



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE FOMENTO EN CHILE: UNA
APROXIMACIÓN A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE LAS UNIDADES DE
DESARROLLO ECONÓMICO A NIVEL MUNICIPAL.

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

SANDRA MARÍA BRAVO SÁNCHEZ

PROFESOR GUÍA
CARLOS ANDRADE GUZMÁN

MIEMBROS DE LA COMISIÓN
MARÍA PÍA MARTÍN MUNCHMEYER
GABRIELA RUBILAR DONOSO

SANTIAGO DE CHILE
DICIEMBRE DE 2012

RESUMEN

Este documento pretende hacer una revisión de la forma en que se ha implementado la política de fomento productivo, poniendo un énfasis particular en la experiencia municipal. Para ello, presenta los casos de tres municipios del Gran Santiago que desde diferentes perspectivas y realidades, han logrado consolidar una estrategia de desarrollo económico a nivel local.

La propuesta metodológica para el desarrollo de este estudio, se basó en la aplicación de entrevistas de corte semi estructurado a encargados de oficinas de fomento productivo, así como en la revisión de literatura relacionada.

El propósito del estudio se centró en indagar en el papel que las entidades locales cumplen en la política de fomento productivo del país. Así mismo, en la forma cómo su inclusión podría contribuir a superar las diversas limitaciones que de acuerdo a los expertos, presenta el sistema institucional: una articulación débil entre las instituciones pertenecientes a la red de fomento, una baja participación desde las instancias locales en la generación propuestas y proyectos productivos, y la ausencia del aspecto territorial en el diseño de las políticas e instrumentos de fomento.

Uno de los aspectos a destacar tiene que ver con la escasez de estudios relacionados con el tema, que por lo general abarcan la temática desde el enfoque del desarrollo económico local. La ausencia de literatura, contrasta sin embargo, con las dinámicas que se han ido generando en algunos municipios del país. El origen de este fenómeno encuentra explicación en un conjunto de factores: la incorporación del fomento productivo como una de las tareas de los municipios en la ley orgánica municipal, el impulso de leyes, tales como la 19.749 sobre Microempresa Familiar, y el conocimiento de experiencias nacionales e internacionales de gestión municipal del desarrollo económico entre otros.

Todo lo anterior ha permitido que en los últimos años algunos municipios, a veces motivados por la demanda, otras por la necesidad de ordenar la amplia gama de instrumentos de fomento y su compleja gestión y otras como una medida necesaria para impulsar el desarrollo productivo de la comuna, se consoliden como importantes articuladores de la red de fomento, estableciendo un punto de contacto común que favorece la implementación de la política.

Implementación de la política de fomento en Chile: una aproximación a partir de la experiencia de las unidades de desarrollo económico a nivel municipal.

Contenido

I.	INTRODUCCIÓN.....	4
1.	Antecedentes y justificación	5
2.	Objetivos y enfoque metodológico.....	6
2.1.	Objetivo General.....	6
2.2.	Objetivos específicos.....	6
2.3.	Enfoque metodológico.....	7
II.	MARCO ANÁLITICO Y CONCEPTUAL	8
1.	El marco conceptual en el que se inscriben las políticas de fomento productivo	8
1.1.	Las nuevas teorías del crecimiento.....	8
1.2.	Las fallas de mercado: información imperfecta y mercados incompletos.....	9
1.3.	Clusters y redes empresariales.....	10
1.4.	La nueva política industrial.....	10
1.5.	Las políticas de fomento a nivel local.....	11
2.	El vínculo entre la política y su implementación.....	12
3.	Conformación institucional de las agencias responsables de la implementación	15
III.	POLÍTICAS E INSTITUCIONES DE FOMENTO EN CHILE	15
	Sistema de promoción y coordinación institucional.....	19
IV.	GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE FOMENTO PRODUCTIVO A NIVEL LOCAL	20
1.	Las iniciativas de fomento productivo a nivel municipal.....	21
2.	El rol de las oficinas de fomento	23
V.	CASOS DE ESTUDIO.....	24
1.	La Subdirección de desarrollo económico y relaciones empresariales. Municipalidad de La Pintana.....	25
2.	La Casa del Emprendedor. Municipalidad de Santiago	29
3.	Centro de emprendimiento Ideactiva. Municipalidad de Estación Central	33
VI.	CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA	36
	BIBLIOGRAFÍA.....	39
	ANEXOS	41

