



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

**INCORPORACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES EN LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA PARA EL  
MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD: POSIBILIDADES, JUSTIFICACIONES, ATRIBUCIONES Y  
MODELOS DE INTERVENCIÓN**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLITICAS PÚBLICAS**

**RODRIGO ANDRÉS CANDIA SILVA**

Proyecto patrocinado por la Asociación Chilena de Municipalidades

SANTIAGO DE CHILE

AÑO 2012



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

**INCORPORACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES EN LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA PARA EL  
MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD: POSIBILIDADES, JUSTIFICACIONES, ATRIBUCIONES Y  
MODELOS DE INTERVENCIÓN**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLITICAS PÚBLICAS**

**RODRIGO ANDRÉS CANDIA SILVA**

PROFESOR GUIA:  
LUIS LIRA COSSIO

MIEMBROS DE LA COMISION:  
SAMUEL GARRIDO RUIZ  
VERÓNICA SILVA OLIVA

Proyecto patrocinado por la Asociación Chilena de Municipalidades

SANTIAGO DE CHILE  
AÑO 2012

RESUMEN DE LA TESIS  
PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
POR: Rodrigo Andrés Candia Silva  
FECHA DE EXAMEN:  
PROF. GUÍA: Luis Abdón Lira Cossio

## **RESUMEN INCORPORACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES EN LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD: POSIBILIDADES, JUSTIFICACIONES, ATRIBUCIONES Y MODELOS DE INTERVENCIÓN**

El mejoramiento de la competitividad de nuestra economía aparece como uno de los objetivos fundamentales hoy en día para alcanzar los niveles de crecimiento y desarrollo que desea obtener el país. Para ello, diversos planteamientos teóricos y basados en experiencias prácticas sugieren que el territorio (y lo local) debe ser considerado como una fuente para la obtención y desarrollo de ventajas competitivas dinámicas, las cuales se derivan de rasgos económicos, sociales y/o culturales que lo caracterizan y lo diferencian de otros lugares.

Considerando eso y el hecho de que las municipalidades son los organismos públicos que, por la forma en que realizan su acción, tienen una relación más cercana con la ciudadanía a nivel territorial, mediante este trabajo se busca analizar la pertinencia e importancia que tiene la acción de las municipalidades en el mejoramiento de la competitividad y, sobre esta base, proponer un modelo para su incorporación en la institucionalidad pública dispuesta para ello.

Para cumplir con ese propósito, se efectuó un análisis de fundamentos teóricos que relevan la importancia de la competitividad como factor de desarrollo y al territorio como el lugar más adecuado para su mejoramiento. Esa contextualización fue complementada con el análisis de las principales definiciones de política que existen en la materia y con una caracterización de la situación de las municipalidades, en diversos aspectos relacionados con su desempeño. Luego, se analizaron algunas experiencias internacionales en donde las municipalidades han tenido roles exitosos en acciones relacionadas con mejoramiento de la competitividad, lo que finalmente fue enriquecido mediante la realización de entrevistas a actores del ámbito académico y público que están involucrados en el tema y a través de la revisión de las definiciones que contienen algunos PLADECOS, en materia de desarrollo económico.

A través de esa metodología se buscó comprobar la hipótesis central de este trabajo, la cual afirma que mediante el potenciamiento de la acción municipal en las iniciativas que se impulsan para mejorar la competitividad de la economía del país, sería posible aprovechar en mayor medida las ventajas competitivas que posee el conjunto de su territorio y, además, mejorar la calidad de esas acciones, en cuanto al cumplimiento de los objetivos de desarrollo que tiene cada localidad. Fruto de su aplicación, se logró comprobar que existen diversos fundamentos, sustentados tanto en planteamientos teóricos como en experiencias prácticas y en opiniones de actores involucrados en temas de desarrollo económico y gestión municipal, que permiten afirmar que es conveniente potenciar la acción municipal en las iniciativas que se están impulsando para mejorar la competitividad del país.

Para ello, no obstante, es necesario considerar, entre otros factores, que el tipo de rol y su alcance está condicionado por las capacidades de cada municipio y a las características de su entorno, lo que sin embargo no impide que asuman funciones en la materia. Teniendo presente esta condición, y considerando la acción que se está realizando para el mejoramiento de la gestión municipal, existen espacios para que las municipalidades puedan abordar de manera específica aquellos aspectos que limitan su acción y el aprovechamiento de las oportunidades que ella representa para potenciar un desarrollo más diverso y sostenible del conjunto del territorio que tienen a su cargo.

## **ABSTRACT**

El mejoramiento de la competitividad del país, con base en la generación, el aprovechamiento y el potenciamiento de ventajas competitivas dinámicas, que sean capaces de sostenerse en el tiempo, aparece hoy en día como una necesidad para lograr los niveles de crecimiento económico y de desarrollo que se desean alcanzar en los próximos años.

En ese contexto, diversos planteamientos reconocen al territorio como el lugar en donde se dan esas ventajas competitivas, las cuales se generan a partir de rasgos económicos, sociales y/o culturales que generan condiciones especiales para el desarrollo de determinadas actividades productivas.

Dado que las municipalidades son los organismos públicos que realizan una acción más directa sobre el territorio, en este trabajo se ha buscado obtener fundamentos teóricos y prácticos que permitan justificar la pertinencia e importancia que tiene la acción de las municipalidades en el mejoramiento de la competitividad y, sobre la base de ellos, proponer un modelo para su incorporación en la institucionalidad pública que aborda el tema.

Para cumplir con ese objetivo, se hizo un análisis integrado a nivel teórico, de experiencias prácticas, de las definiciones de política actualmente existentes en la materia y de entrevistas efectuadas a actores involucrados en ellas y en la gestión municipal. Con base en esa labor, se pudo concluir que existen condiciones ventajosas de ofrece la acción municipal que permiten justificar el potenciamiento de su rol en el mejoramiento de la competitividad de nuestra economía, cuyo alcance está definido por diversos factores que influyen en su gestión. Para contribuir a ese potenciamiento, se entregan recomendaciones con base en el aprovechamiento de algunas herramientas de gestión que disponen las municipalidades y a partir de programas que permiten abordar de manera focalizada el mejoramiento de su gestión.

## ÍNDICE

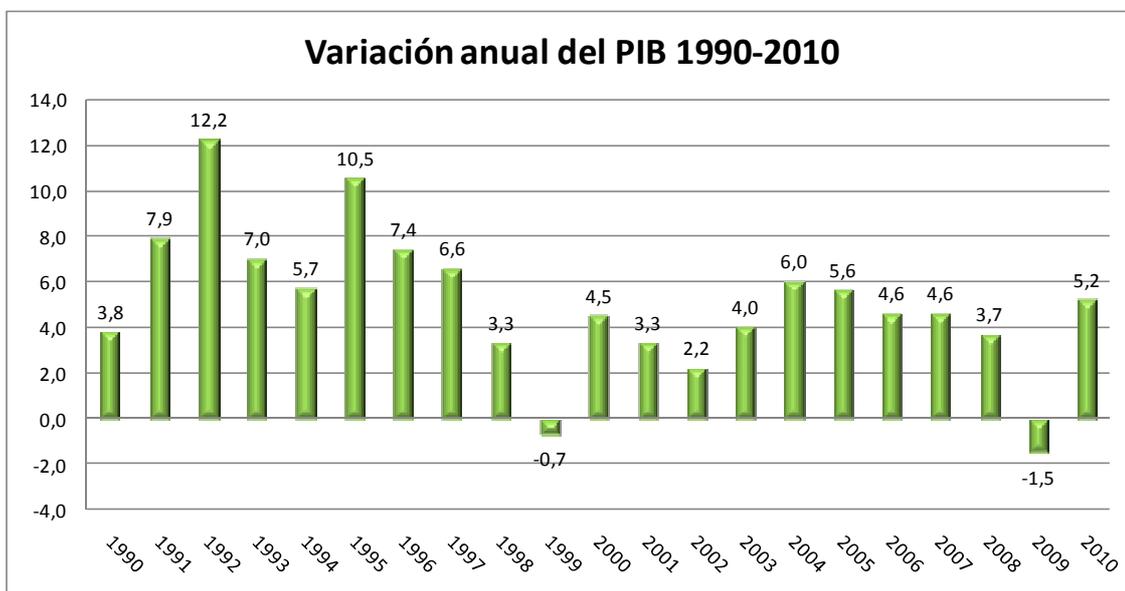
1	ANTECEDENTES GENERALES.....	7
2	MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS.....	11
2.1	Algunas definiciones relevantes.....	11
2.2	Competitividad: Análisis del concepto .....	18
2.2.1	Caracterización de aspectos teóricos más relevantes. ....	18
2.2.2	Evaluación de la situación chilena en materia de competitividad.....	24
2.3	Institucionalidad chilena para el mejoramiento de la competitividad.....	28
2.3.1	Innovación como base para el mejoramiento de la competitividad .....	28
2.3.2	Análisis de instrumentos para la implementación de la Estrategia a nivel subnacional. La Provisión Fondo de Innovación para la Competitividad (Provisión FIC) .....	32
2.3.3	Agencias Regionales de Desarrollo Productivo .....	33
2.3.4	Otras medidas adoptadas en materia de competitividad.....	34
2.4	Desarrollo (económico) local. Definición e implicancias .....	36
2.4.1	Justificaciones para la visión local del desarrollo .....	36
2.4.2	Importancia del municipio para el desarrollo económico local .....	38
2.4.3	Desarrollo local y competitividad .....	40
2.4.4	Roles del municipio en el desarrollo local.....	41
2.5	Situación y Caracterización de las municipalidades .....	44
2.5.1	Antecedentes generales.....	44
2.5.2	Institucionalidad municipal .....	47
2.5.3	Ámbitos de acción actuales y emergentes de las municipalidades.....	51
2.5.4	Acciones modernizadoras .....	52
2.5.5	Problemas del funcionamiento municipal: Causas y Efectos en el desempeño municipal	54
2.6	Sistematización y esquema de análisis.....	55
3	ANÁLISIS DE BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN LA INCORPORACIÓN Y EN LA ACCIÓN MUNICIPAL EN MATERIA DE MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD .....	63
3.1	Criterios considerados para la selección de experiencias .....	63
3.2	Análisis de experiencias seleccionadas.....	63
3.2.1	Alianza del sector público, sector privado y academia para el desarrollo productivo y la competitividad de Bucaramanga. Colombia.....	63
3.2.2	Proyecto de Competitividad Territorial de la Región Central de la Provincia de Santa Fe. Argentina .....	67

3.2.3	Implementación de Agendas Departamentales de Competitividad. Nicaragua .....	71
3.2.4	Agencia de Desarrollo Local del Ayuntamiento de Alzira. España.....	73
3.3	Sistematización de experiencias analizadas .....	76
4	ANÁLISIS DE LA POLÍTICA NACIONAL PARA EL MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD Y DE ESPACIOS PARA LA ACCIÓN MUNICIPAL EN ESE ÁMBITO.....	78
4.1	Análisis del estado y de la evaluación que existe acerca de la política de competitividad .....	79
4.2	Análisis de la situación de las municipalidades frente a la política de competitividad .....	86
4.3	Análisis de PLADECOS, en relación a definiciones en materia de mejoramiento de la competitividad.....	96
5	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	101
5.1	La importancia del territorio para la competitividad .....	101
5.2	La gestión local para el mejoramiento de la competitividad y el rol de las municipalidades... ..	103
5.3	Propuesta de modelo para la participación de las municipalidades en el mejoramiento de la competitividad.....	105
5.4	Consideraciones y condiciones administrativas y sociales .....	111
6	BIBLIOGRAFÍA.....	113
7	ANEXOS.....	119
7.1	Operacionalización de variables.....	119
7.2	Modelo muestral .....	121
7.3	Fuentes de información primarias .....	121

## 1 ANTECEDENTES GENERALES

El actual modelo de crecimiento chileno tiene como su origen, de acuerdo a lo que se puede desprender del análisis de Ffrench-Davis (2005), en las reformas orientadas a la reducción de aranceles y a la apertura de la economía (inicialmente, unilateral) a la competencia externa que se implementaron en el país a partir de la década de los setenta. Ello, siguiendo al mismo autor, llevó al sector industrial que emergió del modelo de sustitución de importaciones que se impulsó desde la década de los 40' en base, entre otras cosas, justamente a una alta protección a través de aranceles, a tener que competir súbitamente con el sector externo, lo cual obligó a cerrar a una serie de empresas y a otras a reorientar su acción hacia sectores en donde pudieran ser competitivos. Eso, a su vez, llevó al país a reorientar su matriz productiva hacia la explotación de recursos naturales como base para lograr una inserción exitosa en los mercados globales.

Ese modelo permitió alcanzar importantes cifras de crecimiento, especialmente durante la década de los noventa, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

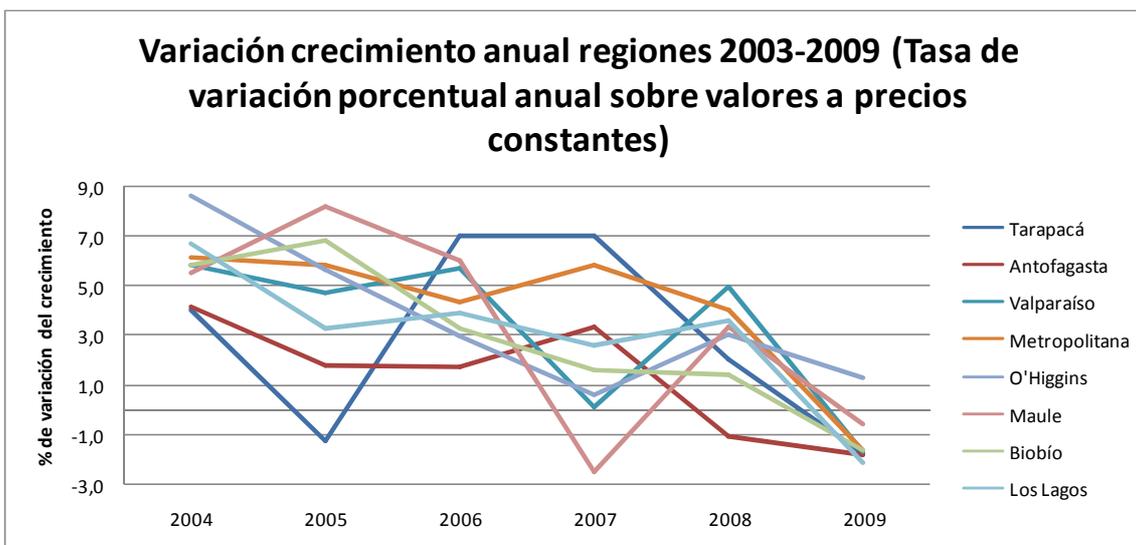


Fuente: Banco Central de Chile

Sin embargo, tal como lo muestra el gráfico anterior, el periodo analizado puede dividirse en 2 partes. Una, comprendida entre el año 1990 y 1999, que presentó una tasa de crecimiento promedio de 6,4% (a pesar de la recesión que provocó la crisis asiática), y otro que va entre los años 2000 y 2010, donde ese crecimiento alcanza solo un 3,8% promedio.

Esa evolución también puede apreciarse en las regiones. Así, tal como se aprecia en el gráfico siguiente, el cual muestra la variación del PIB en las 8 principales regiones del país (seleccionadas con base en el criterio de participación en el PIB nacional del año 2009<sup>1</sup>), entre el periodo 2004-2009. Al respecto, el gráfico señalado muestra una reducción del producto en todas ellas, llegando en el año 2009 a variaciones negativas en casi todas, a excepción de la Región de O'Higgins la que, no obstante, representó solo el 3,7% del PIB nacional en el año seleccionado.

<sup>1</sup> De acuerdo con los últimos datos disponibles en [www.bcentral.cl](http://www.bcentral.cl), visitado el 2 de agosto de 2011



Fuente: Banco Central de Chile

Lo anterior deja entrever la necesidad de revisar las características y sustentos del modelo de crecimiento ya enunciado, por cuanto hoy en día pareciera no ser el adecuado para dar cumplimiento a importantes objetivos propuestos por las autoridades políticas, tales como el alcanzar un ingreso per cápita de un país desarrollado para el año 2020 (considerando como referencia al de Portugal el cual, al año 2009, alcanzaba los 24.021 dólares PPA), ya que para conseguir esa meta en dicho plazo se requiere crecer a tasas superiores al 6% (Engel, 2007). Dada esa situación, y revisando la experiencia de otras economías, ha emergido la importancia de generar un nuevo modelo sustentado en el conocimiento como fuente para la obtención de ventajas competitivas sostenibles.

En ese contexto, se ha relevado la importancia de abordar el mejoramiento de la competitividad de la economía a través de ese tipo de ventajas, en donde el uso de ese conocimiento emerge como una de las dimensiones más importantes. Detrás de este reconocimiento se encuentra la relevancia que ha adquirido la Productividad Total de Factores (PTF), entendiendo como tal, siguiendo los planteamientos de Solow y Romer, como la parte – residuo- del crecimiento que no se explica por la acumulación de factores, sino que por los “los efectos de ganancias sistemáticas en eficiencia global, aprovechamiento de economías de escala, así como los de innovaciones e introducción de nuevas tecnologías y productos” (Benavente, 2009, p. 5), dentro de los determinantes del crecimiento, en donde, de acuerdo con el mismo autor, citando a Romer, la innovación explica una parte relevante de ese residuo. En ese contexto, la PTF, siguiendo Benavente (op. cit.), ha adquirido una importancia creciente en el crecimiento de los países de diversas regiones del mundo.

Para abordar ese tema, desde el sector público se han impulsado una serie de iniciativas, siendo una de las más relevantes la orientada a conformar un sistema nacional de innovación para el mejoramiento de la competitividad, el cual es encabezado por el Consejo Nacional de Innovación. Junto con ello, también se ha reconocido la necesidad de implementar acciones en otras dimensiones de la competitividad, tales como la infraestructura, la formación de capital humano y el mejoramiento de los entornos para la creación y desarrollo de negocios, entre otros.

A escala subnacional, si bien se reconoce la importancia del territorio como lugar en el que se generan esas ventajas competitivas, en materia de mejoramiento de la competitividad se han reconocido a los Gobiernos Regionales, a los organismos de fomento y, más recientemente, a las Agencias Regionales de

Desarrollo Productivo, como actores relevantes en la materia<sup>2</sup>, no considerando a otros que, dadas sus características y funciones, se podrían encontrar en mejor posición para realizar una acción que permita aprovechar las capacidades del conjunto del territorio nacional, como lo son las municipalidades.

Dado ello, y considerando que actualmente se está discutiendo la consolidación institucional del sistema nacional de innovación ya señalado (el proyecto de ley se encuentra actualmente en el Congreso) y que, en paralelo, se están impulsando paquetes de medidas en este ámbito (tales como el denominado “Impulso Competitivo”, presentado por el Ministerio de Economía<sup>3</sup>), existe espacio para analizar la pertinencia y la utilidad que puede tener la incorporación de las municipalidades a la organización que ha dispuesto el Estado para mejorar el diseño y la ejecución de las acciones que está impulsando en la materia.

De ese modo, reconociendo a los municipios como el brazo del Estado que ejerce su acción de manera más cercana a la gente y que, en consecuencia, puede responder de forma más oportuna y pertinente a los objetivos y necesidades que requiere su desarrollo (para lo cual la ley le entrega atribuciones en materias ligadas al desarrollo económico, social y cultural de las comunas); mediante este trabajo se busca dar sustento teórico y práctico para que sean parte activa de las iniciativas que se están promoviendo en un ámbito de importancia para el desarrollo del país, como es el ligado al mejoramiento de su competitividad.

Considerando ese objetivo, la pregunta central de investigación asociada a esa argumentación es la siguiente:

¿Cuáles son las razones que justifican la incorporación de las municipalidades dentro de la institucionalidad pública para el mejoramiento de la competitividad?

De ella se desprenden las siguientes:

- ¿Es factible incorporar a las municipalidades en la institucionalidad pública para el mejoramiento de la competitividad?
- ¿Cuáles son los determinantes de las posibilidades que tienen las municipalidades para ser parte activa de la institucionalidad pública para el mejoramiento de la competitividad?
- ¿Cuáles son las atribuciones y modelos de intervención para que las municipalidades puedan incorporarse en la institucionalidad pública para el mejoramiento de la competitividad?

Esas interrogantes se traducen en los siguientes objetivos:

#### 1. General

Analizar la pertinencia e importancia que tienen las municipalidades en el mejoramiento de la competitividad y proponer un modelo para su incorporación en la institucionalidad pública dispuesta para ello.

#### 2. Específicos:

- Analizar las justificaciones teóricas y prácticas que permiten sustentar la incorporación de las municipalidades como un actor relevante en el mejoramiento de la competitividad de la economía.

---

<sup>2</sup> Estas últimas a pesar de que actualmente se encuentran en diversos grados de avance, como se señala más adelante.

<sup>3</sup> Más información disponible en <http://www.economia.cl/2011/05/17/gobierno-presenta-reforma-microeconomica-mas-amplia-de-los-ultimos-diez-anos-para-mejorar-la-competi.htm>, visitada el 29 de mayo de 2011

- Sistematizar la revisión de buenas prácticas a nivel internacional en la materia.
- Identificar con actores relevante los aspectos de institucionalidad, capacidades técnicas y de gobernabilidad requeridas para la incorporación de las municipalidades a la institucionalidad pública en materia de competitividad.
- Proponer las atribuciones que deberían tener las municipalidades, considerando su alcance y condiciones necesarias para su adecuado ejercicio.
- Proponer un modelo general que permita que las municipalidades asuman roles diversos en el mejoramiento de la competitividad de sus territorios y entornos.

## **2 MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS**

### **2.1 Algunas definiciones relevantes**

A partir de los antecedentes entregados en el punto anterior, se desprenden una serie de conceptos que están tanto directa como indirectamente relacionados con los ámbitos de análisis que son parte de este trabajo. Dado eso, es importante definir los principales de cada uno de ellos, de manera de entender las implicancias que tendrán para efectos del análisis que se efectuará en los puntos siguientes:

#### **a) Desarrollo**

Desarrollo es un concepto complejo, que ha tenido múltiples interpretaciones y énfasis, los cuales han contribuido a introducir diferentes aristas en él. Ello es reconocido por Lira (2011a), quien afirma que el desarrollo puede ser analizado tanto desde una perspectiva de condición alcanzada como también desde una entendida como un proceso orientado a lograr una condición deseada. Desde la primera de ellas, dicho autor señala que la idea de desarrollo ha pasado por una dinámica que va desde un énfasis en el crecimiento económico, en la década de los cincuenta, y que posteriormente ha pasado por la distribución del ingreso, el medioambiente y otros a lo largo de las décadas siguientes, llegando hoy en día a estar ligado a la competitividad internacional (concepto que se analizará de manera más extensa en los puntos siguientes).

Esto implica reconocer uno de los principales elementos del contexto en el que están insertos los países actualmente, como lo es la estrecha vinculación que tienen sus economías, sociedades y culturas con la globalización, entendiendo como tal (con base en los argumentos entregados por Rosales, 2009 y, especialmente, de Castells, 1999), a un proceso de características inicialmente económicas, pero que hoy en día tiene expresiones que trascienden a los ámbitos sociales y culturales, produciendo una serie de consecuencias en relación a las consideraciones que deben asumir las economías para competir de manera sostenible (tales como la generación y el aprovechamiento de ventajas competitivas), las cuales serán analizadas más adelante.

Por su parte, si se entiende al desarrollo como un proceso, Lira (op. cit.) destaca la importancia que tienen en él instituciones tales como el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil en la generación de condiciones que permitan a las personas alcanzar un nivel de vida que pueda ser considerado como “decente” (con todo el espacio a la interpretación que ese calificativo permite).

Otro autor que se refiere a la idea de desarrollo es Sergio Boisier (2003). Él, al igual que Lira, reconoce la evolución histórica por la cual ha pasado el concepto, que va desde su utilización como sinónimo de crecimiento (haciendo con ello que variables tales como el Producto Interno Bruto – PIB – adquieran una especial relevancia), a expresiones más recientes, donde la idea de desarrollo humano ha cobrado mayor importancia. De esta última, es posible rescatar ideas tales como que el desarrollo es un proceso orientado a ampliar las opciones de la gente, las cuales buscan su bienestar no solo en términos materiales, sino que también muchos aspectos intangibles, que permiten lograr darle un sentido a sus vidas (PNUD, 1996).

A partir del análisis de la evolución del concepto, el cual ha tenido una multiplicidad de definiciones, emerge otro ámbito de análisis, relacionado con lo que Boisier denomina los “adjetivos del desarrollo” (2003), el cual se refiere a los múltiples usos que se le ha dado al término y que, de acuerdo con el citado autor, reclaman una identidad propia.

Esas derivaciones, que servirán para comprender otros conceptos que serán utilizados más adelante, se resumen en el siguiente cuadro:

Concepto	Definición
Desarrollo territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “[...] se refiere a la escala geográfica de un proceso y no a su sustancia” (Boisier, 2003, p. 37)</li> <li>- “La utilización del término “desarrollo territorial” remite al territorio como escenario del desarrollo. Se refiere a un proceso integral [...] que se pone en marcha en un espacio geográfico determinado para estructurar un proceso de desarrollo en forma sistémica. [...] la unidad espacial trasciende la noción de territorio como unidad administrativa, lo que da lugar a la identificación más flexible de nuevas entidades territoriales de referencia” (Lira, 2011a, s/p)</li> </ul>
Desarrollo regional	<p>“Consiste en un proceso de cambio estructural localizado (en un ámbito territorial denominado “región”) [paréntesis del autor] que se asocia a un permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de tal comunidad y habitante de tal territorio” (Boisier, 2003, p. 37). Es un concepto que implica a tres dimensiones: espacial, social e individual.</p>
Desarrollo local	<p>“El desarrollo local es un enfoque territorial y de “abajo-arriba”, pero debe buscar también intervenciones de los restantes niveles decisionales del Estado (provincia, región y nivel central) que faciliten el logro de los objetivos de la estrategia de desarrollo local. Se precisa, pues, de una eficiente coordinación de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas y de un contexto integrado coherente de las diferentes políticas de desarrollo entre esos niveles. Las decisiones de “arriba-abajo” son también importantes para el enfoque del desarrollo local” (Alburquerque, 2003a, p. 8)</p>
Desarrollo económico local	<p>“[...] el enfoque del desarrollo económico local viene a destacar fundamentalmente los valores territoriales, de identidad, diversidad y flexibilidad que han existido en el pasado en las formas de producción no basadas tan sólo en la industria, sino que en las características generales y locales de un territorio determinado” (Alburquerque, 2004a, p. 158)</p>
Desarrollo endógeno	<p>“[...] puede ser entendido como una propiedad emergente de un sistema territorial que posee un elevado stock de capitales intangibles y sinérgicos [...] el desarrollo endógeno se produce como resultado de un fuerte proceso de articulación de actores locales y de variadas formas de capital intangible, en el marco de un proyecto político colectivo de desarrollo del territorio en cuestión. [...] el desarrollo local es siempre endógeno, pero éste puede encontrarse en escalas supra locales, como la escala regional, por ejemplo” (Boisier, 2003, pp. 45-46).</p>
Desarrollo rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural”.</li> <li>- Transformación productiva: “Articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio a los mercados dinámicos”</li> </ul>

Concepto	Definición
Desarrollo sostenible	Aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades y según su delimitación más conocida abarca lo ambiental, lo económico y lo social.

Fuente: Elaboración propia, con base en SUBDERE<sup>4</sup> (extraído de Lira, 2011a); Boisier, 2003; Albuquerque, 2003a; Albuquerque, 2004a y del sitio Web <http://www.worldbank.org/depweb/spanish/sd.html>, visitado el 5 de junio de 2011.

Así, con base en los elementos comunes que se puede extraer de esas definiciones, es posible entender al desarrollo como un proceso que, esencialmente, busca generar condiciones en los ámbitos político, económico, social y cultural de la población para permitirle que alcance el máximo nivel de sus potencialidades físicas, emocionales y cognitivas, con miras al logro de un nivel de bienestar que le sea satisfactorio. Todo ello, además, sustentado en características que sean sostenibles, desde el punto de vista de los ámbitos ya señalados.

## b) Territorio

Además de lo señalado en el cuadro anterior, Boisier (2003, p. 36) destaca que territorio es “todo recorte de la superficie terrestre, pero no cualquier territorio interesa desde el punto de vista del desarrollo”. Esta última frase resulta fundamental para reconocer la importancia del enfoque territorial para efectos de los análisis sobre los procesos de desarrollo. Así, el mismo autor (op. cit.) distingue entre territorios naturales, equipados y organizados, siendo estos últimos los que, dado el nivel de complejidad que alcanzan a partir de la evolución de los sistemas de asentamientos humanos y de transporte pero, sobre todo, de la identificación de la comunidad con él, cuentan con estructuras de administración y gobierno que les permiten impulsar de mejor forma procesos de promoción del desarrollo.

Por su parte, Lira (2007, s/n) al definir el concepto de políticas territoriales, señala que aquellas son las que “buscan modificar la organización territorial en función de objetivos de crecimiento, equidad y sustentabilidad. Pueden ser explícitas (políticas regionales, de desarrollo económico local o descentralización) o implícitas que son políticas, principalmente económicas, que tienen impactos territoriales [...]”.

La importancia de este concepto radica justamente en los ámbitos de acción que han tenido las políticas territoriales. En ese sentido, dicho autor (op. cit.), plantea que a partir de la década de los noventa se incorporaron a la acción de esas políticas (anteriormente concentradas en materias tales como integración espacial y la concentración de la población y de las actividades) ámbitos ligados a la endogeneidad del desarrollo y a la competitividad y el desarrollo económico local.

En definitiva, la importancia del concepto de territorio, en relación a la acción en materia de competitividad, radica en el reconocimiento de que (Boisier, 2003, p. 18) “El territorio es considerado como un actor indirecto de la competitividad al transformarse en una plataforma sistémica de ella ya que en el territorio se encuentra la malla de soporte en la cual anidan las actividades productivas competitivas. [...] El territorio es también considerado un actor directo de la competitividad en la medida en que es un espacio contenedor de la cultura propia, que se traduce, mediante prácticas sociales e

<sup>4</sup> Disponible en el sitio Web <http://www.territoriochile.cl/1516/propertyvalue-29324.html>, visitado el 29 de mayo de 2011.

históricas, en la elaboración de bienes y/o servicios indisolublemente ligados a tal cultura, a partir de las cuales se pueden construir nichos específicos de comercio de elevada competitividad”.

### c) Clúster

Inicialmente, los clúster pueden ser entendidos como “una concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas en un campo particular. Incluyen, por ejemplo, proveedores especializados, servicios, infraestructuras de apoyo” (Arbonés, 2000, p. 1). Por su parte, Michael Porter (2009, p. 267) lo define como “un grupo geográficamente denso de empresas e instituciones conexas, pertenecientes a un campo concreto, unidas por rasgos comunes y complementarias entre sí”. Posteriormente, el mismo autor (op. cit., p. 268) aclara que “por su dimensión geográfica, un clúster puede ser urbano, regional, nacional o incluso supranacional”.

Respecto a los componentes de los clúster, Porter (op. cit.) identifica, entre otros, a los siguientes:

- Empresas de productos o servicios finales
- Proveedores de materiales, componentes, maquinaria y servicios especializados, instituciones financieras y empresas de sectores afines
- Canales de distribución a los clientes
- Fabricantes de productos complementarios
- Proveedores de infraestructura
- Instituciones públicas y privadas que facilitan formación, investigación y apoyo técnico especializado (universidades, grupos de reflexión, entidades de formación profesional) y los institutos de normalización.
- Asociaciones comerciales y otros organismos privados que apoyan a los integrantes del clúster

Sobre ellos, señala que el primer núcleo del clúster lo conforma la concentración de empresas similares, quienes se estructuran de acuerdo a su posición en la cadena de vertical de empresas; luego, se considera a los sectores que producen bienes o servicios similares y que participan de alguna parte de la cadena; posteriormente, se identifican las entidades que prestan servicios de apoyo a las empresas que participan del clúster para, finalmente, incluir a las entidades de gobierno que ayudan y regulan diversos aspectos relacionados con el funcionamiento de los clúster.

La importancia de los clústeres radica en las potencialidades que representan para la generación de condiciones propicias para el desarrollo de la competitividad. En ese sentido, Porter (op. cit., p. 283) plantea que los clústeres influyen en tres aspectos; a saber:

1. “Incrementan la productividad de las empresas o sectores que lo integran; [...]
2. Incrementan su capacidad de innovar y, con ello, su capacidad de aumentar su productividad y; [...]
3. Estimulan la creación de nuevas empresas, lo cual apoya la innovación y expande el clúster”

En términos más específicos, en el siguiente cuadro se resumen las ventajas que dicho autor considera relevantes respecto a los clústeres:

Ámbito	Ventajas
<b>Productividad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilitan el acceso a recursos materiales y humanos, ya sea por cercanía, por reducción de costos, o bien, mediante integración vertical, alianzas con otras empresas o a través de su importación</li> <li>- Facilitan o abaratan el acceso a información especializada, la cual permite a las empresas mejorar su eficiencia en relación a su frontera de productividad</li> <li>- El complemento entre actores para la realización de determinadas actividades, tales como en productos (en el desarrollo de sectores turísticos, por ejemplo), el marketing, las compras y la coordinación para la ejecución de procesos productivos (en el contexto de una cadena de producción)</li> <li>- Se convierten en públicos o cuasi-públicos una serie de factores y recursos, tales como infraestructuras especializadas, asesorías e, incluso la información estratégica para la toma de decisiones</li> <li>- A partir de la presión que se ejerce a los integrantes del clúster para mantenerse competitivos, se estimula a aquellas empresas a buscar permanentemente una alta productividad</li> </ul>
<b>Innovación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (Op. cit., p. 292) “las empresas que pertenecen a un clúster suelen percibir más rápida y claramente las necesidades nuevas de los clientes”</li> <li>- La similitud y presión competitiva que se ejerce por parte de los integrantes del clúster obliga a sus miembros a buscar factores dinámicos para su diferenciación del resto, como fuente de ventaja competitiva</li> <li>- Dado los bajos costos relativos, se facilita el acceso e involucramiento de empresas en procesos de innovación en los que, por si solas, les sería muy difícil desarrollar</li> </ul>
<b>Formación de empresas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se promueve la creación y acceso de empresas al clúster, dado que presentan bajas barreras de entrada</li> <li>- Se promueve la instalación de empresas (ya sea nuevas o ya existentes, estas últimas mediante su traslado o la disposición de filiales) que buscan aprovechar las ventajas competitivas que entrega el clúster</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, con base en Porter, 2009

Además de las anteriores, el Consejo Nacional de Innovación identifica las siguientes ventajas que se derivan de los clústeres (2006, p. 52):

- “Enfocan mejor las necesidades de los clientes que son el corazón de la ventaja competitiva, al estar organizados alrededor de clientes y usos finales.
- Crean mercados más eficientes y menores costos de transacción (por ejemplo, costos de búsqueda) para todos los jugadores del clúster y, por ello, dinamizan la productividad.
- Son centros de innovación, simultáneamente por la extrema rivalidad que se da en algunas áreas y por la cooperación fluida que se produce en otras”.

Por último, entre los actores de los clústeres que se reconocieron en párrafos anteriores, figuran las instituciones públicas las que, en términos generales, cumplen roles relacionados con la generación de condiciones habilitantes para la instalación y el desarrollo de esas agrupaciones. Profundizando ese análisis, el propio Porter (op.cit.) propone algunas tareas que deben realizar las entidades públicas,

estructurándolas a partir de los cuatro componentes de lo que denomina el rombo de la ventaja nacional o diamante de Porter<sup>5</sup>; a saber: Contexto para la estrategia y la rivalidad de las empresas; Condiciones de la demanda; Condiciones de los y; Sectores afines y auxiliares. Algunas de esas funciones se señalan en el siguiente cuadro:

Contexto para la estrategia y la rivalidad de las empresas	Condiciones de la demandas
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminar barreras a la competencia interior</li> <li>- Organizar las unidades organizacionales, realizar esfuerzos por atracción de inversiones y la promoción de las exportaciones en lo que el autor llama “cúmulos” (reforma de normativa, atracción de inversión extranjera, política de ciencia y tecnología, desarrollo de factores productivos, recopilación y análisis de información)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dictar normativa que favorezca la innovación, mediante la reducción de la incertidumbre jurídica, estimular una rápida acción y fomentar la modernización</li> <li>- Patrocinar servicios orientados a velar por la calidad de los productos</li> <li>- Ser un demandante exigente de productos y servicios</li> </ul>
Condiciones de los factores	Sectores afines y auxiliares
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de programas de formación especializada</li> <li>- Promover la investigación científica y tecnológica de interés territorial</li> <li>- Mejorar la infraestructura especializadas ligadas a logística, comunicaciones, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover espacios de interacción entre actores productivos y de apoyo</li> <li>- Facilitar el acceso a proveedores y productos y servicios de apoyo</li> <li>- Crear zonas con beneficios especiales para promover su desarrollo</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, con base en Porter, 2009

En síntesis, el autor analizado reconoce que las entidades públicas deben cumplir con roles de catalización y de estimulación, en el sentido de que busca promover que las empresas logren altos niveles de competitividad. Además, es importante considerar que los roles del Estado van cambiando en la medida en que va evolucionando la economía, lo que le plantea un desafío importante para mantenerse funcional a los objetivos de desarrollo del país.

#### d) Sistemas Regionales de Innovación

El concepto de Sistemas Regionales de Innovación (SRI), de acuerdo con Rózga (2003), se origina a partir de la teoría desarrollada por Marshall respecto a la importancia que tienen el conocimiento y la organización en la evolución del capitalismo.

Con base en ese planteamiento y a otros ligados a la evolución del análisis regional, se entiende que un SRI “está integrado por sendos subsistemas de generación de conocimiento o infraestructura de apoyo regional y de explotación de conocimiento o estructura de producción regional, que interactúan y se encuentran insertos en un marco socioeconómico y cultural, y sobre los que actúa un subsistema de política regional” (Navarro, 2007, p. 42). Respecto a esta definición, es importante establecer su distinción con el concepto de clúster, tal como lo plantea el propio Navarro. Para ello, el autor señala

<sup>5</sup> Este tema de desarrolla con más detalle más adelante.

que la idea de clúster “hace referencia a los elementos de carácter específico que constituyen el entorno en que se desenvuelven las empresas, mientras que el segundo [Sistemas Regionales de Innovación, se refiere] a todos los elementos, tanto generales como específicos, del entorno que afectan a la innovación”.

Su importancia, en el contexto de este trabajo, radica en que uno de los principales factores que determina la competitividad hoy en día está dado por el conocimiento como fuente de ventaja competitiva y es, a través de estos sistemas mediante los cuales es posible hacer confluír los esfuerzos de los sectores productores con los de los investigadores y los del sector público para generar sinergias que permitan obtener y disponer del conocimiento necesario para el mejoramiento de las capacidades productivas del territorio en el que se inserten.

### e) Descentralización

La descentralización puede ser entendida como un proceso “de transferencia de poder político, fiscal y administrativo desde el nivel central a los niveles subnacionales del gobierno” (Montecinos, 2005, p. 74).

Por su parte, la descentralización puede ser de diversos tipos, siendo los principales los que se presentan en el siguiente cuadro:

Tipo de descentralización	Descripción
<b>Política</b>	Se refiere a traspaso de competencias y recursos a organismos que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio y cuyas autoridades son elegidas de manera directa y cuentan con funciones de gobierno sobre el ámbito y/o territorio de su competencia.
<b>Administrativa</b>	Es cuando se traspasan competencias y recursos a organismos que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, pero cuyas autoridades son definidas por el nivel central.
<b>Territorial</b>	“Se habla de descentralización territorial, cuando se crea un órgano con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo del nivel central, para asumir responsabilidades de administración y gestión sobre asuntos propios de un territorio determinado” (Ortega, 2002, pp. 9)
<b>Fiscal</b>	“La descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central” (Aghón, 1993, p. 8)

Fuente: Elaboración propia, con base en Ortega, 2002 y Aghón, 1993

Al respecto, son diversas las justificaciones que se han dado para profundizar ese proceso. Desde un punto de vista económico, Finot (2003), plantea la necesidad de impulsar la descentralización del aparato público (en términos de recursos y competencias), como vía para contar con organismos que sean capaces de crear condiciones que estimulen el desarrollo local el cual, hoy en día, se manifiesta en la búsqueda de alianzas público-privadas y, sobre todo, público-social-privadas (como las define el propio autor), generando relaciones de confianza, colaboración y reciprocidad que permitan potenciar procesos orientados al mejoramiento de la productividad local.

Además, la complejidad creciente de la competitividad exige contar con organismos que sean capaces de actuar de manera pertinente y oportuna, en relación a las necesidades que tienen las actividades productivas en cada territorio. En ese sentido, los procesos de descentralización adquieren justificación a partir del traspaso de atribuciones y recursos que permita a los organismos públicos y privados reaccionar y anticiparse a la dinámica con la que evolucionan las exigencias del entorno.

## **2.2 Competitividad: Análisis del concepto**

### **2.2.1 Caracterización de aspectos teóricos más relevantes.**

En el escenario económico actual, en donde la globalización se ha profundizado a tal punto en el que la integración de los países en diversas dimensiones se ha hecho algo inevitable, ha emergido la necesidad de conseguir condiciones que les permita competir de manera sostenible en el mercado global. Ello debido a que, tal como lo reconoce Ffrench-Davis (2005, p. 44), “es evidente que, en el actual contexto mundial, el logro de la competitividad sistémica y una inserción más dinámica en los mercados mundiales se ha convertido en condición indispensable para lograr un desarrollo sostenido”.

En ese escenario, resulta imprescindible tener claridad sobre su concepto, dimensiones y factores determinantes de manera de, con base en ellos, poder dilucidar las implicancias de política que implica su mejoramiento.

