de la región.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En términos generales el presente estudio se llevó a cabo con el objetivo de analizar las políticas públicas de fomento productivo para empresas de menor tamaño (EMT) a través de la visión de los actores locales de la Región de Aysén. Para ello, por una parte, se recogió la percepción de actores institucionales, representantes empresariales y usuarios de instrumentos, acerca de las características regionales que a su juicio requerirían ser ponderadas para que las políticas de fomento productivo sean más eficientes y efectivas en Aysén. También, por otra parte, se obtuvo la percepción de estos actores sobre la pertinencia de los programas e instrumentos de fomento que se aplican en su territorio, en relación a las necesidades del empresariado local.

De acuerdo a los objetivos planteados en este estudio, realizado el análisis de la información, las **conclusiones** que se extraen son las siguientes:

- a. El origen en una decisión centralizada es el factor común que presentan los instrumentos estratégicos y de planificación regional que existen en Aysén como son la Estrategia Regional de Desarrollo, Políticas de Turismo y Ganadera, Programa Regional de Ordenamiento Territorial y el Plan de Gobierno. Pese a esto, en la región se encuentra que la disposición para ejecutar decisiones centrales, no es pasiva. Una muestra de esto es que en el caso de la ERD se incorporó un elemento considerado importante para el desarrollo local como fue la decisión de formularla a largo plazo y no con el horizonte de seis años que se instruía desde el nivel central.
- b. La Región de Aysén presenta particularidades territoriales que importan en materia de políticas de fomento productivo porque configuran un contexto que impone dificultades para la aplicación y cobertura de programas e instrumentos en la forma que están disponibles actualmente, e inclusive se generan situaciones de inequidad al interior de la propia región. Se encontró que la problemática de conectividad terrestre y digital como el reducido tamaño de la población y del mercado interno, son variables relevantes en este sentido desde la perspectiva de actores institucionales, representantes empresariales y usuarios.
- c. En la región de Aysén se dispone de líneas de apoyo para el fomento de actividades productivas, en consecuencia, para que los empresarios y el territorio progresen económicamente. Sin embargo, al permanecer pendiente la resolución

de una variable del ámbito meso-económico como es la conectividad terrestre y digital, los programas e instrumentos de apoyo de nivel microeconómico pierden efectividad porque las empresas enfrentan una limitante de fondo en su desarrollo, insalvable por sí solas.

- d. Actores institucionales, representantes empresariales y usuarios concuerdan en que existen aspectos de los programas e instrumentos de fomento que no se ajustan a las necesidades del empresariado local (MIPYMES). Entre ellos se cuentan barreras de acceso (postulación en línea); valorización de costos de bienes y servicios asociados a instrumentos, bajos y no acordes al mercado local; capacitación no pertinente e ineficaz; requisitos de acceso a instrumentos elevados (niveles de ventas, monto de inversión, números de empresas de un mismo rubro); créditos en condiciones inaccesibles para los ganaderos, entre otros. Todos estos constituyen obstáculos para la operación de los instrumentos y pueden ser puntuales o sencillos para un gestor de políticas que mira desde otra realidad, pero son significativas para quienes deben aplicar los instrumentos y para los usuarios en la Región de Aysén porque impactan en la cobertura y efectividad de los mismos. En definitiva, lo que hay en esto es una falla en el diseño de la implementación de los programas e instrumentos porque se ignoran situaciones del contexto en el que se aplicarán, lo que finalmente impacta negativamente en el uso eficiente de recursos públicos.
- e. Las instituciones de la red de fomento desconcentradas en la región, no están dotadas de facultades para introducir modificaciones a sus programas e instrumentos que permitan facilitar su adecuación a situaciones de la realidad local no ponderadas originalmente. En consecuencia, quienes los operan en la región sólo se limitan a recoger las inquietudes de los usuarios y a presentarlas a sus superiores, sin poder otorgar respuestas concretas en un plazo razonable. Producto de ello, los usuarios comienzan a perder confianza en esas instituciones y en la capacidad de su personal para responder en forma diligente a sus inquietudes y problemáticas.
- f. Aunque se han creado instancias para articular la acción de las instituciones de fomento productivo en la región, se encuentra que no están funcionando como correspondería a sus objetivos. La ARDP se asocia con los PMC, pero no se advierte que haya adquirido un rol territorial central en la articulación de la acción del Estado en materia de fomento productivo. En cambio, el Gobierno Regional ha