En relación a su definición, la competitividad ha sido conceptualizada de diversas maneras, algunas de cuales se presentan a continuación:

- “La competitividad se define por la productividad con la que un país utiliza sus recursos humanos, económicos y naturales” (Porter, 2005)
- “La competitividad es la capacidad que tiene una empresa o país de obtener rentabilidad en el mercado en relación a sus competidores. La competitividad depende de la relación entre el valor y la cantidad del producto ofrecido y los insumos necesarios para obtenerlo (productividad), y la productividad de los otros oferentes del mercado<sup>6</sup>”
- “Capacidad que muestra una empresa para mantener y acrecentar su cuota en un mercado” (Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay, 2006, p. 2)
- “[...] capacidad para producir bienes y servicios que respondan a la demanda de los mercados internacionales facilitando al mismo tiempo a los ciudadanos [...] el disfrute de un nivel de vida cada vez más alto a largo plazo” (Council of Competitiveness, 1992, en Coriat, B., 1997, p. 4)
- “Competitividad es un concepto comparativo fundamentado en la capacidad dinámica que tiene una cadena [...] localizada espacialmente, para mantener, ampliar y mejorar de manera continua y sostenida su participación en el mercado, tanto doméstico como extranjero, por medio de la producción, distribución y venta de bienes y servicios en el tiempo, lugar y forma solicitados, buscando como fin último el beneficio de la sociedad” (Chavarría H., Sepúlveda S. y Rojas P., 2002, pp. 30-31)

Si bien, a partir de esas definiciones, la competitividad puede parecer como un concepto con múltiples aristas, con base en ellas es posible entenderla básicamente como la capacidad que tiene, en este caso,

---

<sup>6</sup> Extraída desde <http://www.zonaeconomica.com/definicion/competitividad>, visitada el 1 de junio de 2011.

un país o un territorio determinado para insertar su producción de manera sostenible en los mercados locales, nacionales e internacionales con el fin de aumentar el bienestar material y la calidad de vida de la población. Ello, hoy en día y como se analizará más adelante, exige la generación y el aprovechamiento de ventajas competitivas, entendiendo como tales a aquellas de carácter dinámico que permiten la producción de bienes más complejos y de mayor valor agregado. Estas ventajas, de acuerdo con Porter (2009), se caracterizan por ser creadas y mantenidas mediante procesos fuertemente localizados, en donde factores culturales, económicos e institucionales son fuente potencial para el éxito de las ventajas que de él emerjan.

Detrás de esa definición, se desprenden una serie de determinantes. Al respecto, de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay (2006), los determinantes de la competitividad pueden ser analizados en tres dimensiones, todas las cuales están relacionadas entre sí y tienen implicancias positivas en la competitividad; a saber:

1. Sistémica: relacionada con el contexto económico y social del país. Dentro de ellos, es posible agrupar los determinantes en:
  - a. Estimulantes del ambiente competitivo: principalmente a través de regulación
  - b. Relacionados con las externalidades a la competitividad empresarial, ligadas a condiciones del entorno (tales como el nivel educacional e infraestructura y conectividad, entre otros)
  - c. Asociadas a políticas transversales, con selectividad no sectorial y complementarias a los mercados, entre las que incluye a políticas macroeconómicas transversales y de fomento y promoción, en materias tales como ciencia y tecnología, por ejemplo.
2. Sectorial: relacionados con las características de cada sector que determinan las pautas de competencia que se dan en el mercado. Están referidos a materias tales como características de la estructura del mercado (niveles de concentración de la oferta y tamaño de las empresas, entre otras) y normativa específica que regula a cada sector y las políticas que lo apoyan.
3. Empresariales: entendiendo como tal a aquellos que configuran las diferencias entre las distintas empresas. Se determinan a través de las estrategias empresariales, ligadas a materias tales como gestión, recursos humanos e inserción internacional, entre otras.

Por su parte, Porter (2005) enfatiza que el determinante fundamental de la competitividad es la productividad, entendiendo como tal al “valor de los bienes y servicios producidos por unidad de sus recursos humanos, económicos y naturales”. Ésta, a su vez, depende de los precios que se pagan por esos bienes y servicios en el mercado, de la eficiencia con la que ellos se producen y de la capacidad que tiene la economía para utilizar los recursos humanos que posee. Además, el mismo autor señala que (op. cit., p. 224) “el objetivo principal de una nación es conseguir un alto y creciente nivel de vida para sus ciudadanos [esto se puede ligar a la definición de desarrollo entregada en puntos anteriores]. La actitud para hacerlo depende de la productividad con la que se emplee la mano de obra y el capital”.

A escala regional, el mismo autor (2004) establece que la competitividad está determinada por la productividad con la que utiliza su capital humano y sus recursos naturales, reconociendo que la productividad de las industrias locales es fundamental para la competitividad de un país. De ese modo, las regiones compiten por generar los ambientes más productivos posibles para hacer negocios, lo cual requiere de un trabajo conjunto entre el sector público y el privado (traducción propia). Para ello, aprovechan las ventajas comparativas existentes en cada ubicación (ligada a las condiciones del entorno en aspectos tales como costos o dotación de factores) para obtener ventajas competitivas, que son aquellas que se asocian a una utilización más productiva de esos factores.

En ese sentido, la definición del lugar más adecuado para el desarrollo de las actividades productivas está determinado por 4 aspectos, los que en conjunto conforman el diamante de Porter que ya ha sido mencionado en este trabajo (2009 y Meyer-Stamer, 2000); a saber:

1. Condiciones de los factores: características de los factores de producción, en aspectos tales como costos, cantidad, calidad, eficiencia y ubicación, entre otros.
2. Condiciones de la demanda: características de la demanda de los bienes y servicios en el mercado. Por ejemplo: clientes que cuentan con una demanda específica o poco común.
3. Sectores afines y auxiliares: existencia y condiciones de los proveedores y afines a las actividades productivas, que sean competitivos internacionalmente.
4. Estrategia, estructura y rivalidad de las empresas: características, condiciones y estimulantes que incluyen en los niveles de competencia que se dan en el mercado. Referido a la existencia de ambientes que promueven la rivalidad y la búsqueda y desarrollo de ventajas competitivas.

En ese contexto, es posible constatar la existencia de factores internos y externos que determinan la competitividad. Una forma de efectuar el análisis de la competitividad considerando esos factores, es a través de la idea de competitividad sistémica (Meyer-Stamer, 2000, p.18), la cual implica básicamente que “un desarrollo industrial exitoso no solo se logra por medio de factores en el nivel micro de las empresas y macro de condiciones económicas, sino que también es necesario aplicar medidas específicas por parte del gobierno y de instituciones no gubernamentales encaminadas a fortalecer la competitividad de las empresas (nivel meso), en donde la capacidad para articular políticas de promoción en los niveles meso y macro depende de estructuras políticas y económicas fundamentales y de una constelación de actores (nivel meta)”.

De este modo, el autor propone 4 niveles de análisis para determinar la situación local y regional en materia de competitividad. Estos niveles son los siguientes: (op. cit., p.25 y Sepúlveda y Rojas, 1999, pp. 13-14)

- Nivel meta: se presenta de forma complementaria a los otros niveles. Incluye factores tales como patrones de la organización política y económica orientada al desarrollo (estructura competitiva de la economía), capacidad de formular visiones estratégicas y características de los recursos humanos.
- Nivel macro: referido a las características del ambiente económico, político y legal. Entre los primeros, destacan las políticas y las variables macroeconómicas manejadas por el Estado, tales como tasa de interés y tipo de cambio. También considera a las políticas de comercio exterior, anti monopólicas y de protección al consumidor y aquellas orientadas al manejo integrado de los recursos naturales.
- Nivel meso: referido a políticas específicas para la creación de ventajas competitivas. Incluye factores tales como las políticas definidas en materia industrial, ambiental, de infraestructura, tecnológica y educacional, además de la promoción de actividades económicas.
- Nivel micro: relacionado con los factores que determinan el comportamiento de las empresas, tales como los costos y esquemas de producción, niveles de productividad, esquemas de organización y gestión empresarial. Además, considera las actividades que se efectúan dentro de las empresas para crear ventajas competitivas y el nivel de cooperación formal e informal que existe entre las empresas.

Respecto a esos niveles de análisis, Meyer-Stamer (op. cit.) aclara que existen políticas que se manifiestan en distintos niveles, pero con diferente alcance (tales como la de promoción tecnológica, por ejemplo).

Junto con ellas, existen otras dimensiones de la competitividad que es conveniente considerar. Al respecto, Coriat (1997) señala que la complejización de la competitividad a nivel global exige plantear algunas especificidades para mejorar su comprensión y la calidad de las definiciones de política que se tomen al respecto. Para ello, en el caso europeo, propone la inclusión de tres aspectos; a saber:

- Reconocer al comportamiento de las empresas como un aspecto clave: Implica analizar las capacidades que requieren las empresas para que puedan contar con un rendimiento destacado en el mercado.
- Diversidad, divergencias y convergencias: se refiere a que el análisis se realiza ya no solo respecto a una nación, sino que a una comunidad económica, en donde existen distintos niveles de desarrollo y prácticas. Esto puede ser replicable a una escala menor, en el caso de las regiones y de las comunas.
- Empleo y asuntos sociales: implica el reconocimiento de que los diferentes factores que incluyen en la competitividad tienen distinta influencia en la generación de empleo y en la definición de las características del mismo, así como también varían según la actividad productiva que se trate. Esto, a su vez, influye en los niveles y en la distribución de los ingresos, lo cual deriva en diversos efectos sociales que deben ser considerados en la adopción de medidas de política.

Por último, respecto a los factores que permiten alcanzar los niveles de competitividad deseados, existen diversas consideraciones que realizar. En relación a la idea de competitividad sistémica, Meyer-Stamer (2000) en el siguiente cuadro plantea algunos de los factores que incluyen en la competitividad, desglosándolos en los niveles de análisis ya señalados y de acuerdo a sus distintas escalas de manifestación (Supranacional, Nacional, Regional y Local).

Nivel	Supranacional	Nacional	Regional	Local
<b>Meta</b>	Competencia de diferentes modelos de economía de mercado	- Modelo nacional de desarrollo. - Sistema nacional de innovación	- Identidad regional - Capacidad estratégica de actores regionales	- Capacidad de cooperación de actores locales. - Confianza - Ambiente creativo
<b>Macro</b>	Mercado internacional de capitales	Condiciones básicas macroeconómicas (sistema tributario, monetario)	- Política presupuestaria sólida - Capacidad de inversión del gobierno	- Política presupuestaria sólida. - Capacidad de inversión del gobierno - Ambiente creativo. - Calidad de vida
<b>Meso</b>	Política industrial y de tecnología	- Promoción de nuevas tecnologías. - Promoción de exportaciones - Instituciones específicas de financiamiento. - Política ambiental	- Promoción económica regional. - Centro de demostración tecnológica. - Institutos de investigación y desarrollo	- Promoción de la economía local y de mercado de trabajo. - Institutos de capacitación. - Centros de tecnología y de nuevos

Nivel	Supranacional	Nacional	Regional	Local
		orientada a sectores	- Institutos de formación. - Política ambiental	empresarios. - Asociaciones competentes
<b>Micro</b>	Empresas internacionales, encadenamientos globales de commodities	- Empresas de tamaño medio y grande. - Redes dispersas.	Pymes y Clusters	

Fuente: Meyer-Stamer, 2000, p.27.

Adicionalmente a ellos, en el nivel meso a escala nacional y local es posible incorporar la burocracia que existe en materia de inicio y desarrollo de empresas (lo que involucra la realización de diferentes trámites en diversos organismos los que, en general, carecen de coordinación entre sí), y los sistemas de tributación, el cual contempla impuestos que en parte quedan para uso directo de las municipalidades, pero en mayor medida son administrados desde el nivel central.

De lo propuesto en la escala local, es posible vislumbrar algunas tareas en donde las municipalidades podrían tener roles protagónicos para llevarlas a cabo. Ello, por cierto, no implica que en actividades definidas en las escalas superiores no pueda colaborar para el logro de los objetivos que cada una de ellas se propone.

Junto con esos factores, Chavarría y Sepúlveda (2001) desarrollan una serie de factores que inciden en la competitividad, los cuales si bien tienen un foco en el sector agroindustrial, también son extrapolables a niveles más generales<sup>7</sup>. Ellos se resumen en el siguiente cuadro:

Factores	Tipos	Descripción
<b>Mercadotécnicos</b>	Macroambiente	Se caracteriza porque su control es ajeno a la empresa e influyen determinando el entorno. Incluye al ambiente natural, demográfico, político, económico, tecnológico y cultural
	Microambiente	Se refiere a todos los elementos que influyen en el proceso de agregación de valor a un bien o servicio intermedio. Entre ellos incluye a la empresa, proveedores, intermediarios de mercadotecnia, clientes, competidores, públicos
<b>Territoriales</b>	Entorno	Condiciones que influyen en su competitividad, pero en las que no puede influir
	Disponibilidad y calidad de factores de producción	Incluye a la tecnología, los recursos humanos, los recursos naturales, disponibilidad y costo del capital, infraestructura
	Condiciones de la demanda interna	Características de las exigencias que realizan los consumidores locales y nacionales. Influye en la empresa en aspectos tales como niveles de

<sup>7</sup> En su análisis, dichos autores relevan el enfoque de las cuatro P, desarrollado por Michael Porter, el cual sintetiza en 4 los factores que determinan la competitividad de una empresa: precio, producto, posición geográfica y promoción, correspondiendo los tres últimos a factores no económicos.

Factores	Tipos	Descripción
		producción y calidad, definición de factores de ventajas competitivas
	Sector de apoyo relacionados	Características de esos sectores. Afectan la competitividad de tres maneras: afectan la productividad, mejora su capacidad para innovar y estimula la formación de nuevas empresas que apoyen la innovación
	Estrategia empresarial, organización del mercado y rivalidad inter empresarial	Los niveles de rivalidad y cooperación influyen en la presión por buscar ventajas competitivas y en la sinergia que se producen entre ellas para abordar desafíos comunes. Determina aspectos tales como la estrategia de las empresas, la organización de los mercados de insumos, el grado de participación de las empresas y el nivel general de competitividad de la empresa

Fuente: Elaboración propia, con base en Chavarría y Sepúlveda, 2001

No obstante lo anterior, también es necesario señalar, tal como lo reconocen Lira y Riffo (2006, p.14) “que la incorporación de la dimensión territorial al concepto de competitividad ha generado intensos debates acerca de su pertinencia”. Al respecto, los mismo autores destacan “que connotados economistas como Paul Krugman han cuestionado el uso del concepto de competitividad territorial sobre la base de que los únicos agentes que compiten, y que en última instancia pueden quedar fuera de operaciones y desaparecer, son las empresas, mientras que en el caso de países o territorios este último efecto no es posible que ocurra, lo que se expresa en la idea de que el Estado no quiebra. La respuesta a este cuestionamiento se sustenta en un enfoque que busca superar las restricciones de una mirada exclusivamente individual de los procesos de desarrollo económico<sup>8</sup>. Por ello, se plantea que la economía ha adquirido un carácter cada vez más **relacional**, en el sentido de que el desempeño de una firma individual en mercados globalizados está determinado no sólo por sus recursos internos sino cada vez más por la **naturaleza y calidad** de su entorno externo directo. Otro argumento a favor de la dimensión territorial de la competitividad es planteado por Camagni quien plantea que en un contexto de globalización existe un riesgo real de que las debilidades competitivas de un territorio conduzcan no a su desaparición (lo que físicamente es obviamente imposible) pero si a su vaciamiento poblacional.” (op. cit., pp. 14-15).

De ese modo, concluyen que “La dimensión territorial de la competitividad adquiere entonces gran significación si se entiende como el sistema de interacciones sociales en el que operan los agentes reales y donde se van formando identidades y culturas propias que determinan en parte importante las “formas de hacer las cosas” específicas de un lugar. Esta dimensión “relacional” cubre aspectos como la generación de confianzas y por tanto de capital social, la generación de procesos de aprendizaje colectivo, entre otras. En este contexto, aspectos tales como la educación, la seguridad, la innovación, las culturas de negocios etc. pueden actuar como barreras o como propulsores de mayor productividad y por tanto de competitividad” (op. cit., p. 15).

<sup>8</sup> Camagni, Roberto (2002) On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading?, *Urban Studies*, Vol.39, No 13, 2395-2411

## 2.2.2 Evaluación de la situación chilena en materia de competitividad

Tal como se ha señalado en los antecedentes generales, durante los últimos años ha adquirido una especial relevancia en el país el mejoramiento de la competitividad como vía para alcanzar el desarrollo. Para la medición de la situación que presenta Chile en la materia, se analizará el Informe de Competitividad Mundial, elaborado por el Centro de Competitividad Mundial<sup>9</sup>, y el Informe de Competitividad Global, el cual es preparado por el Foro Económico Mundial (WEF por su sigla en inglés).

Respecto al primero de ellos el último informe, entregado el año 2010, presenta los siguientes resultados (con base en Manzur, Olavarrieta e Hidalgo, 2010):

- Chile se ubica en el puesto 28, a nivel global, lo cual representa un descenso de 3 puestos, en relación al año 2009. No obstante ello, sigue en primer lugar a nivel latinoamericano.
- En el ranking de economías con menos de 16 millones de habitantes, Chile mantiene el lugar 16.
- Principales fortalezas y debilidades de Chile:

Dimensiones	Fortalezas	Debilidades
<b>Desempeño económico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atractiva sede para actividades productivas y de negocio</li> <li>- Disminución relativa del costo de la vida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajo nivel de empleo (% población)</li> <li>- Baja exportación de servicios comerciales</li> </ul>
<b>Eficiencia del Gobierno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Buen manejo de las finanzas públicas</li> <li>- Baja deuda total del Gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legislación entraba nuevos emprendimientos</li> <li>- Discriminación de género</li> </ul>
<b>Eficiencia negocios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajo nivel de riesgo en el sistema financiero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baja productividad</li> <li>- Baja eficiencia en las pequeñas y medianas empresas</li> </ul>
<b>Infraestructura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilidad de ingenieros calificados</li> <li>- Mejoras en mantención y desarrollo de infraestructura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baja inversión en I+D</li> <li>- Alto costo de las telecomunicaciones</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, con base en Manzur, Olavarrieta e Hidalgo, 2010

Esos resultados traen consigo una serie de implicancias para el modelo de desarrollo del país, en el sentido de que es necesario:

- “Generar y promover el desarrollo rural y regional a través de la descentralización” (Manzur, Olavarrieta e Hidalgo, 2010, p.23).
- Perfeccionar los instrumentos que dispone el sector público para apoyar el desarrollo de las empresas de menor tamaño (entendiendo como tal a las micro, pequeñas y medianas empresas).
- Mejorar la calidad de la educación e incrementar de manera importante la inversión y productividad en I+D.
- Generar entornos que promuevan el desarrollo productivo y la innovación, construyendo con base en ellos ventajas competitivas dinámicas.

<sup>9</sup>Más información disponible en el siguiente sitio Web: <http://www.imd.org/>, visitado el 9 de agosto de 2011.

Por su parte, en relación al Informe de Competitividad Global, sus principales características son las siguientes (con base en Mertz, 2006 y a WEF, 2010):

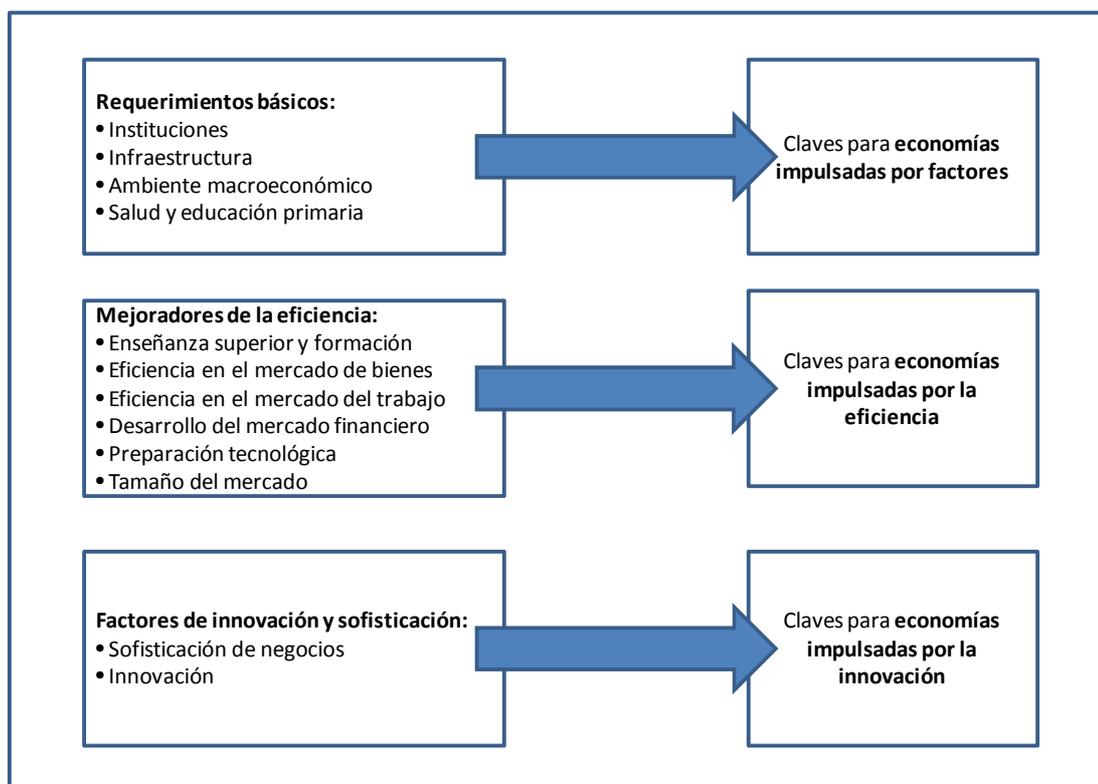
- Contiene más de 130 variables, sobre 139 países.
- Se basa en datos estadísticos y en otros generados mediante la aplicación de una encuesta a ejecutivos de todos los países socios del foro.
- El objetivo del índice es “contribuir a incrementar la comprensión de los factores claves que determinan el crecimiento económico y ayudar a explicar por qué algunos países son más exitosos que otros en incrementar los niveles de ingreso y las oportunidades para sus poblaciones” (2006, p. 2).
- Dimensiones del índice:

<b>Dimensiones</b>	<b>Descripción</b>
<b>Instituciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Referido a la calidad de las instituciones, tanto públicas como privadas</li> <li>- Considera materias tales como derechos de propiedad, ética pública, eficiencia del Estado, seguridad, ética corporativa y rendición de cuentas</li> </ul>
<b>Infraestructura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Determina la posibilidad y el costo de las comunicaciones y del transporte</li> <li>- Considera materias tales como calidad de la infraestructura global, calidad de la infraestructura portuaria y de transporte aéreo, número de líneas telefónicas</li> </ul>
<b>Macroeconomía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Releva la importancia de la estabilidad macroeconómica para el crecimiento</li> <li>- Considera materias tales como balance fiscal, inflación, deuda pública, spread de tasas de interés</li> </ul>
<b>Salud y educación primaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relacionado con los niveles de salud y educación de la fuerza laboral</li> <li>- Considera materias tales como mortalidad infantil, expectativas de vida, tasa de matrícula en educación primaria</li> </ul>
<b>Educación superior y capacitación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ligado a la cobertura y calidad de la educación secundaria y terciaria y a la de la capacitación laboral</li> <li>- Considera materias tales como tasa de matrícula en la educación secundaria y terciaria, calidad de la educación, intensidad de la capacitación en el trabajo</li> </ul>
<b>Eficiencia de los mercados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Referido a la forma en que se distribuyen y asignan los recursos físicos y humanos, lo cual requiere de mercados de bienes, laboral y financiero eficientes</li> <li>- Considera materias tales como distorsiones, competencia y tamaño en el mercado de bienes, flexibilidad y eficiencia en el laboral y sofisticación y apertura del financiero</li> </ul>
<b>Disponibilidad tecnológica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mide los niveles de disponibilidad y absorción tecnológica</li> <li>- Considera niveles de disponibilidad y absorción tecnológica, número de computadores personales, celulares y usuarios de Internet</li> </ul>
<b>Sofisticación de los negocios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mide la calidad del entorno para hacer negocios</li> <li>- Considera redes e industrias de apoyo, sofisticación de la estrategia y las operaciones de la empresa</li> </ul>

Dimensiones	Descripción
<b>Innovación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mide la contribución de la economía a la creación de nuevas tecnologías</li> <li>- Considera la calidad de las instituciones de investigación, gasto de las empresas en investigación y desarrollo (I+D), patentes por inversiones, capacidad de innovación de las empresas</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, con base con base en Mertz, 2006 y a WEF, 2010.

Para el año 2010, el informe también incluye lo que denomina los 12 pilares de la competitividad, los cuales presenta a través del siguiente esquema:



Fuente: extraído de WEF, 2010, pp. 9 (traducción propia)

Cada uno de esos pilares tiene distinta importancia, de acuerdo con la etapa de desarrollo que se encuentra el país, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

Sub índices	Etapa de impulso por factores (%)	Etapa de impulso por eficiencia (%)	Etapa de impulso de la innovación (%)
<b>Requerimientos básicos</b>	60	40	20
<b>Mejoradores de la eficiencia</b>	35	50	50

Sub índices	Etapa de impulso por factores (%)	Etapa de impulso por eficiencia (%)	Etapa de impulso de la innovación (%)
<b>Factores de innovación y sofisticación</b>	5	10	30

Fuente: extraído de op. cit., p. 10 (traducción propia)

El paso por ellos, a su vez, se asocia a umbrales de ingresos que representan cada una de las etapas de desarrollo, los cuales se definen en el siguiente cuadro:

Etapa de desarrollo	Ingreso per cápita (en US\$)
Etapa 1: impulsada por factores	Menos de 2.000
Transición de la etapa 1 a la etapa 2	Entre 2.000 y 3.000
Etapa 2: impulsada por la eficiencia	Entre 3.000 y 9.000
Transición de la etapa 2 a la etapa 3	Entre 9.000 y 17.000
Etapa 3: impulsada por la innovación	Más de 17.000

Fuente: extraído de op. cit., p. 10 (traducción propia)

Todos esos antecedentes permiten entender los resultados que el citado informe entrega para el país, entre los cuales es posible destacar los siguientes:

- Chile es un país que se encuentra en un estado de desarrollo de transición desde la etapa 2 a la etapa 3.
- En comparación a la situación promedio que presentan esas economías, Chile presenta resultados similares, destacando en los referidos a instituciones y a tamaño del mercado y eficiencia del mercado de bienes, mientras que se muestra más débil principalmente en el indicador de salud y educación primaria y, levemente, en preparación tecnológica.
- Acerca de los factores más problemáticos para hacer negocios, los datos obtenidos muestran que los principales son la regulación laboral restrictiva, la ineficiencia de la burocracia gubernamental y la inadecuada educación de la fuerza de trabajo los cuales, en conjunto, obtienen el 60% de las menciones por parte de los ejecutivos encuestados.

No obstante lo anterior, es importante constatar que “para efectos prácticos no es muy útil considerar la capacidad competitiva de una nación, ya que la competitividad es un atributo de sectores y actividades económicas específicas y, a partir de ellas, corresponde a una región geográfica en particular” (Moncayo, 2002, p. 26)

## **2.3 Institucionalidad chilena para el mejoramiento de la competitividad**

### **2.3.1 Innovación como base para el mejoramiento de la competitividad**

Tal como se ha señalado en un comienzo de este trabajo, durante buena parte de la década de los noventa, Chile presentó altos índices de crecimiento (siendo de los más importantes que ha alcanzado a lo largo de su historia), los cuales han ido disminuyendo durante los últimos años. Esa situación ha derivado en la necesidad de revisar el modelo sobre el que se ha cimentado el proceso de desarrollo del país.

A partir de ese proceso, emergieron una serie de diagnósticos que si bien destacaron los logros alcanzados en los años anteriores en materia de desarrollo (entre los cuales es posible relevar la casi duplicación del ingreso per cápita y el importante grado de integración que ha alcanzado la economía en los mercados internacionales, por medio de la suscripción de una serie de tratados de libre comercio con diversos países y regiones del mundo, entre otros), también plantearon la necesidad de introducir algunas modificaciones en el modelo de desarrollo orientadas a lograr una inserción exitosa y sostenible en la cada vez más competitiva economía global. Junto con esa necesidad (derivada del proceso de globalización), también se reconoció a la cada vez más acelerada creación de conocimiento como un factor relevante para la definición de los ejes sobre los cuales se debe sustentar el proceso de desarrollo.

De esta forma, a partir del año 2005 empieza un proceso de reflexión en torno a la definición de esos nuevos ejes. Para ello, se crea el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC), como una entidad encargada de asesorar al Presidente de la República en la definición de medidas que permitieran, mediante la combinación virtuosa del modelo exportador con un esfuerzo mayor en materia de formación de capital humano avanzado y conocimiento, introducir mejoras en las ventajas competitivas ya adquiridas y generar las condiciones para impulsar otras. Todo lo cual implica orientar esas capacidades hacia la generación de innovaciones que construyan esos factores impulsores<sup>10</sup>.

De esta forma, nace la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad, la cual (CNIC, 2008, p. 2) “propone un camino de desarrollo para Chile que se basa en la competitividad sustentada en el capital humano y en el conocimiento, en la generación de valor por la vía de la innovación en sus diferentes formas y en el aprovechamiento de las ventajas que nos otorgan nuestros recursos naturales”.

Para ello, plantea una serie de diagnósticos y objetivos en materias tales como capital humano, ciencia, innovación empresarial e institucionalidad para la innovación. En este último ámbito, el diagnóstico inicial (CNIC, 2007) parte señalando la necesidad de que la nueva institucionalidad considere para su definición los siguientes desafíos:

- Coherencia y articulación entre el diagnóstico, los objetivos y la estrategia para alcanzarlos, lo cual implica contar con un sistema que sea capaz de integrar a los distintos organismos públicos relacionados con el tema, así como también a las regiones, empresas y entidades de formación e investigación. Detrás de esa coherencia también está la necesidad de generar una programación de largo plazo que esté aislada de los intereses particulares y que dé credibilidad al proceso.
- Gobernabilidad, en el sentido de manejar las tendencias que prioricen el corto plazo, condicionando la credibilidad de las acciones, y las definiciones separadas de agendas de trabajo que suelen impulsar las agencias gubernamentales.

---

<sup>10</sup> De acuerdo con la OCDE (2005, p. 56), la innovación es “la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores”.

Teniendo ello en consideración, el CNIC presentó una serie de propuestas para la formación y fortalecimiento de la institucional pública para la innovación. Al respecto, uno de los ejes propuestos fue el de integrar a las regiones en la definición de las políticas para la innovación, ello sustentado en que es precisamente en ese nivel en donde es posible generar entornos adecuados para el desarrollo de clústeres.

En ese contexto, las recomendaciones formuladas parten del reconocimiento que es en las regiones donde se dan los procesos productivos y, en consecuencia, es en ellas también donde se define una parte importante de la competitividad nacional. Junto con ello, también se señala que la innovación será una de las bases del desarrollo regional, es un proceso que se da a nivel local, pues es en él en donde interactúan los actores que la realizan (empresas, entidades investigadoras).

En ese sentido, los planteamientos de la estrategia sobre la relevancia del nivel regional se sustentan en que (CNIC, 2007):

- Las ventajas competitivas sobre las que se busca cimentar el modelo de la economía del conocimiento del país se dan a lo largo de diferentes territorios.
- Es en esa escala donde la vinculación entre las actividades de I+D y los procesos productivos resulta más relevante, especialmente en aquellos orientados a recursos naturales.
- Derivado de lo anterior, la ubicación de la formación de investigadores debe ir de la mano con el lugar donde se desarrollan esas actividades productivas. Ello implica la necesidad de apoyar la existencia de una oferta regional en la materia.
- Los elementos anteriores plantean el requerimiento de abordar de manera diferenciada las necesidades regionales en materia de innovación, lo cual implica la definición de instrumentos de política particulares para cada una de ellas.

Junto con ello, el diagnóstico también constata los problemas de coordinación y coherencia que existen en la acción pública, dada las características que presenta en sus procesos de descentralización y desconcentración actuales, lo cual implica la distribución de responsabilidades entre múltiples organismos, tanto del nivel central como de los niveles subnacionales (en este caso, regiones). Considerando esto, una forma para abordar la construcción de institucionalidad en materia de innovación ha sido a través de la entrega a los Gobiernos Regionales (GOREs) de la función de promover las actividades científicas y tecnológicas y de velar por el desarrollo de la educación superior y técnica regional<sup>11</sup>.

Con base en esos planteamientos, y con el propósito de reconocer las particularidades regionales en el diseño e implementación de la política nacional de innovación, el CNIC entregó propuestas centradas en tres ejes; a saber: contar con estrategias específicas para cada región en materia de innovación, que estén en concordancia con las definiciones nacionales y que permitan velar por un adecuado uso de los recursos, en función del cumplimiento de los objetivos que en cada una de ellas se defina; generar consensos que consideren las particularidades de cada región y que, de esta forma, permitan lograr las condiciones necesarias para la realización de un trabajo articulado entre actores públicos, privados y académicos y; establecer responsabilidades en el logro de los objetivos propuestos y en el uso de los recursos dispuestos para ello; siendo esas propuestas las siguientes (CNIC, 2008):

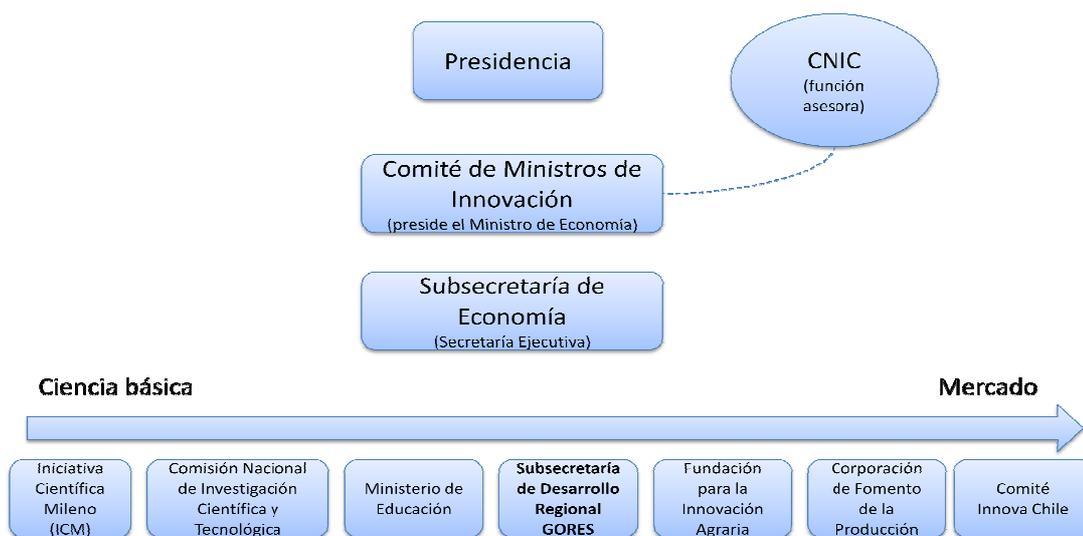
- Fomentar la elaboración de estrategias regionales de innovación en el marco de la estrategia nacional de innovación;

---

<sup>11</sup> Definida en el artículo N°18, de la ley N°19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

- Asegurar la expresión balanceada de los dos mandantes en la región (organismos sectoriales del nivel central y los Gobiernos Regionales), a través de la formulación de acuerdos entre las regiones y el nivel central;
- Aclarar y especializar la institucionalidad regional que recomienda políticas, la que decide y la que ejecuta. Esto es especialmente importante, por cuanto plantea la necesidad de separar los roles de recomendación, definición y ejecución de estrategias regionales. En ese sentido, se propone que el primero de ellos sea mediante un espacio consultivo de participación público-privada, dejando la de definición a cargo de los Gobiernos Regionales y la de ejecución mediante las Secretarías Regionales Ministeriales y los Servicios desconcentrados, “abriendo espacio de participación al nivel regional descentralizado, también de manera gradual y selectiva, de acuerdo con sus capacidades” (CNIC, 2008, p. 173). Lo anterior, de acuerdo a lo propuesto por el CNIC, mediante la conformación de corporaciones regionales y la consolidación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP);
- Implementar políticas diferenciadas donde existe mejor conocimiento específico en la región;
- Mejorar la capacidad institucional regional, para lo cual se propone impulsar un programa específico de fortalecimiento en la materia.

En cuanto a la institucionalidad central, se diseñó una encabzada por el CNIC (la cual aún no se encuentra formalizada a través de una ley) e integrada por una serie de organismos, los que se presentan en el siguiente esquema:



Fuente: MINECON, 2009

Posteriormente, con base en esta Estrategia se fueron generando políticas y agendas de innovación con diferentes periodos de duración. Los planteamientos de las principales de ellas, en donde existe una alusión explícita a los niveles subnacionales de gobierno y administración pública, se resumen en el siguiente cuadro:

Políticas/agendas	Periodo	Objetivos
<b>Política Nacional de Innovación para la Competitividad</b>	2009-2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuir a cerrar las brechas de Capital Humano e infraestructura de I+D en las regiones</li> <li>- Aumentar fuertemente la participación de las regiones en innovación, sobre la base de prioridades estratégicas definidas por ellas mismas</li> <li>- Fortalecer las capacidades regionales para elaborar e implementar sus propios planes de innovación y proveer recursos para ello</li> </ul>
<b>Agenda de Innovación y Competitividad</b>	2010-2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definiciones estratégicas: “reconocimiento de los Sistemas Regionales de Innovación (SRI) y la importancia de integrar a las regiones tanto en la elaboración como en la puesta en práctica de la estrategia de innovación” (CNIC, 2010, p. 30)</li> <li>- Focalizar el esfuerzo en la recuperación de la capacidad productiva de las PYMES afectadas por el terremoto en las regiones más afectadas</li> <li>- “Entregar al CNIC (a nivel nacional) y a las ARDP (en regiones) la tarea de recomendar programas de cluster en sectores prioritarios y la evaluación de sus resultados” (CNIC, 2010, p. 45)</li> <li>- Entregar a los Gobiernos Regionales la tarea de decidir la realización de programas de cluster meso regionales y regionales en sectores prioritarios</li> <li>- Poner en marcha una oficina de apoyo para la implementación de programas de desarrollo de cluster meso regionales y programas de mejoramiento de la competitividad regionales</li> <li>- Promover la creación de centros de investigación con lógicas meso regionales</li> <li>- Promover la formación de investigadores a nivel regional</li> <li>- Incentivar la consolidación de universidades regionales estatales, orientadas a meso regiones con similares vocaciones productivas (asociada a esta medida existen otras complementarias, en materia institucional, de recursos y capital humano, entre otras materias)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, con base en MINECON, 2009 y a CNIC, 2010

Tal como lo muestra el cuadro anterior, una de las iniciativas que es posible destacar por su trascendencia en el aprovechamiento productivo del territorio es la orientada a promover el desarrollo de clusters en diversos sectores que presentan potencial competitivo internacional. Para ello, durante el gobierno anterior se constituyeron grupos de trabajo público-privados en sectores productivos tales como el agrícola y el minero, entre otros los que, apoyados por secretarías ejecutivas, concordaron en impulsar iniciativas en conjunto para impulsar el desarrollo de cada uno de ellos. Luego, durante el gobierno actual, se decidió modificar el foco de ese trabajo, argumentando para ello que no era

necesario que el sector público privilegiara el desarrollo de sectores específicos, sino que más bien esa elección debía darse a partir de la dinámica que el mercado establece al respecto<sup>12</sup>.

### **2.3.2 Análisis de instrumentos para la implementación de la Estrategia a nivel subnacional. La Provisión Fondo de Innovación para la Competitividad (Provisión FIC)**

La Provisión FIC, que representa un 25% del total del Fondo de Innovación para la Competitividad (principal instrumento para la implementación de la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad) y que se dispone anualmente en el presupuesto del sector público, constituye un marco mínimo de recursos públicos regionales destinados a promover la competitividad, el desarrollo económico regional y la cohesión territorial, basado en la innovación (SUBDERE, 2011a, p. 1).

Para ello, se ha definido que esos “recursos se destinarán a promover la investigación aplicada, la innovación en las empresas, la difusión y transferencia tecnológica, la aceleración del emprendimiento innovador, la formación y atracción de recursos humanos especializados, el fortalecimiento de redes para la innovación y equipamiento de apoyo a la competitividad, el fomento de la cultura de innovación y el emprendimiento innovador” (Ley N° 20.481, Glosa 16, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo).

Ese financiamiento (que, para el año 2011, ha alcanzado los M\$31.324.033) debe ser ejecutado a través de los siguientes organismos: Corporación de Fomento de la Producción; Comité Innova Chile; Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT); entidades ligadas a la Iniciativa Científica Milenio; Universidades, Institutos y Centros de Investigación que son parte del registro de la ley N°20.241, sobre incentivo a la inversión privada en I+D, o del registro dispuesto por el Ministerio de Economía para este fin; y las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo o las corporaciones regionales creadas en virtud de lo dispuesto en la ley N°19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

Su forma de asignación y operación general contempla las siguientes etapas: Definición de lineamientos regionales para la asignación de los recursos, con base en lo dispuesto en la Estrategia Regional de Desarrollo y en otros instrumentos de planificación regional relacionados; presentación de propuestas, por parte de los organismos ejecutores que contempla la ley; análisis de ofertas y definición de una propuesta de asignación, generalmente, a cargo de las Divisiones de Planificación y Desarrollo Regional de los Gobiernos Regionales y; sometimiento de la propuesta, por parte de Intendente Regional, al Consejo Regional, para su aprobación. Una vez aprobada la distribución, se transfieren los recursos a los ejecutores seleccionados, mediante convenios para la ejecución de los respectivos concursos (en el caso de que se financien instrumentos de organismos ejecutores, tales como Atracción de Capital Humano Avanzado, de CONICYT, por ejemplo) o a proyectos ya definidos.

Entre las tendencias que presenta esta la ejecución de esta provisión, es posible destacar el uso de parte de los recursos que dispone para el fortalecimiento de capacidades regionales (lo que permite destinar financiamiento para la contratación de profesionales y la realización de estudios sobre temas de innovación de interés regional, entre otras cosas); el aumento del abanico de ejecutores; la profundización del proceso de descentralización de la ejecución del Fondo, mediante un mayor involucramiento de representantes regionales en los procesos de operación; y la promoción de

---

<sup>12</sup> Para más detalles sobre esto último, se recomienda revisar la columna publicada por el Sr. Hernán Cheyre (Vicepresidente Ejecutivo de CORFO) el 6 de julio de 2011 en el diario La Tercera, la cual se encuentra disponible en el siguiente sitio Web: <http://latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2011/07/895-377592-9-politica-industrial-no-discriminatoria.shtml>

proyectos transversales, que buscan mejorar condiciones en que se desarrolla este tema en las regiones. Al respecto, uno de ellos es el orientado a la construcción de Estrategias Regionales de Innovación, el cual es cofinanciado por la Unión Europea<sup>13</sup>.

Parte de esas tendencias se explican a partir de los problemas que ha tenido la ejecución de este Fondo, entre los cuales es posible destacar la lenta velocidad de ejecución y la falta de pertinencia que han tenido algunas iniciativas, en relación a los objetivos de la provisión que han sido señalados inicialmente y a los temas que son prioritarios en cada región<sup>14</sup>.