tenido iniciativa en este sentido al generar un mecanismo que permitió mejorar la respuesta a necesidades locales, mediante la asociación con instituciones de la red de fomento para ampliar la cobertura de ciertos instrumentos, lo que se materializó inyectándoles recursos provenientes del FNDR mediante transferencias. Es decir, una actitud crítica y propositiva del Gobierno Regional ha ayudado a atenuar la manera centralizada de hacer las cosas en este ámbito.

- g. El Gobierno Regional de Aysén de acuerdo a su Ley Orgánica es autónomo, sin embargo, persisten prácticas centralistas no acordes con esta denominación, las que le impiden implementar medidas para responder a necesidades que emergen localmente. Entre esas prácticas se encuentran la baja libre disposición de recursos del FNDR; imposibilidad de transferir recursos en forma directa o indirecta a privados para financiamiento de operación inicial de empresas y, controles administrativos que obstaculizan la oportunidad de programas.
- h. El Programa Chile Emprende ha sido un aporte en articulación de las acciones del Estado en el territorio de la Cuenca Palena-Queulat para atender prioridades definidas localmente. En general, es bien evaluado por los actores de este territorio como por los institucionales, pese a no existir una evaluación concreta de resultados. No obstante, se reconoce que no se ha logrado aún la participación de todas las instituciones públicas necesarias, algunas se han mantenido al margen o con baja participación.

Para cerrar estas conclusiones, cabe agregar que los hallazgos encontrados dan sustento a la hipótesis con la cual se inició este estudio. Es decir, los programas e instrumentos de fomento no se ajustan adecuadamente a las condiciones que enfrentan los agentes económicos en Aysén. Estos son operados en la región del mismo modo que en el resto del país y son inflexibles a sus particularidades territoriales y a las del empresariado local. Las instituciones de fomento se ven enfrentadas cotidianamente a las dificultades que esto les trae y ven necesario buscarles solución, no así las autoridades del nivel central que han permanecido impávidas a los requerimientos de sus oficinas ubicadas en la región. De esto, se siguen implicancias para la eficiencia y eficacia de los programas e instrumentos y, por consiguiente, para el desarrollo económico de Aysén.

A continuación se presentan **recomendaciones** que permitirían mejorar el funcionamiento de las instituciones de la red de fomento dándoles sentido territorial a sus líneas de acción, por consiguiente, la eficiencia y eficacia de sus programas e instrumentos.

a. Profundizar en el traspaso de competencias a los Gobiernos Regionales.

Se han traspasado competencias a los GORE en materia de planificación, con lo que pasaron a ocupar un rol central en la definición de estrategias y políticas regionales. Sin embargo, aunque son entidades autónomas según su Ley Orgánica, mantienen operativamente una alta dependencia de instituciones centralizadas, lo cual entraba su accionar frente a demandas particularmente territoriales. Para mejorar en este sentido se requiere flexibilizar en materia de presupuesto y aumentar la proporción de recursos que manejan con libre disposición. De esta forma, podrán realizar inversiones y programas que sintonicen con la estrategia de desarrollo regional y satisfagan en mayor medida las necesidades locales.

b. Introducir una visión integral de intervención en los programas e instrumentos de fomento.