En ese ámbito, y en lo que se refiere a la evaluación del proceso que ha tenido la ejecución de la provisión desde sus orígenes, si bien es posible reconocer algunos beneficios, tales como el relevamiento en actores regionales de la importancia de invertir en la generación de condiciones y en la promoción de la innovación como forma de permitir un relevamiento de las capacidades productivas actuales y potenciales que tiene cada región, también es necesario considerar la serie de problemas que ha presentado, tales como bajo nivel de ejecución; baja participación en la operación (en especial, en las etapas de adjudicación y seguimiento y control de proyectos), en general, de los gobiernos regionales y de otras entidades relacionadas con la operación de la provisión; falta de claridad en algunas regiones para la asignación de los recursos a partir de definiciones estratégicas sobre sus necesidades y desafíos en materia de competitividad, entre otros.

Otros de los problemas que ha presentado la provisión son los siguientes (Latitud Sur, 2010):

- Escasa conducción y liderazgo de la operación del fondo, por parte de entidades del nivel central y regional.
- Falta de instrumentos de planificación regional para orientar la ejecución de los recursos.
- Dispar nivel de desarrollo de los sistemas regionales de innovación, principalmente en lo que se refiere a la generación e importancia de la vinculación entre los actores relacionados y los roles que cada uno de ellos debe cumplir en este ámbito.
- Falta de evaluación y seguimiento y control de proyectos.

Todo lo anterior ha derivado en el impulso de algunas medidas orientadas a acelerar la ejecución (como el aumento del abanico de ejecutores) y al fortalecimiento de las capacidades de los actores de decisión regional para permitir un mayor involucramiento de ellos en la aplicación del fondo, entre otras<sup>15</sup>.

### **2.3.3 Agencias Regionales de Desarrollo Productivo<sup>16</sup>**

Las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo se crearon entre los años 2006 y 2007 con el propósito de “promover un desarrollo productivo regional sustentable, que contribuya al mejoramiento de la competitividad regional” (ARDP).

---

<sup>13</sup> Más información sobre ese proyecto se encuentra disponible en el siguiente sitio Web: <http://www.subdere.cl/1510/w3-propertyvalue-33053.html>, visitado el 3 de junio de 2011.

<sup>14</sup> Otros problemas que presenta la provisión se señalan en el siguiente artículo “60% de platas del royalty van a Santiago, Valparaíso y Biobío”, disponible en el sitio Web <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id=%7Bf766b64a-f8c7-494d-ac4b-8bc401b2af9d%7D>, visitado el 7 de enero de 2012.

<sup>15</sup> Una fuente de la que, seguramente, se originarán nuevas recomendaciones será a partir de la evaluación que está realizando la Dirección de Presupuestos sobre la provisión.

<sup>16</sup> Información extraída del sitio Web <http://www.ardp.cl>, visitado el 3 de junio de 2011.

En ese contexto, esas agencias buscan, mediante un modelo de trabajo caracterizado por la interacción entre el sector público, el privado y el académico-investigador de las regiones, consensuar acciones en cada uno de los sectores productivos que hayan sido priorizados fruto de este trabajo conjunto, que estén sustentadas en la realización de análisis acerca de las potencialidades y oportunidades que ofrecen los recursos y capacidades que disponen para competir de manera exitosa y sostenible en los mercados.

De forma específica, estas agencias persiguen instalar capacidades locales, en una lógica orientada a generar redes de inteligencia competitiva; construir e impulsar agendas regionales de desarrollo productivo, mediante el modelo de funcionamiento ya señalado; articular la acción pública en materia de fomento productivo en la región y, a su vez, coordinar esa acción con la efectuada por el sector privado, de manera de incrementar con ello el beneficio de la región; disponer información y análisis sobre las oportunidades de productivas que presenta la región; promover entornos propicios para el emprendimiento y; desarrollar espacios de cooperación interregionales e internacionales.

En el cumplimiento de esos objetivos, no se aprecia en general una mayor interacción con las municipalidades, sino que más bien esta se da con los organismos públicos de fomento e innovación y con representantes de entidades de investigación y de agrupaciones empresariales, a nivel regional.

En cuanto a su estado actual, es necesario señalar que si bien en algunas regiones ya han pasado a ser corporaciones regionales que cuentan con financiamiento de los Gobiernos Regionales respectivos, no en todas han logrado su consolidación, llegando en algunos casos (como los de las regiones de Valparaíso y en la Metropolitana) a dejar de funcionar. No obstante lo anterior, existen esfuerzos por parte de la SUBDERE por potenciar a estos organismos con el objeto de centrar en ellos buena parte de las acciones que se están impulsando desde las regiones en materias tales como la innovación para el mejoramiento de su competitividad.

### **2.3.4 Otras medidas adoptadas en materia de competitividad**

Entendiendo que la competitividad tiene múltiples dimensiones, tal como se ha expuesto anteriormente, también es necesario considerar las acciones realizadas por la autoridad gubernamental en los otros ámbitos que la componen. Al respecto, durante el último tiempo se han impulsado paquetes de medidas que buscan, en términos generales, desentrabar y generar condiciones que promuevan la competitividad de los sectores productivos principales de la economía del país.

Uno de esos paquetes es el conocido como “Impulso Competitivo”, el cual consiste en un total de 50 medidas que tienen como propósito “vigorizar el crecimiento económico eliminando barreras, acelerando trámites y mejorando las condiciones para emprender e innovar, promoviendo un ambiente de libre competencia e igualdad de oportunidades” (MINECON, 2011, p. 2).

Esta agenda incluye medidas en las siguientes dimensiones (MINECON, 2011): Favorecer a las PYMES, Favorecer la inversión en áreas clave, Distribución de energía, Promoción de la competencia y eficiencia en el transporte, Agilización de trámites para el comercio, Promoción de la innovación y el desarrollo digital, Potenciamiento de la industria exportadora de servicios y el turismo, Adecuación de ciertas normas laborales a las exigencias de la competitividad y Mejoramiento de la institucionalidad de la promoción de exportaciones y la competitividad.

En relación a los detalles de las medidas propuestas, en el siguiente cuadro se presentan las más relevantes, para efectos de este trabajo:

Dimensiones	Medidas
<b>Favorecer la inversión en áreas clave</b>	Regionalización: estudiar incentivo para aportes de proyectos de gran escala. Se estudiarán mecanismos que estimulen a los promotores de grandes inversiones a efectuar aportes al desarrollo de las comunidades que son afectadas por los proyectos
<b>Promoción de la competencia y eficiencia en el transporte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Más competencia en transporte aéreo de carga y pasajeros dentro de Chile. Levantar la restricción legal que prohíbe el cabotaje aéreo de pasajeros y cargas a aeronaves extranjeras con las debidas precauciones en cuanto a seguridad del servicio y tratamiento tributario”.</li> <li>- Caminos 700K: “El Ministerio de Obras Públicas, como una parte de su Plan de Caminos para el Desarrollo, contempla la generación de una red de 700 kilómetros de caminos productivos dentro del período de gobierno. Esto colaborará en mejorar la competitividad de varios sectores productivos en varias regiones de nuestro país. Se generará una red de 700 kilómetros de caminos importantes para la competitividad y desarrollo regional”.</li> </ul>
<b>Agilización de trámites para el comercio</b>	Revisión y mejoramiento de procesos (agilización, reducción de tiempos y costos, racionalización, entre otros) asociados a la realización de trámites asociados a actividades de comercio, por parte del Servicio Nacional de Aduanas, Servicio Agrícola y Ganadero, Dirección del Trabajo (fiscalización), Ministerio de Salud, Instituto de Salud Pública, Servicio Nacional de Pesca y Ministerio del Medio Ambiente <sup>17</sup>
<b>Promoción de la innovación y el desarrollo digital</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propiedad industrial, mejor protegida: “Perfeccionamiento de la protección de los derechos de propiedad industrial, incluyendo el estudio y preparación de las iniciativas legales requeridas, así como la actualización tecnológica del INAPI, con la plena digitalización del registro de marcas y patentes.</li> <li>- Se ampliarán los trámites de propiedad industrial que pueden ser realizados en Internet, ampliando su acceso a todas las regiones del país”.</li> </ul>
<b>Mejoramiento de la institucionalidad de la promoción de exportaciones y la competitividad</b>	Oficina para la Competitividad, mejora continua en la productividad: “se va a implementar el “Impulso Regional”, que permita recabar, sistematizar y canalizar las trabas al emprendimiento privado a través de Seremis de Economía en cada región”.

Fuente: elaboración propia, con base en MINECON, 2011

Los resultados de estas medidas tendrán que ser evaluados luego de su implementación, la cual actualmente está en curso.

<sup>17</sup> En esta dimensión, aunque no se señala de manera explícita en este paquete de medidas, una materia importante es la relacionada con el mejoramiento de trámites municipales asociados a las actividades productivas. En ese sentido, durante el gobierno anterior se impulsaron iniciativas relacionadas, tales como la Ventanilla única de Trámites Municipales.

## **2.4 Desarrollo (económico) local. Definición e implicancias**

### **2.4.1 Justificaciones para la visión local del desarrollo**

Ya en puntos anteriores se analizó la definición de desarrollo local. Al respecto, es necesario enfatizar lo que implica lo local, en el sentido de que, tal como señala Boisier (2003) no necesariamente corresponde a lo comunal o a lo municipal, sino que más bien se refiere a una dimensión inferior dentro de un ámbito de análisis, tal como lo es, en el caso de Chile, lo regional en relación a la nación, lo provincial en relación a lo regional y lo comunal respecto a lo provincial, y que tiene elementos especiales que permiten identificarla.

Hecha esa aclaración, la visión local del desarrollo nace a partir de la comprensión de las condiciones con las que se ejecuta ese proceso. En ese contexto, el propio Boisier (op. cit.) sostiene que el desarrollo es un estado esencialmente intangible, el cual progresa a partir de capitales intangibles que, a su vez, son potenciados y direccionados por un capital superior, cual es el sinérgico. Este último es aquel que se da a partir de las interacciones de una comunidad hacia la consecución de resultados que resulta en algo que es más que la suma de las partes. Ese capital, siguiendo al autor, se encuentra en espacios que son reducidos y donde aspectos tales como la cultura y las costumbres resultan muy relevantes.

Lo anterior, siguiendo a Boisier, trae consigo el reconocimiento de que el desarrollo es un proceso eminentemente local y de rasgos endógenos. Esto tiene importantes implicancias en materia de acciones de política en materia de crecimiento y desarrollo, por cuanto las condiciones anteriores hacen que las acciones que se impulsen en aquellos ámbitos deban tener un carácter de “abajo hacia arriba” para orientar el aprovechamiento de aquellos capitales hacia el logro de objetivos de país en tales aspectos.

Por otro lado, y en materia de desarrollo económico, Albuquerque (2004b) parte afirmando que el desarrollo económico depende de la capacidad para introducir innovaciones en las actividades productivas alojadas en un territorio. Con base en eso, plantea un contexto en el que se releva la importancia del enfoque de desarrollo económico local, el cual está caracterizado por los siguientes elementos (basados en Albuquerque, 2004b y 2003b):

- El desarrollo no es un proceso lineal. La innovaciones en los ámbitos territoriales dependen de una serie de factores, en donde uno de los centrales es la interacción e involucramiento de los actores productivos y empresariales en el uso de los productos de las actividades de I+D, lo cual hace cobrar importancia al concepto de sistemas regionales de innovación.
- El tradicional enfoque territorial o regional se ha orientado a una lógica asistencialista que no permite orientar los esfuerzos públicos y privados hacia el aprovechamiento de sus potencialidades.
- El desarrollo implica no solo la realización de acciones en el plano macroeconómico, sino que también en el mesoeconómico (relacionado con la acción del sector público y la generación de acuerdos estratégicos con los agentes socioeconómicos) y en el microeconómico, que enfoca su análisis en la actividad productiva específica.
- Las ventajas comparativas, que son esencialmente estáticas, están siendo reemplazadas por ventajas competitivas, que tienen un carácter dinámico y en donde factores tales como la generación de conocimiento y el capital humano resultan fundamentales para conseguirlos.
- Esos elementos, sumados a las exigencias que plantea la globalización en materia de competitividad, han derivado en la instauración de esquemas de producción flexibles, que han motivado la emergencia de estrategias de desarrollo local como forma de generar entornos que sean capaces de adaptarse a aquellas condiciones cambiantes y que aprovechen las potencialidades de carácter

endógeno que ofrece el territorio y, de esa forma, conseguir mayores niveles de competitividad en los mercados.

- Los avances de los procesos de descentralización y democratización al interior de las sociedades demandan respuestas cada vez más diferenciadas y flexibles por parte de las autoridades. Junto con ello, el citado proceso de globalización y apertura de mercados ha derivado en la aparición de diversos sistemas productivos locales, cada uno con sus particularidades. Eso se ha traducido en crecientes demandas por parte de las comunidades locales hacia sus municipios, entendiendo a ellos como el organismo público que por sus funciones y cercanía está más orientado a la satisfacción de sus necesidades.

A partir de esos elementos, el mismo autor (2004b) propone abordar el proceso de desarrollo económico desde una perspectiva local, lo cual implica sentar un proceso con base en las condiciones territoriales de identidad, diversidad y flexibilidad que distinguen a un lugar determinado. Ese enfoque está orientado hacia el cumplimiento de una serie de objetivos, entre los cuales destacan los siguientes (2004b, pp. 161-162):

- “Valorización mayor de los recursos endógenos de cada ámbito local, tratando de impulsar actividades de diversificación productiva y promoción de nuevas empresas locales.
- Establecimiento de consorcios intermunicipales a fin de incrementar la eficacia y eficiencia de las actividades de desarrollo local.
- Organización de redes locales entre actores públicos y privados para promover la innovación productiva y empresarial en el territorio.
- Incorporación de políticas de comercialización de ciudades para promover la competitividad sistémica territorial”.

Por último, es importante relevar que el desarrollo local también puede ser entendido como un proceso que involucra una serie de pasos. En ese sentido, Blanco (2003) propone los siguientes<sup>18</sup>:

Pasos	Descripción
<b>1. Conocer territorio</b>	al Conocer la dotación de recursos físicos, humanos, naturales que dispone, así como los rasgos políticos, económicos y sociales que lo caracterizan
<b>2. Plantear objetivos y metas</b>	Implica generar acuerdos amplios en la comunidad orientados hacia el cumplimiento de objetivos que satisfacen sus necesidades y contribuyen a alcanzar los niveles de calidad de vida que desean tener
<b>3. Elaborar planes de desarrollo municipal</b>	Plasmar aquellos acuerdos en un instrumento de planificación que sirva de guía para la acción y de herramienta para monitorear el grado de avance y cumplimiento de los objetivos trazados

Fuente: elaboración propia, con base en Blanco, 2003

<sup>18</sup> Junto con ello, este autor desarrolla otros temas que son de utilidad para los propósitos de este trabajo, tales como los siguientes:

- Asociatividad: permite mejorar la gestión municipal, mediante el aumento de la eficiencia del gasto público y el mejoramiento de la capacidad de acción del municipio, en ámbitos tales como el fomento productivo. Por su parte, la asociatividad requiere de una cultura de cooperación para maximizar su utilidad.
- Identidad local: son los elementos que distinguen a una comunidad. Es importante considerar sus características para impulsar acciones en materia de desarrollo local, de manera de que ellos sean capaces de generar en la comunidad sentimientos de pertenencia necesarios para generar viabilidad para su éxito.

## 2.4.2 Importancia del municipio para el desarrollo económico local

El enfoque territorial del desarrollo económico entrega algunos antecedentes que permiten relevar de la importancia de lo local en ese proceso y del papel que deben cumplir las municipalidades en él. Ello parte de la definición de ese enfoque, la cual “pone énfasis en las potencialidades productivas de un territorio, que deben transformarse en un eje transversal de cualquier gestión municipal” (Gachón y Quinteros, en van Hemelrych, 2000, p. 2). Detrás de esa definición se encuentra un planteamiento teórico que señala que “el crecimiento económico no tiene por qué ser, necesariamente, polarizado, sino que puede surgir difuso. [Es por ello que] la estrategia de desarrollo local [...] entiende que la historia productiva de cada localidad y los recursos locales condicionan el proceso de crecimiento [...] lo cual implica fomentar la innovación, la capacidad emprendedora, la calidad del capital humano y la flexibilidad del sistema productivo presente y propuesto” (op. cit., p. 5).

En ese contexto, y entendiendo que el “el problema del desarrollo territorial es cómo mejorar la productividad y la competitividad de las empresas locales [y que eso pasa por] la creación de condiciones adecuadas para su desarrollo” (op. cit., p. 5) la gestión municipal, de acuerdo al Gachón y Quinteros (op.cit.), resulta clave para determinar las capacidades de desarrollo de los territorios, al influir ella en las siguientes características que condicionan ese proceso: infraestructura comunicacional, sistema urbano, accesibilidad geográfica, presencia de pequeñas y medianas empresas, servicios a la producción, recursos humanos capacitados y calificados, clima social, cultura asociativa y capacidad de orientación y asesoría de parte del municipio.

Ahora bien, analizando la experiencia de diversos programas nacionales relacionados con desarrollo económico local, es posible constatar el reconocimiento de lo relevante que resulta el contar con la participación de las municipalidades como forma de mejorar los resultados que consiguen aquellas intervenciones. En ese sentido, si bien existen diversas las instituciones públicas que interfieren, dentro de su esfera de competencias, en las diversas dimensiones del desarrollo económico local (tales como organismos dependientes de los ministerios de Obras Públicas y de Vivienda y Urbanismo, en materia de infraestructura y ordenamiento territorial; u otros dependientes de los ministerios de Agricultura, Economía, Minería, Planificación<sup>19</sup>, Relaciones Exteriores y Trabajo, en materia de fomento productivo), para efectos de este trabajo, resulta importante analizar experiencia específicas en donde las municipalidades han cumplido roles relevantes de manera de, a partir de ellos, constatar algunas de las capacidades que esas unidades disponen para asumir roles activos en relación al desarrollo de los territorios de su competencia.

Ello fue el caso del programa Chile Emprende<sup>20</sup> (el cual ha sido reconocido a nivel internacional por su modelo de intervención territorial de carácter público-privado), que tuvo como objetivo “contribuir al desarrollo del segmento de las micro y pequeñas empresas (Mypes), a través de acceso a mercados y oportunidades de negocio. Además, [buscó] generar ambientes favorables al desarrollo de su competitividad, de acuerdo a las realidades regionales de los territorios definidos por el programa” (SENCE, s/a, p. 1); el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), que persigue “generar condiciones para que los(as) pequeños(as) productores(as) agrícolas y/o campesinos(as), que poseen menor grado de desarrollo productivo, desarrollen capacidades e incrementen su capital productivo, permitiendo con ello optimizar y desarrollar sus sistemas productivos, aumentando sus ingresos silvoagropecuarios y/o los generados por actividades conexas, y mejorando su calidad de vida” (INDAP, 2011); y el Programa de Apoyo al Microemprendimiento del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), que busca “contribuir a que los beneficiarios y

---

<sup>19</sup> Hoy en día, de Desarrollo Social.

<sup>20</sup> Programa terminado en el año 2010.

beneficiarias del programa mejoren sus condiciones de vida, interviniendo específicamente en la dimensión económica de la pobreza a través del desarrollo y uso de sus capacidades personales” (FOSIS, 2011, p. 7).

Sus principales características y roles de las municipalidades en ellos se presentan en el siguiente cuadro:

Programa	Beneficios	Principales roles de las municipalidades
<b>Chile Emprende</b>	Financia alternativas de capacitación y/o formación, relacionadas con el rubro o giro en el cual se desempeñan: estudios, cursos, pasantías, intercambios, giras comerciales, misiones tecnológicas, asistencia a ferias y seminarios, rondas de negocios, talleres, consultorías, investigaciones, asistencia técnica u otros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integración de comités público-privado en cada territorio, encargados de conducir el proceso</li> <li>- Participación en implementación de planes territoriales</li> </ul>
<b>PRODESAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asesorías técnicas individuales prediales y grupales (capacitación) en los rubros que se desarrollan, por parte del equipo técnico del programa.</li> <li>- Cofinanciamiento de proyectos de inversión. INDAP entrega los incentivos para cubrir hasta 95% del costo bruto del proyecto. El resto debe ser aportado por el(la) usuario(a).</li> <li>- Articulación o complementación de apoyos y financiamiento tanto de INDAP como de otras instituciones de la red de fomento público-privada.</li> <li>- El aporte municipal contempla el financiamiento de asesorías especializadas, capacitación, giras, talleres y encuentros, entre otros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Canalización de los subsidios sociales y servicios básicos prestados hacia los(as) usuarios(as) del Programa</li> <li>- Brindar apoyo en la articulación con otras instituciones de fomento locales</li> </ul>
<b>Apoyo al Micro emprendimiento</b>	<p>A través de cursos y talleres grupales, el programa, entrega la capacitación necesaria para desarrollar habilidades emprendedoras; aprender a comercializar productos y a administrar una microempresa.</p> <p>Además, cada participante es apoyado individualmente para que de acuerdo a sus capacidades, habilidades e intereses, implemente un emprendimiento que recibe un aporte financiero de \$300.000.-, llamado "Capital Semilla", que se destina a la compra de materiales o insumos necesarios para iniciar la actividad</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejecución del programa en su comuna</li> <li>- Participación en seguimiento y evaluación de la iniciativa</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, con base en SENCE, s/a; INDAP, 2011 y FOSIS, 2011 y del sitio Web [http://www.elfutrone.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3539:comunicado-programa-piloto-del-fosis-con-municipios&catid=35:los-rios-xiv-region-de-chile&Itemid=55](http://www.elfutrone.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=3539:comunicado-programa-piloto-del-fosis-con-municipios&catid=35:los-rios-xiv-region-de-chile&Itemid=55), visitado el 6 de agosto de 2011.

A partir de esas experiencias es posible verificar que las municipalidades son capaces de asumir roles activos, de distinta intensidad y demanda por recursos y capacidades municipales, dentro de procesos de desarrollo económico local. Ello permite vislumbrar que existen condiciones para promover un involucramiento en procesos de mejoramiento de la competitividad de sus territorios, en varias de las dimensiones que han sido analizadas en puntos anteriores.

### 2.4.3 Desarrollo local y competitividad

Las iniciativas de desarrollo local, hoy en día, entendiendo que están inmersas en un escenario de globalización altamente consolidado en materia económica, requieren tener en la competitividad uno de sus focos principales, por cuanto es a través de ella que será posible generar una dinámica que le dé sostenibilidad al proceso.

Al respecto, Llisterri (2000, p. i) señala que la dimensión local<sup>21</sup> del mejoramiento de la competitividad se justifica por las siguientes razones:

- a) “la necesidad de redefinir las ventajas competitivas de cada territorio en el nuevo marco de economías globalizadas;
- b) la existencia de círculos viciosos provocados por graves desequilibrios territoriales al interior de cada país, en los que los procesos de urbanización y de migración interior generan fuertes tensiones sociales y económicas;
- c) la sostenibilidad de los procesos de descentralización mediante la ampliación de la base fiscalmente imponible;
- d) la profundización y perfeccionamiento de los mercados de factores en el territorio; y
- e) el aumento de la responsabilidad de países y gobiernos subnacionales sobre programas de desarrollo económico local”.

Junto con ellas, el autor plantea las siguientes razones con el propósito de justificar la inclusión de la competitividad dentro de las acciones que se realicen en materia de desarrollo local:

- La globalización está ejerciendo presiones para transformar los sistemas productivos, lo cual ha permitido que zonas que habían tenido rezagos en sus procesos de desarrollo descubrieran a través de esta vía pueden encontrar nuevas oportunidades para la generación y aprovechamiento de ventajas competitivas.
- En general, en la región latinoamericana existen condiciones de desequilibrios territoriales que se traducen en una subutilización de las capacidades territoriales y generación de desigualdades entre ellos.
- La profundización de los procesos de descentralización del funcionamiento del aparato público que se derivan de las exigencias cada vez más permanentes y cada vez más específicas que trae consigo el entorno competitivo, implican mayores niveles de autonomía y responsabilidad fiscal para los organismos subnacionales. Ello implica que las economías de sus territorios deben ser lo suficientemente diversificadas y flexibles para aprovechar las oportunidades de desarrollo que el entorno le provee.

---

<sup>21</sup> Es importante consignar que la definición de local que se utiliza el autor se refiere a una visión que no es necesariamente equivalente a lo comunal, sino que se plantea en términos más amplios, tal como fue desarrollado en puntos anteriores.

- Los mercados de factores están algunos pasos atrás en relación a las exigencias que tienen las empresas de hoy para competir globalmente. Su distinto nivel, según cada territorio, también es un factor de desigualdad y de subutilización de sus capacidades productivas.
- A partir del incremento de los niveles de autonomía que han sido conferidos a los organismos públicos subnacionales, ellos han ido tomando mayor conciencia sobre su rol de conductor de los procesos de desarrollo que se dan dentro de los territorios de su competencia.

#### **2.4.4 Roles del municipio en el desarrollo local**

En relación al rol de las municipalidades en materia de desarrollo local, Tkachuk (2005, p. 30) afirma que “son las autoridades locales (en especial las públicas, pero también privadas) quienes mejor pueden identificar cuáles son las potencialidades y necesidades de su territorio en cuanto al desarrollo de su sistema productivo, coordinar, gestionar y dirigir la estrategia de desarrollo local más adecuada a las características propias del entorno local”. Ello implica que los procesos de desarrollo hoy en día deben tener un marcado componente de descentralización, en donde las municipalidades aparecen como su principal destinatario, de manera de a través de él obtener información específica sobre las necesidades y potencialidades de los territorios que tienen a su cargo y, con base en ella, participar con distinta intensidad en la generación e implementación de acciones para abordarlas y aprovecharlas en beneficio del desarrollo local.

En ese mismo ámbito, Albuquerque (2004a) destaca que las empresas requieren para competir de entornos que les provean de herramientas de apoyo que les permitan hacerlo, tales como infraestructura, servicios de I+D y capacitación, redes de proveedores, consumidores exigentes y un sector público que interactúe con ellos para generar lo que el mismo llama “interacciones creativas”<sup>22</sup>. Esos entornos se dan en el territorio, lo cual hace de él un factor fundamental para la competitividad empresarial.

Sobre esto, en el caso chileno, la normativa reconoce para las municipalidades funciones y atribuciones de manera clara en algunas materias relacionadas con varias de las condiciones señaladas (tales como infraestructura y capacitación y empleo), sin embargo, los alcances que tiene su ejercicio son variables, debido a la heterogeneidad que tienen las municipalidades, que se expresa en factores tales como el nivel de recursos (presupuestarios y humanos) que disponen, y la prioridad programática que se les da al tema, entre otros. No obstante ello, es importante reconocer que, a propósito de la relevancia que ha adquirido el desarrollo económico local como tema de acción municipal, existen algunos que han realizado acciones destacadas en algunos de esos temas, teniendo como perspectiva un proceso de desarrollo arraigado en rasgos de la comuna (tales como los de La Serena, Peñalolén y Punta Arenas, entre otros).

Teniendo eso como base, y en la dimensión económica del desarrollo local, el autor señalado identifica los siguientes ámbitos de acción de las acciones de política que se emprendan en la materia (2004b, pp. 8-9):

- “La selección, adaptación y difusión de las tecnologías más apropiadas para lograr los objetivos de desarrollo económico local.

---

<sup>22</sup> Asimismo, el autor reconoce en este contexto la importancia de la identidad territorial y el capital social, los cuales no emergen de manera natural, sino que deben ser construidos mediante espacios de interacción y generación de confianzas entre los actores locales.

- La formación de recursos humanos según los requerimientos de innovación de los diferentes sistemas productivos locales.
- La ampliación del mercado interno y la generación de empleo productivo vinculado a la necesaria atención de las necesidades básicas (lo que resulta urgente en sociedades con carencias acumuladas).
- La utilización de los diferentes esquemas de integración supranacional como plataforma para la paulatina exposición a las exigencias de la competitividad internacional.
- Fomento de la interacción creativa entre los agentes públicos y privados, a fin de construir la institucionalidad y “entorno territorial innovador” que faciliten el acceso a los servicios de desarrollo empresarial para las Mipymes locales”.

Por su parte, en relación a la competitividad, Llisterri (2000) propone la siguiente clasificación para las áreas de actuación:

- Creación de instituciones y/o agencias de desarrollo local, con una orientación en materia de planificación general y focalizada hacia sectores específicos. Ello implica un trabajo conjunto con el sector privado y académico-investigador del territorio, de manera de generar las voluntades y compromisos necesarios de cada uno de ellos para la consecución de los objetivos definidos en cada uno de esos planes;
- Dinamización del sector empresarial, que busca el fortalecimiento del tejido productivo, formación de redes internacionales con empresas y encadenamientos productivos. En ese contexto, es posible impulsar iniciativas en materias como el mejoramiento de proveedores, creación de empresas y financiamiento de inversiones productivas, entre otros;
- Mejoramiento del entorno de negocios;
- Financiamiento de infraestructura local de baja envergadura, en cuanto a la magnitud de su inversión y;
- Financiamiento de iniciativas locales de empleo.

Todos esos ámbitos de acción representan potenciales espacios de intervención de las municipalidades, lo cual les confiere un rol en la promoción del desarrollo económico de sus territorios en un contexto de mejoramiento de la competitividad de los mismos, mediante el emprendimiento de acciones en materias generadoras de entornos propicios para la generación de una actividad productiva dinámica, tales como recursos humanos, integración en mercados internacionales y promoción del uso de tecnologías en los procesos productivos, entre otras.

Respecto a la experiencia en el tema, el mismo Albuquerque (2003b) plantea el surgimiento de tres tipos de iniciativas (de carácter esencialmente progresivo), todas ellas con un activo rol de las municipalidades, y que buscan hacerse cargo de situaciones específicas del entorno (tales como crisis económicas) que los niveles de gobierno superiores no son capaces de resolver:

- Iniciativas Locales de Empleo (ILE): incluyen acciones municipales tales como la promoción de la formación de pequeñas empresas, cooperativas y redes de apoyo. Junto con ello, se impulsa la creación de observatorios locales del mercado del trabajo, como una herramienta que permita facilitar la conexión entre la oferta y la demanda de trabajo local.
- Iniciativas de Desarrollo Empresarial (IDE) que, con base en la promoción del emprendimiento empresarial innovador, busca incentivar la creación de empresas a través de acciones orientadas a la formación y de medidas de apoyo y seguimiento a la creación de esas unidades productivas.

- Iniciativas de Desarrollo Local (IDL): se orientan a promover un desarrollo de carácter dinámico, para lo cual aparecen como 2 ejes de acción relevantes la calificación del capital humano del territorio y la capacidad de innovación que existe en su base productiva.

Dentro de ellas es posible identificar a los elementos básicos que definen a las iniciativas de desarrollo económico local, que son propuestas por el mismo autor, entre los cuales destaca la necesidad de contar con una actitud proactiva por parte del Gobierno Local, una institucionalidad para el desarrollo económico local, la existencia de equipos de liderazgo local y la elaboración de estrategias territoriales de desarrollo, entre otros elementos.

Por último, en la generación de esas condiciones un actor fundamental es el empresario, por cuanto es él quien toma las decisiones relacionadas con el funcionamiento y desarrollo de su negocio, con base en los territorios que le ofrecen las condiciones más ventajosas para realizar sus actividades productivas. Así, el ámbito de los servicios empresariales emerge con especial importancia dentro de los procesos de desarrollo local.

Es por ello que Alburquerque (2004b, p. 8) señala que es fundamental disponer de los siguientes servicios empresariales:

- “Información empresarial (acceso a información relevante para el desarrollo de actividades empresariales. Bases de Datos de interés empresarial. Servicios de Atención Personalizada para micro y pequeñas y medianas empresas).
- Capacitación en gestión empresarial (a fin de mejorar la cualificación en gestión, administración y dirección de empresas).
- Capacitación en gestión tecnológica (con el fin de mejorar la cualificación de la empresa en la gestión de los procesos tecnológicos concretos).
- Capacitación en consultoría de empresas (fortalecer la capacidad territorial en servicios de consultoría).
- Apoyo a la innovación productiva (asesoría y realización de diagnósticos especializados sobre innovaciones de producto y proceso; Conocimiento de materiales, semillas, insumos, etc.; Diseño de producto; Imagen de marca; Certificación, normalización y control de calidad; Análisis de impactos ambientales, Envase y embalaje; Seguridad industrial, etc.).
- Comercialización y apoyo a la exportación (facilitar la información de mercados de insumos y destino; Acceso a canales de comercialización y mercados externos a la región; Capacitación en Comercio exterior; Organización de Ferias, etc.).
- Cooperación empresarial y creación de empresas (fomentar la cooperación entre microempresas y pymes, alentar alianzas estratégicas empresariales y promover la creación de nuevas empresas; Bolsas de subcontratación de empresas; Promoción de redes de empresas; Creación de “viveros” o incubadoras de empresas; etc.).
- Asesoramiento financiero (asesorar a las Mipymes en el acceso al crédito, diferentes productos financieros y realización de los proyectos de inversión)”.

Esos servicios, si bien en su mayoría no son provistos directamente por las municipalidades, en el caso de Chile, ellos pueden generar alianzas y espacios de interacción con las entidades que los entregan para los potenciales beneficiarios de su territorio. He ahí, en consecuencia, un espacio relevante para la acción municipal.

## 2.5 Situación y Caracterización de las municipalidades

### 2.5.1 Antecedentes generales

La división político-administrativa del país reconoce tres niveles subnacionales, los cuales son las regiones, las provincias y las comunas. Para cada una de ellos existen organismos de la administración pública que realizan funciones de Gobierno y/o Administración sobre cada uno de ellos (con las implicancias propias que tiene cada una de esas funciones, especialmente en lo que se refiere a los grados de autonomía y facultades que tienen los que las ejercen<sup>23</sup>). Así, en el caso de las regiones, existen los Gobiernos Regionales, que tienen funciones de ambos tipos; las provincias, que cuentan con Gobernaciones Provinciales que, en su calidad de entidades desconcentradas del Intendente (ello, según consta en el artículo 3° de la ley N°19.175) realizan tareas de Gobierno Interior (ligadas a materias tales como la mantención del orden público y la seguridad de las personas) y; las comunas, que son encabezadas por municipios, los que actualmente llegan a un total de 345, a lo largo del país<sup>24</sup>.

Dadas esas características, es posible comprender que existe una importante heterogeneidad entre las municipalidades, la cual se identifica mediante la utilización de múltiples criterios de análisis, tales como: niveles de ingresos y gastos del municipio; cantidad de población; Población Económicamente Activa (PEA) y; actividades productivas principales y potenciales; entre otros.

Respecto a esa heterogeneidad, la SUBDERE (2010b) ha efectuado un análisis que le ha permitido concluir que “existe una alta concentración y desequilibrios significativos desde el punto de vista del territorio [...], con las consecuencias, demandas, necesidades e impactos que esto provoca” (p. 3). Esas diferencias se expresan en factores tales como la concentración territorial de la población (en la zona urbana y en una pequeña parte del país) y la concentración de actividades productivas, lo cual lleva a la emergencia de necesidades diversas que debe abordar el Estado, lo trae consigo una serie de complejidades, dada los recursos que dispone y la heterogeneidad que existe en cuanto a capacidades de sus organismos.

Esa última heterogeneidad, a escala municipal, se expresa en aspectos tales como el número habitantes (que va desde las 300 hasta más de 600.000 personas), tamaño de las comunas, densidad poblacional, niveles de ruralidad, ubicación en el territorio nacional y en otras categorías de carácter político, cultural y económico-productivo, entre otros. Además, esas condiciones influyen en factores relacionados con el funcionamiento de las municipalidades, entre los que están el nivel de ingreso que disponen (medido, por ejemplo, en el caso del impuesto territorial - que es la principal fuente de financiamiento municipal - en la concentración que existe de los predios no agrícolas, los cuales tienen un avalúo mayor que los agrícolas y, en consecuencia, están sometidos a mayores cargas impositivas).

De este modo, para analizar la situación municipal es necesario contemplar esa multiplicidad de particularidades, debido a que ellas condicionan el funcionamiento municipal en la prestación de

---

<sup>23</sup> Al respecto, tal como lo reconoce Boisier (2004), es necesario distinguir entre las implicancias que tienen las funciones de gobierno y las funciones de administración. En relación a las primeras, dicho autor (op. cit., pp. 181) señala que la función de gobierno es aquella que se relaciona con el ejercicio del “poder permanentemente, tomar decisiones de alcance colectivo, imponer la autoridad, representar el bien común o el interés general, establecer rumbos y objetivos; significa en definitiva una capacidad para construir y ejecutar proyectos de Futuro”. Sobre la segunda, el mismo indica, citando a Cea Egaña, que la función administrativa está referida a la satisfacción, de manera regular y continua, de las necesidades de la comunidad a través de los servicios públicos dispuestos para ese propósito.

<sup>24</sup> Ello, no obstante, existen 346 comunas. Esto se debe a que el Municipio de Cabo de Hornos también administra a la comuna de la Antártica.

servicios. Una forma de hacerlo es a través de tipologías de municipios elaboradas a partir de esas características.

Para ello, la SUBDERE (op. cit.) propone una tipología que agrupa aspectos como los señalados anteriormente en 2 ejes centrales: Socio-espacial y territorial y eje de condiciones para la gestión.

Las principales características de esa propuesta se resumen en el siguiente cuadro:

Eje	Descripción	Aspectos considerados
<b>Socio-espacial territorial</b>	Parte del reconocimiento de que el desempeño municipal tiene un marcado carácter territorial y que se ve determinado por variables demográficas y territoriales. Esos determinantes, junto con los recursos que dispone el municipio, condicionan la cantidad de funciones y servicios que pueden prestar a su comunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tamaño: tamaño de la población; número de predios</li> <li>- Dispersión: ruralidad, densidad, entropía de núcleos poblados</li> <li>- Jerarquía político-administrativa: orden de capitales regionales y provinciales</li> <li>- Tipo de localidad: población, usos del suelo, equipamiento comercial y de servicios, emplazamiento territorial</li> </ul>
<b>Condiciones para la gestión</b>	Se busca identificar las condiciones estructurales que actúan como facilitadores u obstáculos para el desarrollo de los territorios. Se orienta a determinar las variables independientes (previas a la conformación de la estructura municipal) que determinan su capacidad de gestión	Dimensiones: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Patrimonio comunal (valor predios, participación en PIB nacional)</li> <li>- Capital humano (escolaridad, puntaje PSU)</li> <li>- Socioeconómica (clasificación socioeconómica – pobreza, ingreso)</li> </ul>

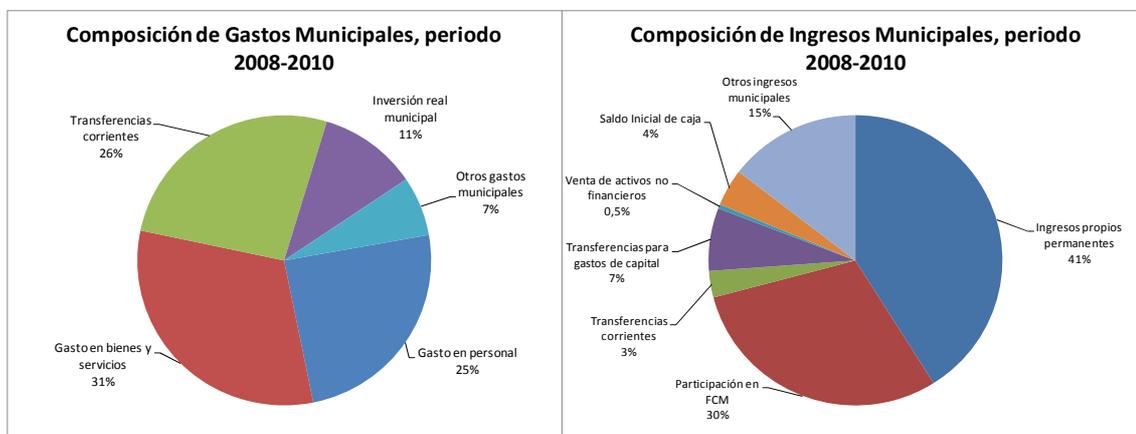
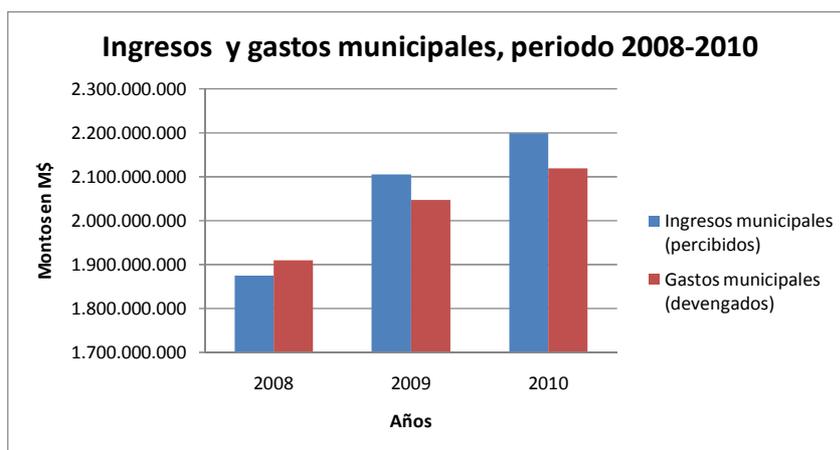
Fuente: elaboración propia, con base en SUBDERE, 2010b

La posición en que queden las municipalidades, a partir de una tipología como la descrita, determinará su situación, condiciones y requisitos para, por ejemplo, efectuar determinados tipos de funciones, tales como las que están involucradas en materia de competitividad.

Otro antecedente relevante, en relación a las municipalidades, se refiere a los recursos que disponen. Al respecto, sobre el financiamiento municipal entre el periodo 2008-2010, los ingresos que reciben se han incrementado en un 17%, aproximadamente (MM\$325.066), siendo sus principales orígenes los propios permanentes (derivados del impuesto territorial y del pago de patentes) y aquellos que provienen del Fondo Común Municipal (FCM) los que, en conjunto para el año 2010, representan más del 70% del total de ingresos.

Por su parte, en materia de gastos, en el periodo señalado éstos han tenido un aumento de más de un 10% (MM\$209.153), concentrándose en el año 2010 en gastos de bienes y servicios (31%), transferencias corrientes, principalmente ligadas a educación, salud y el FCM (27%) y en gastos en personal (24%).

Todo lo anterior se resume en los siguientes gráficos:



Fuente: elaboración propia, con base en datos extraídos de SINIM, 2011<sup>25</sup>

Sobre las cifras analizadas, es importante considerar que a pesar de que en los últimos años las municipalidades han obtenido ingresos por montos superiores a los gastos que han efectuado en iguales periodos, aún esto no ha sido suficiente para superar los niveles de endeudamiento que presentan muchos de ellos, tema que será descrito más adelante.

Por último, en relación a su dotación de recursos humanos, de acuerdo a las cifras disponibles en el SINIM (Sistema Nacional de Información Municipal), es necesario destacar que la calidad jurídica de los contratos que tiene mayor parte de ellos está concentrada en la planta y en la contrata, representando en conjunto (para el año 2009), más del 60% del total de personas que se desempeñan en municipio, sufriendo una leve reducción en relación al año 2008 (de un 0,8%, aproximadamente). Junto con ello, también existe un porcentaje importante de profesionales contratados bajo la calidad de honorarios, representando los destinados a programas un 32% de total, en el año 2009, mientras que ellos mismos representaban solo un 28% en el año 2008. Finalmente, entre los dos años analizados, el nivel de profesionalización (en planta y contrata) pasó de un 23,19% a un 24,73%.

<sup>25</sup> Informe de Estado de Cambios Presupuestarios Municipal 2008-2010 extraído del sitio Web [http://www.sinim.gov.cl/desarrollo\\_local/documentos/evolucion\\_presupuestaria.php](http://www.sinim.gov.cl/desarrollo_local/documentos/evolucion_presupuestaria.php), visitado el 6 de agosto de 2011.

## 2.5.2 Institucionalidad municipal

Las municipalidades, de acuerdo con la Constitución Política de la República (CPR), son organismos de administración local. En concreto, han sido definidos como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna” (CPR, art. N°118).

Junto con lo anterior, la constitución contempla algunas disposiciones que son muy relevantes para entender las características de la acción municipal. Ellas son las siguientes:

- a) Asociativismo municipal (art. N°118). Inicialmente, la CPR establecía que las municipalidades podían asociarse entre sí para el cumplimiento de sus labores, así como también les entregaba la facultad para constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado para abordar materias ligadas a la promoción del arte la cultura y el deporte. Posteriormente, mediante la ley N°20.346, del 8 de mayo del 2009, se aprobó una modificación de esta cláusula, permitiendo la creación de aquellas corporaciones y fundaciones también con fines relacionados al fomento de obras de desarrollo comunal y productivo.

Sobre esta materia, el párrafo 2° del Título VI de la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, contempla otros objetivos, tales como el fortalecimiento de los instrumentos de gestión (se serán mencionados más adelante) y la capacitación y perfeccionamiento del personal municipal, entre otros.

Junto con ello, dicho párrafo establece los contenidos que deben contemplar los convenios que deben establecerse entre las municipalidades para formalizar la asociación (entre los cuales se incluyen las obligaciones y los aportes financieros, materiales y de recursos humanos que hacen cada uno de los involucrados), debiendo ser aprobado por los Consejos Municipales respectivos.

Por último, en relación al financiamiento de estas asociaciones, se señala que los recursos que de ellas requieran estarán contemplados en los presupuestos de los asociados. Además, se prohíbe a estas asociaciones contraer empréstitos.

- b) Relación con Ministerios y con Servicios Públicos (art. N°118). La CPR establece, en el artículo ya citado, que los Ministerios podrán transferir a las municipalidades determinadas competencias, con un carácter de provisorio. Por su parte, los servicios públicos deberán coordinarse con las municipalidades para el cumplimiento de sus labores.
- c) Personal y estructura organizacional (art. N°121). En este artículo (que ha sido objetivo de una serie de propuestas para su modificación, con el propósito de dar mayor flexibilidad para la gestión municipal en esas materias), permite a las municipalidades crear y suprimir cargos y unidades al interior del municipio.

En relación a sus funciones y atribuciones, la ley N°18.695 divide las primeras en privativas y compartidas, entregándole para su cumplimiento una serie de facultades. Todas ellas se resumen en el siguiente cuadro:

Funciones	Atribuciones
<b>Privativas:</b>	- Ejecutar el PLADECO y los programas necesarios para su cumplimiento
- Elaborar, aprobar y modificar el Plan Comunal de Desarrollo (PLADECO), el que	- Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el

Funciones	Atribuciones
<p>deberá tener en consideración a los planes regionales y nacionales<sup>26</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover el desarrollo comunitario</li> <li>- Aplicar disposiciones sobre transporte y tránsitos públicos y construcción y urbanización que sean definidas en la ley y de acuerdo a las disposiciones de los ministerios respectivos</li> </ul>	<p>presupuesto del municipio</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dictar resoluciones de carácter general o particular</li> <li>- Aplicar tributos que tengan una clara identificación comunal y que estén destinados a obras de desarrollo comunal</li> <li>- Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado (en concordancia a lo establecido en la CPR al respecto)</li> <li>- Establecer dentro del ámbito de sus comunas o de una agrupación de ellas, territorios denominados unidades vecinales, con el propósito de propender a un desarrollo equilibrado y de canalización adecuada de la participación ciudadana</li> </ul>
<p><b>Compartidas. funciones en materia de:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación, promoción del empleo y el fomento productivo</li> <li>- Turismo, deporte y recreación</li> <li>- Educación y cultura</li> <li>- Desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local</li> </ul>	

Fuente: elaboración propia, con base en ley N°18.695, artículos N°3, 4 y 5.

Junto con ello, el artículo N°5 establece que las nuevas funciones y tareas que se le asignen deberán contemplar el financiamiento respectivo, lo cual es muy importante tanto para viabilizar el cumplimiento de aquellas tareas como también para evitar que ellas deban hacerse a costa de otras que ya está ejecutando el municipio<sup>27</sup>.

Sobre la conducción de las municipalidades, esta ley identifica al Alcalde como la máxima autoridad comunal y al Concejo como un organismo de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador. Las principales atribuciones de cada uno de ellos, para efectos de este trabajo, son las siguientes:

Autoridad	Atribuciones
<b>Alcalde</b>	<p>Atribuciones propias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proponer al concejo la organización interna de la municipalidad</li> <li>- Dictar resoluciones obligatorias de carácter general o particular</li> <li>- Coordinar el funcionamiento de la municipalidad con los órganos de la Administración del Estado que corresponda</li> <li>- Coordinar con los servicios públicos la acción de éstos en el territorio de la comuna</li> </ul>
	<p>Atribuciones para las que requiere acuerdo del Consejo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobar el plan comunal de desarrollo y el presupuesto municipal, y sus modificaciones</li> <li>- Aprobar el plan regulador comunal, los planes seccionales y el proyecto de plan regulador comunal o de plan seccional</li> <li>- Establecer derechos por los servicios municipales y por los permisos y concesiones</li> <li>- Aplicar, dentro de los marcos que indique la ley, los tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal</li> </ul>

<sup>26</sup> El artículo N° 6 de esta ley señala que los instrumentos de gestión municipal son, además del PLADECO, el Plan Regulador Comunal y el Presupuesto Municipal anual.

<sup>27</sup> No obstante lo anterior, la experiencia en esta materia ha demostrado que aún se siguen entregando funciones a las municipalidades (por medio de leyes) sin los recursos necesarios para cumplirlas.

Autoridad	Atribuciones
<b>Concejo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recomendar al alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal</li> <li>- Aprobar la participación municipal en asociaciones, corporaciones o fundaciones</li> <li>- Solicitar informe a las empresas, corporaciones o fundaciones municipales, y a las entidades que reciban aportes o subvenciones de la municipalidad</li> <li>- Supervisar el cumplimiento del plan comunal de desarrollo</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, con base en ley N°18.695, artículos N° 63, 64 y 79.

En materia de organización (párrafo 4° del Título 1), la ley señala que las comunas con más de cien mil habitantes deberán disponer en sus municipios una Secretaría Municipal, la Secretaría Comunal de Planificación y, como mínimo, las unidades encargadas de funciones genéricas, entendiéndose como tal a las de desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos, administración y finanzas, asesoría jurídica y control<sup>28</sup>.

Por su parte, las comunas que tengan un número igual o inferior a cien mil habitantes deberán contar con una Secretaría Municipal y con todas o algunas de las unidades que se mencionaron anteriormente<sup>29</sup>. En ese sentido, es importante considerar que el artículo N°17 permite que dos o más municipios puedan disponer de unidades comunes para abordar algunas de esas funciones, lo cual es de gran utilidad para aquellos de escasos recursos que, mediante esta facultad, pueden contar con unidades para el tratamiento de temas que son de su interés, como lo puede ser el desarrollo local (se excluyen las de Administración Comunal, Secretaría Comunal y Control).

Una síntesis de las funciones que deben realizar las principales unidades mencionadas, se presenta en el siguiente cuadro:

Unidades	Funciones principales
<b>Secretaría Municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirigir las actividades de secretaría administrativa del alcalde y del concejo</li> <li>- Desempeñarse como ministro de fe en todas las actuaciones municipales</li> </ul>
<b>Secretaría Comunal de Planificación</b>	<p>Asesora al Alcalde y al Consejo Municipal en materias de estudios y evaluaciones. Para ello deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Servir de secretaría técnica permanente del alcalde y del concejo en la formulación de la estrategia municipal, como asimismo de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna</li> <li>- Asesorar al alcalde en la elaboración de los proyectos de plan comunal de desarrollo y de presupuesto municipal</li> <li>- Evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos, inversiones y el presupuesto municipal, e informar sobre estas materias al concejo, a lo menos semestralmente</li> <li>- Efectuar análisis y evaluaciones permanentes de la situación de desarrollo de la comuna, con énfasis en los aspectos sociales y territoriales</li> </ul>

<sup>28</sup> Al respecto, el artículo N° 15 establece que esas unidades podrán denominarse únicamente Dirección, Departamento, Sección u Oficina.

<sup>29</sup> Esto también es posible hacerlo con funcionarios. Ello, al igual que para el establecimiento de unidades comunes, debe ser formalizado mediante un convenio entre las municipalidades involucradas.

Unidades	Funciones principales
<b>Desarrollo Comunitario</b>	Proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación laboral, deporte y recreación, promoción del empleo, fomento productivo local y turismo
<b>Obras Municipales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes</li> <li>- Ejecutar medidas relacionadas con la vialidad urbana y rural</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, con base en ley N°18.695, artículos N°20, 21, 22 y 23.

Para el cumplimiento de esas funciones, la normativa citada establece que las municipalidades cuentan, principalmente, con las siguientes fuentes de recursos:

- Fondo Común Municipal (FCM): definido como un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre municipios, que se compone por aportes provenientes de lo recaudado por concepto de impuesto territorial, permisos de circulación, patentes comerciales (aportan solo las municipalidades de Santiago, Vitacura, Providencia y Las Condes), multas e infracciones impuestas por juzgados de policía local, entre otros.
- Aportes provenientes del Gobierno Regional respectivo.
- Ingresos por pago de derechos por concepto de servicios y por permisos y concesiones que otorguen.
- Ingresos por actividades de su dependencia.
- Ingresos pro tributos aplicados por las autoridades comunales, de acuerdo con lo permitido en la normativa vigente, tales como el impuesto territorial, permisos de circulación y patentes comerciales y de alcoholes.
- Multas e intereses a su beneficio.

Por último, la ley establece disposiciones en ámbito específicos, entre las cuales es posible destacar la definida en el artículo N° 11, la cual le entrega a las municipalidades la facultad de realizar acciones empresariales lo que, sin embargo, requiere de una ley de quórum calificado para que sean autorizadas, haciendo con ello muy difícil su utilización en la práctica.

En definitiva, del análisis anterior es posible constatar que la institucionalidad municipal contempla diversas herramientas para realizar su gestión en materia de promoción del desarrollo comunal, las cuales se resumen en el siguiente cuadro:

Materia	Instrumentos que disponen los municipios
<b>Planificación del desarrollo</b>	Contempla instrumentos de planificación de administración municipal, tales como los PLADECOS, los Planes Reguladores y el Presupuesto Municipal, lo cual permite encausar factores relevantes para el proceso de desarrollo comunal, tales como complementariedad y coordinación con el sector privado, uso del suelo e inversión de recursos municipales, entre otros.
<b>Disposiciones legales</b>	A través del uso de disposiciones legales específicas (tales como ordenanzas municipales), puede facilitar el desarrollo de determinadas actividades productivas y/o el desarrollo de determinados territorios dentro de la comuna.

Materia	Instrumentos que disponen los municipios
<b>Procedimientos municipales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplificación de procedimientos municipales asociados a la realización de actividades productivas en la comuna (tales como formalización de empresas y obtención de patentes municipales).</li> <li>- También por medio de la entrega y fijación de las tasas de las patentes municipales es posible potenciar el desarrollo de determinadas actividades productivas.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

### 2.5.3 Ámbitos de acción actuales y emergentes de las municipalidades

A partir de las disposiciones legales analizadas, es posible apreciar los ámbitos de acción “tradicionales” de las municipalidades, los cuales están inmersos dentro de los temas relacionados con el desarrollo comunitario, las obras municipales, el aseo y ornato y el transporte y tránsito, además de los ya mencionados anteriormente. No obstante lo anterior, la posibilidad que entrega dicha regulación para que las municipalidades puedan crear otras unidades, con base en las particularidades que presentan las labores que deben realizar en la comuna que administran, les ha permitido disponer unidades especiales para abordarlas.

Así, las municipalidades han creado unidades para la abordar temas emergentes en cuanto a su relevancia, en donde tienen algún nivel de competencias a partir de las funciones que les entrega la ley. Entre ellos, es posible mencionar los siguientes:

- Desarrollo local. Que realizan acciones en materias tales como capacitación, apoyo para el acceso a mercados (tales como el de compras públicas), intermediación laboral (para lo cual se han creado de manera específica oficinas municipales, denominadas OMIL), y articulación con organismos ligados al fomento productivo y al acceso al crédito<sup>30</sup>.
- Seguridad ciudadana, en donde las municipalidades han asumido una labor de apoyo a carabineros e investigaciones, de manera de permitir la focalización de ellas en aquellos asuntos que son de mayor complejidad (tales como asaltos y asesinatos), disminuyendo su participación en funciones ligadas al control del tránsito y otras susceptibles de ser ejecutadas por otras unidades.

Si bien las anteriores parecen ser las más comunes, algunos municipios han ido creando otras más específicas, tales como las encargadas de desarrollo urbano, vivienda y desarrollo digital, en la comuna de Peñalolén, o las dispuestas en materia de mujer y familia y deportes, en el caso de la Municipalidad de La Serena. Lo anterior, por cierto, demanda disponer de recursos que no todas las municipalidades tienen, lo que hace que el alcance de esta posibilidad de crear unidades especiales sea limitado. Ello es, sin duda, otra expresión de su heterogeneidad.

Lo anterior permite constatar las condiciones que disponen las municipalidades para abordar temas que son de su interés, desde el punto de vista de contar con la organización y recursos para ello. En ese sentido, las ligadas al desarrollo local representan una serie de oportunidades para ellos, ya que de esta forma les es posible obtener los siguientes beneficios:

---

<sup>30</sup> Al respecto, existen a lo largo de país una serie de experiencias exitosas, tales como las de los municipios de Punta Arenas y La Serena (entre otros), quien han dispuesto equipos de profesionales dedicados de manera específica al desarrollo de las actividades mencionadas, entre otras.

Ámbito	Beneficios
<b>Políticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A partir del trabajo de concertación de intereses y objetivos de organismos públicos y privados, que tengan presencia en el territorio, es posible legitimar al municipio ante la comunidad y ante estos propios organismos como un actor llamado a asumir el protagonismo y conducción del proceso de desarrollo del territorio.</li> <li>- Con base en esta legitimidad, el municipio puede validarse ante organismos de niveles superiores para su consideración en el diseño, ejecución y evaluación de acciones que ellos implementan en su territorio de competencia lo que, a su vez, tiene otros beneficios (en materia de focalización y mejoramiento de los resultados, por ejemplo).</li> <li>- A partir de la generación de un dialogo y de la capacidad de generación y cumplimiento de compromisos mutuos entre actores públicos y privados, es posible concitar la realización de un trabajo conjunto con ellos en otros ámbitos, no directamente relacionados con su quehacer (como en materia cultural, por ejemplo).</li> </ul>
<b>Sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La instalación y desarrollo de actividades productivas en la comuna puede contribuir a la creación de fuentes de empleo y al mejoramiento de las remuneraciones.</li> <li>- La necesidad de mano de obra progresivamente de mayor calificación, en la medida en que se vayan desarrollando las empresas locales, puede inducir al aumento de las personas que acceden a educación superior al mejoramiento de la calidad de la misma.</li> <li>- La absorción de mano de obra puede contribuir a la disminución de otros problemas sociales, tales como la delincuencia y drogadicción, entre otros.</li> </ul>
<b>Económicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Con base en el trabajo de animación y orientación de las actividades productivas en el territorio, es posible incentivar la instalación de empresas en la comuna y, con ello, incrementar los ingresos municipales, por ejemplo, por concepto de patentes.</li> <li>- Además, esta generación de nuevas y mejores empresas permite la disminución del desempleo y del gasto municipal, por concepto de entrega de ayudas económicas a las personas que se encuentran en esa situación.</li> <li>- La generación de nuevas actividades productivas y el perfeccionamiento de las ya existentes contribuye a la construcción de una economía local menos vulnerable a las variaciones del mercado, sustentada en factores más endógenos al territorio (permitiendo una mayor identidad y sostenibilidad del proceso).</li> </ul>

Fuente: extraído de Candia, 2009, Revista Chilena de Estudios Regionales, p. 141.

#### 2.5.4 Acciones modernizadoras

En materia de modernización municipal, han sido impulsadas una serie de iniciativas tanto legales como administrativas. Las principales de ella, para efectos de este trabajo, se presentan en la siguiente tabla:

Iniciativas		Descripción
Legales	Proyecto de ley de reforma municipal	Iniciativa legal que contempló introducción de modificaciones a la regulación existente en materia de estructura organización y régimen de personal, con el propósito de lograr mayores niveles de flexibilidad en la gestión municipal. Esta iniciativa no ha sido aprobada por el parlamento (fue rechazada la idea de legislar).
	Ley de asociaciones municipales	La ley N°20.257 entrega personalidad jurídica a las asociaciones que se creen entre municipios para abordar en conjunto materias que le son de su interés. La reforma constitucional respectiva fue aprobada mediante la ley N°20.346, promulgada el 14 de mayo de 2009 A partir de esa modificación, se modificó la Ley Orgánica de Municipalidades para regular la obtención de personalidad jurídica de esas asociaciones <sup>31 32</sup> .
Administrativas	Programa Gestión de la Calidad Municipal	Originado a partir del Programa de Apoyo a la Acreditación de Servicios Municipales, persigue impulsar el fortalecimiento institucional de las municipalidades con el fin de implementar estrategias que permita mejorar la calidad de los servicios que le entregan las municipalidades a su comunidad.
	Sistema Nacional de Capacitación Municipal	Busca complementar las acciones que en esta materia realizan las municipalidades, de manera de reforzar las capacidades de los equipos municipales para el cumplimiento de sus funciones
	Programa de fortalecimiento de asociaciones municipales	Su objetivo es fortalecer a las asociaciones municipales, con el propósito de permitir que se transformen en interlocutores válidos ante el sector público y privado, tanto para obtener recursos como para gestionar las iniciativas de desarrollo con un enfoque territorial

Fuente: elaboración propia con base en información extraída del sitio Web [www.subdere.cl](http://www.subdere.cl)

En el caso de la legislación, la principal iniciativa impulsada durante los últimos años (que buscaba modificar el artículo N°121 de la CPR para dar mayor flexibilidad a las municipalidades en materia de gestión de sus recursos humanos y de definición de su estructura organizacional de acuerdo a sus requerimientos) no tuvo éxito, con lo cual no ha sido posible abordar la necesidad que se requiere de contar con mayor flexibilidad en la administración comunal para mejorar la capacidad que tienen las municipalidades para hacer frente a las cada vez más diversas tareas que les demanda su comunidad. No obstante lo anterior, mediante los programas que se están implementando en los ejes de calidad municipal, capacitación y fortalecimiento de asociaciones municipales existen oportunidades, al menos en lo formal, para mejorar el desempeño municipal.

<sup>31</sup> A la fecha, se está elaborando su reglamento para permitir su puesta en marcha.

<sup>32</sup> Esta modificación legal representa una vía importante para facilitar el involucramiento de los municipios en temas que son de su interés (tales como el desarrollo económico local y, derivado de ello, el mejoramiento de la competitividad de sus territorios), pero que no pueden abordar por sí solos, debido a la falta de recursos o a otras razones.

Ello también puede representar oportunidades, desde el punto de vista del rol de las municipalidades, ya que mediante esas intervenciones se generan vías para abordar de forma específica intereses municipales relacionados con las características de los roles que quieren tener y con las condiciones que deben disponer para ellos, en materias tales como las que abordar dichas medidas.

### 2.5.5 Problemas del funcionamiento municipal: Causas y Efectos en el desempeño municipal

Si bien ya se han mencionado en los puntos anteriores algunos de los problemas que presenta el funcionamiento de las municipalidades, otro de los que es importante destacar es el del alto nivel de endeudamiento que presentan estos organismos, lo cual es en estricto sentido no está permitido por la legislación vigente.

Al respecto, esa situación de expresa en los siguientes hechos (El Mercurio, 2010 y Ormeño, 2011):

- De acuerdo con cifras del año 2009, las municipalidades presentan un nivel de endeudamiento que fluctúan en torno a los 600 mil millones de pesos. Ese déficit se compone principalmente de las deudas que tienen a partir de la provisión de los servicios de educación y salud municipal y de servicios básicos.
- El 90% de las municipalidades tiene niveles críticos en materia de autonomía, debido a la alta dependencia del Fondo Común Municipal y a las restricciones que existen para la generación y retención de recursos propios.

Junto con esos problemas, las municipalidades también deben enfrentar la escasez y baja calificación de sus equipos profesionales y las complicaciones que existen para generar vinculación con los servicios públicos que intervienen en su territorio de competencia, lo que produce descoordinaciones y duplicidades de acciones entre organismos públicos.

Todas esas debilidades se sintetizan en el siguiente cuadro:

Ciudadanía actores comunales	Autoridades y distribución del poder
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escasa operatividad de instrumentos actuales de participación</li> <li>- Falta gestión orientada a facilitar acciones privadas y conseguir fondos externos</li> <li>- Cultura ciudadana con escasa orientación a la participación</li> </ul>	Falta de capacidades de dirección y gestión en autoridades

<b>Rol y competencias municipales</b>	<b>Finanzas municipales<sup>33</sup></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Normativa homogénea para municipios y comunas heterogéneas</li> <li>- Diferencia entre lo ideal y la realidad municipal; muchas funciones no se desarrollan en la práctica</li> <li>- Conflictos de poder y coordinación entre el municipio y otros niveles del Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajo grado de descentralización fiscal en relación a otros países</li> <li>- Déficit financiero en educación y salud municipal</li> </ul>
<b>Gestión y recursos humanos municipales</b>	<b>Equidad intermunicipal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta capacidad de gestión para ejecutar nuevas funciones</li> <li>- Falta de competencias en gestión interna</li> <li>- Recursos humanos con bajos grados de profesionalización, capacitación y motivación</li> <li>- Estructuras y estatutos inflexibles</li> <li>- Plantas municipales rígidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centralismo de las inversiones en infraestructura [nacional y regional]</li> </ul>

Fuente: SUBDERE, 2002, p. 65 (versión resumida)

Los hechos señalados se traducen en la generación de desigualdades entre municipios, respecto a la capacidad que ellos tienen para cumplir con las funciones básicas y nuevas exigencias que le hacen sus comunidades, lo cual deriva en una pérdida de eficacia y legitimidad de su acción.

En síntesis, el desempeño municipal se ve afectado por una serie de problemas que es necesario reconocer y abordar para permitirles un adecuado cumplimiento de sus funciones actuales y emergentes.

## 2.6 Sistematización y esquema de análisis

A partir de los planteamientos entregados anteriormente se ha querido relevar, inicialmente, la importancia que tiene el territorio como ámbito de análisis y de intervención en materia de procesos de desarrollo<sup>34</sup>, en donde el mejoramiento de la competitividad aparece como un factor clave<sup>35</sup>. En ese contexto, es posible identificar que existe una relación entre desarrollo y territorio, caracterizada por la existencia de configuraciones territoriales que favorecen el desarrollo y otros que lo obstaculizan. De este modo, (Lira, 2011b) es posible entender además la relevancia que tiene el territorio dentro de la

<sup>33</sup> En esta materia es necesario agregar el impedimento legal que tienen las municipalidades para contratar empréstitos, lo cual afecta la implementación de planificación de mediano y largo plazo y la ejecución de obras de desarrollo local.

<sup>34</sup> Al respecto, Moncayo (2002) señala que han emergido diversas corrientes teóricas, tales como teorías del crecimiento, enfoques sobre la transformación del Estado Nacional a partir de la globalización, el neoinstitucionalismo y el desarrollo sostenible; que han relevado desde sus esferas de acción la importancia del territorio en los procesos de desarrollo, llegándose con ello, según dicho autor, a una visión integral del territorio como factor relevante en esos procesos.

<sup>35</sup> El propio Moncayo (op. cit.) afirma que, al analizar la perspectiva económica de los nuevos enfoques del desarrollo regional, que el carácter focalizado que tiene el desarrollo económico y la competitividad tiene sustento en diversas corrientes teóricas, tales como la de la Nueva Geografía Económica (NGE) y el de la acumulación flexible, entre otros.

relación multicausal que existe entre desarrollo y crecimiento, siendo esta la expresión de la incidencia espacial de esos procesos.

Respecto de esto último, emerge otro aspecto relevante de esos procesos, cual es su expresión e influencia en múltiples escalas de intervención (internacional, nacional, regional, comunal, local) y la compatibilización que eso debe tener necesariamente con la concepción que existe sobre el territorio en que ella se efectúa. Ello representa un elemento que introduce complejidad al análisis sobre las implicancias y funcionalidades que tiene el entorno en relación a los objetivos de desarrollo. De este modo, la condición de subsistema abierto que tiene la dimensión territorial actual implica que la acción que en ella se realice debe efectuarse “teniendo en cuenta tanto el sistema en su totalidad como a las partes que lo componen” (op. cit., p. 7).

No obstante, es importante reconocer que las estructuras territoriales cambian en el largo plazo, lo cual produce alteraciones en la forma en que se dan los procesos de desarrollo. Ello se aplica tanto a la noción de territorio como infraestructura construida (asentamientos humanos, caminos, redes de energía y otros) o como lugar socialmente construido. Esta consideración no es menor, ya que en las políticas territoriales se puede caer en el “espacialismo puro” o en el “voluntarismo utópico”. Respecto de lo primero, ello fue lo que ocurrió cuando se identificaron “polos de desarrollo” como sinónimos de asentamientos humanos o cuando se los identificó solo como actividades económicas propulsivas, dinámicas, innovadoras de altos efectos de arrastre hacia atrás y hacia adelante<sup>36</sup>. Respecto de lo segundo, el llamado al desarrollo local endógeno con rescate de la identidad y cultura de muchas comunas en sus Planes de Desarrollo Comunal que no se condicen con la realidad económica y la racionalidad de los actores en su territorio.

En este contexto, tal como se ha señalado en puntos anteriores, el desarrollo es un proceso en el que influyen múltiples escalas, en donde la globalización ha introducido nuevos roles y grados de importancia a cada una de ellas. Como bien lo plantea Castells (1995, p. 18): “[...] hay un proceso general de transformación del espacio que se está dando en todas las sociedades en la medida en que éstas se articulan crecientemente en un sistema global. En el centro de esa transformación está la aparición de lo que denominó “espacio de los flujos” como una forma de articulación del poder y la riqueza en nuestro mundo. El espacio de los flujos conecta a través del globo flujos de capitales, gestión de multinacionales, imágenes audiovisuales, informaciones estratégicas, programas tecnológicos, tráfico de drogas, modas culturales que giran y miembros de una élite cosmopolita que gira, gira, crecientemente despegada de cualquier referente cultural o nacional. [...] Junto o frente o al lado del espacio de los flujos persiste el espacio de los lugares en el que se construye y practica la experiencia, el espacio de la vida cotidiana de la gran mayoría de las personas. Ese espacio cada vez más local, más territorial, más apegado a la identidad propia, como vecinos, como miembros de una cultura, de una etnia, de una nación. El espacio de la identidad es cada vez más local al tiempo que el espacio de la función es cada vez más global. La creciente distancia, social y cultural, entre ambas lógicas espaciales es una fractura amenazante para sociedades como las nuestras en plena travesía de tiempos difíciles”.

Con todo lo anterior, no es clara la existencia de un foco único en la definición de la relación entre desarrollo y territorio. En este contexto, deben analizarse la conceptualización e implicancias del desarrollo, a lo largo del tiempo, a partir de enfoques tales como el de Centro-Periferia y el de Crecimiento Endógeno, entre otros, en donde es posible apreciar que también la consecución de objetivos de cobertura de la acción pública, de reducción de desigualdades y del centralismo en la acción del Estado ha ido variando en su importancia.

---

<sup>36</sup> La política de asentamientos humanos de la planificación urbana regional, que prevaleció en los sesenta y setenta, es ejemplo de lo primero, en tanto que la localización de industria automovilística y de televisores en la ciudad de Arica en las mismas décadas, es un ejemplo de lo segundo.

Detrás de todo ello se encuentra el conflicto entre equidad y eficiencia en la acción de los órganos del Estado (ligado al rol que se le concibe con la sociedad). Sobre esto, de acuerdo con Cuadrado (2010), ese conflicto es de larga data y se expresa, en el caso de las políticas económicas, en que ellas han debido priorizar el cumplimiento de uno de los dos objetivos.

En materia de políticas territoriales, siguiendo al mismo autor, la expresión de esa disputa se da en el ámbito de la definición de acciones para reducir los desequilibrios territoriales, en donde el Estado “sacrifica” eficiencia con tal de aumentar la equidad en el desarrollo del conjunto de su territorio, lo cual ha ido variando hacia la eficiencia a partir de la incorporación del objetivo de competitividad dentro de sus intervenciones. Ello, en el contexto actual de la globalización, en donde los mercados actúan en muchas esferas de manera desregulada, tiene una connotación especial, por cuanto y tal como se afirma desde la NGE, “el libre juego de las fuerzas del mercado conduce inexorablemente a una intensificación de las desigualdades regionales [...] porque en virtud de las economías de aglomeración, el crecimiento tiende a beneficiar acumulativamente a las economías de mayor desarrollo, en detrimento de las más atrasadas [...]. Parecería entonces que la globalización está actuando como una fuerza centrífuga que acentúa el problema de las disparidades interterritoriales [...]” (Moncayo, op. cit., pp. 13-14).

Otra expresión de las implicancias de territorio en los procesos de desarrollo ha sido el análisis de convergencia-divergencia que se da entre ellos. Esto ha sido analizado desde diversos enfoques, tales como los siguientes:

1. Rural-Urbano: se centra en las particularidades y énfasis de política que implica las intervenciones en zonas urbanas y en zonas rurales. En Chile, el tratamiento ha sido visto como algo dicotómico, siendo que en realidad no lo es. Ello afecta, además de lo ya señalado, las regulaciones que se establecen para cada uno de esos tipos de territorios lo cual condiciona, por ejemplo, el tipo y grado de desarrollo de actividades productivas<sup>37</sup>. Además, pone en desventaja el tratamiento del territorio rural en relación al urbano, para efectos de regulaciones en materias tales como edificación, entre otras.
2. Ordenamiento Territorial: este enfoque busca espacializar las estrategias de desarrollo como forma de propiciar un tratamiento particular y sostenible de los recursos naturales<sup>38</sup>.
3. Enfoque del Desarrollo Económico Territorial: Detrás de este enfoque se encuentra un cambio en la concepción del rol del Estado que no ha sido advertido en el país, el cual implica básicamente el paso de un Estado Keynesiano a uno Schumpeteriano, que se deriva (siguiendo a Moncayo, op. cit.) del paso a un régimen de acumulación postfordista, cuyas consecuencias son, desde el punto de vista económico, las siguientes:
  - La principal fuente de crecimiento económico es la innovación, la cual genera ciclos de “destrucción creativa” de capacidades y productivas y tecnológicas que son permanentes. Ello introduce un componente de incertidumbre en la actividad productiva en el cual el Estado, a través de sus instituciones (definidas en un sentido amplio), genera condiciones para reducir el riesgo asociado y, de esa forma, incentivar al sector privado a invertir en acciones necesarias para producir innovaciones (tales como actividades de I+D, por ejemplo)
  - La competencia adquiere un rol central en el proceso de crecimiento, la cual genera ganadores y perdedores

---

<sup>37</sup> Un análisis detallado de las complejidades de lo rural se encuentra disponible en Rodríguez, A., Saborío, M. y Candia, D. (2010). *Elementos para una mejor medición de lo rural en América Latina*. Disponible en el sitio Web <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ddpe/noticias/documentosdetrabajo/1/43201/P43201.xml&xsl=/ddpe/tpl/p38f.xsl&base=/ddpe/tpl/top-bottomuda.xslt>, visitado el 18 de octubre de 2011.

<sup>38</sup> No obstante ello, hoy ese objetivo es difícil de alcanzar dado el sistema de evaluación de impacto ambiental de proyectos formulados y evaluados individualmente, que no consideran la dinámica ecosistémica de los territorios en los cuales estos se emplazan y que, muchas veces, tampoco consideran la relación espacio-desarrollo-sociedad.

- A nivel sectorial, existen ciclos de vida de las industrias, en los cuales se va modificando la estructura y el comportamiento del sector, a partir tanto de influencias internas como externas
- A nivel agregado, la diversidad productiva es la característica central, la cual resulta de la co-evolución de las empresas, las estructuras industriales y la tecnología, la cual es apoyada por instituciones gubernamentales

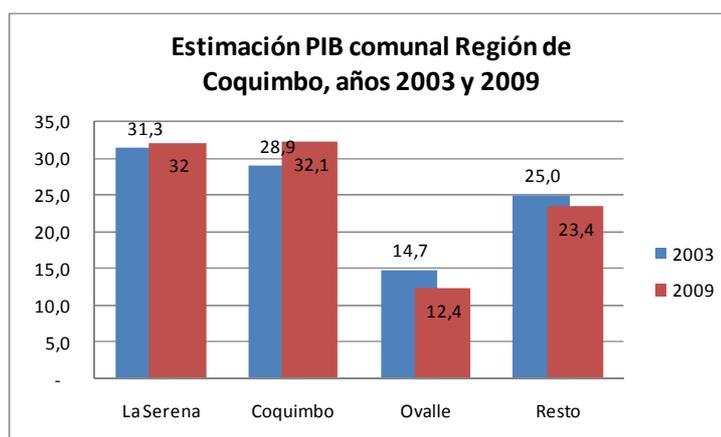
Moncayo (op. cit., p. 27) sintetiza los rasgos centrales de la acción del Estado Schumpeteriano en “[...] el interés de promover la innovación y la competitividad estructural en el campo de la política económica y el impulso a la flexibilización y la competitividad en el campo de la política social”

De ese modo, la concepción del desarrollo local como un proceso multiescalar, implica un cambio en las características del modelo de desarrollo, en donde las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TICS) adquieren una importancia particular como forma de integrarse en las redes políticas, económicas, sociales y culturales a nivel regional, nacional e internacional. Además, las Empresas de Menor Tamaño se presentan como el motor de las actividades económicas, de manera interactiva, en un esquema de producción que es una evolución del estilo fordista predominante en décadas anteriores. Ese trabajo conjunto es particularmente relevante de analizar, para el caso de la realidad chilena, ya que el cambio que implica no se ha dado totalmente lo cual se constata, por ejemplo, en que los agentes económicos no interactúan con ni en el territorio como un factor relevante para el ejercicio de sus actividades productivas.

Por su parte, en la definición tradicional de la acción del municipio, tal como se ha constatado del análisis de la normativa que los rige y de su desempeño, ha predominado la búsqueda de la equidad por sobre la eficiencia (lo que se expresa, por ejemplo, en el traspaso de una serie de funciones relacionadas con la ejecución de programas de asistencia social), lo cual implica evaluar la factibilidad y la conveniencia de que asuma roles relacionados con la eficiencia, como los que tienen que ver con el mejoramiento de la competitividad territorial, más allá que esa tarea también aporta en materia de reducción de las desigualdades territoriales, a través de los beneficios económicos y sociales que implica el aprovechamiento de las capacidades productivas propias de cada territorio.

Analizando en específico el tema de la competitividad, las conclusiones que entregan indicadores tales como los del Foro Económico Mundial son de utilidad para mostrar la situación de cada país a nivel agregado, sin embargo, ello no refleja las particularidades regionales ni menos la intrarregionales, que es el espacio en donde se ven las mayores desigualdades en los niveles y condiciones para su generación y fortalecimiento.

Por ejemplo, en el caso de la Región de Coquimbo, es posible apreciar que si bien su participación en el producto interno bruto nacional se ha mantenido constante entre los años 2003 y 2009, si se analiza el aporte que hacen las comunas de la región a ese producto, se constata que este se encuentra concentrado, en más de un 60% en dos comunas (La Serena y Coquimbo), lo cual ha tendido a acentuarse en el último año analizado, tal como se aprecia en el siguiente gráfico:



Fuente: elaboración propia, con base en datos extraídos de [www.bancocentral.cl](http://www.bancocentral.cl)<sup>39</sup> y a cálculos efectuados a través de software TAREA-ELITE<sup>40</sup>

Por su parte, si se realiza un análisis diferencial-estructural de la región en el mismo periodo, con el propósito de verificar la evolución que ha tenido el crecimiento de los sectores productivos en el periodo ya señalado, se detecta que la mayoría de las comunas presentan un efecto total negativo, lo cual se explica por diversas razones, algunas de las cuales se señalan en el siguiente cuadro:

Comunas	Efecto total	Explicaciones
<b>La Serena</b>	10.407	Dinamismo de los sectores de industria manufacturera y construcción superior al del resto de la región
<b>La Higuera</b>	-2.624	Bajo dinamismo y no centrado en sectores productivos relevantes para la región
<b>Coquimbo</b>	47.494	Dinamismo de los sectores de establecimientos financieros, servicios comunales y sociales y explotación de minas y canteras superior al del resto de la región, así como también relevancia de la actividad de la construcción dentro de la dinámica presentada por el sector, a nivel regional
<b>Andacollo</b>	-8.950	Bajo dinamismo y estructura productiva no centrada en sectores relevantes para la región, desde el punto de vista de su aporte al PIB regional
<b>Vicuña</b>	-9.794	Bajo dinamismo y estructura productiva no centrada en sectores relevantes para la región, desde el punto de vista de su aporte al PIB regional
<b>Paihuano</b>	1.043	Presenta un dinamismo en el sector de establecimientos financieros levemente elevado
<b>Ovalle</b>	-35.184	Bajo dinamismo (los sectores de establecimientos financieros, servicios comunales y sociales y explotación de minas y canteras) y estructura productiva no centrada en sectores relevantes para la región, desde el punto de vista de su aporte al PIB regional

<sup>39</sup> Cifras de PIB comunal estimadas en base a ocupados por rama extraídos de encuestas CASEN de cada año.

<sup>40</sup> TAREA: Técnicas de Análisis Regional, Entrenamiento y Aplicación. Software y manual disponibles en [www.ilpes.cl](http://www.ilpes.cl)

Comunas	Efecto total	Explicaciones
<b>Río Hurtado</b>	352	El leve dinamismo que presenta en los sectores de servicios comunales y sociales y explotación de minas y canteras logran compensar su estructura productiva centrada en sectores no relevantes para el producto regional
<b>Monte Patria</b>	-989	Si bien presenta una dinámica positiva en sectores tales como la agricultura, caza, silvicultura y pesca, ello no logra compensar su concentración en sectores no relevantes para el producto regional
<b>Combarbalá</b>	-6.119	Bajo dinamismo que no logra ser compensado por el desarrollo de una actividad productiva relevante para la región, en el periodo analizado, como lo es la construcción
<b>Punitaqui</b>	-1.055	Si bien presenta una dinámica positiva en sectores tales como establecimientos financieros y servicios comunales y sociales, ello no logra compensar su concentración en sectores no relevantes para el producto regional
<b>Illapel</b>	-10.896	Bajo dinamismo y estructura productiva no centrada en sectores relevantes para la región, desde el punto de vista de su aporte al PIB regional
<b>Salamanca</b>	11.547	Dinamismo de los sectores de establecimientos financieros y explotación de minas y canteras superior al del resto de la región, así como también relevancia de la actividad de la construcción dentro de la dinámica presentada por el sector, a nivel regional
<b>Los Vilos</b>	5.055	Dinamismo de los sectores de servicios comunales y sociales, establecimientos financieros y construcción superior al del resto de la región, así como también relevancia de la actividad de la construcción dentro de la dinámica presentada por el sector, a nivel regional
<b>Canela</b>	-286	Bajo dinamismo que no logra ser compensado por el desarrollo de una actividad productiva relevante para la región, en el periodo analizado, como lo es la construcción

Fuente: elaboración propia, con base en datos extraídos de [www.bancocentral.cl](http://www.bancocentral.cl)<sup>41</sup> y a cálculos efectuados a través de software TAREA-ELITE<sup>42</sup>

Lo anterior refleja las diferencias que existen en la composición de las actividades productivas que se desarrollan en cada comuna, las cuales responden a las ventajas que ellas presentan para su explotación. Esto implica que no es posible contar con políticas uniformes para el desarrollo territorial, sino que ellas deben ser flexibles y habilitantes del aprovechamiento de las potencialidades que presenta cada localidad.

Ese carácter intrarregional de las desigualdades y oportunidades de desarrollo confiere, al menos en teoría, un rol relevante a las municipalidades, quienes como agentes de acción pública a nivel comunal se encuentran en mejor posición para actuar de manera pertinente y focalizada, en relación a las particularidades de cada lugar. En ese contexto, si bien ha existido un predominio de su función en materia de equidad, ello lo implica que este sea excluyente de la consecución de objetivos de eficiencia. Por el contrario, debido a la creciente diversidad y complejidad de las necesidades sociales, es difícil que

<sup>41</sup> Cifras de PIB comunal estimadas en base a ocupados por rama extraídos de encuestas CASEN de cada año.

<sup>42</sup> TAREA: Técnicas de Análisis Regional, Entrenamiento y Aplicación. Software y manual disponibles en [www.ilpes.cl](http://www.ilpes.cl)

pueda predominar uno de los dos paradigmas, debiendo propiciarse que la consecución de ambos objetivos sea funcional entre sí, en la medida en que el mejoramiento de la eficiencia en el aprovechamiento y desarrollo productivo local permite integrar y generar condiciones para el desarrollo de distintos grupos de la comunidad.