Existe una gran cantidad de programas e instrumentos de fomento, donde se advierte la falta de una visión integral de intervención. Las instituciones de la red de fomento actúan en forma independiente unas de otras y hacen intervenciones acotadas, salvo en el marco del Programa Chile Emprende, cuya experiencia ha permitido avanzar en este sentido pero aún falta. Por ello, se recomienda revisarlos con el objetivo de introducir una lógica de complementariedad en su aplicación y que no se entreguen en forma aislada y sin obedecer a una estrategia de largo plazo de las empresas. Esta visión integral tiene que aplicarse tanto al interior de cada institución como interinstitucionalmente, pues un empresario puede ser usuario de más de una de ellas.

c. Implementar un sistema único de información de los usuarios.

Esto es construir una base de datos de los beneficiarios de programas e instrumentos que sea de acceso común para todas las instituciones de la red de fomento. De esta forma se facilitaría la articulación de éstas últimas como también el seguimiento de los usuarios en relación a los beneficios obtenidos, lo cual contribuirá a la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos.

d. Implementar la evaluación sistemática de los programas e instrumentos, en aspectos de operación como de resultados.

Actualmente las instituciones de la red de fomento ejecutan y no evalúan su forma de operar desde la perspectiva de los usuarios. Tampoco se ocupan de obtener información sobre qué ha pasado con las empresas apoyadas en términos de resultados y si estas han mejorado en comparación con su situación base. Estas evaluaciones son necesarias porque es la única forma de determinar si los recursos están siendo bien enfocados y si contribuyen al progreso de las empresas.

e. Otorgar flexibilidad a las instituciones de la red de fomento para la operación de sus programas e instrumentos en regiones.

Es necesario otorgar a las instituciones de la red de fomento facultades para adecuar sus programas e instrumentos a las particularidades territoriales no previstas en su diseño original. De este modo, podrán incorporar modificaciones cuando sus líneas de acción no se ajusten a la realidad local, para lo cual el nivel central tendría que definir un marco de acción en torno a aspectos de contexto territorial, características empresariales y requisitos exigidos en los instrumentos. Asimismo, establecer un mecanismo de validación regional de las modificaciones propuestas por la institución correspondiente, donde se incorpore representación del segmento de usuarios que la motiva.

f. Dar continuidad a las instituciones creadas en regiones para articular la acción del Estado en materia de fomento productivo.