En síntesis, el desafío de la competitividad implica necesariamente llevar el análisis territorial a nivel intrarregional, que es el espacio en donde existen, por un lado, las mayores desigualdades en cuanto a niveles de desarrollo y, por otro, en donde es posible analizar con mayor especificidad las oportunidades que existen para impulsar procesos para su mejoramiento (dadas las características culturales, económicas y sociales que la determinan). En ese contexto, las complejidades crecientes de los problemas económicos y sociales, en donde la globalización ha sido un importante impulsor, han generado procesos de redefinición de la importancia del territorio, en donde es posible detectar la existencia de zonas ganadoras y perdedoras, tanto a nivel regional, pero sobretodo intrarregional. Esos cambios, que se derivan también del paso a un modelo de Estado de tipo schumpeteriano, implican una serie de desafíos para la acción pública, para los que las municipalidades presentan una serie de problemas, derivados de sus capacidades heterogéneas. Ello hace que su involucramiento en esas tareas deba ser concebido de forma selectiva<sup>43</sup>.

Con base en el marco conceptual desarrollado en los puntos anteriores, es posible obtener una serie de elementos que permiten construir un modelo para encausar el análisis que se efectuará en los puntos siguientes respecto a las experiencias que existen sobre participación municipal en materia de competitividad y sobre la situación actual de las municipalidades chilenas, en relación a ese ámbito de acción.

De este modo, considerando esos antecedentes se pretende analizar algunas acciones promovidas desde el sector público en materia de mejoramiento de la competitividad, teniendo en cuenta especialmente los tipos de roles que han asumido las municipalidades en ellas, dadas sus características particulares.

Ello, por ejemplo, se puede ver en relación a la provisión Fondo de Innovación para la Competitividad, que fue descrita en puntos anteriores. Tal como se dijo, en su implementación, los Gobiernos Regionales tienen un rol muy relevante en función a la detección de las brechas y a la priorización de la acción regional en materia de innovación, en conformidad a la situación de sus sectores productivos y capacidades transversales (tales como capital humano e investigación y desarrollo, entre otras). Ello ya ha sido asimilado por esos organismos, lo cual lo han plasmado en la generación de capacidades regionales (equipos profesionales, instrumentos de planificación) y el impulso de políticas y agendas específicas<sup>44</sup>.

De esta forma, se ha elaborado un esquema de análisis, el cual tiene los siguientes componentes:

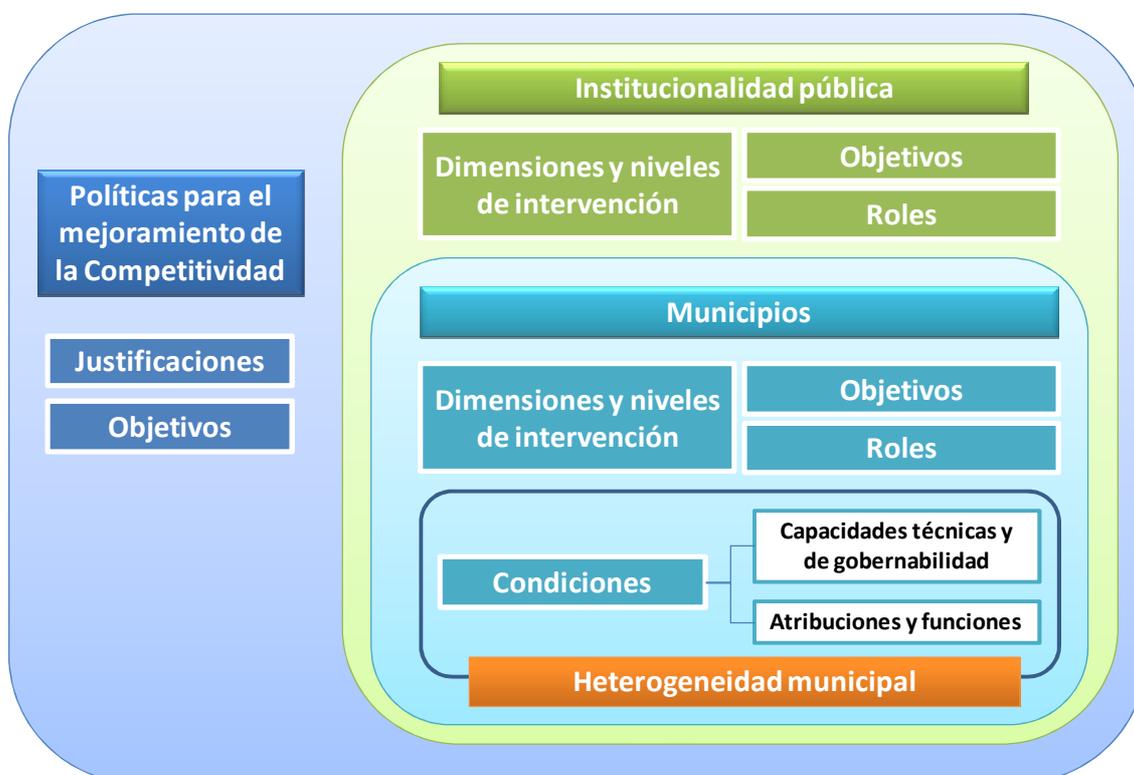
---

<sup>43</sup> Es en este contexto que deberían evaluarse los esfuerzos de la SUBDERE por los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial y su capacidad para modificar la institucionalidad vigente. Al respecto, la relevancia del ordenamiento territorial radica, de acuerdo con SUBDERE (2011c), en que representa la expresión espacial de las políticas sociales, económicas, culturales y ecológicas, en donde la sociedad plasma sus objetivos considerando las limitaciones y potencialidades del territorio en el que se desenvuelve. De esta manera, se transforma en una herramienta para orientar la acción que se impulse en el territorio de forma equitativa, coordinada y sustentable.

<sup>44</sup> Un ejemplo de esto fue lo efectuado por el Gobierno Regional de Los Ríos, a propósito del proceso de asignación de los recursos FIC del año 2011. Más antecedentes en el siguiente sitio Web: ,  
<sup>45</sup> Para ello, además de las sugerencias entregadas por el profesor Guía, se consideraron las ideas entregadas por Santiago Gajardo (Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social, Región Metropolitana) y por Patricia Polo (consultora argentina, especializada en políticas para el desarrollo productivo y MIPYME).

- Contexto general: Políticas para el mejoramiento de la competitividad en diversos ámbitos (tales como innovación), considerando para ello sus justificaciones y objetivos y la expresión que tienen ellos a nivel subnacional.
- Institucionalidad pública: Principales organismos públicos involucrados, considerando las dimensiones de la competitividad en las que intervienen y los niveles en que lo hacen (de acuerdo al modelo de competitividad sistémica). También se consideran los objetivos de su acción y los roles que ejercen para cumplirlos.
- Municipios: se consideran las dimensiones de la competitividad en las que intervienen y los niveles en que lo hacen (de acuerdo al modelo de competitividad sistémica), los objetivos de su acción y los roles que ejercen para cumplirlos y las condiciones que disponen para ello, en cuanto a sus capacidades y a las funciones y atribuciones que disponen.

Gráficamente, ese esquema es el siguiente:



Fuente: elaboración propia.

### **3 ANÁLISIS DE BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN LA INCORPORACIÓN Y EN LA ACCIÓN MUNICIPAL EN MATERIA DE MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD**

#### **3.1 Criterios considerados para la selección de experiencias**

De acuerdo a los objetivos definidos para el presente trabajo, los antecedentes que se han descrito y analizado en el punto anterior pretenden entregar los elementos que permitan, en el contexto de las definiciones de política establecidas en materia de mejoramiento de la competitividad, justificar la incorporación de las municipalidades dentro de ellas, de manera de con base en ellas determinar los roles que deben ejercer y las condiciones que se requieren para permitir que asuman un papel activo en tales procesos, considerando para ello la utilidad y ventajas que esto entrega con miras al cumplimiento del objetivo de esta política, los que fueron expuestos anteriormente.

Considerando lo anterior, para la selección de las experiencias a analizar se han tenido en cuenta los siguientes criterios:

- Experiencias en países desarrollados y en otros de niveles de desarrollo similares al chileno niveles menores al nacional.
- Experiencias que presentaran un rol protagónico del municipio en alguna(s) de la(s) dimensión(es) analizadas.
- Experiencias consideradas como exitosas por la bibliografía revisada para este trabajo.
- Sugerencias entregadas por expertos entrevistados<sup>45</sup>.

Con base en esos criterios, se ha realizado el análisis de las experiencias que se presentan a continuación.

#### **3.2 Análisis de experiencias seleccionadas**

##### **3.2.1 Alianza del sector público, sector privado y academia para el desarrollo productivo y la competitividad de Bucaramanga. Colombia**

La institucionalidad Colombiana en materia de competitividad se empieza a engendrar a partir de los inicios de los años noventa, durante el Gobierno del Presidente Gaviria, con el inicio de la definición de las bases para la Política de Competitividad del país.

A partir de ese trabajo, actualmente el país cuenta con un Sistema Nacional de Competitividad, el cual coordina la acción pública y privada orientada al cumplimiento de los objetivos definidos en la Política Nacional de Competitividad, aprobada en el año 2008.

---

<sup>45</sup> Para ello, además de las sugerencias entregadas por el profesor Guía, se consideraron las ideas entregadas por Santiago Gajardo (Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social. Región Metropolitana) y por Patricia Polo (consultora argentina, especializada en políticas para el desarrollo productivo y MIPYME).

A continuación el siguiente cuadro se presenta de manera resumida las definiciones vigentes en materia de competitividad:

<p><b>Objetivos</b></p>	<p>Mejorar la competitividad del país en el contexto mundial. Junto con ello, también se busca:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar la capacidad para generar empleo y, derivado de ello, reducir la pobreza y la desigualdad social</li> <li>- Dar sostenibilidad a los niveles de crecimiento de la economía, reduciendo con ello las brechas de ingresos con los países desarrollados y posibilitando una inserción exitosa en la economía global</li> </ul>
<p><b>Dimensiones de intervención (ejes estratégicos)</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promoción de sectores de clase mundial (atracción de inversiones, regulación para promover la inversión extranjera, diálogo público-privado, acuerdos comerciales y de inversión, simplificación de la regulación del comercio exterior)</li> <li>2. Salto en la productividad y empleo (emprendimiento, productividad y crecimiento, infraestructura de calidad, capacitación y divulgación)</li> <li>3. Competitividad en el sector agropecuario (mejorar productividad y eficiencia a través de la innovación tecnológica y otras vías, mejorar acceso a mercados internacionales, avanzar hacia la estabilización del ingreso de los productores y el aumento de la inversión en el sector, definir sectores de clase mundial)</li> <li>4. Formalización empresarial (apoyar la formalización y controlar la informalidad)</li> <li>5. Formalización laboral (promover la formalización laboral, fortalecer el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, promover la inclusión de grupos vulnerables en el trabajo y facilitar la constitución de empresas, mejoramiento del sistema de protección social)</li> <li>6. Ciencia, tecnología e innovación – Cti - (apoyo para la formación en Cti, consolidación de capacidades para la Cti, transformación productiva mediante la innovación y el desarrollo tecnológico, consolidación de la institucionalidad del Sistema Nacional de Cti, fomento a la apropiación social de la Cti en la sociedad, desarrollo de las dimensiones regional e internacional de la Cti)</li> <li>7. Educación y competencias laborales (competencias laborales, articulación del sistema educativo y formación a lo largo de la vida, fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica, educación, aprendizaje y mercado laboral, promoción de la cultura de la responsabilidad social universitaria, internacionalización de la educación superior, bilingüismo y uso de nuevas tecnologías, uso y apropiación de medios y nuevas tecnologías)</li> <li>8. Infraestructura de minas y energía (mantener el abastecimiento energético a precios eficientes, aumentar la cobertura de energía eléctrica y gas, consolidar al país como exportador de minerales y productivos con valor agregado, ligados al sector)</li> <li>9. Infraestructura de logística y transporte (financiación privada en infraestructura, regulación del transporte de carga, fortalecimiento del marco regulatorio de la infraestructura, Política Nacional de Logística, priorización de proyectos estratégicos de infraestructura y logística para la competitividad)</li> <li>10. Profundización financiera y asignación eficiente del ahorro (mercado del crédito, mercado de capitales, mercado de derivados financieros)</li> </ol>

11. Simplificación tributaria (fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera, simplificación del sistema tributario, modificación al procedimiento tributario, orientado a penalizar la evasión fiscal)
12. Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (acceso universal a las TIC; marco normativo, regulatorio e incentivos que promueva la competencia y genere condiciones propicias de inversión; dinamizar la capacidad de investigación, desarrollo e innovación en TIC, gobierno en línea, lograr altos niveles de calidad y cubrimiento de los servicios de salud, optimizar la gestión judicial y administrativa de la Rama Judicial, productividad empresarial)
13. Cumplimiento de contratos (acceso a la justicia, productividad de los despachos, garantizar el cumplimiento de los términos procesales, acuerdos de conciliación)
14. Sostenibilidad ambiental como factor de competitividad (cumplimiento de normas y regulaciones ambientales, impulso a los sistemas de autogestión empresarial, integración de consideraciones ambientales en la planificación territorial y sectorial, aprovechamiento y uso sostenibles de la biodiversidad)
15. Fortalecimiento institucional de la competitividad (oficializar el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad la Secretaría Técnica Mixta del Sistema Nacional de Competitividad y un Comité Operativo Viceministerial)

<b>Principales Organismos involucrados</b>	Comisión Nacional de Competitividad	<b>Roles</b>	Instancia integrada por representantes del sector público, privado y académico, que elaboran políticas de competitividad
	Alta Consejería Presidencial para la Competitividad		Coordina la Comisión Nacional de Competitividad, siendo encabezada por el Presidente de la República
	Departamento Nacional de Planeación		Participa en la preparación de documentos técnicos para apoyar la discusión de la Comisión. Es parte de la Secretaría Técnica y representa al sector público
	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo		Participa en la preparación de documentos técnicos para apoyar la discusión de la Comisión. Es parte de la Secretaría Técnica y representa al sector público
	Consejo Privado de Competitividad		Participa en la preparación de documentos técnicos para apoyar la discusión de la Comisión. Es parte de la Secretaría Técnica y representa al sector privado
	Comisiones regionales de competitividad		Instancia integrada por representantes del sector público, privado y académico, que elaboran la estrategia regional de competitividad, velando por su cumplimiento.

Fuente: elaboración propia<sup>46</sup>

<sup>46</sup>En base a información extraída del sitio Web <http://www.compitem.com.co/spccompitem/content/page.aspx?ID=55>, visitado el día 4 de junio de 2011

Respecto a Bucaramanga<sup>47</sup>, este municipio es la capital del Departamento de Santander, el cual se ubica a 379 kilómetros de la Capital, Bogotá (dirección noreste). Está conformado por un total de 17 comunas, en donde se distribuyen sus más de 500 mil habitantes.

Su economía está centrada en la industria del calzado, la cual es reconocida nacional e internacionalmente. Junto con ella, el sector agropecuario también es relevante y se centra principalmente en actividades agrícolas, ganaderas y avícolas. Finalmente, las actividades de confección, de servicios financieros, de salud y educacionales también son una parte importante de su labor productiva, destacando esta última por el creciente número de centros de investigación que se han instalado en la zona, en materia de energía, petróleo y herramientas de desarrollo para la agroindustria, entre otros temas.

En relación a creación de la alianza entre el sector público, privado y académico de Bucaramanga, esta se da en el contexto de instalación del sistema nacional para la competitividad el cual, como se ha señalado anteriormente, contempla la generación de estrategias regionales de competitividad.

Sus principales características son las siguientes:

<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generar alianzas y acuerdos para el mejoramiento de la competitividad y de la innovación en la producción regional y local</li> <li>- Coordinar la agenda de innovación con las necesidades de las actividades productivas del territorio, mediante el desarrollo de tecnologías que permitan aumentar la productividad, el impulso de sectores con potencialidades y ventajas comparativas y la creación de empresas de base tecnológica</li> </ul>
<b>Niveles de intervención</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meta: generación de alianzas para la concertación de acciones públicas, privadas y académicas focalizadas en el mejoramiento de la competitividad</li> <li>- Meso: promoción de la instalación de centros de investigación en diversas materias, en el marco del proyecto “Bucaramanga: Tecnópolis de los Andes”.</li> </ul>
<b>Dimensiones de intervención</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institucional: Instalación de alianzas</li> <li>- Disponibilidad tecnológica: mediante la instalación de centros de investigación</li> <li>- Innovación: por medio de la acción realizada por esos centros</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, con base en Vargas y Prieto, 2000.

Por su parte, en esa iniciativa, la acción del municipio de Bucaramanga ha tenido las siguientes características:

<b>Roles</b>	Formulación del proyecto “Bucaramanga: Tecnópolis de los Andes”. Para ello, tuvo en consideración el trabajo realizado por el Gobierno Regional de Santander quien, a través de su Secretaría de Planeación, elaboró diagnósticos sobre la situación de la competitividad de la zona y encabezó instancias de diálogo con el sector privado y el académico, generando a partir de ellas un plan estratégico de desarrollo en los ámbitos de investigación y desarrollo tecnológico
--------------	--

<sup>47</sup> Antecedentes extraídos del sitio Web <http://www.bucaramanga.gov.co>, visitado el día 4 de junio de 2011.

<b>Funciones y atribuciones relacionadas</b>	Funciones:
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio</li> <li>- Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del Municipio</li> </ul>
<b>Formas de organización</b>	Atribuciones:
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alcalde (artículo N°315, Constitución Política de Colombia): suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales; presentar al concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas</li> <li>- Concejo (artículo N°313, Constitución Política de Colombia): adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; determinar estructura de administración municipal y las funciones de sus dependencias</li> </ul>
<b>Factores clave para su éxito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voluntad del sector privado y el académico por participar en el proceso</li> <li>- Rol articulador y promotor del sector público (ejercido de forma conjunta entre el Gobierno Regional y el Municipio)</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, con base en Vargas y Prieto, 2000.

### 3.2.2 Proyecto de Competitividad Territorial de la Región Central de la Provincia de Santa Fe. Argentina

El caso argentino tiene la particularidad de que, al ser un país federal, existen mayores niveles de autonomía para que los gobiernos provinciales puedan definir políticas particulares.

Por su parte, a nivel central, no se encuentran definiciones de política específicas en materia de competitividad, tal como se ha visto en los casos de Chile y Colombia, sin embargo, de todas maneras existen organismos públicos que realizan acciones relacionadas con las distintas dimensiones de la competitividad que fueron ya analizadas.

No obstante lo anterior, también se constata el esfuerzo que se ha realizado en relación a la promoción del desarrollo local, el cual cuenta con el apoyo de los organismos públicos del nivel central y subnacionales (Costamagna, 2007). Ello se ha traducido en políticas tales como las orientadas a la creación de Agencias de Desarrollo, impulsada por el Ministerio de Economía y Producción. Junto con ella, también existen manifestaciones de la relevancia que se le ha dado al desarrollo territorial en otras reparticiones, cada una dentro de su ámbito de acción (tales como las efectuadas en el ámbito laboral por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio del Interior).

<b>Objetivos</b>	No existe uno común, sino que son definidos de manera sectorial
<b>Dimensiones de intervención</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promoción de la competitividad</li> <li>2. Institucionalidad</li> <li>3. Investigación y Desarrollo</li> <li>4. Innovación</li> <li>5. Capital Humano</li> </ol>

6. Infraestructura 7. Otros		
<b>Principales Organismos involucrados</b>	Ministerio de Economía y Producción	Ha impulsado la creación de agencias de desarrollo con el objeto de fortalecer las capacidades regionales y locales y diseñar e implementar planes orientados al desarrollo local y al mejoramiento de la competitividad
	Ministerio del Interior	Entrega asistencia técnica y capacitación en materia de Desarrollo Territorial a municipios
	Ministerio de Desarrollo Social	Financia proyectos productivos como vía para la inclusión social y con un marcado componente local
	Ministerio de Planificación Federal, Servicios e Infraestructura	Promueve el desarrollo productivo mediante obras de infraestructura
	Ministerio del Trabajo y Seguridad Social	Aborda las problemáticas del empleo desde una perspectiva territorial. Ha impulsado la creación de acuerdos territoriales y consejos consultivos locales
	Instituto Nacional de Tecnología Industrial	Dependiente del Ministerio de Economía, realiza acciones en materia de regulación, competitividad y de integración del tejido productivo
	Secretaría de Industria	<b>Roles</b> Ha impulsado programas tales como el denominado “Municipios Productivos”, que busca mejorar la vinculación entre agentes involucrados en la actividad productiva, instalar mecanismos para la generación de acuerdos y canalizar a través de ellos las medidas impulsadas desde los Gobiernos Provinciales
	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa	Desarrolla políticas en materia de capacitación, reconversión productiva, transferencia tecnológica, programas asociativos y promoción de exportaciones (entre otros), orientados a PYMES
	Secretaría de Políticas Universitarias (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología)	Ejerce medidas en materia de fortalecimiento de capacidades locales en sus ámbitos de competencia
	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria	Realiza acciones orientadas a incrementar y fortalecer las capacidades productivas del sector agropecuario
Gobiernos Provinciales	En el caso del Gobierno de Santa Fe, mediante su Ministerio de Producción, ha impulsado medidas en el ámbito productivo	

orientadas a la generación y fortalecimiento de capacidades de apoyo; descentralizar la actividad productiva y; potenciar las ya existentes y promover la creación de otras nuevas

Fuente: elaboración propia, con base en Costamagna, 2007 y a información extraída del sitio Web <http://www.inta.gov.ar/index.asp>, visitado el 4 de junio de 2011.

A partir del cuadro anterior, es posible constatar que si bien se distintos organismos han intentado aprovechar las ventajas que ofrece la acción desde las municipalidades para el desarrollo territorial (analizadas en puntos anteriores), no existen lineamientos de política generales que permitan orientar la acción sectorial en materia de competitividad, lo cual representa una fuente para ineficiencias en aquella acción.

Respecto a la experiencia a analizar, dentro de la región central de provincia de Santa Fe, destacó el rol del Municipio de Rafaela. Esta localidad, que encabeza al Departamento de Castellanos, está ubicada a 530 kilómetros al noroeste de Buenos Aires y se caracteriza por realizar actividades productivas concentradas en el sector agroindustrial, especializado en productos lácteos.

Las principales características de esta iniciativa, que fue financiada con recursos del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo y ejecutada por la Agencia Regional de Desarrollo de Santa Fe, se presentan en el siguiente cuadro:

<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- General: promover las ventajas competitivas del territorio de la Región Central de la Provincia de Santa Fe fortaleciendo las empresas que constituyen sus clústeres más importantes.</li> <li>- Objetivo específico: aumentar la competitividad y la inserción internacional de los clústeres agroalimentario y metalmeccánico de la Región Central de la Provincia de Santa Fe, diversificando la producción y exportaciones de la región, introduciendo nuevas tecnologías y conocimientos en eslabones productivos, y facilitando la colaboración público-privada el desarrollo de las empresas</li> </ul>
<b>Niveles de intervención</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Micro: Fortalecimiento de clústeres territoriales</li> <li>- Meso: Instalación de entidades de investigación y de apoyo asociadas a las actividades desarrolladas en los clústeres; promoción de exportaciones</li> <li>- Meta: Promoción de la articulación empresarial al interior de los clústeres</li> </ul>
<b>Dimensiones de intervención</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituciones: profundización de la interacción entre empresas; fortalecimiento de cadenas productivas; simplificación de trámites relacionados con el funcionamiento de las empresas; implementación de sistema de seguimiento y monitoreo</li> <li>- Disponibilidad tecnológica: desarrollo de capacidades tecnológicas orientadas a la adecuación de maquinarias y equipos</li> <li>- Innovación: desarrollo de capacidades de innovación productiva para el mejoramiento genético del ganado lechero</li> <li>- Educación superior y capacitación: acciones de capacitación de los integrantes de las redes de entidades públicas y privadas que son parte de</li> </ul>

los clústeres, promoviendo el diálogo entre ellos, disposición de mecanismos de fomento productivo y fortaleciendo las capacidades institucionales de la región (Santa Fe)

Fuente: elaboración propia, con base en Daughters, Castello, de Souza, Gaspar y Cortellese, 2006

Por su parte, en relación al análisis del contexto institucional en el que se desempeñan las municipalidades, es importante tener en cuenta que “las capacidades institucionales y económicas de los estados municipales para liderar el desarrollo productivo son heterogéneas porque los gobiernos municipales se encuentran ubicados en provincias muy distintas y porque esta heterogeneidad se repite dentro de cada estado provincial” (CEPAL, 2009, p. 170).

No obstante ello, tal como se dijo anteriormente, en este proyecto tuvo un rol activo el municipio de Rafaela, el cual se presenta en el siguiente cuadro<sup>48</sup>:

<b>Roles</b>	<p>Coordinación de la acción público-privada para dar impulso a distintos programas orientados al mejoramiento de la competitividad, lo cual incluyó la:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Generación de información para la toma de decisiones</li> <li>- Formación de dirigentes</li> <li>- Vinculación del sector académico con el empresarial</li> </ul>
<b>Funciones y atribuciones relacionadas<sup>49</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intendente (Nombrar los empleados de su dependencia y removerlos siempre que lo estimase conveniente, con excepción de los designados con acuerdo; Promulgar ordenanzas acordadas por el Concejo, así como proponerlas para la sanción de ese organismo)</li> <li>- Concejo municipal (artículo 39): establecer la división del municipio para el mejor servicio administrativo; Crear impuestos y rentas municipales compatibles con la Constitución Nacional y Provincial, con mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros; Ordenar las obras públicas que exijan las necesidades del municipio</li> </ul>
<b>Formas de organización</b>	<p>El municipio dispuso de una Secretaría de Programación Económica (hoy de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales), mediante la cual generó un Plan Estratégico para la Municipalidad</p>
<b>Factores clave para su éxito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visión estratégica y fortaleza institucional</li> <li>- Liderazgo de actores locales</li> <li>- Capacidad técnica para intervenir en la competitividad</li> <li>- Confianza</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, con base en Daughters, Castello, de Souza, Gaspar y Cortellese, 2006 y a Ley N°2.756, Orgánica de Municipalidades, Santa Fe.

<sup>48</sup> Además de esta iniciativa, es necesario destacar la importancia que tuvo el programa “Municipios Productivos”, el cual permitió mejorar el trabajo conjunto que realizan el Gobierno Provincial y los municipios en el diseño e implementación de políticas productivas (Costamagna, 2007), así como también difundir la experiencia del municipio de Rafaela dentro de los demás de la provincia (Daughters, Castello, de Souza, Gaspar y Cortellese, 2006). Más información sobre este programa se encuentra disponible en <http://biblioteca.municipios.ung.edu.ar/modules/mislibros/archivos/aragno.pdf> y en [http://moodle.eclac.cl/moodle17/file.php/1/materiales\\_del/documentos/grupo1/eval\\_progra\\_muni.pdf](http://moodle.eclac.cl/moodle17/file.php/1/materiales_del/documentos/grupo1/eval_progra_muni.pdf), visitados el 4 de agosto de 2011.

<sup>49</sup> Se presentan integradas debido a que la Ley respectiva no establece con claridad la distinción de ambas.

### 3.2.3 Implementación de Agendas Departamentales de Competitividad. Nicaragua<sup>50</sup>

La iniciativa que se analiza a continuación nace durante el año 2006 a partir del trabajo efectuado por dos organismos del nivel central (la Comisión Presidencial de la Competitividad –CPC - y el Instituto Nicaragüense de apoyo a la Pequeña y a la Mediana Empresa - INPYME-), con el apoyo técnico del Servicio Alemán de Cooperación (DED) y el financiamiento del Departamento de Cooperación Internacional del Reino Unido (DFIF).

A nivel general, es el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio el que conduce las iniciativas en materia de mejoramiento de la competitividad. En esa labor, si bien realiza acciones en una serie de ámbitos (tales como capacitación y asistencia técnica), con énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas, no se aprecia la existencia de instrumentos de política definidos de manera explícita para abordar el tema.

Con ello, las principales características de la institucionalidad de Nicaragua son las siguientes:

<b>Objetivos</b>	No definidos de manera explícita	
<b>Dimensiones de intervención</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Armonización y modernización del Derecho mercantil en Nicaragua</li> <li>2. Información para empresarios</li> <li>3. Capacitación y asistencia técnica</li> <li>4. Fomento a la exportación</li> <li>5. Gestión ambiental</li> <li>6. Promoción del comercio exterior</li> <li>7. Regulación</li> </ol>	
<b>Principales Organismos involucrados</b>	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	Diseñar e implementar políticas orientadas a mejorar la sostenibilidad de la actividad productiva y empresarial del país, con mirar a conseguir su desarrollo integral
	Comisión Presidencial de la Competitividad (ya no existente)	Asesorar al Presidente de la República en materia de acciones orientadas al mejoramiento de la competitividad del país
	Instituto Nicaragüense de apoyo a la Pequeña y a la Mediana Empresa <sup>51</sup>	<b>Roles</b> En términos generales, impulsa programas para apoyar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas El marco de este proyecto, apoya y promueve la articulación de acciones entre el sector público y el empresarial
	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal	Fortalecer las capacidades municipales para el desarrollo local

Fuente: elaboración propia, con base en Kester, 2007, a <http://www.mific.gob.ni/>, visitado el 4 de junio de 2011 y a <http://www.inifom.gob.ni/index.php>, visitado el 4 de junio de 2011

<sup>50</sup> Experiencia analizada en base a Kester, 2007.

<sup>51</sup> Si bien este instituto es parte del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, se presenta de manera separada debido al protagonismo que tuvo en la ejecución de la iniciativa analizada. No obstante, al interior de dicha cartera de gobiernos, también existen otras unidades de interés, para efectos de este trabajo, tales como la Dirección General de Fomento Empresarial y la Dirección General de Comercio Exterior, entre otras.

La implementación de la Agenda Departamental de Competitividad se inició en el Departamento de Granada, a través del municipio de su capital que lleva el mismo nombre<sup>52</sup>. Este municipio, que está ubicado a 45 kilómetros al sur de la capital del país (Managua), concentra su actividad productiva en la agricultura, orientada al cultivo de maíz, arroz, frijoles y sorgo<sup>53</sup>.

En ese contexto, la agenda se presentó como una vía para contar con un instrumento de planificación flexible, de corto y mediano plazo. Sus principales características fueron las siguientes:

<b>Objetivos</b>	<p>Crear un “instrumento práctico para definir de manera participativa acciones prioritarias con sus responsabilidades y sus recursos necesarios para mejorar paulatinamente el clima de negocios y, por lo tanto, la competitividad económica y empresarial en el territorio” (Kester, 2007, p. 1)</p> <p>Mediante su creación, que contempló etapas de levantamiento de información sobre el departamento y la generación de instancias de discusión público-privadas para la detección de las fortalezas y las debilidades de los sectores productivos locales, se definieron líneas de intervención en tres niveles: acciones para mejorar la eficiencia, la calidad de las empresas y las relaciones inter empresariales; acciones para fortalecer instituciones y organizaciones locales de fomento y apoyo, orientadas a mejorar la competitividad de las empresas y; acciones para mejorar las políticas locales y departamentales que influyen en el clima de negocios del territorio.</p>
<b>Niveles de intervención</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meta: generación de capacidades de cooperación entre actores locales, a partir de la definición consensuada de la agenda</li> <li>- Macro: definición de acciones orientadas a generar ambientes propicios para el desarrollo de los negocios</li> <li>- Meso: definición de acciones orientadas a promover el desarrollo de los sectores productivos locales</li> </ul>
<b>Dimensiones de intervención</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituciones: establecimiento de medidas orientadas al fortalecimiento de las capacidades locales de las instituciones de apoyo al fomento productivo</li> <li>- Eficiencia de los mercados: definición de un nivel de intervención de la agenda enfocado en el mejoramiento de la eficiencia empresarial y de la calidad de las empresas</li> <li>- Sofisticación de los negocios: definición de un nivel de intervención de la agenda enfocado en el mejoramiento del clima de negocios</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, con base en Kester, 2007

En lo que se refiere a los actores involucrados y sus roles, es importante constatar que esta iniciativa contempló la participación activa, además del Gobierno Local, del sector privado organizado (determinando y priorizando los contenidos de la agenda y participando en su implementación), los Consejos de los Territorios (ejerciendo un rol de coordinación a nivel departamental) y de las instituciones del nivel central que ya han sido mencionadas, las que facilitaron el proceso mediante la

<sup>52</sup> A su vez, el Departamento de Granada es parte de la Región Metropolitana de Managua.

<sup>53</sup> Información extraída del sitio Web <http://www.inifom.gob.ni/municipios/documentos/GRANADA/granada.pdf>, visitado el 4 de junio de 2011

generación de capacidades, la entrega de la metodología y del acompañamiento del proceso, entre otras formas.

El siguiente cuadro presenta con más detalles las características de la acción que tuvo el municipio, en el marco de esta iniciativa:

<b>Roles</b>	Efectuar la coordinación a nivel municipal, velando por los intereses del municipio en la agenda y negociando y coordinando la implementación de ella a nivel local
<b>Funciones y atribuciones relacionadas<sup>54</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alcaldía: (artículo N° 34, Ley de Municipios) promueve la participación e inserción del Municipio en el proceso de planificación nacional, regional y local; proponer la creación de instancias administrativas en el ámbito territorial del municipio.</li> <li>- Concejo Municipal: (artículo N°28, Ley de Municipios) discutir y decidir el Plan de Desarrollo Municipal y definir anualmente sus metas; aprobar la composición e integración de los Comités de Desarrollo<sup>55</sup>, tanto para proyectos como para obras municipales de origen comunal como externos que indiquen en el municipio; aprobar la creación de las instancias administrativas y órganos complementarios para mejorar la gestión municipal</li> </ul>
<b>Formas de organización</b>	S/I
<b>Factores clave para su éxito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carácter incluyente de los instrumentos de planificación</li> <li>- Liderazgo local durante el proceso</li> <li>- Generación de capacidades que permitan lograr una comprensión de los beneficios e implicancias de este tipo de procesos en los actores locales. También es una vía para lograr confianzas entre ellos.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, con base en Kester, 2007, a INIFOM, 2011 y a la ley de municipios (N°40, de 2 de julio de 1988, considerando su modificación publicada en el diario oficial N°155, del 17 de agosto de 1988)

### 3.2.4 Agencia de Desarrollo Local del Ayuntamiento de Alzira. España

A partir de su ingreso a la Unión Europea, en el año 1986, España pudo acceder a una serie de apoyos entregados por las entidades dispuestas por esa agrupación orientadas a la cooperación con sus miembros más rezagados a través de la entrega de fondos y asistencia técnica para la nivelación de condiciones para su desarrollo. A nivel subnacional, una de esas formas de apoyo es a través del Fondo

<sup>54</sup> Se presentan integradas debido a que la Ley respectiva no establece con claridad la distinción de ambas. En términos generales, la ley (artículo N°6) establece que los municipios son competentes en todas las materias que tienen que ver con el desarrollo socio-económico de su territorio de acción. Para ello, dispone de ingresos propios y de aquellos que le son transferidos desde el nivel central.

<sup>55</sup> Los Comités de Desarrollo son una instancia de carácter consultivo a nivel local, integrada por actores involucrados en el proceso de desarrollo municipal y encabezada por el Alcalde respectivo. Tiene, entre otras, las siguientes funciones: acompañar en la Formulación, evaluación y monitoreo del Plan Estratégico de Desarrollo Municipal; proponer proyectos estratégicos para el desarrollo aportar ideas para políticas sectoriales; conocer y sugerir el proyecto de Presupuesto Municipal y el Plan de Desarrollo Municipal. Información extraída desde el sitio Web <http://muelledelosbueyes.gob.ni/participacion-ciudadana/organizaciones-de-desarrollo-municipal/comite-de-desarrollo-municipal>, visitado el 4 de junio de 2011.

Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) el cual busca “reducir las diferencias que existen entre los niveles de desarrollo de las regiones europeas y para que las regiones menos favorecidas se recuperen del retraso que sufren”<sup>56</sup>

En materia de competitividad, uno de los ámbitos de aplicación de ese fondo es el relacionado con competitividad regional y empleo, el cual ha definido sus prioridades de intervención en torno a los campos de innovación y economía del conocimiento, medioambiente y prevención de riesgos y acceso a los servicios de transporte y telecomunicaciones de interés económico general.

En ese marco, las políticas del gobierno español es posible reconocerlas a partir de la acción que realizan diversos organismos. Junto con ellos, en abril de este año y a partir del “Acuerdo Social y Económico para el Crecimiento, el Empleo y la Garantía de las Pensiones”, se creó una Comisión Asesora de Competitividad, con el propósito de hacer un seguimiento a la evolución de la productividad y la competitividad de la economía española y de proponer reformas que permitan su mejoramiento. Todo lo anterior se presenta en el siguiente cuadro:

<b>Objetivos</b>	Mejoramiento de la productividad y de la competitividad de la economía	
<b>Dimensiones de intervención</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promoción de la I+D+i</li> <li>2. Desarrollo de infraestructura y conectividad</li> <li>3. Entrega de fondos para el desarrollo de iniciativas a nivel de las comunidades autónomas y de las municipalidades</li> <li>4. Apoyo al emprendimiento y al desarrollo empresarial</li> <li>5. Promoción del comercio exterior</li> </ol>	
<b>Principales Organismos involucrados</b>	Comisión Asesora de Competitividad	Realización de estudios para el mejoramiento del funcionamiento de los mercados, la productividad y la competitividad de la economía española, con el fin de apoyar el proceso de reformas estructurales que está llevando a cabo el Gobierno y lograr un crecimiento sostenible y equilibrado.
	Ministerio de Ciencia e Innovación	Diseña e implementa Políticas de fomento a la innovación, basada en I+D+i, orientadas a mejorar la competitividad empresarial.
	Ministerio de Fomento	Desarrolla infraestructura y conectividad (desarrollando asistencia técnica y tecnológica para entidades públicas y privadas)
	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	Promueve el emprendimiento, el mejoramiento de la competitividad de sectores productivos y el comercio exterior
	Ministerio de Política Territorial y Administración Pública	Canalizar fondos europeos y nacionales tanto para las comunidades autónomas como a las municipalidades
	Comunidades autónomas	Ejecución de acciones conjuntas con Ministerios, sobretodo ligadas al ámbito de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (a partir

<sup>56</sup> Extraído del sitio Web [http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/provisions\\_and\\_instruments/g24234\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/g24234_es.htm), visitado el 6 de agosto de 2011.

de la ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica) y al desarrollo de programas y proyectos a través de fondos europeos y nacionales

Fuente: elaboración propia, con base en diversos sitios Web<sup>57</sup>

En relación a esa acción, hay que considerar que en general la acción de los organismos públicos españoles se realiza de manera descentralizada, para lo cual cuenta con Comunidades Autónomas que disponen de autonomía legislativa y de facultades ejecutivas, y de ayuntamientos que también cuentan con autonomía y con un sistema de financiamiento local que garantiza su suficiencia financiera, contando con capacidades para desarrollar políticas tributarias y establecer beneficios fiscales, con una mayor corresponsabilidad fiscal como contrapeso.

Respecto a Alzira, esta es una ciudad que se ubica a 36 kilómetros al sur de Valencia, cuyas actividades económicas están centradas en el sector primario (naranjas, viñas, olivos, trigo, maíz, tomates y crianza de cerdos y aves), con un sector industrial y de servicios creciente y un débil desarrollo turístico.

Ahora bien, en relación a la Agencia de Desarrollo Local (conocida como IDEA – Iniciativa para el Desarrollo Económico de Alzira -), esta surge el año 1995, en calidad de departamento municipal. Sus principales características se presentan en el siguiente cuadro:

<b>Objetivos</b>	Promover el empleo y la riqueza en Alzira
<b>Niveles de intervención</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meta: promueve la cooperación con el sector privado en materias tales como inserción laboral (a través de la entrega de capacitación y de subsidios a la contratación) y entrega de servicios de asistencia técnica e información empresarial</li> <li>- Meso: genera entornos favorables para el desarrollo de actividades económicas mediante la promoción del desarrollo del mercado laboral, a través de programas de formación y orientación laboral, y de la creación de nuevas empresas, promoción y dinamización comercial, fomento a la asociatividad, y la tramitación de subvenciones provistas por fondos europeos, la comunidad autónoma o por el propio municipio</li> </ul>
<b>Dimensiones de intervención</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituciones: apoya el aprovechamiento de subvenciones provistas por fondos europeos, la comunidad autónoma y el municipio</li> <li>- Educación superior y capacitación: a través de programas de formación y orientación laboral impulsados por el propio municipio</li> <li>- Eficiencia de mercados: dispone de una bolsa de empleo para facilitar la conexión con las necesidades del sector productivo local</li> <li>- Sofisticación de los negocios: mediante la promoción de la creación de empresas, el desarrollo comercial y la asociatividad, entre otras medidas</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, con base en información extraída del sitio Web <http://www.idea-alzira.com/>, visitado el 7 de agosto de 2011.

<sup>57</sup> Sitios Web revisados: <http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/2011/refc20110401.htm>; <http://www.mityc.gob.es/industria/es-ES/Paginas/Index.aspx>; <http://www.mpt.gob.es/index.html>; [http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/](http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/); <http://www.micinn.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.abd9b51cad64425c8674c210a14041a0/?vgnnextoid=d9581f4368aef110VgnVCM1000001034e20aRCRD>. Todos ellos, visitados el 7 de agosto de 2011

Por último, aunque algo ya se mencionado en los párrafos anteriores, en relación a los roles del municipio en esta Agencia, dado que en términos organizacionales es un Departamento del Ayuntamiento de Alzira (el cual depende de las Concejalías de Promoción Económica y Empleo y de la Concejalía de Industria y Comercio), el municipio tiene un involucramiento directo en el trabajo que realiza. Lo anterior, se recoge en el siguiente cuadro:

<b>Roles</b>	Administración de la Agencia
<b>Funciones y atribuciones relacionadas</b>	Funciones: - Administrar los programas de la agencia a través de las 2 concejalías involucradas, de acuerdo a los ámbitos de competencia que les correspondan
	Atribuciones: - Todas las relacionadas con el manejo de una unidad que es parte de la orgánica del ayuntamiento
<b>Formas de organización</b>	Es encabezada por 2 Concejalías, las que administran los programas de la agencia, según su competencia. Bajo ellos, existe un Jefe de Departamento, que cuenta con un equipo de apoyo y del cual dependen de forma directa las coordinaciones de cada uno de los programas que desarrolla la agencia. Todo este trabajo es apoyado a través de un Consejo Asesor (de carácter abierto a la comunidad) en materia de Comercio y otro en el ámbito Económico y Social.
<b>Factores clave para su éxito</b>	- Involucramiento activo del municipio - Capacidad de articulación con fondos europeos y la Comunidad Autónoma Valenciana

Fuente: elaboración propia, con base en información extraída del sitio Web <http://www.idea-alzira.com/>, visitado el 7 de agosto de 2011.

### 3.3 Sistematización de experiencias analizadas

A partir de las cuatros experiencias analizadas, que se dan en países que tienen características particulares, se ha podido obtener una aproximación a la influencia que ejercen los entornos en los cuales se desempeñan las municipalidades (en el sentido de que vio el tipo de funciones que realizan en países pobres, como Nicaragua; en países que tienen un nivel de desarrollo y una organización político-administrativa similar a la chilena, como lo es el caso de Colombia; países de un nivel de desarrollo similar al chileno, pero con una organización de tipo federal, como es el caso argentino; y en países desarrollados, como lo es España).

Junto con lo anterior, se han podido extraer los siguientes aprendizajes:

- En relación a las definiciones institucionales, las experiencias analizadas muestran que, si bien no en todos los países existen definiciones de política explícitas en materia de competitividad, igualmente se reconoce como un tema relevante y se realizan acciones para abordarla, principalmente a través de organismos públicos ligados a desarrollo productivo y a promoción de la investigación, desarrollo y la innovación.
- Dentro de esa acción, se reconoce la importancia y la utilidad de involucrar a organismos subnacionales dentro de su ejecución, entregándole roles principalmente asociados a la articulación de actores públicos y privados y a la conducción y planificación de la ejecución de las intervenciones en su territorio.

- En ese contexto, el ejercicio de esos roles a nivel municipal ha demostrado tener una serie de ventajas, en el sentido de que han permitido mejorar la pertinencia de las intervenciones y han facilitado la identificación y compromiso con ellas por parte de los actores públicos y privados que están involucrados en su éxito.
- Lo anterior trae consigo no solo beneficios en materia de pertinencia, sino que también otros ligados a la legitimidad con la que el sector público justifica e impulsa la ejecución de programas gubernamentales.
- También resulta relevante para el éxito de este tipo de iniciativas, dada la complejidad que tienen, desde el punto de vista de la diversidad de actores que interfieren en ellos, contar con adecuados mecanismos de coordinación no solo público-privada, sino que también entre los organismos públicos que cumplen funciones en distintos niveles.
- En términos más específicos, en relación a los roles de las municipalidades en las experiencias analizadas, se aprecia que ellos en general son más exigentes en el uso de sus capacidades de gobernabilidad (principalmente ligadas a la generación de voluntades y compromisos por parte de los sectores públicos, privados y académicos entorno a objetivos de desarrollo local) más que de las técnicas, en donde estas últimas son ejercidas y/o complementadas por organismos de niveles superiores. En relación a esto, si bien los mayores niveles de autonomía que puedan obtener las municipalidades debieran estar asociados a mayores capacidades técnicas para ejecutar iniciativas en distintas dimensiones asociadas a la competitividad, como ocurre en el caso de Alzira, ello no implica que las municipalidades no puedan asumir roles relevantes en la ejecución de iniciativas que tengan un carácter más técnico. Los alcances de esa participación, sin embargo, deben estar de acuerdo a las capacidades actuales y que le es posible obtener a las municipalidades involucradas.
- Sobre la organización municipal, las experiencias analizadas muestran la conveniencia de que las municipalidades puedan disponer de unidades en su interior que estén abocadas a abordar iniciativas en materia de competitividad, dentro de un objetivo de desarrollo local. Detrás de ello, resulta fundamental contar con voluntad política por parte de las autoridades municipales, para impulsar su instalación y permitir su continuidad; y que cuenten con recursos para su trabajo y/o capacidades técnicas y/o respaldo político para obtenerlos.

#### **4 ANÁLISIS DE LA POLÍTICA NACIONAL PARA EL MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD Y DE ESPACIOS PARA LA ACCIÓN MUNICIPAL EN ESE ÁMBITO**

A partir de lo analizado en los puntos anteriores, se ha podido contextualizar la importancia e implicancias que representa el tema de la competitividad para el desarrollo de un país, de una región, de una localidad o de un territorio en general, y los tipos de funciones que ejerce la institucionalidad pública en la materia. Lo anterior, sumado al análisis del enfoque del desarrollo local, de la relación de ese objetivo con la acción municipal, ejemplificando esto último a través de la revisión de experiencias internacionales, ha permitido obtener algunos fundamentos teóricos y prácticos que permiten vislumbrar algunas justificaciones y alcances de la participación activa que los gobiernos locales debieran tener en las acciones que se impulsen para promover la competitividad como forma de alcanzar el cumplimiento de objetivos de desarrollo de un determinado territorio.

Ahora bien, es necesario complementar esa información y análisis con una revisión más profunda de la realidad chilena, considerando para ello no solo los sustentos que entrega la teoría y las definiciones de política, sino que también una revisión práctica de las prioridades de las acciones impulsadas en materia de competitividad y una evaluación de lo efectuado a la fecha en el tema, de manera de conocer espacios de mejora que deben ser abordados, en los cuales las municipalidades podrían ejercer algún tipo de rol.

Lo anterior implica recoger las opiniones y análisis de los principales actores involucrados en la institucionalidad actual que se encarga del tema, tanto del nivel central como de los niveles subnacionales, de manera de con base ellas poder conformar un panorama respecto al estado de avance, a la forma de funcionamiento, los problemas y los desafíos que existen en relación tanto a las definiciones de la política de competitividad como a su forma de ejecución.

Ese panorama será complementado a partir de la revisión de algunos Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOS), de manera de determinar, a partir de su análisis, el grado de relevancia y las formas de tratamiento que reciben los diferentes temas que están involucrados en el mejoramiento de la competitividad territorial.

Considerando esos objetivos, se utilizará una metodología de carácter no experimental, la cual se caracteriza por estar basada, a diferencia de las metodologías experimentales, por observar situaciones ya existentes, no provocadas con fines de investigación (Baptista, Fernández y Hernández, 1991). Esa metodología se denomina transeccional, y se caracteriza por estar orientada a recoger datos en un momento único del tiempo (a diferencia de las longitudinales), es decir, busca tomar una fotografía de algo que ocurre, con el fin de poder describir variables y analizar su incidencia e interrelación en el momento en estudio (op. cit.).

Respecto a esa metodología, existen dos modalidades que se han considerado de utilidad para efectos de esta investigación; a saber:

- Descriptiva: que busca “indagar la incidencia y los valores que se manifiestan en una o más variables” (op. cit., p. 193)
- Correlacionales/causales: que “tienen como objetivo describir relaciones entre dos o más variables en un momento determinado” (op. cit., p. 194).

Finalmente, a partir del análisis que se realizará de la información obtenida a través de las entrevistas, se espera obtener los siguientes productos:

- Obtener antecedentes relacionados con las implicancias que tienen las definiciones actuales de política en materia de competitividad, en relación a sus objetivos, resultados alcanzados y brechas por abordar
- Recoger opiniones que permitan validar la importancia que tiene lo local en los procesos de desarrollo y de mejoramiento de la competitividad territorial y, en ese contexto, los roles que las municipalidades cumplen y/o podrían cumplir, detectando ámbitos de acción que se requiere abordar para el mejoramiento de su desempeño en ese tema
- Recoger opiniones respecto a la situación actual de las municipalidades, en cuanto a su funcionamiento, roles actuales y potenciales y los problemas y desafíos que presenta su gestión

Junto con ello, la información recogida permitirá complementar los planteamientos desarrollados en los puntos anteriores. En el anexo N° 2 de este trabajo se señalan las personas que fueron entrevistadas y la pauta general de preguntas que se les aplicó, a partir de la cual se formularon cuestionarios específicos para cada uno de los entrevistados, según su perfil.

#### 4.1 Análisis del estado y de la evaluación que existe acerca de la política de competitividad

A partir de las entrevistas realizadas se han podido recoger una serie de opiniones en relación a las definiciones actuales de la política nacional de competitividad, respecto a sus objetivos, resultados alcanzados y brechas por abordar. Ellas se sintetizan en el siguiente cuadro:

Aspectos analizados	Opiniones de expertos entrevistados
<b>Orígenes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El tema de la competitividad jugó un rol importante en Latinoamérica, a principios de los 90', llenando un vacío sobre propuestas de desarrollo (derivado de la crisis de los años 80').</li> <li>- La reducción del tamaño y rol del Estado, derivado de las reformas de los 80', provocó su retiro de la promoción del desarrollo (apoyado por el pensamiento liberal, que promovía la participación privada como motor del desarrollo). De esa visión se impone la idea de la competitividad.</li> <li>- El origen del concepto está en los planteamientos de Michael Porter, que inicialmente tenían un carácter microeconómico y que luego, por su originalidad, trascienden hacia las naciones. Posteriormente, lo utiliza para explicar el crecimiento a nivel territorial.</li> <li>- La idea ha ido evolucionando en el tiempo. La CEPAL profundizó el concepto desarrollando la idea de competitividad sistémica, que intenta resolver un vacío del planteamiento inicial, relacionado con la interconexión que existe entre crecimiento y desarrollo.</li> <li>- La competitividad, en su idea inicial, enfatiza la idea de crecimiento a través de la eficiencia en la productividad y la innovación, pero no se refiere a su efecto en la generación de bienestar.</li> </ul>
<b>Evaluación de los objetivos de las acciones implementadas en el tema</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se requiere de una mirada nacional que reconozca las particularidades de los territorios y que considere a las redes de actores que toman las decisiones y actúan, para lo cual se promueve la generación de acuerdos entre la región y la nación para la implementación de las acciones en materia de competitividad.</li> </ul>

Aspectos analizados	Opiniones de expertos entrevistados
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faltan orientaciones claras para dar sentido a la acción del Estado. No existe una política clara, sino más bien organismos e instrumentos, en ocasiones, superpuestos.</li> <li>- No es clara la existencia de una política de desarrollo territorial asociada a la de competitividad, sino más bien acciones asociada a proyectos. Tampoco es clara la existencia de lineamientos. Sí existe una política de descentralización y desconcentración que se está implementando y que es una oportunidad para el desarrollo de los territorios.</li> </ul>
<b>Resultados alcanzados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre lo positivo que se ha realizado hasta el momento, destaca el trabajo de implementación de las ARDP, a pesar de que actualmente no funcionan del todo en todas las regiones. A partir de ellas se han instalado prácticas de articulación público-privada que lograron complementar recursos públicos y privados para las decisiones de inversión y de desarrollo de la región. Se legitimó como una forma de lograr cosas. También gracias a ellas se lograron orientaciones en materia de desarrollo productivo, con una visión de mejoramiento de la competitividad y la productividad y complementando el trabajo realizado a partir de las Estrategias Regionales de Desarrollo. Hoy en día, con base en ese trabajo, en aquellos lugares en donde resultó, se están impulsando otras iniciativas, de carácter incremental.</li> <li>- Han habido esfuerzos por desarrollar capacidades en las regiones, lo cual es importante debido a que de esa forma pueden participar activamente en la discusión. Los esfuerzos de descentralización y desconcentración también son relevantes en ese sentido.</li> <li>- El arma de negociación más importante de las regiones es la ejecución de los recursos de la provisión FIC. Permite complementar la acción definida a nivel nacional, considerando objetivos regionales.</li> <li>- Ha habido diversos tipos de proyectos para que las regiones cuenten con esas definiciones, lo que han generado desgaste de capital social, acumulando desconfianzas entre los involucrados y desórdenes en la acción.</li> <li>- Se han realizado acciones por parte del CNIC y de CORFO, tales como la identificación de sectores con potencial de clusters y la fijación de metas, aunque no es claro que se vayan a cumplir (inversión en I+D, aumento de escolaridad). El esfuerzo en materia de clusters no es malo, pero no son clusters, sino más bien conglomerados de empresas. Falta mucho trabajo en ese tema. El cambio de gobierno dejó el tema de lado. Se desmontaron instrumentos de fomento, entregándose apoyo a empresas individuales, abandonando la idea de conglomerado.</li> <li>- Los clusters no se crean de manera artificial, sino que surgen a partir del aprovechamiento de economías de aglomeración, de escala. Se pueden promover, pero no se crean. La cooperación en las experiencias inducidas en Chile es débil.</li> <li>- La productividad total de factores sigue siendo baja. La participación en mercados internacionales ha bajado la participación de las pequeñas</li> </ul>

Aspectos analizados	Opiniones de expertos entrevistados
	<p>empresas en las exportaciones nacionales, es decir, han perdido competitividad. Es probable que algunas no exporten directamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Chile se ha estancado durante los últimos años en materia de competitividad, lo cual se refleja en indicadores tales como el Doing Business</li> <li>- Es pobre lo que se ha hecho. Ello se debe, entre otras cosas, a la falta de recursos humanos calificados. Además, hay un problema de falta de proyectos, que se construyen en las localidades, pero se evalúan en el centro. Ha habido más plata que lo que las regiones han podido ejecutar.</li> <li>- Existe confusión en las acciones que se están implementando con idas y vueltas, con cambios en las estrategias, sin embargo, los procesos de desarrollo son de largo plazo y esos cambios son normales dentro de las sociedades.</li> </ul>
<p><b>Brechas por abordar</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta coordinación en la acción, por la ausencia de una política, lo cual hace que existan muchos actores que aportan en la materia, pero no complementados y en varias ocasiones compitiendo entre sí, actuando sobre la misma gente, lo que genera problemas que desgastan las voluntades de los involucrados. Es una debilidad sustantiva del trabajo que se está realizando, que es cara para el Estado. En ese sentido, existe una falta de conexión entre las iniciativas de inversión y los intereses locales. Falta un involucramiento de ellos en la discusión en cuanto sus objetivos e impacto en el desarrollo de sus territorios. Queda poco a nivel local.</li> <li>- Las decisiones de inversión no siempre se realizan en los tiempos que requieren las acciones en materia de mejoramiento de la competitividad.</li> <li>- Los problemas de coordinación de políticas públicas requieren de institucionalidad que permita eso y la sostenibilidad de las mismas. Ello, a su vez, requiere una política mayor.</li> <li>- Una tarea fundamental, que es a todo a los niveles, es la mejora continua de los procesos de capacitación de la fuerza de trabajo, que es a largo plazo. RR.HH. calificados, innovación, conocimiento y competitividad son conceptos asociados. La desigualdad territorial también es un tema relevante; es un obstáculo al crecimiento.</li> <li>- Si bien la agenda Impulso Competitivo es amplia y ambiciosa, hay varios temas que no contempla, tales como la regularización de la propiedad raíz rural. No tiene una misión totalmente reformista de la acción del Estado, sino que se centra en ciertos puntos críticos.</li> <li>- Se debe considerar que el mejoramiento de la competitividad es un proceso continuo, por lo que siempre quedarán espacios para impulsar acciones, en la medida en que el resto de los países también van mejorando.</li> <li>- Un tema que es crítico es que el Congreso no funciona con la velocidad y con la calidad de discusión técnica que se requiere, lo cual afecta la capacidad de contar con las leyes necesarias para mejorar aquellos aspectos que afectan la competitividad. Ello implica buscar alternativas</li> </ul>

Aspectos analizados	Opiniones de expertos entrevistados
	<p>administrativas para poder agilizar las medidas, lo cual no debería ser así.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En una perspectiva de largo plazo, Chile tiene un nivel de maduración que lo ha llevado a poseer mucho conocimiento tácito, que no está escrito, sobre diversos sectores productivos, lo cual es un capital social muy rico. Ese capital social debe transformarse en generador de rentas, sobre todo para países que están partiendo en esos sectores. De esa forma, se generarían ventajas comparativas basadas en conocimiento.</li> <li>- Los acuerdos ocurren en alguna medida, pero no son tan planificados. Faltan algunos componentes, tales como que las regiones cuenten con planificaciones, cuyo estado actual es variado, según la región.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, con base en entrevistas efectuadas para el presente trabajo.

Con base en esas apreciaciones, es posible constatar que el origen del tratamiento del tema proviene, en términos prácticos, de un escenario en donde los Estados cambiaron su rol en materia económica, cediendo protagonismo al sector privado y en donde la generación y el aprovechamiento de ventajas competitivas aparecen como relevantes para incentivar el crecimiento. Luego, gracias a la profundización teórica desarrollada por Meyer-Stamer y otros autores<sup>58</sup>, emerge la definición de competitividad sistémica, la cual enfatiza la necesidad de generar condiciones en los entornos en donde se desempeñan las empresas para mejorar sus condiciones competitivas. De ello derivan diversas tareas para el Estado, lo cual reflota la importancia de su acción en el ámbito económico.

Posteriormente, analizando la situación de las acciones en materia de competitividad, se constata que no existen definiciones claras de la política que existe en ese tema, lo cual es aún más palpable a escala subnacional. Sin embargo, es importante relevar que existen esfuerzos y experiencias a ese nivel que permiten vislumbrar que es posible generar concertación de acuerdos de carácter público-privado en torno a planificaciones diseñadas por ellos mismos.

En relación a la evaluación, además de reconocer esos esfuerzos, se destacan otros ligados a la generación de capacidades a nivel regional para coordinar las acciones que se implementen en materia de competitividad, lo que es relevante en la medida en que permita abordar el tema desde una lógica territorial más que sectorial. Sin embargo, ese trabajo aún no se traduce en mejoras importantes en las principales variables que se busca afectar, como lo son aquellas ligadas a la productividad total de factores. En ese sentido, en lo que se refiere a las acciones implementadas con una lógica territorial, destacan la promoción de clusters a partir de sectores productivos que presentan potencial a nivel nacional y regional. Sin embargo, existen diversas críticas sobre la forma en que se han concebido y los resultados que han alcanzado, lo cual entrega lecciones en materias tales como roles de los organismos públicos y problemas que es necesario abordar para facilitar el éxito de este tipo de iniciativas, en donde las ligadas a la generación de confianzas y otras condiciones para permitir un trabajo colaborativo aparecen como especialmente importantes.

En cuanto a las brechas por abordar, destaca la promoción de una mayor articulación del trabajo de los organismos públicos, para lo cual se considera necesario contar con una política nacional que lo ordene,

<sup>58</sup> En el caso de la CEPAL, planteamientos relacionados se encuentran disponibles en artículos tales como “Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política”, escrito por Klaus Esser, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer. Disponible en Revista CEPAL N°59, 1996.

y el mayor impulso a medidas en materias tales como capital humano e innovación, las que se consideran como esenciales para avanzar en el mejoramiento de la competitividad del país.

En otro ámbito, relacionado con la institucionalidad pública para el mejoramiento de la competitividad, las opiniones entregadas en las entrevistas permiten formular el siguiente cuadro de análisis:

Temas analizados	Características relevantes
<b>Alcances de la institucionalidad, en cuanto a su rol</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hay un marco nacional (Estrategia Nacional de Innovación), que pasa a ser la política y que debe ser una convergencia entre orientaciones nacionales y regionales que se complementan. Se promueve desde el nivel nacional y se aplica a nivel regional, donde se debe conciliar el desarrollo de la región con el nacional, evitando que las regiones compitan entre si y que estén limitadas por la división político-administrativa y no se orienten al aprovechamiento de espacios con potencial competitivo.</li> <li>- Se ha enriquecido la labor del CNIC, en relación al asesoramiento que entrega al Presidente de la República en materia de mejoramiento de la competitividad del país a través de la innovación. Se entregan propuestas y se promueve que se avance en la dirección planteada por ellas Luego, el Consejo de Ministros asumió la coordinación de las políticas definidas con base a esas propuestas.</li> <li>- El Ministerio de Economía ha dispuesto una oficina para coordinar el proceso de detección de trabas que afectan a la competitividad y el de diseño e implementación de medidas que permitan solucionarlas.</li> </ul>
<b>Justificaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe un reconocimiento, a nivel país, de que la innovación es un motor para el mejoramiento de la competitividad.</li> <li>- Existe consenso sobre el retraso que han tenido las reformas que en materia microeconómica y burocrática requiere el país para mejorar su competitividad, lo cual ha afectado su evolución en la materia.</li> </ul>
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CNIC: Generar orientaciones estratégicas, que son más generales y se traducen en distintas políticas que son definidas por el poder ejecutivo. Su poder está dado por la calidad técnica de sus integrantes.</li> <li>- MINECON: identificar medidas críticas y coordinar su ejecución en conjunto con los organismos involucrados en cada una de ellas.</li> </ul>
<b>Líneas de acción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A las definidas inicialmente (entre las cuales estaban capital humano, ciencia, innovación empresarial y, como transversales, la institucionalidad y la selectividad) se han agregado dos más, a saber: capital social (fortaleza de vínculos y confianza en la comunidad) y capital de emprendimiento (entendido como la actitud, un postura cultural hacia el emprendimiento). Esas dimensiones surgen entendiendo que la innovación surge en redes y no de manera aislada, lo que requiere trabajo conjunto.</li> <li>- El CNIC hoy ha ampliado su acción hacia reflexionar sobre el futuro, buscando anticiparse lo más posible, para con base en ello actualizar las orientaciones estrategias que entrega. Ello también compatibiliza lo realizado con lo que depara el futuro. La idea es evaluar de manera anticipada cómo se aprovechan las principales tendencias del futuro en función de los objetivos del país.</li> </ul>

Temas analizados	Características relevantes
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A partir de la agenda “Impulso Competitivo” se definieron sectores productivos clave dentro del país<sup>59</sup>, identificándose, a partir de mesas de trabajo, trabas para su desarrollo, tales como burocracia, trabas regulatorias y falta de incentivos, entre otras. Con base en ellas se definieron una serie de medidas (alrededor de 300), de las cuales se priorizaron 50, que se considera que representan los nudos más críticos para mejorar la competitividad<sup>60</sup>.</li> <li>- A nivel de prioridades, no existe ninguna en especial, por cuanto el compromiso es cumplir con todas las medidas que se establecen en la agenda.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, con base en entrevistas efectuadas para el presente trabajo.

De ese cuadro es posible entender que si bien a nivel de organismos centrales existe un reconocimiento respecto a la importancia que tiene para el país abordar el mejoramiento de la competitividad, lo cual se traduce en el impulso de medidas en diversos ámbitos, entre los cuales destaca el de la innovación por el trabajo focalizado que se ha impulsado en la materia, detrás de ellas no existe una política nacional específica que articule toda esa acción con una mirada de largo plazo (ello, en el caso de la dimensión de innovación es reemplazado por la Estrategia Nacional que existe al respecto).

En lo que se refiere a la importancia del territorio en materia de la competitividad, los actores entrevistados concuerdan en que es relevante su consideración, lo cual lo justifican por diversas razones, las cuales se pueden clasificar de la siguiente manera:

<p><b>Relacionadas con crecimiento económico</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A través de un enfoque territorial del desarrollo se facilita la consecución de un crecimiento económico sustentable</li> <li>- La consolidación de la globalización ha relevado la importancia de las ciudades y los territorios como lugares donde se realizan los procesos productivos, lo cual implica una visión distinta a la determinada por la División Político-Administrativa. Ello implica que el foco de análisis debe estar en los nodos, en las agrupaciones de comunas</li> <li>- Es clave, porque la competitividad se basa en el aprovechamiento de recursos que están en el territorio. La política en la realidad se expresa en un espacio donde hay recursos, relaciones, redes, culturas, cuestiones más propias. Es donde ocurren los procesos productivos, económicos y sociales y, por lo tanto, es clave para el aterrizaje de las políticas en el mundo real.</li> <li>- Las ventajas comparativas siempre son localizadas territorialmente. Las actividades productivas que tienen esas ventajas se encuentran en un lugar determinado. Dentro de ellos existe una institucionalidad asociada al lugar, que es siempre diferente. El clúster es una matriz de interacciones sociales, entre empresas, universidades, bancos, proveedores de insumos y el municipio es una de ellas, en donde su</li> </ul>
--	--

<sup>59</sup> Tales como minería, agricultura y Turismo de Intereses Especiales, entre otros.

<sup>60</sup> Entre ellos se constatan aquellos relacionados con el excesivo tiempo que demora la entrega de permisos de construcción para la realización de actividades productivas y falta de eficiencia y complementariedad entre servicios públicos relacionados con el desarrollo de actividades económicas, entre otros.

	<p>alcalde es la cabeza visible. Entre ellas hay vínculos, a veces más fuertes, a veces más débiles.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Chile está estructurado en torno a 4 ó 5 commodities y cada uno genera problemas que se explicitan a nivel local, por lo que es relevante ese vínculo.</li> </ul>
<p><b>Relacionados con desarrollo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La base para la construcción del desarrollo debe ser distinta dependiendo de las características del territorio. También depende de la configuración institucional, en términos de las capacidades de los niveles subnacionales, en términos de atribuciones y recursos.</li> <li>- El territorio tiene una importancia fundamental para el desarrollo económico. Son las condiciones del entorno las que generan desarrollo económico. Hoy no se pueden generar estrategias de desarrollo económico local sin considerar las condiciones del entorno. Esas condiciones determinan lo que se puede y no se puede hacer en la materia.</li> <li>- El desarrollo económico local tiene muchas variables, como la conectividad, la seguridad, espacios públicos, entre otros, todos los cuales se vinculan a las estrategias de desarrollo económico.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, con base en entrevistas efectuadas para el presente trabajo.

El reconocimiento de esa importancia se ha expresado en las medidas gubernamentales que actualmente se están impulsando en materia de competitividad. Así por ejemplo, tal como lo señala uno de los entrevistados, el territorio ha sido abordado de distintas maneras dentro de las medidas que está impulsando el Ministerio de Economía en la materia, como parte de la agenda llamada “Impulso Competitivo”, lo que describe de la siguiente manera: “Entre ellas, hay algunas relacionadas con la construcción. La primera de ellas es agilizar los permisos de construcción, en donde los Directores de Obras Municipales tienen un rol relevante, sin embargo carecen de los incentivos correctos y tienen trabas legales que no permiten agilizar su labor. La segunda de ellas está relacionada con grandes proyectos, que requieren estudios de evaluación de impacto vial, lo cual se busca mejorar y reducir en su tiempo [...]. Otra iniciativa tiene que ver con inversiones locales, en donde se busca establecer un mecanismo que obligue a invertir en las localidades involucradas en iniciativas de inversión mayores [...]. En materia territorial hay otras medidas, relacionadas con ordenamiento territorial y utilización eficiente de los recursos, relacionadas con concesiones marítimas y concesiones acuícolas, las que hoy en día son bastantes burocráticos, bastante lentos, lo cual afecta la inversión”.

No obstante lo anterior, del análisis de la importancia que tiene el territorio para el mejoramiento de la competitividad, surgen algunas críticas tanto desde el punto de vista de su tratamiento teórico como de los problemas que tiene su expresión en la práctica. Las primeras se resumen en los planteamientos entregados por otro de los entrevistados, quien señala lo siguiente: “Sobre este tema hay que mirar dos cosas: Una son los cambios que ha tenido el territorio en términos de su tratamiento; la otra son las diferencias entre países, sobre todo en lo que se refiere en la aplicación práctica de políticas, por razones político-institucionales y económicas.

Sobre lo primero, a partir de los 80'-90' se le concedió una gran importancia como agente promotor del desarrollo, en contextos distintos: en los 80' estuvo forzado por la desaparición del Estado Nacional como promotor del desarrollo, lo que debió ser cubierto a nivel local. En los años 90' se presenta como una oportunidad para aprovechar los cambios en el contexto mundial de apertura, desregulación, de iniciativa privada. Sobre lo segundo, En la década de los 2000, pareciera que hubo un enfriamiento del

discurso de lo local. En países como Ecuador, Venezuela y Bolivia se percibe un discurso anti localista, por la búsqueda de transformaciones profundas a todo el país y las resistencias que se han producido a ello en algunas zonas de ellos. En Chile no es clara la importancia del tema. No se le concede importancia práctica al tema de la descentralización. Lo que proponen los estudiantes, en materia de educación es claramente centralista.

La teoría del desarrollo local y la de la competitividad territorial dejaron afuera una dimensión clave del desarrollo, en términos de doctrina y de política pública, en relación a su relación que tiene lo local con su sistema nacional; es decir, lo local se pensó en su relación con lo global, pero se descuidó la relación de lo local con su territorio y con su propio espacio nacional, lo que produjo errores y sesgos graves de política, como por ejemplo, hacer que el municipio en cualquier caso y circunstancia se convirtiera en actor de desarrollo local, sin que tuvieran necesariamente condiciones de tamaño, ni de fortaleza de su economía, ni de diversidad y solidez de sus actores sociales y económicos para promover el desarrollo.

Además, la teoría del desarrollo local tiene poca capacidad crítica y autocrítica. Se basa en analizar casos exitosos para demostrar cómo se comprueba que lo local es un espacio adecuado para la promoción del desarrollo, pero no extrae lecciones para generar cuestionamientos a la teoría, lo cual la empobrece, lo cual la deja en un carácter normativo más que en una teoría con capacidad de aprendizaje a partir de la experiencia”.

En lo que se refiere a la expresión práctica, la crítica se ha centrado en la relevancia que ha tenido la acción pública territorial frente a la sectorial y a los problemas que existen para avanzar en lo primero. Ello queda de manifiesto en la siguiente opinión: “Chile debe ser uno de los pocos países que tiene tantas instituciones del nivel regional que trabajan el tema de fomento productivo y eso hace que exista una mirada fragmentada, sectorial y no una territorial. La opción debiese ser que lo territorial prime sobre lo sectorial y en función de lo que cada comuna tiene como fortaleza en términos productivos, generar desarrollo, generar instancias de trabajo, ya sea con instrumentos del nivel central, adecuándolos a la realidad local, fortalecer la vinculación público-privada, lo cual hoy no se puede hacer ya que las municipalidades no cuentan con herramientas para negociar con los privados para generar estrategias. Las experiencias exitosas apuntan a que estos temas se deben trabajar desde lo territorial y no desde lo sectorial”.

#### **4.2 Análisis de la situación de las municipalidades frente a la política de competitividad**

En relación a la situación de las municipalidades frente a la ejecución de la política de competitividad (o del conjunto de acciones que se están implementando en el tema, esto entendiendo que tal como se señalaba en el punto anterior, no existe consenso sobre la existencia de una política clara en la materia), a través de las entrevistas realizadas se han recogido opiniones favorables en cuanto a que deberían ser parte de tales iniciativas. Sin embargo, se reconocen una serie de limitaciones que afectan el funcionamiento municipal en ese y otros temas relevantes.

Sobre las justificaciones que se dan para que las municipalidades tengan roles relevantes en el tema, a través de las entrevistas realizadas se han obtenido las siguientes:

- A partir del concepto de competitividad sistémica, se amplía la visión del tema a niveles meso, macro y metaeconómicos, lo que implica analizar la competitividad del entorno (educación, infraestructura, educación en lo meso) lo que, a su vez, implica desarrollar acciones en los 4 niveles para mejorar la competitividad del territorio. Ello trae consigo una definición de las responsabilidades de cada nivel del sector público, en donde es posible decir que las municipalidades tienen responsabilidades, pero

que no son de la misma magnitud que el nivel regional, debido a que los tejidos productivos traspasan las fronteras de las municipalidades, por lo que la responsabilidad de potenciar algún tipo de aglomeración es del nivel regional. Los instrumentos de fomento productivo se han desarrollado a nivel regional en Chile.

- La heterogeneidad de las municipalidades es amplia, en términos de su perfil productivo y vocación productiva
- Las municipalidades tienen ventajas que otros niveles no tienen. Pueden generar procesos de desarrollo que tengan identidad y que convoquen a los actores relevantes
- Las municipalidades están en mejor posición que nadie para cumplir roles en la materia, porque son los que están más cerca del territorio.
- El municipio no es simplemente una institución, sino que tiene un rostro dado por las personas que trabajan en él, que tienen una cercanía que es mayor que cualquier otra entidad. Permite combinar distintas dimensiones de las políticas y aterrizarlas en relación a las necesidades de las personas
- Los beneficios de su participación son amplios, en términos de dinamización del territorio, desarrollo inmobiliario, aumento de ingresos por concepto de patentes, sin embargo, también genera problemas para las comunas, tales como aumento de congestión, contaminación.
- Es relevante que las municipalidades tengan roles en la materia, por cuanto muchas actividades empresariales recaen en las municipalidades, que en varias ocasiones son bastante lentas, tales como en la entrega de permisos y en fiscalización.
- Las municipalidades, a lo mejor sin proponérselo, trabajan para tener territorios más competitivos, pero dada las limitaciones que tienen, en todo sentido (atribuciones, recursos, competencias poco claras, recursos humanos), su participación es como son todas las municipalidades, es decir, desigual, desequilibrada. La mayoría tiene una participación marginal. La competitividad no es un objetivo explícito. Las autoridades comunales no deben entender mucho el concepto. Le es más entendible el concepto de desarrollo o de crecimiento.
- Han hecho aportes, según sus capacidades, pero ha sido marginal e inconsciente, salvo excepciones.
- Las municipalidades tienen un rol. A través del PLADECOS se incorpora un capítulo sobre mejoramiento de la competitividad. El problema es que muchas veces no existe coherencia entre los lineamientos de la Estrategia Regional de Desarrollo y los PLADECOS.

En lo que se refiere a los objetivos, funciones, atribuciones, capacidades y recursos ligados a esos roles, los planteamientos y recomendaciones recogidas se presentan en el siguiente cuadro:

Tema	Opiniones recibidas	Sugerencias y recomendaciones
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permiten introducir el componente local a los procesos de desarrollo, relevando temas tales como el capital social y cultural, que son necesarios para que ocurra la innovación.</li> <li>- La planificación es tiempo y plata y menos rentable políticamente. Eso hace que sea difícil (se le evalúa por lo que hace más que por lo que planifica).</li> <li>- La incorporación del tema es débil en instrumentos de planificación comunal, tales como el PLADECO.</li> <li>- Los cambios políticos limitan el alcance y la continuidad de las iniciativas, sobre todo cuando ellas se asocian más a un Alcalde en particular que al municipio.</li> <li>- En la práctica no existen planes, a pesar de lo que dice la ley. Muchas autoridades no están dispuesta a tener planes, porque consideran que constituye una camisa de fuerza que limita su gestión, sobre todo cuando hay cambio de autoridades. Su actualización requiere tiempo y recursos lo que, dado que los periodos electorales son cortos, no están dispuestos a realizar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debe haber disponibilidad para hacer un trabajo planificado, de largo plazo, con todo lo que eso implica, sobre todo en términos de integralidad.</li> <li>- Se requiere compatibilizar la acción de corto y de largo plazo.</li> <li>- Fortalecer el PLADECO como instrumento que recoja un diagnóstico compartido de la realidad territorial y su vocación productiva.</li> </ul>
<b>Funciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se debe perfeccionar y potenciar su rol promoción del desarrollo, pero su alcance depende del contexto cercano en el que se dé y de las características del territorio (por zona o actividades productivas)</li> <li>- No se debe pretender que las municipalidades resuelvan cosas que no pueden resolver. Hay tareas que deben ser tratadas a escala nacional, tales como la investigación y desarrollo, la innovación y la productividad.</li> <li>- Existe una función que es más importante que la económica, relacionada con que lo local es el espacio político de ejercicio de la democracia, la cual tiene un papel muy importante en la construcción de sujetos políticos, es decir, individuos con iniciativa y capacidad de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover alianzas con otros municipios para potencias clusters.</li> <li>- Deben contar con información y análisis sobre capacidades, oportunidades y espacios de acción productiva en el territorio.</li> <li>- Las municipalidades deberían transmitir información al nivel central respecto a los bienes públicos que hacen falta en su territorio.</li> <li>- Evaluar la creación de agencias locales de competitividad, de dependencia de una agencia nacional<sup>61</sup>.</li> <li>- Deberían tener funciones de enlace (de redes), de actores diversos, con otras escalas (otros territorios, nación).</li> <li>- Cultivar la democracia, la ciudadanía, promover la</li> </ul>

<sup>61</sup> Esto podría realizarse a través de la creación de Corporaciones de Desarrollo Local y Fomento Productivo, aprovechando para ello la reforma constitución que se está impulsando en la materia.

Tema	Opiniones recibidas	Sugerencias y recomendaciones
	<p>innovación en lo económico, lo social y lo cultural. Lo económico no se resuelve aislado de lo demás.</p> <p>Los subsidios deben entregarse buscando que las personas no se transformen en dependientes de ellos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tienen una posición ventajosa para cumplir con roles de articulación, cual no implica que puedan solucionar los problemas de coordinación que presentan las acciones impulsadas en la materia a nivel nacional (aunque si contribuir). Es un rol clave y que es difícil que sea realizado por otros organismos.</li> <li>- El municipio tiene roles relevantes, pero limitados. Entre ellos está el conocimiento de lo que tiene (de su estructura productiva, a qué se dedica, cuántas son, qué instrumentos pueden tener), lo cual no es evidente. Lo segundo es ser articulador entre la oferta y la demanda, no necesariamente generando instrumentos propios. Ello a partir del conocimiento de la situación de las empresas de la comuna, en cuanto a sus carencias, de manera de abordar aquellas a partir de los instrumentos de fomento disponibles.</li> <li>- En materia de ordenamiento territorial deberían asumir un rol relevante.</li> <li>- Las municipalidades, hoy en día, son más bien pasivos en materia de información y promoción sobre oportunidades de inversión en sus territorios.</li> <li>- Hoy, lamentablemente, las municipalidades tienen un rol limitado a la intermediación entre los instrumentos del Estado y la comunidad, en función de las directrices que tienen esos instrumentos y lo organismos del nivel central. En eso intentan intermediar.</li> </ul>	<p>reflexión, la capacidad de asociación, en una perspectiva de relación sistémica. Ello no implica que deban tener roles en educación, necesariamente (salvo educación política). Eso depende del contexto institucional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rol de liderazgo de las personas que buscan satisfacer sus objetivos de desarrollo.</li> <li>- El municipio, como agente de competitividad, también debe transparentar sus capacidades. A través de medidas tales como la ventanilla única, las municipalidades flexibilizan la creación de empresas, logrando ser ágiles en los trámites relacionados (permisos).</li> <li>- En el nivel mesoeconómico, el municipio debería tener responsabilidades muy claras. Una de las principales es que tengan un buen plan regulador, para saber dónde se pueden instalar las empresas. También en materia de educación e infraestructura, donde existen limitaciones de otra naturaleza, principalmente ligadas a la dotación de capital humano avanzado, el cual es fundamental para el mejoramiento de la competitividad.</li> <li>- En el nivel macro son muy pocas las responsabilidades. En el nivel metaeconómico sí son relevantes, en relación a la imagen objetivo de desarrollo, hacia dónde se quiere que vaya el municipio. Eso permite promover articulaciones público-privadas en función de esos objetivos.</li> <li>- Deberían ser ágiles en la entrega de permisos, en la fiscalización.</li> <li>- El trabajar el tema de desarrollo económico local es una función que las municipalidades, hoy en día, pueden o no pueden hacer. No está dentro de sus funciones obligatorias. Ello hace que sea necesario primero institucionalizar el tema al interior de las municipalidades.</li> </ul>

Tema	Opiniones recibidas	Sugerencias y recomendaciones
<b>Atribuciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No existen posibilidades de endeudamiento para la realización de inversiones.</li> <li>- La política tributaria es altamente centralizada.</li> <li>- Su autonomía es aparente. Siempre aparecen organismos que hacen que esa autonomía no sea total. Se debe trabajar con organismos que ejercen acción en el territorio y que tienen una lógica sectorial, en algunos casos no compatibles entre sí. El municipio no tiene herramientas para alinear esa acción, lo que se logra es por buena voluntad de actores.</li> <li>- Con atribuciones claras y el poder político necesario, los recursos se consiguen, lo que no ocurre al revés, a menos que se tenga mucha plata.</li> <li>- A nivel de oferta pública de instrumentos, no necesariamente es conveniente que las municipalidades la canalicen, sino más bien deberían ser ejecutados a nivel de regiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permitir el endeudamiento.</li> <li>- Permitir la creación de impuestos locales adicionales a los ya existentes<sup>62</sup>. Capacidad de generación de recursos propios.</li> <li>- Mayor libertad de alianzas territoriales para la promoción de proyectos comunes.</li> <li>- Tener atribuciones para que pueda ordenar la acción en su territorio. Que pueda liderar el trabajo en su territorio, con los contrapesos necesarios para que se tengan los fundamentos técnicos necesarios. Podría haber un consejo de desarrollo económico, con representantes de las instituciones, liderado por el Alcalde y que cuente con un equipo en el municipio que lo apoye.</li> <li>- Las municipalidades deben pasar de ser entidades asistencialistas y reactivas a ser proactivas en función del desarrollo comunal y en eso es clave el desarrollo económico local. Lo más complejo es cambiar ese enfoque.</li> </ul>
<b>Capacidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las funciones son copulativas, en el sentido de que se requiere de ellas al mismo tiempo. No basta solo con plata, sino que también se requiere de recursos humanos calificados.</li> <li>- Históricamente las municipalidades han tenido un déficit de personas, por cuanto la ley de plantas se fijó el año 1994 y, desde ese entonces, no se ha actualizado. Suplen eso con personas honorarios.</li> <li>- Los equipos profesionales son pocos y de baja calificación</li> <li>- Existen equipos profesionales débiles, con baja capacidad de formulación de proyectos. Algunos no tienen profesionales. Otros cumplen un sinnúmero de funciones diversas</li> <li>- El que las municipalidades tengan unidades específicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El asociativismo municipal es una tremenda posibilidad de juntar a municipios, generalmente los más chicos, para potenciarse entre ellos en materia productiva u otras relacionadas con gestión interna (como un camión para alumbrado público). Tienen problemas o necesidades comunes.</li> <li>- Deben tener capacidad para articular las demandas de la población que administra y con actores más macro.</li> <li>- Disminuir la rotación de personal.</li> <li>- Recursos humanos calificados, bien pagados.</li> <li>- Generar condiciones que permitan sustentar proyectos de largo plazo, que trasciendan los ciclos políticos.</li> <li>- Es fundamental tener un diagnóstico de las capacidades de las municipalidades (comunas) para, con base en ello,</li> </ul>

<sup>62</sup> A esto también podría sumarse la facultad para flexibilizar las tasas que cobran por conceptos tales como patentes, de manera de a partir de ello atraer la instalación de empresas.