La preocupación del Estado por articular las acciones en materia de fomento productivo se ha materializado en la creación mecanismos o instituciones (CAR, ARDP, etc.) para tal efecto. Sin embargo, con nuevos Gobiernos sucesivamente se han ido cambiando estas instancias, lo cual genera cierto desconcierto en los actores que se suman a ellas porque no se termina de establecer una estrategia de largo plazo al respecto sino que se acotan a períodos de Gobierno. Por tanto, es necesario que un mecanismo de este tipo sea institucionalizado de manera que perdure en el tiempo y logre posicionarse como actor clave que sirva a objetivos estratégicos de desarrollo productivo y no ha coyunturas políticas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALBURQUERQUE, F. (2004a). "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina". Revista de la CEPAL 82. Documento electrónico disponible en: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/10544/1/lcg2220e-Alburquerque.pdf>
2. ALBURQUERQUE, F. (2004b). "El enfoque de desarrollo económico local". Serie Desarrollo Económico Local y Empleabilidad. Organización Internacional del Trabajo. Programa Área OIT en Argentina. Documento electrónico disponible en: http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1251776298.area_enfoque_del.pdf
3. AMARANTE, V. Y DE MELO, G. "Crecimiento económico y desigualdad: una revisión bibliográfica" Serie Documentos de Trabajo DT 2/04. Instituto de Economía. Documento electrónico disponible en: <http://www.iecon.ccee.edu.uy/publicaciones/DT2-04.pdf>
4. Agencia Regional de Desarrollo Productivo (2009). "Agenda Aysén 2009". Documento electrónico disponible en: http://www.ardp.cl/opensite_20080610132055.asp
5. BARREIRO C., F. (2007). "Territorios Virtuosos para el Desarrollo Humano. Competitividad, cohesión social y ciudadanía en el desarrollo local". Documento II Encuentro Latinoamericano. Retos del Desarrollo Local Innovadora de Territorios. Cuenca – Ecuador. 20, 21, 22 y 23 de noviembre 2007. Documento electrónico disponible en: http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/Barreiro_Fernando-Ponencia%20Cuenca.%20D.Local.pdf
6. BECCARIA, L. (2007). "La medición del ingreso para los estudios de pobreza en América Latina: aspectos conceptuales y empíricos". Serie 60. Estudios Estadísticos y Prospectivos. División de Estadística y Proyecciones Económicas. CEPAL. Disponible en documento electrónico: <http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/9/32089/LCL2802e.pdf>
7. BETANCOR, A.; MODREGO, F. Y BERDEGUÉ, J. (2008). "Crecimiento y distribución del ingreso como determinantes de la reducción de la pobreza en comunas rurales de Chile". Documento de Trabajo N° 14. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.
8. BETANCOR, A.; MODREGO, F. Y BERDEGUÉ, J. (2008). "Sensibilidad de la pobreza al crecimiento y a los cambios distributivos en las comunas rurales de Chile". Documento de Trabajo N° 18. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.
9. BONET, M. (1999). "El proceso de toma de decisiones en la Estrategia de desarrollo local", Ediciones Federte.
10. BOISIER, S. Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. EURE (Santiago) [online]. 2004, vol.30, n.90 [citado 2010-05-26], pp. 27-40 . Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612004009000003&lng=es&nrm=iso. ISSN 0250-7161. doi: 10.4067/S0250-71612004009000003.
11. DINI, M.; FERRARO, C. y GASALY, C. (2007). "Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina". Serie Desarrollo Productivo. Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico – CEPAL. Documento electrónico disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/32009/S180DP-L2788-P.pdf>
12. ESTATUTO PYMES (2010), creado por la Ley N° 20.416, que fija normas especiales para las Empresas de Menor Tamaño. Documento electrónico disponible en: <http://www.economia.cl/1540/article-189997.html>

13. FERNÁNDEZ, I. (2009). "Institucionalidad pública desconcentrada y gobernanza territorial en Chile: desafíos para un desarrollo territorial equitativo". FLACSO.
14. GOBIERNO DE CHILE (2010-2014). Programa de Gobierno Presidente Sebastián Piñera, sección Promover la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Documento electrónico disponible en: <http://pinera2010.cl/programa-de-gobierno/pymes/>
15. GONZÁLEZ, S. (2008). "Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de México". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago, Chile. Documento Electrónico disponible en: <http://www.eclac.org/ilpes/publicaciones/xml/1/35291/SDT2.pdf>
16. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2009). "Síntesis geográfica Regional. Apartado Región de Aysén del General Carlos Ibañez del Campo". Documento electrónico disponible en: http://www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/compendio_estadistico/pdf/2009/sintesis_geografica_regional.pdf
17. LANZAROTTI, C. (2004). "El programa de desarrollo territorial Emprende Chile". En Memoria Seminario Internacional de Desarrollo Económico Territorial y Empleo (2004). 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2004. Organizado por el Gobierno Regional del Bío Bío, Chile Emprende y SUBDERE. Concepción, Chile. Documento electrónico disponible en: http://www.regionactiva.cl/reg_act2008/documentos/desarrollo/desarrollo_10.pdf
18. LUSTIG, N.; ARIAS O.; Y RIGOLINI, J. (2002). "Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad". Seminario La teoría del desarrollo en los albores del Siglo XXI, CEPAL, Santiago de Chile, 28 y 29 de agosto, 2001. Documento electrónico disponible en: <http://www.eclac.org/prensa/noticias/comunicados/8/7598/NLustig280102.pdf>
19. MADOERY, O. (2008). "Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones". Ciencias Sociales. Serie desarrollo y territorio, UNSAM Edita de la Universidad Nacional de San Martín.
20. MINISTERIO DE ECONOMÍA, GOBIERNO DE CHILE Y BENAVENTE, J. (2008). "La dinámica empresarial en Chile (1999-2006). Documento electrónico disponible en: <http://www.observatorioempresas.cl/LinkClick.aspx?fileticket=v-B5ngJRYlw%3d&tabid=106>
21. MINISTERIO DE ECONOMÍA, GOBIERNO DE CHILE Y Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile (2007). "Primera Encuesta Longitudinal de Empresas". Documento electrónico disponible en: <http://www.observatorioempresas.cl/LinkClick.aspx?fileticket=R5aQXxxh7d0%3d&tabid=63>
22. MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN. GOBIERNO DE CHILE. (2001). "Pobreza, crecimiento y distribución del ingreso en Chile en los noventa". Documento N° 24. Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen 1998).
23. OCDE (2009). "Estudio Territoriales de la OCDE Chile". Edición en español por el Ministerio del Interior del Gobierno de Chile
24. OCDE (2003). "Iniciativa empresarial y desarrollo económico local. Recomendaciones para la aplicación de programas y políticas".
25. OIT, SERCOTEC (2010). "La situación de la micro y pequeña empresa en Chile".
26. PÉREZ, A. (2008). "Políticas públicas para la promoción del desarrollo económico territorial. Una aproximación desde la práctica". Serie Reflexiones y Aprendizajes ASOCAM. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE. Documento electrónico disponible en: http://www.fidamerica.org/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_24409.pdf