Tema	Opiniones recibidas	Sugerencias y recomendaciones
	<p>para abordar el tema no es lo más relevante, sino si las municipalidades ejercen o no la función, lo cual no es/fue parte de sus funciones tradicionales. El cumplimiento de funciones en ese tema está en estrecha relación con la capacidad productiva que tienen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No es claro las municipalidades que tienen capacidades para instalar unidades a cargo del mejoramiento de la competitividad. No obstante, sí es claro los retornos que ello tendría</li> <li>- El uso de los recursos públicos debería ser respetado, por cuanto son espacios públicos (se ha desvalorizado lo local). Las municipalidades debieran ser responsables en ese plano, debiendo ser capaces de participar en la discusión con personal calificado.</li> <li>- Los objetivos se concentran en la parte social, pero sin una mirada integral del territorio y un plan coherente y de largo plazo. Hay un problema de capacidades, de visión y un problema técnico, en relación a la definición y seguimiento de una planificación. El trabajo de planificación no es sistemático.</li> <li>- En relación al rol de desarrollo económico, existen ciertas limitaciones legales. Por ejemplo, no puede ofrecer incentivos tributarios para atraer inversiones; es el nivel central el que puede hacer eso. Eso lo hace bastante limitado.</li> <li>- En materia de planificación, existe una falta enorme. Lo del PLADECO es una obligación legal, por lo que lo hacen y lo guardan; en general, no lo aplican de manera permanente. Se está promoviendo que las municipalidades tengan una planificación estratégica municipal, que permita definir cómo se ve en 10, 15, 20 años más y, a partir de eso, ordenar su desarrollo con base en esa planificación. En este tema hay un déficit importante.</li> <li>- Hoy en día las municipalidades no cuentan con una oferta</li> </ul>	<p>definir las acciones que se pueden hacer en él. En aquellos con bajo nivel de educación, baja escolaridad, el alcance de las acciones es limitado. En esos casos, el esfuerzo debe comenzar por invertir en educación, en infraestructura, en atracción de inversiones. En aquellos donde esos temas están resueltos, es posible hacer acciones más sofisticadas. En los casos donde no tenga recursos, su función principal debe orientarse a la articulación de la oferta con la demanda.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las municipalidades deberían tener una unidad que les permitiera abordar de manera integral el tema de las inversiones, a modo similar a lo que hace la Oficina de la Competitividad del MINECON, a nivel nacional.</li> <li>- Deberían tener un catastro de actividades productivas del territorio, definir una estrategia para impulsar acciones, establecer una instancia de trabajo con el sector privado para detectar problemas y oportunidades, también para que sirva de puente con los organismos del nivel central, de manera similar a lo que hacen los SEREMIs de Economía de cada región.</li> <li>- Las municipalidades deberían tener capacidad para implementar programas propios en materia de mejoramiento de la competitividad</li> <li>- La experiencia como la de Chile Emprende, que fue una expresión de la acción territorial de las instituciones de fomento en un espacio determinado. Se tiene que volver a generar estrategias de esa naturaleza, de manera de responder a las necesidades que tiene cada comuna, en materia de capacitación, recursos, etc.</li> <li>- Deberían generarse consejos público-privados por comuna y hacer la acción de la inversión que realizan las entidades de fomento bajo a través de las orientaciones que entregue ese consejo. Eso sería bueno desde la perspectiva de la rentabilidad de esa inversión y del trabajo de esas instituciones, por cuanto mejoraría la</li> </ul>

Tema	Opiniones recibidas	Sugerencias y recomendaciones
	<p>en materia de desarrollo económico local y eso es porque hoy no existe, salvo excepciones, conciencia por parte de las autoridades locales sobre la potencia que tiene el trabajar temas de desarrollo económico local. Por otro lado, existe una suerte de centralización desde el nivel regional respecto a la oferta de instrumentos de fomento productivo, lo cual limita mucho la acción de las municipalidades. A veces se bajan instrumentos sin la pertinencia necesaria, que tiene que ver con la territorialidad, con la cultura, con la estructura económica que la comuna tiene, por lo tanto, es tremendamente difícil trabajar de esa manera.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoy hay mucha disparidad. Existen municipios como el de Peñalolén que tiene un tremendo centro, como el centro Yunus, y acá en San Miguel tienen una unidad en la que trabajan 2 funcionarios. En Independencia trabaja uno. En El Bosque hay una dirección de desarrollo económico. Existen diversos enfoques para abordar el tema. Esto también se da porque no existe una política pública, a nivel país, que apunta al desarrollo económico local. Lo que hay es una suma de buenas intenciones o de acciones. Por lo tanto ahí también hay una debilidad.</li> </ul>	<p>legitimidad y calidad de su acción.</p> <p>En ese consejo debe estar el municipio (divisiones de obras, otras vinculadas con el municipio), privados, instituciones de fomento, organizaciones de la sociedad civil. Si no se implementa un modelo de esa naturaleza, se seguirá con una mirada regional, siendo que la realidad de ellas es distinta a la de las comunas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las municipalidades van a fortalecer sus capacidades en el tema dependiendo de las condiciones que existan para trabajarlo. Independiente de eso, las municipalidades deben tener unidades que trabajen el tema, con gente que tenga una mirada de desarrollo económico, no de desarrollo social. En ese sentido, los sujetos de intervención son los emprendedores (nuevos negocios o empresarios) y no la persona que viene a pedir asistencia. Los empresarios no son los clientes tradicionales de las municipalidades.</li> </ul>
<b>Recursos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe poca capacidad para generar recursos propios.</li> <li>- Los instrumentos de financiamiento son de alcance limitado.</li> <li>- Los recursos, si bien son importantes, no lo son todo (“el duplicarle los recursos a un determinado municipio no quiere decir que vaya a avanzar en igual proporción).</li> <li>- Si a un municipio que lo hace mal con mil millones, si le das mil quinientos lo va a seguir haciendo mal, a menos que se mejore el personal y la gestión.</li> <li>- Los recursos están, pero dispersos en distintas instituciones sectoriales que realizan acciones en el territorio.</li> <li>- Las capacidades municipales están limitadas porque se</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar recursos municipales para fomento productivo.</li> <li>- Se requieren recursos para financiar carteras de proyectos autónomas, que no estén sujetas a los tiempos y condiciones de otras instituciones, lo cual en muchos casos afecta la adecuada ejecución de las iniciativas.</li> <li>- Permitir el endeudamiento municipal para financiar iniciativas en la materia, con condiciones tales como plan de trabajo claro, equipos profesionales responsables, cuentas públicas saneadas, entre otras.</li> <li>- Las municipalidades deberían recibir transferencias no solo de capacidades para la intermediación, sino que también de recursos para los temas de desarrollo económico local. Debe existir descentralización en el</li> </ul>

Tema	Opiniones recibidas	Sugerencias y recomendaciones
	<p>centran fuertemente en impuestos municipales, lo cual no les permite a todos invertir en temas como infraestructura, aunque la realidad es muy heterogénea. Falta aporte de impuestos nacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No debería existir un financiamiento adicional al normal que disponen las municipalidades para el cumplimiento de tareas en este tema, es decir, debería ser parte de su presupuesto regular.</li> <li>- La descentralización muchas veces se ha hecho en épocas de crisis fiscal, no por una política de descentralización, sino porque no podían pagarse desde el centro.</li> <li>- Faltan incentivos y recursos. Todo se reduce a un tema de incentivos que debe tener el alcalde para abordar el tema. Si tiene deudas y pocos recursos no se ve motivado. No es un tema de leyes o normativa (no han funcionado), requiere una contrapartida de incentivos institucionales, económicos.</li> <li>- Chile tiene una baja tasa de participación del presupuesto nacional que es de las municipalidades, lo cual mira a países de la OECD, el gasto público realizado por las municipalidades debiera duplicarse o triplicarse. Debiera ser del 18 ó 20% (hasta el 35% en algunos países desarrollados).</li> <li>- Existe una altísima dependencia del Fondo Común Municipal. Son pocos los donantes netos y muchos los receptores que no podrían funcionar sin él. Por lo tanto no tienen capacidad para impulsar iniciativas en materia de inversión y de entrega de beneficios a las empresas, aunque hay algunas excepciones, pero no son muchos.</li> <li>- Considerando que cada municipio hace lo que puede, otra dificultad es la falta de recursos para generar acciones con empresarios, en materias tales como capacitación. Como los recursos son pocos y las municipalidades solo intermedian, tampoco puede dirigirlos. Por ejemplo, en programas de capital semilla de</li> </ul>	<p>tema, lo cual implica recursos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las municipalidades debieran tener recursos para tener su propio plan de desarrollo, con un papel articulador, legitimado y empoderado, con las instituciones apoyando ese plan, incluyendo a académicas.</li> </ul>

Tema	Opiniones recibidas	Sugerencias y recomendaciones
<p style="text-align: center;"><b>Otros planteamientos relevantes</b></p>	<p>SERCOTEC, las municipalidades postulan a los empresarios, pero ello no garantiza que vayan a salir favorecidos.</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El tratamiento del tema, por parte de las municipalidades, no ha tenido prioridad programática ni política.</li> <li>- Persiste una lógica sectorial en el funcionamiento del Estado.</li> <li>- Las municipalidades tienen una evaluación más negativa que los organismos del nivel central en materia de corrupción. Es claro que están más expuestos a presiones.</li> <li>- Hay muchos ministerios que trabajan hacia las personas vía las municipalidades, como el MOP a través de la dirección de obras, MIDEPLAN con las organizaciones sociales, el MINVU, el MINSAL con la atención primaria de salud. Todos ellos dicen que el problema de su gestión está en las municipalidades, lo que hace que exista una coherencia en el mejoramiento de la gestión de las municipalidades y también el mejoramiento de las personas, a través de procesos de capacitación y certificación. De esa forma se abordan los procesos y las personas dentro de la gestión municipal. A partir de eso se busca que las municipalidades trabajen con una lógica de mejoramiento continuo.</li> <li>- La heterogeneidad es enorme. Hay 345 municipios y 345 formas distintas de hacer las cosas. Cada una tiene su realidad propia y son autónomas. Siempre se les sugiere participar en programas, no se les impone salvo cuando sean cuestiones legales.</li> <li>- Los Alcaldes, al ser actores políticos, lo que buscan es potenciar ciertas acciones que les permitan mantener su legitimidad política. El área social, en esa perspectiva, puede ser más rentable. Si viene un empresario, la respuesta que se le da es que viene un concurso de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se requiere de espacios permanentes y creíbles para articular el esfuerzo nacional y local de manera permanente y sostenible y que tienda a converger, para que no estén sujetas a los cambios políticos. Esto requiere un esfuerzo de gestión específico, que no le corresponde a las municipalidades necesariamente, sino más bien a los Gobiernos Regionales.</li> <li>- Es necesario evaluar experiencias de traspaso de recursos y atribuciones, como las impulsadas por CORFO, para detectar los problemas que afectan su funcionamiento. No es un problema de recursos ni personal, sino más bien de dinámica de funcionamiento.</li> <li>- La complejidad se aborda generando una política orientadora en materia de desarrollo, desde el nivel central, sin que ello afecte las planificaciones de las propias comunas.</li> </ul>

Tema	Opiniones recibidas	Sugerencias y recomendaciones
	SERCOTEC en algún momento del año y no sabemos si se lo va a ganar o no. Eso no permite generar una relación de vinculación entre el Alcalde y la comunidad para dar respuestas a esas demandas.	

Fuente: elaboración propia, con base en entrevistas efectuadas para el presente trabajo.

De lo recogido en el cuadro anterior se puede desprender que no solo existen aspectos legales y técnicos que afectan el que las municipalidades potencien su rol en materia de mejoramiento de la competitividad de sus territorios, sino que también hay aspectos políticos que también lo limitan. Ello se manifiesta, por ejemplo, en el limitado alcance que tiene la influencia de las municipalidades en las definiciones que hacen los organismos de niveles superiores en cuanto a las iniciativas que implementan en sus comunas (tal como se señaló a propósito del capital semilla de SERCOTEC) y en las restricciones que se le imponen para acceder a mayores fuentes de financiamiento de libre disposición, como lo sería el endeudamiento. Lo anterior es posible que se deba no solo a una falta de confianza en las capacidades que disponen las municipalidades, sino que también a temores de las entidades del nivel central y regional de perder poder a partir de la entrega de mayor espacio de acción a otro organismo<sup>63</sup>.

Además, es importante señalar que detrás de los planteamientos presentados en el cuadro anterior es posible apreciar dos visiones sobre las propuestas que se entregan; una que parte de una lógica top-down de la acción pública, en donde las municipalidades deben básicamente contribuir a la ejecución de las medidas definidas en niveles superiores (nacional y regional), y otra que es de carácter bottom-up, en donde la acción gubernamental tiene como su base de diseño y ejecución a las municipalidades, debiendo los niveles superiores generar las condiciones (lo que se traduce esencialmente en la entrega de recursos y capacidades) para que las municipalidades asuman ese protagonismo. Al respecto, como se planteará más adelante, no se trata de buscar priorizar un enfoque por sobre el otro, sino más bien lograr una complementariedad entre ambos.

---

<sup>63</sup> Ello ha sido reconocido por autores tales como Boisier y otros como una de las razones por las que ha sido difícil avanzar en materia de descentralización en el país.

### 4.3 Análisis de PLADECOS, en relación a definiciones en materia de mejoramiento de la competitividad

En el análisis desarrollado en el capítulo 2, se constató que la ley orgánica constitucional de municipalidades establece tres instrumentos de gestión municipal, uno de los cuales es el Plan de Desarrollo Comunal o PLADECO, el cual es definido por ella como el “instrumento rector del desarrollo en la comuna, [que] contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural” (art. N°7).

Considerando lo anterior y las limitaciones y problemas que ha presentado el instrumento (algunos de los cuales fueron señalados en el punto anterior), a continuación se analizarán algunos de ellos, con el propósito de conocer las definiciones que contemplan en materia de desarrollo económico, esto entendiendo que el tratamiento de la competitividad se ha asociado más a esa dimensión.

La selección de las municipalidades que serán analizados se realizó con base en la clasificación que entrega el Índice de Competitividad Comunal, del año 2010, que ha sido desarrollado por la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC) de la Región Metropolitana<sup>64</sup>. A partir de los cálculos realizados por ese índice, se ha clasificado a las municipalidades en 5 categorías, a saber: Competitividad alta; Competitividad media alta; Competitividad media, Competitividad media baja y; Competitividad baja<sup>65</sup>.

Para el presente análisis se han escogido, al azar, dos municipios de cada una de ellas, tratando de obtener diversidad en cuanto a zona (urbana y rural), obteniendo el siguiente listado:

Categoría	Municipios
Competitividad alta <sup>66</sup>	- Providencia - Vitacura
Competitividad media alta	- Santiago Centro - La Reina
Competitividad media	- Colina - Puente Alto
Competitividad media baja	- Renca - Paine
Competitividad baja	- Isla de Maipo - Cerro Navia

<sup>64</sup> Para conocer más detalles sobre su metodología y resultados, se recomienda revisar SERPLAC RM (2010). *Región Metropolitana de Santiago. Índice de Competitividad Comunal 2010*. Octubre. Agradezco la explicación y sugerencias entregadas por Santiago Gajardo al respecto, quien además es uno de los autores de ese documento.

Hoy en día, a partir de la reforma efectuada al Ministerio de Planificación y Cooperación, ha pasado a denominarse “Ministerio de Desarrollo Social”. Ello, sumado al traspaso que se efectuó de las funciones de planificación a los Gobiernos Regionales, han derivado en que su foco se está orientado hacia temas de pobreza y vulnerabilidad.

<sup>65</sup> Respecto a este índice (y al índice de Competitividad Regional, que está entre sus fuentes), si bien pueden ser útiles para efectos de orientar el análisis, por cuanto desde el punto de vista teórico, es importante consignar los problemas que presenta su interpretación desde el punto de vista práctico. Ello se manifiesta, por ejemplo, que la Región de Magallanes apareciera como la más competitiva del país durante el año 2008, cosa que considerando su estructura productiva no resulta fácil de entender.

<sup>66</sup> Para esta categoría, es importante señalar que los 3 municipios considerados son los únicos que están dentro de esta clasificación.

Luego, de cada uno de ellos se obtuvo sus PLADECOS vigentes a través de los sitios Web institucionales (en aquellos casos que no fue posible encontrarlos, se reemplazaron las municipalidades por otras que estuvieran dentro de la misma categoría) y se revisaron las consideraciones que cada uno realiza en materia de desarrollo económico, obteniéndose el siguiente resultado<sup>67</sup>:

Categoría	Municipios	Definiciones en materia de desarrollo económico	Organización disponible en la materia
<b>Competitividad alta</b>	Providencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dentro de las áreas de desarrollo comunal, contempla la de carácter económico, la cual se centra en el fomento productivo y tecnológico y en la promoción del desarrollo de PyMES y grandes empresas.</li> <li>- Dentro de sus horizontes de desarrollo ha definido el de transformarse en un Centro de Negocios. Ello incluye acciones relacionadas con el plan regulador, capacitación y apoyo al emprendimiento e incentivos a la inversión y al desarrollo de negocios.</li> </ul>	Realiza acciones en materia de capacitación y fomento productivo a través de su Dirección de Desarrollo Comunitario. También posee una Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL).
	Vitacura	Dentro de la línea estratégica de gestión económico-territorial, contempla acciones relacionadas con la localización de actividades comerciales, servicios y espacios públicos; áreas verdes e infraestructura	Dispone de una Dirección de Desarrollo Comunitario. Además, cuenta con un portal en Internet para apoyar la inserción laboral.
<b>Competitividad media alta</b>	Santiago Centro	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre sus objetivos específicos contempla, entre otros, los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Profundizar su protagonismo como el mejor lugar para hacer negocios, crear empresas y hacer turismo</li> <li>o Fortalecer el rol productivo local para consolidarlo como efectivo agente de desarrollo social local</li> </ul> </li> <li>- Además, incluye otros objetivos relacionados con infraestructura, ordenamiento territorial</li> </ul>	Cuenta con “Santiagoinnova”, que es un centro que apoya el emprendimiento y la innovación. Participa entidades tales como CORFO y FOSIS.
	La Reina	<p>Dentro de los objetivos estratégicos comunales ha definido metas en los siguientes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo económico y productivo: Dinamismo económico y productivo comunal, Calidad de los servicios públicos y privados, Facilitación de la gestión pública para el desarrollo económico, Empleo y Focalización en microempresas.</li> <li>- Desarrollo territorial (síntesis): Modernizar y adecuar el</li> </ul>	Cuenta con una Unidad Municipal de Fomento Productivo y Empleo, que realiza acciones en esos temas y busca establecer colaboración con organismos públicos, privados y académicos. También posee una Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL).

<sup>67</sup> Cabe mencionar que no todas las comunas tienen sus PLADECOS actualizados. Para los casos en que no lo están, se utilizó el último disponible en los sitios Web institucionales.

Categoría	Municipios	Definiciones en materia de desarrollo económico	Organización disponible en la materia
		instrumento de planificación territorial, manteniendo la vocación comunal la densidad constructiva y una construcción a baja altura; Invertir y planificar el desarrollo de la estructura vial de la comuna.	
<b>Competitividad media</b>	Colina	Entre sus ejes de desarrollo considera los siguientes: Infraestructura y servicios públicos; Desarrollo institucional y Desarrollo económico y productivo. Dentro de este último, se contemplan acciones orientadas a extender y mejorar los servicios a las empresas de menor tamaño y fomentar y animar la coordinación público-privada, privada-privada y pública-pública entorno a objetivos de desarrollo comunal. Entre sus iniciativas destacadas está la creación de un Centro de Emprendimiento Empresarial.	Dispone de una Dirección de Desarrollo Comunitario. También posee una Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL).
	Puente Alto	Dentro del área estratégica económico territorial, incluye objetivos en materia de ordenamiento y desarrollo urbano. También contempla acciones dentro de las áreas de mejoramiento de la gestión interna.	Dispone de un Departamento de Fomento Productivo, dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario. De él depende la Unidad de Microempresa y la Oficina Municipal de Intermediación Laboral.
<b>Competitividad media baja</b>	Renca	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dentro de los programas y proyectos contemplados en el PLADECO se encuentra el denominado “OMIL, Fomento Productivo, Capacitación”, cuyo objetivo es ofrecer oportunidades de inserción laboral a la población de desempleados de la comuna.</li> <li>- También contempla efectuar acciones en materia de asociativismo municipal y mejoramiento de la gestión municipal, infraestructura urbana,</li> </ul>	Dispone de un Departamento Laboral, dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario.
	Paine	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dentro de sus escenarios de desarrollo comunal planea el tema denominado “El Paine actual, Competitividad frente al territorio”, en el cual se reconoce la importancia que tiene el abordar la competitividad de la ciudad como una forma de enfrentar los desafíos del futuro.</li> <li>- Segmenta las acciones a realizar dentro de los siguientes temas: Desarrollo Territorial, Desarrollo Social, Desarrollo Económico Local y Fortalecimiento Institucional. Dentro de ellas, contempla acciones en materia de planificación</li> </ul>	Dispone de un Departamento de Fomento Productivo, dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario. De él depende la Unidad de Fomento y Desarrollo del Turismo, la Oficina Municipal de Intermediación Laboral y la Unidad de Capacitación y Asesoría Técnica (OTEC-PRODESAL)

Categoría	Municipios	Definiciones en materia de desarrollo económico	Organización disponible en la materia
		participativa, ordenamiento territorial, infraestructura, articulación de actores, promoción del turismo, mejoramiento de la competitividad del sector agrícola, apoyo a las PyMES agrícolas y fortalecimiento institucional, entre otras.	
<b>Competitividad baja</b>	Isla de Maipo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dentro del eje de economía, contempla acciones en materia de educación, conectividad vial y empleo.</li> <li>- Dentro del programa de acción municipal se incluyen iniciativas en materia de optimización de servicios sociales municipales, mejoramiento del territorio y de la infraestructura,</li> </ul>	Dispone de un centro municipal para apoyar el desarrollo económico local (llamado "Casona del Maipo"). Realiza iniciativas en materia de emprendimiento, capacitación y empleo, en conjunto con organismos tales como INDAP y SERCOTEC, entre otros. Se trabaja de manera asociada con las municipalidades de El Monte y Melipilla.
	Cerro Navia	Entre sus lineamiento estratégicos incluye el de reducción de déficit en materia de infraestructura; el fortalecimiento de actividades microempresariales, productivas y emprendedoras; modernización de la gestión municipal	Dispone de una Oficina Municipal de Intermediación Laboral, que realiza acciones en materia de capacitación y apoyo para la inserción laboral

Fuente: elaboración propia, con base en los PLADECOS analizados.

Sobre el cuadro anterior, es importante mencionar que, en general, los PLADECOS analizados contemplan acciones no solo en materia económico-productiva y de infraestructura, sino que también lo hacen en otras dimensiones ligadas a la competitividad, tales como educación e institucionalidad municipal. La primera de ellas relacionada con la función que tienen las municipalidades en materia de administración de establecimientos de educación escolar y la segunda de ellas orientada al mejoramiento de la gestión municipal. Para ello, se apoyan tanto en iniciativas propias como en otras de carácter sectorial, provenientes tanto de organismos sociales como de fomento productivo. Al respecto, de acuerdo a lo recogido en las entrevistas que fueron realizadas para este trabajo, es importante considerar los problemas de pertinencia y espacios de complementariedad y coordinación que existen entre ellas, lo cual limita la calidad de los resultados que ellas pueden obtener.

De esa forma, al revisar el cuadro anterior se constata que las municipalidades, al menos dentro de sus declaraciones de intenciones, contemplan medidas en varias de las dimensiones que se han considerado como relevantes para abordar el desafío del mejoramiento de la competitividad. Sin embargo, dadas las debilidades que tiene este instrumento de planificación, en cuanto a su capacidad de concreción de las medidas comprometidas, de concertación de las acciones de los organismos públicos de niveles superiores y a su trascendencia a los ciclos políticos, entre otras, ponen entredicho los alcances y resultados efectivos que esta planificación alcance. No obstante, el hecho que esos temas se consideren como de importancia para el desarrollo comunal y se desee impulsar medidas para abordarlos genera un escenario positivo en cuanto a las potencialidades que existen para la construcción de procesos de desarrollo de largo plazo a partir de una planificación.

En síntesis, los análisis efectuados tanto a partir de las opiniones recogidas de actores involucrados en el tema de la competitividad y del desarrollo territorial, como también de la revisión de la forma en que se considera el tema en una muestra de Planes de Desarrollo Comunal, permiten obtener elementos prácticos sobre los cuales es posible justificar que el mejoramiento de la competitividad es un tema relevante para sustentar un nuevo modelo de desarrollo para el país; que, en ese contexto, el territorio es reconocido como un factor relevante y que, derivado de ello, la acción que pueden realizar las municipalidades adquiere una importancia y utilidad especial, como medio para aprovechar las potencialidades competitivas de cada lugar, mediante la conducción de un proceso concertado entre actores públicos, privados y académicos los que, por medio de un diagnóstico compartido sobre la realidad y potencialidades de desarrollo del entorno en que se desenvuelven, logran concertar objetivos y ejecutar de manera sinérgica las acciones que son necesarias para alcanzarlos, en beneficio propio y del conjunto de actores del territorio.

Todo ello permite complementar el marco conceptual presentado en los puntos anteriores, en especial a lo que se refiere a los elementos que entrega para configurar una visión ecosistémica de lo local, la cual es más amplia que la centrada a asociarlo al territorio.

## 5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 5.1 La importancia del territorio para la competitividad

Tal como se ha señalado en puntos anteriores, la competitividad ha sido un enfoque que ha emergido desde los años 90' a partir de la necesidad de las empresas por alcanzar niveles de productividad que les permita participar de manera sostenible en el mercado. De ahí y con base en los planteamientos de Porter, por un lado, y en las reformas económicas impulsadas durante las décadas de los 70' y 80', que redefinieron el rol del Estado como promotor activo del desarrollo, el concepto amplió su alcance hacia el desarrollo de los países, con lo cual pasó a ser una nueva forma de abordar ese objetivo, en donde ese Estado, de paso, se revalidó en cuanto a su rol en la materia, aunque no con la misma intensidad con la cual lo había ejercido en décadas anteriores.

En ese contexto, la comprensión de la competitividad como un proceso más amplio que el meramente ligado a los agentes productivos, se facilitó a través de los planteamientos de autores tales como Jörg Meyer-Stamer, a partir del desarrollo del término competitividad sistémica, el cual entiende que para el mejoramiento de las capacidades competitivas se deben plantear acciones en distintos niveles (meta, macro, meso y micro), en cada uno de los cuales el Estado tiene roles que cumplir.

No obstante ello, es necesario considerar los vacíos que presenta el análisis del desarrollo centrado en la competitividad. Las razones que justifican esa necesidad las plantea uno de los entrevistados, quien señala “veinte años después los cambios que han ocurrido en el mundo, se requiere una reformulación de la teoría [de la competitividad], por 3 razones:

- La teoría, en el ámbito territorial, se basa en la construcción de prosperidad a partir del esfuerzo propio y en utilizar el mercado como fuente de expansión. Ello si bien puede dar resultado, no es necesariamente la única ni la mejor opción, porque los sectores exportadores para que generen crecimiento en el territorio deben tener una conexión con el aparato productivo local, donde han aparecido problemas en el cumplimiento de ese objetivo.
- La conexión con el mercado internacional no garantiza prosperidad. La experiencia ha demostrado la aparición de problemas ambientales ligados a actividades como la minería y la agricultura. Tampoco garantiza la conexión con el bienestar social. Ejemplo de ello es la experiencia de la maquila en Centroamérica, que genera salarios bajos, inestabilidad laboral y enfermedades profesionales.
- Las condiciones políticas han cambiado radicalmente, en la última década. Los países pasaron de los postulados neoliberales a un mayor distanciamiento, por razones políticas o pragmáticas. Se hace más énfasis en lo social. No obstante, no ha sido un cambio total. Esos países hoy han retomado su rol en la promoción del desarrollo, aunque no de la misma forma que en la década de los 80'. Son promotores más que inversores directos, que se traducen en políticas de innovación y fomento productivo, entre otras”.

Por otro lado, a partir de la comprensión de que “un factor fundamental de competitividad es la capacidad de aprendizaje e innovación, [...] que se encuentra imbuida, incrustada, en instituciones y organizaciones locales”, que las redes empresariales se desenvuelven en determinados territorios, cuyas características determinan su desempeño final (Silva, s/a, p.43) y que las ventajas competitivas tienen un origen esencialmente local, el territorio (entendido como el lugar donde se manifiesta lo “local”) adquiere una importancia central en las acciones que se realicen en la materia. Ello, tal como lo mostró

la experiencia internacional analizada, se ha traducido en definiciones de política en materias tales como desarrollo productivo; investigación, desarrollo e innovación e; infraestructura, entre otras.

De ese modo, el territorio también ha adquirido importancia como unidad básica en la que se da el proceso de desarrollo. Ello es posible fundamentarlo a partir de las siguientes razones:

- Enfoques tales como el del Desarrollo Económico Local o el del Desarrollo Endógeno, han fundamentado que ese proceso, tal como lo señalan Muñoz, Mardones y Corvalán (2003, p. 378), debe centrarse en “el despliegue de la capacidad innovadora de la sociedad local, o asentada territorialmente, para definir su propia visión de futuro y los caminos que se propone asumir”.
- Desde un punto de vista económico, una de las principales razones es la que plantea la OCDE (2009), al destacar la baja diversidad productiva que tiene el país (fuertemente concentrada en materias primas), la cual aumenta la fragilidad de su crecimiento.
- Junto con ello, también dicho organismo destaca las fuertes disparidades territoriales que existen a lo largo del país, superiores al promedio de los países miembros de esa agrupación, las cuales estarían asociadas a las diferencias que existen en la productividad laboral. Sobre eso, la CEPAL (2009) destaca la inexistencia de estrategias para abordar esas disparidades. En ese sentido, la mirada territorial representa una oportunidad para generar procesos de planificación con participación de agentes públicos y privados que son más cercanos y que tienen, por ello, intereses que son más afines entre sí.
- Además de lo señalado, la heterogeneidad productiva implica focalización en la intervención que se requiere para su mejoramiento, para lo cual un enfoque territorial resulta ser más adecuado frente a una acción de carácter sectorial. Esa heterogeneidad, de acuerdo con la CEPAL (2011), se manifiesta en las diferencias de productividad que existen entre los sectores productivos y entre ellos y la que logran los mismos en países desarrollados, lo cual redundaría en la existencia de brechas salariales y en un deterioro de la distribución del ingreso<sup>68</sup>.
- A lo anterior, se debe sumar una de las razones entregada por una de las personas que fue entrevistada para este trabajo, quien señala que “las estructuras productivas están constituidas por micro y pequeñas empresas, siendo un porcentaje importante del total, teniendo baja productividad, pero que generan alto empleo. El interés por fomentar, articular y asociar esos emprendimientos surgió la idea de, sobre la base de las estructuras productivas territoriales, generar condiciones de cooperación, lo cual requiere capacidad de asociación de esas empresas”.
- En materia social, la OCDE (2009) también plantea algunos problemas, siendo el principal de ellos las severas desigualdades territoriales que se manifiestan en factores tales como en el acceso a educación, en la investigación e innovación y en los niveles de pobreza, existiendo brechas considerables entre la zona norte, la Región Metropolitana y la zona sur del país.

De esa forma, la competitividad emerge como una vía para abordar los procesos de desarrollo centrada en la generación y en el aprovechamiento de las ventajas competitivas, de carácter dinámico que existen a lo largo del territorio, lo cual confiere a este último una importancia central como unidad de intervención.

En ese sentido, el territorio como espacio de manifestación de lo local, trae consigo no solo rasgos económicos que le son característicos, sino que también sociales y culturales. Teniendo eso en consideración, y a través de modelos de intervención adecuados, sería posible abordar las limitaciones que presenta en enfoque de la competitividad, principalmente en lo que se refiere a la comprensión del desarrollo como un proceso que tiene un carácter bastante más complejo que el centrado en lo

---

<sup>68</sup> Esto último también tiene efectos en la Productividad Total de Factores (PTF). Al respecto, Vergara (2005) señala que las desigualdades en producen tensiones que afectan al crecimiento de la productividad.

meramente económico-productivo. Ello, por cierto, es compatible con la definición de desarrollo que fue propuesta en un comienzo.

## 5.2 La gestión local para el mejoramiento de la competitividad y el rol de las municipalidades

La gestión local, entendiendo como tal aquella que es realizada en el territorio por actores que son representativos de sus rasgos característicos y que busca, en lo esencial, su desarrollo, adquiere diversas justificaciones dentro del contexto ya señalado. Entre ellas, es posible mencionar las siguientes:

- De acuerdo con Campbell (2010), el entorno o el medio local, el cual incluye a factores tales como el clima de negocios y al sentido de identidad (entre otros), tiene hoy más importancia que antes y actúa como factor diferenciador para la atracción y desarrollo de actividades empresariales y de las inversiones. Con ello, siguiendo al mismo autor, la planificación debe pasar a tener un carácter dinámico, debiendo ser capaz de adaptarse permanentemente a los cambios del contexto interno y del entorno regional, nacional e internacional.  
De esa forma, un enfoque de desarrollo económico local “enriquece y aumenta la capacidad económica de un área, a fin de mejorar las condiciones de empleo y la calidad de vida de los residentes mediante esfuerzos comunes entre actores públicos, privados y no gubernamentales” (Campbell, op. cit., p. 7).
- De acuerdo con Muñoz, Mardones y Corvalán (op.cit., p. 378-379), a partir de los enfoques neoschumpeterianos, centrados en la importancia que tienen la innovación tecnológica para el desarrollo empresarial, se ha relevado, a su vez, la estrecha asociación que existe entre el entorno local y el desarrollo de esa capacidad de innovación, por lo que las instituciones locales tienen entre sus roles centrales el de disminuir la incertidumbre y los costos de transacción asociados a ello.
- Según lo planteado Serra, Saz-Carranza y Figueroa (2008), los gobiernos locales son parte de la conformación de un liderazgo diseminado y multipolar que presenta las mejores condiciones para el desarrollo local y global. Junto con ello, los autores destacan la existencia de algunos valores que son de importancia para sentar la construcción de procesos de desarrollo que se manifiestan a nivel de las ciudades. Ellos son los siguientes:
  - o El valor de la densidad: se requiere de una cierta densidad poblacional para generar sinergias entre los recursos territoriales.
  - o El valor de la proximidad: permite la articulación de los actores públicos, privados y no gubernamentales dentro de un determinado territorio, para un uso eficiente de los recursos disponibles.
  - o El valor de la identidad local: a través del sentido de pertenencia se genera un proceso de desarrollo con identidad, la cual representa las bases para su construcción.

Esas condiciones ventajosas destacan en las experiencias internacionales analizadas, en donde se le entregan diversos roles a las municipalidades, considerando para ello las capacidades que disponen y el beneficio que ellos permiten obtener, principalmente en lo que se refiere al mejoramiento de la pertinencia de las intervenciones y a la concertación de voluntades de entidades públicas y privadas con la ejecución de acciones complejas que tienen efectos en el mediano-largo plazo.

- Desde el punto de vista del conflicto entre eficiencia y equidad, que fue presentado en puntos anteriores, las municipalidades poseen condiciones que les permiten aportar equidad a la competitividad. En ese sentido, dado el rol histórico que la institucionalidad le ha conferido en materia de equidad y de los beneficios y justificaciones que existen para que amplíe su acción hacia tareas como las del mejoramiento de la competitividad territorial, la cual puede clasificarse dentro

de las medidas que existen en materia de eficiencia, podría establecer contrapesos y equilibrios entre ambos criterios, siendo ello la base para sustentar procesos de planificación del desarrollo entre los actores locales.

- En cuanto a la acción de los organismos gubernamentales en materia de promoción de la competitividad, tal como lo señala Silva (s/a), es posible encontrar justificaciones en relación a la necesidad de apoyar a los agentes productivos, generando las condiciones que permitan hacerse cargo de las fallas de mercado que los afectan, tales como la imperfección de los mercados de capitales y el acceso al financiamiento, capacitación y a innovación tecnológica.  
Ello, por cierto, no implica la realización de un trabajo aislado por parte de ellos, sino que es necesario considerar que, en una lógica sistémica como la expuesta en este trabajo, la cual también debe manifestarse de manera vertical, ya que “la buena gestión política e institucional de las relaciones entre los niveles locales, intermedios y nacionales [es] un aspecto crucial para que las sociedades y las economías locales tengan éxito al tratar de mejorar las condiciones de vida, trabajo y formación de sus habitantes” (CEPAL, 2009, p. 167)
- En materia de infraestructura, la OCDE (op.cit.) destaca la importancia que tiene el involucramiento de las instituciones subnacionales (entre las cuales incluye a las municipalidades), en la generación de información sobre las necesidades que presentan los territorios para el mejoramiento de sus capacidades competitivas, posibilitando una mayor identidad en los actores locales con las soluciones que se implementen. Esa importancia de la información puede ampliarse a las otras dimensiones que son relevantes para el mejoramiento de la competitividad.

Derivado de esas razones y de otras mencionadas en puntos anteriores (tales como la necesidad de responder de manera más pertinente y oportuna a las cada vez más complejas demandas de la población por participar del proceso de desarrollo y por contar con las condiciones que les permita alcanzar su máximo potencial de bienestar), es posible entender que en todas ellas las municipalidades, concebidos por la ley como organismos encargados de satisfacer las necesidades de la comunidad y de asegurar su participación en el desarrollo económico, social y cultural de su comuna, deben asumir roles relevantes.

No obstante esas justificaciones, es relevante considerar los retos que existen en materia de desarrollo local, en los cuales el rol de las municipalidades puede ser de utilidad. Al respecto, Serra, Saz-Carranza y Figueroa (op. cit.) estructuran esos desafíos de la siguiente manera:

1. Desde un escenario territorial y comunitario, existe el desafío de garantizar la competitividad productiva del conjunto del territorio, para lo cual se requiere contar con una estrategia y un modelo productivo que sea capaz de generar emprendimientos, empleos y aumento de los ingresos. Además, se hace necesario impulsar acciones redistributivas que permitan asegurar la participación del conjunto de la población en los logros que se obtengan a partir de dicha estrategia.
2. Desde un escenario corporativo e institucional de la gobernanza local, se requiere contar con un modelo de gobernanza que sea sostenible, desde el punto de vista económico, y que tenga un liderazgo que permita integrar a los actores productivos y sociales. Junto con ello, se hace necesario mejorar la calidad de la gestión municipal, de manera que sea capaz de implementar las acciones que sean necesarias con eficiencia, eficacia y calidad.

Junto con ellos, en relación a las unidades de intervención más adecuadas, la CEPAL (2009) señala que es necesario considerar que las desigualdades territoriales, económicas y demográficas que existen a nivel municipal hacen que las formas de intervención deban ser distintas, debiendo especialmente aquellas municipalidades que administran comunas de menor densidad poblacional o que se ubican en zonas

rurales propender a buscar asociaciones entre sí para poner en práctica las acciones que se requieran. En ese sentido, la experiencia internacional analizada muestra que los roles que las municipalidades asumen en materia de competitividad territorial también están condicionados por una serie de factores de su entorno, tales como el tipo de Estado (federal o unitario), el nivel de desarrollo de los países en que se insertan, el tipo de actividades productivas que se realiza en sus territorios, entre otros.

### **5.3 Propuesta de modelo para la participación de las municipalidades en el mejoramiento de la competitividad**

A partir de las experiencias analizadas por Rodríguez, Bernal y Cuervo (2011), en materia de innovación social y desarrollo económico local, los autores señalados concluyen que las experiencias que han sido exitosas en la materia tienen criterios que consideran fundamentales para que hayan conseguido los resultados que obtuvieron. Esos criterios son los siguientes:

1. Integralidad, en cuanto a que abordar el tema desde sus múltiples componentes, tales como asistencia técnica, capacitación, fortalecimiento organizacional, apoyo a la comercialización y acceso al crédito.
2. Flexibilidad, ya que no existe una única secuencia para ejecutar las actividades definidas. En ese sentido, es necesario que a partir de las estrategias construidas en conjunto con los actores involucrados en su ejecución se defina la ruta de acción que sea más factible y conveniente de seguir, de acuerdo a las prioridades y capacidades disponibles.
3. Descentralización, ya que la flexibilidad institucional que se requiere para impulsar iniciativas en este tema es más fácil de lograr si los actores que toman las decisiones están más cercanos a quienes se verán beneficiados por ellas.
4. Pluralismo, en relación a la capacidad de considerar y adaptar conocimientos técnicos y ambientales tradicionales, lo cual requiere de habilidades institucionales para detectarlos y utilizarlos.
5. Acción colectiva, ya que la acción coordinada y el trabajo colectivo aparecen en todos los casos exitosos como un rasgo esencial para la obtención de ese resultado.
6. Sostenibilidad, ya que la maduración de este tipo de iniciativas requiere de tiempo, lo cual no significa que no sea relevante conseguir resultados en el corto plazo, sin embargo, los efectos más significativos se verán en un plazo mayor.

En cuanto al marco general que permite sustentar esta propuesta, es útil considerar lo planteado por Pérez (2010), en relación a la necesidad de contar con una estrategia dual para el desarrollo, lo cual implica la realización de acciones “desde arriba” y “desde abajo”, en donde las primeras se orientan a lograr los niveles de competitividad necesarios para ser parte de los mercados internacionales, y las segundas están asociadas a realizar una acción de un marcado carácter local, con el objetivo de identificar, promover, facilitar y apoyar el desarrollo de actividades productivas orientadas a distintos mercados (local, regional, nacional e internacional). En ese contexto, la acción municipal tendría un foco claro en cuanto al alcance de su acción, tendiendo como tarea inicial la generación de lo que Pérez (op. cit., 125) denomina como una “visión compartida socialmente, donde los diversos agentes de cambio actúen de manera autónoma en las direcciones acordadas, integrados por un gobierno activo con un marco institucional adecuado y efectivo”.

Con base en lo anterior, el modelo de intervención que se propone a continuación está sustentado en los siguientes principios:

- **Heterogeneidad de territorial y municipal.** Es fundamental reconocer la heterogeneidad del territorio, en cuanto a sus características y condiciones productivas, por un lado, y la referida a las situación de las municipalidades, en cuanto a sus recursos capacidades y formas de hacer las cosas, para definir con base a esas condiciones la forma más conveniente y el alcance que debe (o puede) tener la acción del municipio.
- **Pertinencia y oportunidad de la acción pública.** Por las razones políticas, sociales y económicas que han sido entregadas a lo largo de este trabajo, es posible afirmar que las municipalidades pueden ser un brazo de la acción pública que permita mejorar de manera significativa su pertinencia y oportunidad. Para ello se requiere necesariamente de una mayor injerencia de las municipalidades en las acciones que se definen en los niveles superiores y capacidades para impulsar las diseñadas por ellos mismos que no sean realizadas por otras entidades.
- **Diversidad y progresividad de sus roles, en cuanto a su complejidad.** A partir de la situación inicial de las municipalidades, en cuanto a sus recursos y capacidades, y en cuanto a la situación de su entorno, en relación a la calidad de sus condiciones para permitir el desarrollo territorial, se deben contemplar el ejercicio de distintos tipos de roles, los cuales progresivamente deben ir aumentando en su complejidad, en la medida en que se incrementan y consolidan las capacidades municipales, por un lado, y evolucionan las condiciones y exigencias del entorno y de los actores locales.