27. QUETGLAS, F. (2008): "Qué es el desarrollo local. Territorio, políticas y economía". Capital Intelectual.
28. PERRY, G. Y OTROS. (2006). "Resumen Ejecutivo: Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos". Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Documento electrónico disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EXTLACOFFICEOFCE/Resources/870892-1139877599088/virtuous_circles_ch1-es.pdf
29. RODRÍGUEZ, A.(2006). "Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y aplicación al caso Uruguayo". Serie Documentos de Trabajo. Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República (Uruguay). Documento electrónico disponible en: <http://www.iecon.ccee.edu.uy/publicaciones/DT02-06.pdf>
30. ROPERT, M. (2009). "Evolución de la Política de Desarrollo Económico Territorial en Chile: Principales Iniciativas". Documento de Trabajo N° 56. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile. Documento electrónico disponible en: <http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N56-2009-Ropert-Evolucion-Politica-Desarrollo-Economico-Territorial-Chile.pdf>
31. RUFIAN L., D. (2009). "Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile". Serie Desarrollo Territorial. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) – CEPAL. Documento electrónico disponible en: <http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/6/35526/DT5.pdf>
32. SANTIBAÑEZ, C. (2006). "Pobreza y desigualdad en Chile: antecedentes para la construcción de un sistema de protección social". Serie de Estudios Económicos y Sociales Banco Interamericano del Desarrollo. Documento electrónico disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=841774>
33. SEPÚLVEDA, S. Y OTROS. (2003). "El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural". Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
34. Servicio de Impuestos Internos (2008). Sistema de búsqueda estadística. Disponible en: https://zeus.sii.cl/cvc_cgi/dfmun/dfmun_estu.cgi
35. SILVA, I. (2005). "Desarrollo Económico Local y Competitividad Territorial en América Latina". Revista de la Cepal 85. Documento electrónico disponible en: http://www.eclac.org/evaluacion/evaluador.asp?id_doc=48867&id_not_pf_con=21045&idioma=ES&url=/publicaciones/xml/5/21045/lcg2266eSilva.pdf
36. VÁZQUEZ, A. Y MADOERY, O. (2001). "Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local". Homosapiens Ediciones.
37. VÁZQUEZ, ANTONIO (1999). "El desarrollo local: una estrategia para el nuevo milenio". REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos. Núm. 68. Documento electrónico disponible en:
38. VERGARA, P. Y ALBURQUERQUE, F. (2006). "Desarrollo Económico Territorial. Respuesta sistémica a los desafíos del empleo". DETE-ALC. Red de Desarrollo Económico Territorial para el Empleo en América Latina y el Caribe.