Para su implementación, se propone utilizar un esquema de “Caja de herramientas”, el cual se justifica a partir de que, tal como lo plantea la OCDE (op. cit.) a través de un proceso de generación de condiciones para que las municipalidades asuman distintos roles en materia de mejoramiento de la competitividad de sus economías territoriales, algunos de ellos podrían estar en mejores condiciones que otros, dado los recursos y capacidades organizacionales que disponen, mientras que otros podrían verse mermados en cuanto a su capacidad de acción, por las mismas razones.

Ese esquema de intervención consiste en un conjunto de instrumentos para fortalecer aquellos ámbitos que las municipalidades consideren relevante mejorar, dentro de su gestión, de manera de poder asumir roles y/o mejorar el cumplimiento de los ya ejercidos. Como punto de partida es necesario contar con un diagnóstico consensuado de la situación municipal y de su entorno, de manera de que con base en las brechas detectadas para mejorar su potencial competitivo, se impulsen programas de fortalecimiento de alcance incremental, que permitan a las municipalidades acompañar y potenciar la evolución competitiva de sus territorios. Ese diagnóstico debe estar basado en información objetiva y comparable y en el consenso de los actores representativos de los sectores públicos, privados y no gubernamentales del territorio sobre la situación del mismo, en cuanto a sus potencialidades, oportunidades y brechas por abordar para aprovecharlas y las tareas que debe asumir el municipio y cada uno de ellos para que eso sea posible, de manera de definir las acciones respectivas y hacer una evaluación sobre los resultados alcanzados y los temas en que es necesario impulsar nuevas medidas.

De esa forma, la caja de herramientas debiera estar estructurada de la siguiente manera:

Funciones	Condiciones necesarias para su ejercicio		
	Atribuciones	Capacidades	Organismos públicos involucrados <sup>69</sup>
1 Planificación del desarrollo	Definir usos del territorio	- Generación e implementación de políticas comunales - Generar condiciones	- SUBDERE - Gobierno Regional

<sup>69</sup> La inclusión de organismos relacionados se hace con base en las funciones o ámbitos de acción que están relacionados con el cumplimiento de las funciones señaladas en el cuadro.

Funciones	Condiciones necesarias para su ejercicio		
	Atribuciones	Capacidades	Organismos públicos involucrados <sup>69</sup>
		que permitan sustentar proyectos de largo plazo, que trasciendan los ciclos políticos.	
<b>2 Levantamiento y análisis de información</b>	Facultad para exigir información de organismos públicos, privados y no gubernamentales en su territorio	Contar con un catastro de las actividad productivas del territorio	- SUBDERE - INE - Organismos de fomento - Organismos sociales <sup>70</sup>
<b>3 Articulación</b>	Libertad para la generación de alianzas con organismos públicos, privados y no gubernamentales, nacionales y extranjeros	Articular las demandas de la población con acción de organismos de niveles superiores	-
<b>4 Ejecución de programas propios</b>	Facultad para diseñar e implementar programas propios en materias de su competencia. Debe tener los contrapesos necesarios para velar por su calidad y pertinencia técnica	Establecer acuerdos de cooperación con organismos públicos, privados y no gubernamentales para la ejecución de iniciativas	- SUBDERE - Gobiernos Regionales - Organismos de fomento - Organismos sociales - Organismos relacionados con infraestructura <sup>71</sup>
<b>5 Coordinación de la acción pública en el territorio</b>	Asumir la conducción de la acción que se realice en su territorio, con los contrapesos correspondientes	Articular la acción de organismos públicos en el territorio, en una relación de ida y vuelta <sup>72</sup>	- SUBDERE - Gobiernos Regionales - Organismos de fomento - Organismos sociales - Organismos relacionados con infraestructura
<b>6 Promoción de actividades productivas</b>	- Definición de tarifas para el desarrollo de actividades productivas - Definición de exenciones y beneficios especiales para determinados sectores	Realizar acciones de marketing territorial <sup>73</sup>	- SUBDERE - Gobierno Regional - ProChile - SERNATUR
<b>7 Desarrollo democrático</b>	Definición, conducción y promoción de espacios de interacción con la comunidad	Liderar y encausar procesos de diálogo y participación ciudadana	Secretaría General de Gobierno

Fuente: elaboración propia.

<sup>70</sup> Entre los primeros se incluye a entidades tales como CORFO, SERCOTEC, FOSIS, INDAP y SENCE, entre otros; entre los segundos, además del propio FOSIS, se incluye a programas de salud, vivienda y educación impulsados por los Ministerios respectivos.

<sup>71</sup> Se incluye entre ellos al Ministerio de Obras Públicas y al de Vivienda y Urbanismo. También podría considerarse el programa de infraestructura rural para la competitividad, que conduce SUBDERE.

<sup>72</sup> En el sentido que se mejora la acción de los organismos, en relación a las necesidades territoriales, y a partir de las demandas que emanan de esos territorios, las entidades públicas obtienen insumos que les permiten evaluar las acciones que realizan, mejorándolas y diseñando otras que permitan abordar ámbitos no cubiertos.

<sup>73</sup> Se entiende como marketing territorial a aquellas acciones orientadas tanto a la promoción de las condiciones del territorio para el desarrollo de actividades (en este caso, productivas) y a conocer las necesidades e intereses de los "clientes" del territorio, entre los cuales se incluyen los emprendedores y los mercados en los que se comercian sus productos, entre otros. Un análisis más detallado sobre este tema se encuentra en Dinis (s/a).

## - **Capacidades**

En cuanto a las capacidades, además de las mencionadas en el cuadro, también se requieren de otras que son de carácter transversal. Ellas se refieren principalmente a la necesidad de contar con recursos humanos bien calificados y con remuneraciones, estabilidad y perspectivas de desarrollo profesional que sean atractivas para su continuidad en el servicio.

Junto con ello, hay dos aspectos que son relevante dentro de la estructura propuesta y que aparecen como condiciones transversales para su implementación: la organización que asume el municipio para participar en este tema y los recursos necesarios. En lo que se refiere a la organización, y tal como lo muestra la experiencia internacional que fue revisada para este trabajo, es importante propender a que las municipalidades cuenten con unidades dedicadas a conducir las acciones definidas en materia de mejoramiento de la competitividad, como una vía para darles sostenibilidad y limitar la influencia de los ciclos electorales. En ese sentido, tal como se propone en el esquema que se presenta a continuación, una línea de instrumentos de la caja de herramientas propuesta debiera ser la orientada al desarrollo organizacional de las municipalidades para el mejoramiento de la competitividad, lo cual puede ser abordado por ellos de manera individual, o bien, a través de agrupaciones de municipalidades. Esto último es particularmente recomendable, no solo por los recursos que implica contar con una nueva unidad municipal, sino que también porque la complejidad de los desafíos de la competitividad territorial suele trascender las fronteras comunales, por lo que se hace necesario actuar en conjunto para implementar acciones que sean eficaces.

Por último, y tal como fue señalado en puntos anteriores, la legislación que regula el funcionamiento de los municipios le entrega facultades que le permiten, mediante el uso de instrumentos de planificación, disposiciones legales y procedimientos administrativos, facilitar el desarrollo de actividades productivas y de determinados territorios. En ese contexto, es necesario entregarle a los municipios los conocimientos y orientaciones necesarias para que puedan potenciar el aprovechamiento de tales oportunidades, lo cuales también representan una forma para mejorar la eficiencia de su gestión.

## - **Recursos**

Sobre los recursos, la experiencia de la estructura de financiamiento de las municipalidades nacionales y los antecedentes recogidos a partir de la revisión de experiencias internacionales y de las entrevistas efectuadas para este trabajo permiten recomendar que su generación sea por 3 fuentes: a través de transferencias desde organismos de niveles superiores (regionales y nacionales, incluyendo sectoriales); mediante fuentes de financiamiento internacionales, derivadas de fondos de organismos multilaterales (como el Banco Mundial o el Banco Interamericano) o de entidades de cooperación de países o agrupaciones de países (tales como la Unión Europea, la JICA u otros) y; a través de fuentes propias de las municipalidades.

Sobre la primera, su implementación podría efectuarse mediante el uso de convenios de programación. Al respecto, tal como lo destaca la OCDE (op. cit.), en Inglaterra se han implementado acuerdo locales por áreas, mediante los cuales los niveles regionales y municipales (estos últimos representantes de alianzas locales) negocian entre sí para la asignación de recursos orientados al cumplimiento de objetivos acordados en el marco de estrategias locales las cuales, al estar en sintonía con prioridades nacionales, permiten combinar focalización, en relación a la satisfacción de necesidades locales, con el cumplimiento de aquellos objetivos nacionales. Un enfoque contractualista como este podría realizarse en Chile a partir del uso de convenios de programación entre gobiernos regionales y/u organismos sectoriales y las municipalidades o agrupaciones municipales.

De esa forma, y desde una lógica de intervención “de abajo hacia arriba”, tal como lo señala el informe de la OCDE (op. cit., p. 205), “los gobiernos centrales pueden ayudar a los gobiernos locales a llevar a cabo sus mandatos ofreciendo apoyo técnico, coordinando la creación de economías de escala para la producción de algunos bienes y servicios públicos a nivel local y, quizás lo más importante, monitoreando y evaluando permanentemente el desempeño de los gobiernos subnacionales”.

Sobre la segunda, sería necesario generar un sistema de acompañamiento y orientación para las municipalidades o agrupaciones municipales, por parte de los organismos del nivel central que manejan los temas relacionados con cooperación internacional (a través del Ministerio de Relaciones Exteriores u otra entidad competente), que detectara las oportunidades de cooperación posibles, las promoviera al interior de sus potenciales beneficiarios y apoyara en su aprovechamiento, analizando la factibilidad y conveniencia a partir de los objetivos que se persigue de ella y de las capacidades que existen para responder a sus requerimientos.

Finalmente, sobre la tercera fuente de financiamiento recomendada, es necesario considerar lo siguiente:

1. Analizar la factibilidad de permitir la generación de impuestos locales cuyos ingresos puedan ser retenidos<sup>74</sup>.
2. Considerar una de las recomendaciones que hace la OCDE (op.cit.) en materia de financiamiento, la que propone sustituir de manera gradual los subsidios incondicionados por recursos condicionados a la realización de iniciativas de inversión local, orientadas a mejorar el entorno en el cual se desarrollan las actividades productivas (en materias tales como promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas), para así promover un desarrollo de bases endógenas en aquellas comunas que presentan un peor desempeño, desde el punto de vista económico. Ello, de acuerdo a la misma propuesta, requiere de un acompañamiento al menos temporal de las municipalidades para el diseño de aquellas iniciativas<sup>75</sup>.
3. Sobre esto mismo, Campbell (op. cit.) plantea que los gobiernos nacionales deberían tener un tratamiento diferenciado de las municipalidades, según sus capacidades, entregando condiciones ventajosas (tales como mayor autonomía, recursos y/o campo de acción) a aquellos que estén en mejor posición, desde el punto de vista de sus capacidades y niveles de solvencia y endeudamiento. Detrás de ello emerge la posibilidad de permitir el endeudamiento selectivo y limitado de las municipalidades, lo cual requiere de fuertes mecanismos de control que permitan velar por el buen uso de los recursos, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la deuda y, ligado a esto último, la mantención de los equilibrios macroeconómicos<sup>76</sup>.

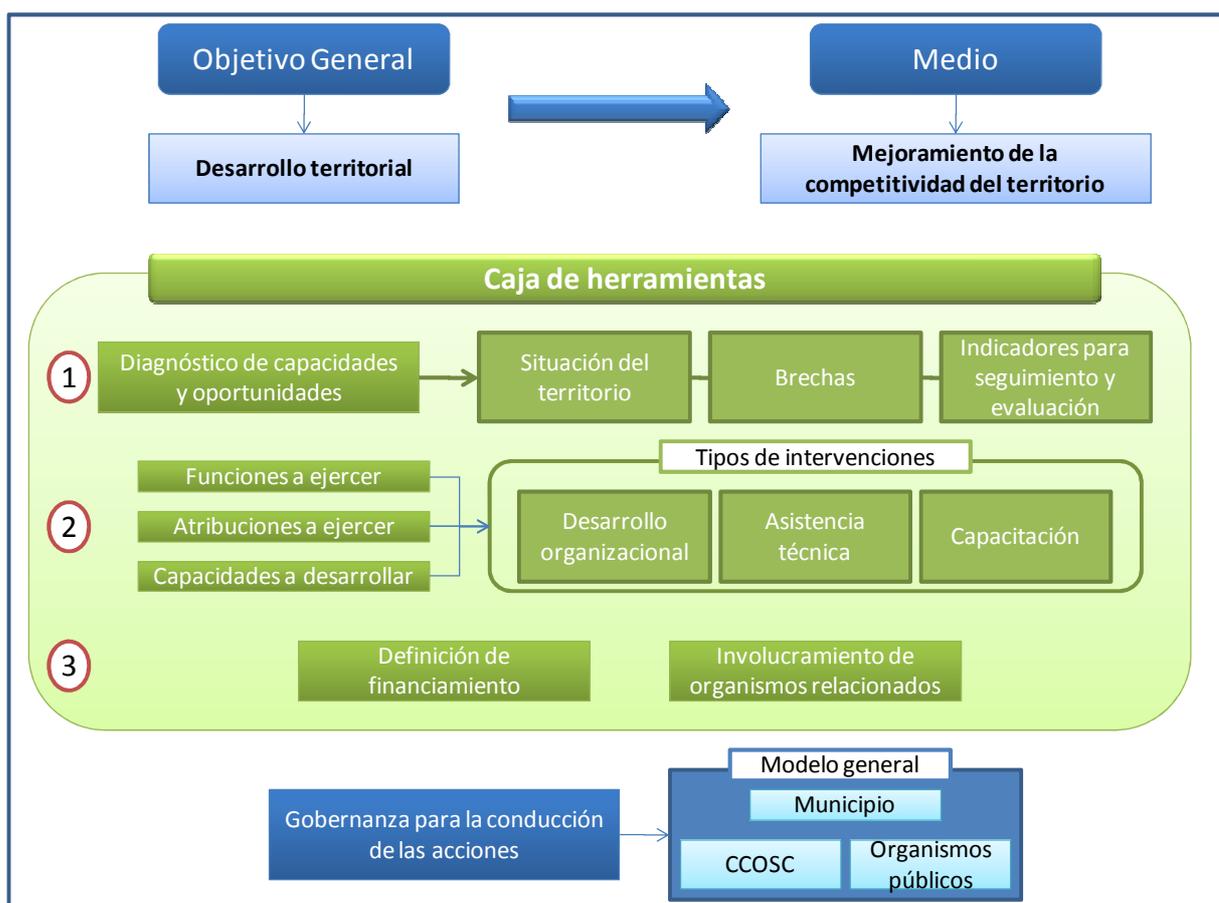
Con esos antecedentes en consideración, el funcionamiento del esquema presentado se propone a través del siguiente modelo:

---

<sup>74</sup> Al respecto, es necesario considerar lo que señala el artículo N°19, 20°, de la CPR, el cual establece que los municipios pueden fijar impuestos que tengan una clara identificación local. Esto último no es del todo preciso en cuanto a su alcance, lo que limita su utilización.

<sup>75</sup> Además de lo señalado, dicho organismo considera relevante evitar que los recursos destinados a ese tipo de iniciativas no impliquen una reducción del financiamiento que disponen para financiar su acción en otros ámbitos, tales como el social.

<sup>76</sup> Sobre esto, es de utilidad considerar la experiencia del Programa de Inversión en desarrollo de las ciudades, impulsado por SUBDERE, el cual contempla la entrega de aportes reembolsables (créditos) para la ejecución de proyectos a municipios que cumplen con determinados requisitos, entre los cuales destaca el que deberán contar con una clasificación de riesgo financiero, determinado por una entidad externa, igual o superior a BBB. Más antecedentes al respecto se encuentran en el siguiente sitio Web: <http://www.subdere.cl/documentacion/documentos/619>, visitado el 7 de enero de 2012.



Fuente: elaboración propia.

Al respecto, es necesario hacer los siguientes alcances:

- Respecto a los tipos de intervenciones que se presentan, son las que en términos generales deberían realizarse para apoyar el ejercicio de funciones, atribuciones y el desarrollo de capacidades municipales ligadas a las acciones que deben realizar para el mejoramiento de la competitividad, por cuanto a través de ellas se abordan aspectos relacionados tanto con las personas como con la organización. Sin embargo, ello no implica que no puedan existir otros tipos de intervenciones que resulten más convenientes de realizar.
- En lo que se refiere al involucramiento de organismos relacionados, esto dice relación con lo planteado anteriormente, en el sentido de que es posible de que se requiera contar con el acompañamiento de organismos de fomento, sociales y/o de infraestructura para la ejecución de determinadas iniciativas, aprovechando de esa forma la experiencia de esas entidades sectoriales y generando condiciones para compatibilizar la acción local con la sectorial.
- En relación a la gobernanza del proceso, se propone como modelo general uno en el cual el municipio asuma la conducción y en donde los actores privados, no gubernamentales y la comunidad en general estén representados a través de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (CCOSC) que contempla la ley orgánica constitucional de municipalidades. Junto con ellos, también se requiere contar con representantes de organismos públicos, lo cual podría implementarse a través del uso de una organización similar a la que existió para la gobernanza de los territorios Chile Emprende.

#### 5.4 Consideraciones y condiciones administrativas y sociales

Para la implementación de un modelo como el propuesto existe actualmente una serie de condiciones administrativas que pueden ser de utilidad. Ellas se presentan en el siguiente cuadro:

Oportunidades	Descripción
<b>Ley de asociaciones municipales</b>	Tal como lo señala el Subsecretario de Desarrollo Regional, Miguel Flores (ACHM, 2011, p. 12), “las asociaciones permitirán enfrentar conjuntamente problemas comunes, como es el caso de [...] obras intercomunales, pero también es una herramienta extremadamente útil para generar economías de escala en la prestación de servicios comunes, [...] generando importantes ahorros a los municipios”. En definitiva, a partir de esta ley se posibilita la institucionalización de la asociatividad municipal, lo cual trae consigo una serie de oportunidades para abordar en conjunto temas tan complejos como el del mejoramiento de la competitividad territorial.
<b>Programa de gestión de calidad de los servicios municipales</b>	La SUBDERE, en conjunto con Chilecalidad y la Asociación Chilena de Municipalidades, han impulsado un programa cuyo objetivo general es apoyar a las municipalidades para que logren una gestión de excelencia en la prestación de los servicios que entrega a su comunidad. Ello representa una oportunidad para implementar un modelo como el propuesto en este trabajo, ya que se basa en un trabajo voluntario y personalizado para cada municipio, en el que a partir de una autoevaluación se diseñan planes de mejoramiento, cuyos resultados son validados y permiten avanzar en una lógica de mejoramiento continuo.
<b>Herramientas administrativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La posibilidad de suscribir convenios de programación entre los Gobiernos Regionales y uno o más municipios representa una oportunidad en materia de financiamiento y cooperación horizontal entre organismos públicos.</li> <li>- La facultad que contempla la reforma constitucional para que los municipios puedan crear corporaciones orientadas a materias tales como el desarrollo económico representa una vía para que puedan contar con un organismo que esté focalizado en el tema y que sea menos vulnerable a los cambios electorales, lo cual le facilita el impulso de acciones que tienen efectos en el mediano y largo plazo.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, entre las condiciones administrativas que se deben contemplar, destaca la relacionada con la necesidad de abordar el fortalecimiento institucional de las municipalidades para que puedan realizar las tareas que se requieren de ellos para el mejoramiento de la competitividad. En ese sentido, Serra, Saz-Carranza y Figueroa (op. cit.) propone efectuar ese fortalecimiento en cuatro ámbitos:

1. Liderazgo estratégico del gobierno local, como forma de que asuman una conducción territorial que les permita definir e impulsar una estrategia de desarrollo.
2. Capacidades para la gestión relacional, para conseguir compromisos por parte de la ciudadanía y la promoción de la cooperación público privada y con otros organismos públicos para conseguir los objetivos propuestos. Ello implica una acción tanto de carácter horizontal (a través de alianzas territoriales) como vertical (con otros niveles del Estado).

3. Capacidades para la gestión, de manera de dotarlos de la formación, herramientas de información y de gestión y de los recursos que les permita realizar una gestión eficiente, eficaz y de calidad, velando por la equidad y la transparencia.
4. Cooperación descentralizada local, de manera de afrontar con organismos de otros países problemas que son comunes, a través de acciones tales como la generación de redes de cooperación y proyectos bilaterales, entre otras.

Por último, desde el punto de vista social, una consideración social importante es la que plantea Coraggio (2001), quien define algunas condiciones que requiere una sociedad para que pueda considerarse como “competitiva”. En ese sentido, destaca que para ello es necesario que su población e instituciones tengan una gran cantidad de conocimiento, el cual debe ser de gran calidad, en el entendido de que el conocimiento es hoy en día el principal recurso productivo, por lo que la educación y el aprendizaje permanente a lo largo de la vida pasan a ser un activo productivo fundamental.

Sobre la satisfacción de esas condiciones y el aprovechamiento de la serie de ventajas que fueron analizadas a lo largo de este trabajo, en relación al mejoramiento de la competitividad territorial a través de los municipios, en el esquema institucional actual, en donde las municipalidades no son reconocidas como Gobiernos Locales, sino que como entidades de administración comunal, puede no resultar fácil. Ello implica, en una postura más osada, impulsar una reconfiguración del esquema institucional actual, cambiando las funciones de los organismos públicos de manera tal que sean las municipalidades las que tengan un rol protagónico en el desarrollo territorial, dejando a los organismos del nivel central el rol de apoyar el fortalecimiento de la acción municipal, la definición de políticas nacionales y la facilitación y apoyo para el diseño y ejecución de iniciativas relacionadas con tales definiciones; y en los gobierno regionales las tareas de coordinación y promoción de la complementariedad en la acción municipal, respectivamente.

En síntesis, con base en todos los argumentos entregados a lo largo de este trabajo, provenientes tanto de la teoría como de experiencias prácticas, es posible afirmar que existen justificaciones para que las municipalidades tengan roles en materia del mejoramiento de la competitividad territorial. En ese sentido, el tipo de rol y su alcance varía de acuerdo a las capacidades de cada municipio y a las características de su entorno, entre otros factores, pero ello no impide que asuman funciones en la materia. Detrás de esto, y considerando la acción que se está realizando para el mejoramiento de la gestión municipal, existen espacios para que las municipalidades puedan abordar de manera específica aquellos aspectos que limitan su acción y el aprovechamiento de las oportunidades que ella representa para potenciar un desarrollo más diverso y sostenible del conjunto del territorio que tienen a su cargo.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- Aghón, G. (1993). *Descentralización fiscal: Marco Conceptual*. CEPAL, Serie Política Fiscal N°44, Chile.
- ACHM (2011). *Asociativismo municipal: las claves de una nueva etapa*. Entrevista al Subsecretario de Desarrollo Regional, Sr. Miguel Flores, en Municipio Autónomo, Revista de la Asociación Chilena de Municipalidades. N°21. Noviembre.
- Albonies, A. (2000). *El cluster del conocimiento*. Disponible en [www.gestiondelconocimiento.com](http://www.gestiondelconocimiento.com), visitado el 3 de junio de 2011.
- Albuquerque, F. (2003a). *Teoría y práctica del enfoque del Desarrollo Local*. Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid. Forma parte de la consultoría de capacitación en "Desarrollo territorial y gestión del territorio", promovida por la Unión Europea y realizada por el autor en La Serena, Región de Coquimbo, Chile, 24-30 de agosto de 2003.
- \_\_\_\_\_ (2003b). *Curso sobre Desarrollo Local. Capítulo 3: Las iniciativas de desarrollo local. Tipología y rasgos principales*. Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (2004a). *Desarrollo económico local en América Latina*. Revista CEPAL N°82, Abril.
- \_\_\_\_\_ (2004b). *El enfoque del Desarrollo Económico Local*. Cuadernos DEL, Número I. OIT Argentina, Buenos Aires.
- Baptista, P., Fernández, C. y Hernández, R. (1991). *Metodología de la Investigación*. Primera edición. Editorial McGraw-Hill interamericana de México.
- Benavente, J. (2009). *El desafío de la innovación para la América Latina de hoy*. CIEPLAN, Serie Estudios Socio / Económicos N°52.
- Biblioteca del Congreso Nacional, (2005). *Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de Chile*. Disponible en <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index.html>, visitado el 5 de junio de 2011.
- Blanco, H. (2003). *Planeamiento del desarrollo local*. CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N°61, Chile.
- Boisier, S. (2003). *El desarrollo en su lugar (El territorio en la sociedad del conocimiento)*. Universidad Católica de Chile, Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política, Instituto de Geografía. Primera edición.
- \_\_\_\_\_ (2004). *La doctrina (oculta) de la descentralización chilena*. En Desarrollo Regional: Balance de una década de Gobiernos Regionales. Ministerio de Planificación y Cooperación, División de Planificación Regional.
- Campbell, T. (2010). *Condiciones para el Desarrollo Económico Local en sistemas de gobierno descentralizados*. En La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico. Rafael de la Cruz, Carlos Pineda y Caroline Pöschl, editores. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Candia, R. (2009). *Elementos para el diseño de un instrumento para el fortalecimiento municipal en materia de Desarrollo Económico Local (DEL)*. Revista Chilena de Estudios Regionales, año 1, número 2. Red Sinergia Regional.
- Castells, M. (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Alianza Editorial S.A., Madrid, España.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Globalización, identidad y Estado en América Latina*. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- CEPAL (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*. Libros de la CEPAL, marzo.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*. Trabajo realizado en conjunto con la Secretaría General Iberoamericana.
- Chavarría, H. y Sepúlveda, S. (2001). *Competitividad de la Agricultura: Cadenas Agroalimentarias y el Impacto del Factor Localización Espacial*. Cuaderno técnico N°18. IICA, Costa Rica.
- Chavarría, H., Sepúlveda, S. y Rojas, P. (2002). *Competitividad: Cadenas Agroalimentarias y territorios rurales: Elementos conceptuales*. IICA, Costa Rica.
- CNIC (2006). *Lineamientos para la Estrategia Nacional de Innovación*. Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, Chile.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Estrategia Nacional de Innovación - Volumen I*. Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, Chile.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Estrategia Nacional de Innovación - Volumen II*. Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, Chile.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Agenda de Innovación y Competitividad 2010-2020*. Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, Chile. Marzo.
- Coraggio, J. (2001). *La promoción del desarrollo económico de las ciudades: el rol de los gobiernos municipales*. Ponencia presentada en la reunión anual de trabajo Red N°5 "Políticas Sociales Urbanas", del Programa URBAL, organizada por la Intendencia Municipal de Montevideo. 31 de mayo.
- Coriat, B. (1997). *Las nuevas dimensiones de la competitividad: hacia un enfoque europeo*. CREI, Universidad de París XIII.
- Costamagna, P. (2007). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina*. CEPAL, Serie Desarrollo Territorial N° 001, ILPES, Chile.
- Cuadrado, J. (2010). *La política regional y el conflicto eficiencia-equidad*. Seminario Internacional en Desarrollo Económico Territorial, Nueva praxis en ALC en el siglo XXI CEPAL/ILPES. Santiago de Chile. Presentación en diapositivas.
- Daughters, R., Castello, H., de Souza, R., Gaspar, A. y Costellese, C. (2006). *Competitividad de clusters en la Región Central de la Provincia de Santa Fe (AR-M1012)*. Memoria de donantes, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Dinis, A. (s/a). *Empresarialidade em meio rural: marketing, estratégia e inovação – factores de sucesso para empresas e territórios*. Universidade da Beira Interior, Departamento de Gestão e Economia. NECE – Núcleo de Estudos em Ciências Empresariais, Covilha, Portugal.
- Engel, E. (2007). *¿Qué falta hacer para que Chile sea desarrollado al 2020?* Seminario “Chile: el desafío es la productividad”, Santiago, 10 de agosto de 2007. Presentación en diapositivas disponible en: <http://www.expansiva.cl/media/archivos/20070810185608.pdf>, visitado el 2 de agosto de 2011.
- El Mercurio (2010). *La deuda de todos los municipios llega a los \$600 mil millones empujada por los paros*. Disponible en: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id=%7B6d48e6ed-b5e6-490a-a24d-9a51389d2ed6%7D>, visitado el 11 de enero de 2010.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. CEPAL, Serie Gestión Pública N°12, Chile.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. CEPAL, Serie Gestión Pública N°38, Chile.
- Ffrench-Davis, R. (2005). *Macroeconomía, comercio y finanzas. Para reformar las reformas en América Latina. Capítulo: La liberalización comercial y el crecimiento: experiencias en América Latina* (p. 43-73). CEPAL, Colombia.
- FOSIS, (2011). *Bases generales. Programa de Apoyo al Microemprendimiento*. Documento extraído del sitio Web [http://www.fosis.gob.cl/incjs/download.aspx?glb\\_cod\\_nodo=20090403114742&hdd\\_nom\\_archivo=Bases\\_Apoyo\\_al\\_Microemprendimiento.pdf](http://www.fosis.gob.cl/incjs/download.aspx?glb_cod_nodo=20090403114742&hdd_nom_archivo=Bases_Apoyo_al_Microemprendimiento.pdf), visitado el 6 de agosto de 2011.
- Gachón, F. y Quinteros, C. en van Hemelryck, L. ed. (2000). *Desarrollo Económico Local y Fomento Productivo*. Temas Sociales N°34. Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR. Octubre.
- INDAP, (2011). *Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)*. Información extraída del sitio Web [http://www.indap.gob.cl/Programasdeindap/disp\\_programas.aspx?ids=9](http://www.indap.gob.cl/Programasdeindap/disp_programas.aspx?ids=9), visitado el 6 de agosto de 2011.
- Latitud Sur Consultores (2010). *Sistematización de la experiencia FIC Regional 2008/2009 y propuesta de recomendaciones para futuros convenios*. Estudio efectuado para INNOVA Chile. Informe Final Consolidado.
- Lira, L. (2007). *Políticas Públicas y Desarrollo Territorial en América Latina*. Documento borrador.
- \_\_\_\_\_ (2011a). *Desarrollo Territorial*. Notas de clase, marzo.
- \_\_\_\_\_ (2011b). *Gestión del Desarrollo de los Territorios*. Centro de Estudios Regionales, Universidad de Los Lagos. Presentación en diapositivas.
- Lira, L. y Riffo, L. (2006). *Restricciones y potencialidades de la estructura territorial político administrativa para el desarrollo regional (primer borrador)*. Documento preparado para ser presentado al “I Encuentro Nacional: El Ordenamiento Territorial en Honduras”, organizado por la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Gobernación y Justicia, República de Honduras. 18 al 20 de junio de 2006.

- Llisterri, J. (2000). *Competitividad y Desarrollo Económico Local, Nuevas Oportunidades Operativas*. Documento de discusión, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Manzur, E., Olavarrieta, S. e Hidalgo, P. (2010). *Informe de Competitividad Mundial 2010*. IMD (Suiza) y Departamento de Administración, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. Presentación en diapositivas.
- Mertz, C. (2006). *La posición competitiva de Chile: ¿Listo para dar el salto hacia el desarrollo?* Instituto de Economía Política, Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez.
- Meyer-Stamer, J. (2000). *Estrategias de Desarrollo Local y Regional: Clusters, Política de Localización y Competitividad Sistémica*. Revista El Mercado de Valores, Septiembre, México.
- MINECON (2009). *Política Nacional de Innovación para la Competitividad. Orientaciones y plan de acción 2009-2010*. Ministerio de Economía, Chile.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Impulso competitivo*. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Chile.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2006). *Competitividad: Concepto y determinantes*. Serie documentos, República Oriental del Uruguay.
- Montecinos, E. (2005). *Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática*. Revista EURE (Vol. XXXI, Nº 93), pp. 77-88, Chile.
- Moncayo, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. CEPAL, Serie Gestión Pública N°27, Chile.
- Muñoz, O., Mardones R. y Corvalán A. (2003). *Las políticas de desarrollo productivo regional y de descentralización en los años 90: una mirada crítica*. En *Hacia un Chile competitivo: Instituciones y políticas*. Óscar Muñoz Gomá (editor). Editorial universitaria.
- Navarro, M. (2007). *Los sistemas regionales de innovación en Europa, Una literatura con claroscuros*. Documento de trabajo N°59, Instituto de Análisis Industrial y Financiero, España.
- OECD (2005). *Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos de innovación*. Tercera edición. Publicación conjunta de OCDE y Eurostat.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Estudios territoriales de la OCDE: Chile*. ISBN 978-956-8468-18-7
- Ormeño, H. (2011). *Financiamiento Municipal: Determinantes de la Autonomía Financiera*. Documento N°47, Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma de Chile.
- Ortega, F. (2002). *Notas sobre el proceso de descentralización en América Latina: Dimensiones y alcances*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Latinoamericano para el Desarrollo Social, INDES-Honduras
- PNUD (1996). *Desarrollo humano en Chile. Capítulo 3: La competitividad de las regiones de Chile*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Chile.
- Pérez, C. (2010). *Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales*. Revista CEPAL N°100. Abril.

- Porter, M. (2005). *¿Qué es la competitividad?* Disponible en [http://www.iese.edu/es/ad/AnselmoRubiralta/Apuntes/Competitividad\\_es.html](http://www.iese.edu/es/ad/AnselmoRubiralta/Apuntes/Competitividad_es.html), visitado el 1 de junio de 2011.
- \_\_\_\_\_ (2004). *The Competitive Advantage of Regions*. Prepared for The Columbus Partnership Retreat, John F. Kennedy School of Government, February.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Ser competitivo*. Harvard Business Press. Edición 2009, actualizada y aumentada. Ediciones Deusto, España.
- Rodríguez, L., Bernal, M. y Cuervo, L. (2011). *Innovación social y desarrollo económico local*. CEPAL, Serie Políticas Sociales N°170, Chile.
- Rosales, O. (2009). *La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional*. Revista CEPAL N°97, Abril.
- SENCE, (s/a). *Ficha Chile Emprende*. Documento extraído del sitio Web <http://empresas.sence.cl/documentos/empresa/FICHA%20CHILE%20EMPRENDE.pdf>, visitado el 6 de agosto de 2011.
- Sepúlveda, S. y Rojas, P. (1999). *¿Qué es la competitividad?* Folleto N°2, Competitividad de la agricultura: cadenas agroalimentarias y el impacto del factor localización espacial. IICA, Costa Rica.
- Serra, A., Saz-Carranza A. y Figueroa V. (2008). *Gobierno local y descentralización del Estado de Chile. Una aproximación desde la experiencia europea*. BoraKasi consultoría. Santiago de Chile-Barcelona. Enero.
- Silva, I. (s/a). *Marco conceptual del desarrollo regional y local*. Presentación en diapositivas extraída del sitio Web [http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/4/15434/MarcoConceptual\\_DLR\\_ISilva.ppt](http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/4/15434/MarcoConceptual_DLR_ISilva.ppt), visitado el 10 de diciembre de 2011.
- SUBDERE (2002). *El Chile descentralizado que queremos. Hacia un nuevo municipio*. Primera edición. Diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2010a). *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades*. Texto refundido, coordinado y sistematizado fijado por D.F.L. N°1, de 2006. Ministerio del Interior.
- \_\_\_\_\_ (2010b). *Tipología Municipal. Matriz de análisis: prestación de servicios municipales*. Unidad de Calidad de la Gestión Municipal. Presentación en diapositivas, enero.
- \_\_\_\_\_ (2011a). *Instructivo de aplicación Provisión Fondo de Innovación para la Competitividad, Provisión FIC 2011*. División de Desarrollo Regional.
- \_\_\_\_\_ (2011b). *Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional*. Texto refundido, coordinado y sistematizado fijado por D.F.L. N°1-19.175, de 2006. Ministerio del Interior.
- \_\_\_\_\_ (2011c). *Plan de ordenamiento territorial: Contenidos y Procedimientos*. División de Políticas y Estudios.
- Tkachuk, C. (2005). *Innovación y Territorio como factores de entorno para la competitividad de las PYMES. Hacia nuevas estrategias de desarrollo local*. Disponible en

[http://hm.unq.edu.ar/archivos\\_hm/CT\\_innovacion\\_territorio.pdf](http://hm.unq.edu.ar/archivos_hm/CT_innovacion_territorio.pdf), visitado el 23 de mayo de 2011.

van Hemelryck, L. en van Hemelryck, L. ed. (2000). *Desarrollo Económico Local y Fomento Productivo*. Temas Sociales N°34. Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR. Octubre.

Vargas, C. y Prieto, R. (2000). *Alianza del sector público, sector privado y academia para el desarrollo productivo y la competitividad de Bucaramanga, Colombia*. Proyecto CEPAL/GTZ de Desarrollo Económico Local y Descentralización de la División de Desarrollo Económico.

Vergara, R. (2005). *Productividad en Chile: Determinantes y desempeño*. Estudios públicos 99. Invierno.

WEF, (2010). *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Editado por Klaus Schwab, World Economic Forum, Suiza.

## 7 ANEXOS

### 7.1 Operacionalización de variables

Teniendo como base los objetivos y la metodología descrita, se ha elaborado el siguiente cuadro, el cual presenta la Operacionalización de las variables que serán objeto de análisis:

Dimensión	Escala	Definición operacional de la dimensión	Variables	Indicadores
Política de competitividad	Nacional	Lineamientos y evaluación de la política de competitividad	Lineamientos y prioridades de la política	Objetivos de política
				Ámbitos de acción priorizados
			Evaluación de la política	Evaluación de resultados y temas a abordar
Institucionalidad pública	Nacional y subnacional	Institucionalidad pública para el mejoramiento de la competitividad	Roles del Estado Central	Alcances, justificaciones y objetivos
Acción municipal	Subnacional	Capacidades, recursos y atribuciones de los municipios para el mejoramiento de la competitividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Roles actuales : alcance y resultados para el mejoramiento de la competitividad</li> <li>- Roles potenciales: atribuciones, capacidades, recursos necesarios para el mejoramiento de la competitividad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos</li> <li>- Alcances</li> <li>- Resultados</li> <li>- Atribuciones</li> <li>- Capacidades</li> <li>- Recursos</li> </ul>

Dimensión	Escala	Definición operacional de la dimensión	Variables	Indicadores
			Problemas estructurales. Percepción de los actores y expertos sobre las capacidades de mejoramiento de la competitividad de la acción municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nivel de capacidades de conducción de procesos de desarrollo</li> <li>- Capacidades de articulación público-privada y con otros organismos gubernamentales</li> <li>- Gestión organizacional y de recursos</li> </ul>
			Espacios de mejoramiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atribuciones y capacidades para la conducción del desarrollo local</li> <li>- Gestión organizacional y de recursos</li> </ul>

## 7.2 Modelo muestral

En relación a la muestra de actores que fueron entrevistados, estos han sido seleccionados a través de una metodología no probabilística, considerando principalmente a personas que, dada su experiencia laboral y/o académica, pueden ser considerados como expertos en las materias que serán consultados. Lo anterior, con base en los siguientes criterios:

Criterios (grupos de actores)	Organismos relacionados	Posibles entrevistados
1. Se desempeña en organismos públicos involucrados con la política de competitividad y/o con gestión municipal	- CNIC - Ministerio de Economía - SUBDERE - Municipalidades	- Katherine Villarroel (CNIC) - Juan José Bouchon (MINECON) - Franklin Troncoso (SUBDERE) - Rafael Vargas (Municipalidad de La Pintana y ACHIPRODEL)
2. Ha efectuado trabajos de investigación relacionados con competitividad y/o con gestión municipal	- Gobierno Regionales - Universidades	- Santiago Gajardo (GORE RM) - Jorge Katz (Universidad de Chile)
3. Se desempeña en organismos privados o no gubernamentales involucrados con la política de competitividad y/o con gestión municipal	- ACHM - Consultoras	- Juan Salinas. (ACHM) - Iván Silva (consultor ex ILPES) - Mauricio Cuervo (ILPES)

## 7.3 Fuentes de información primarias

El levantamiento de la información determinada en la operacionalización de variables se realizó a través de fuentes primarias (entrevistas a actores involucrados, extraídos de los mencionados en el punto anterior) y a través de fuentes secundarias (mediante el análisis de una muestra de Planes de Desarrollo Comunal). Respecto a las primeras, se elaboraron cuestionarios para cada actor con base en las siguientes preguntas:

Dimensiones	Variables	Preguntas
Política de competitividad	Lineamientos y prioridades de la política	1. ¿Cuál es la importancia que le da al tema de la competitividad? 2. ¿Tiene alguna importancia el territorio dentro de la política? Si la tiene ¿cuál es? Si no, ¿por qué? 3. ¿Cuáles son los objetivos de la política de competitividad? 4. ¿Cuáles son sus ámbitos de acción? 5. ¿Cuáles son las prioridades de la política de competitividad?
	Evaluación de la política	1. ¿Qué evaluación puede hacer de los instrumentos y medidas implementadas en materia de competitividad?

Dimensiones	Variables	Preguntas
		<p>2. ¿Cuáles son los principales problemas que presenta su ejecución?</p> <p>3. ¿Qué acciones recomendaría para mejorar la ejecución de la política de competitividad?</p>
Institucionalidad pública	Roles del Estado	<p>1. ¿Qué importancia (justificación, roles, etc.) le da a la participación de los niveles subnacionales en la política de competitividad?, ¿qué roles deberían cumplir?, ¿por qué?</p> <p>2. ¿Cuál es su evaluación de la participación de los organismos subnacionales en la política de competitividad?, ¿qué recomendaría para mejorar su desempeño?</p> <p>3. ¿Pueden los municipios tener un rol en relación a la política de competitividad?, ¿sí?, ¿no?, ¿por qué? Si la respuesta es afirmativa, ¿cuáles?</p>
	Definiciones de institucionalidad	¿Qué condiciones (funciones, atribuciones, recursos) considera que deberían tener los municipios?
Acción municipal	Roles actuales y potenciales	¿Cuál es su evaluación respecto a los roles actuales que cumplen los municipios?, ¿qué recomendaciones haría para su mejoramiento?
	Problemas estructurales	<p>1. ¿Cuáles son los principales problemas que afectan la gestión municipal?, ¿cuáles son sus causas?</p> <p>2. ¿Qué efectos producen en la gestión municipal?</p> <p>3. ¿Qué acciones recomendaría para solucionar los problemas que afectan a la gestión municipal?</p>
	Espacios de mejoramiento	¿Tiene alguna importancia de la heterogeneidad comunal para la gestión municipal?, si es así ¿cuáles son las variables más relevantes de esa heterogeneidad para su rol en el mejoramiento de la competitividad?, ¿cómo se le puede considerar en la implementación de medidas que mejoren la gestión municipal?