Índice de tablas

Tabla 1. Un modelo del proceso de implementación de las políticas.....	14
Tabla 2. Órganos e instituciones que apoyan el fomento productivo.....	17
Tabla 3. Principales componentes de la política de fomento en Chile.....	18
Tabla 4. Clasificación de las acciones de fomento productivo a nivel municipal.....	23
Tabla 5. Mapa de análisis del estudio	25

Índice de esquemas

Esquema 1. Estructura administrativa y jerárquica de la Unidad de Desarrollo Productivo. Municipalidad de La Pintana	26
Esquema 2.Estructura administrativa y jerárquica de la Unidad de Desarrollo Productivo. Municipalidad de Santiago	31
Esquema 3.Estructura administrativa y jerárquica de la Unidad de Desarrollo Productivo. Municipalidad de Estación Central	34

I. INTRODUCCIÓN

Teniendo como marco el proceso de globalización, en Chile así como en gran parte de los países latinoamericanos, se dio paso durante los últimos años a una nueva visión respecto al rol que le cabe a la política pública en la promoción y desarrollo productivo. El énfasis en esta oportunidad, (después de un largo período de predominio de la política de industrialización sustitutiva (ISI)), se ha puesto en la necesidad de incrementar la competitividad de las actividades nacionales, a través de intervenciones que apuntan a superar los diversos problemas que obstaculizan el desarrollo de las empresas, sin pretender suplantar el papel del mercado como guía esencial de la asignación de los recursos.

La concepción que orienta en la actualidad a las políticas de fomento productivo en el país, se sustentan en el diseño de instrumentos que buscan corregir las fallas que se presentan en la operación de los mercados de bienes y de factores, y que afectan las posibilidades de desarrollo de las empresas o de determinadas actividades económicas, pero sin definir a priori los sectores a intervenir.

Este documento pretende hacer una revisión de la forma en que se ha implementado la política de fomento productivo, poniendo un énfasis particular en la experiencia municipal. Es así como, se analizarán los casos de tres municipios del Gran Santiago, los que de acuerdo a la bibliografía existente, han logrado consolidar la temática del fomento como uno de los ejes centrales de la política de desarrollo económico de su comunidad.

Las experiencias, aunque incipientes, permiten llegar a conclusiones importantes. Por un lado, visibilizan problemas de coordinación y/o articulación entre los diferentes agentes de fomento, lo que sin duda afecta el desempeño y resultados de la política, por el otro, revelan la importancia de la capacidad local para elaborar, adaptar y/o ejecutar proyectos, que respondan adecuadamente a las necesidades de los beneficiarios.

Las preguntas que guían el estudio son las siguientes: cómo se han incorporado las iniciativas de fomento productivo a la dinámica municipal, y qué acciones se requieren para articular las políticas con el nivel local.

1. Antecedentes y justificación

Las políticas de fomento productivo experimentaron un cambio de giro a principios de los años noventa, con la difusión de las recomendaciones del Consenso de Washington.¹ En gran parte de los países latinoamericanos se vivieron profundas reformas que situaron al mercado como el mejor articulador y asignador de recursos en la economía.

Es precisamente durante este periodo, que las Pequeñas y medianas industrias, en adelante Pyme, logran ocupar una posición de mayor preponderancia en la agenda de los gobiernos. Situación que fue motivada principalmente porque se las vislumbraba como una posible salida a los problemas de desempleo, que se agravaban con los efectos de la liberalización económica sobre la producción local (Goldstein E., Kulfas M., 2011, p. 433).

La importancia de las Pyme se atribuye al reconocimiento de su aporte en términos de su contribución al producto, a la generación de empleo y a una mayor igualdad en la distribución de ingresos, por la flexibilidad que tienen para incorporar innovaciones, su participación en la diversificación de la estructura productiva, entre otros aspectos.

Según la Encuesta Longitudinal de Empresas publicada por el Ministerio de Economía, el 97% de las empresas del país son Pyme y generan el 63% del empleo a nivel nacional. No obstante, su contribución a las ventas es significativamente menor a la de las grandes compañías quienes concentran el 87% del total, son mucho más orientadas al mercado interno, sólo exporta el 16% (12% de las Pyme exportadoras son medianas empresas) y tienen menos acceso al mercado crediticio.

Desde hace un buen tiempo Chile, viene implementando programas de apoyo a la competitividad de las pequeñas y medianas empresas. Las áreas de intervención abarcan el acceso a herramientas financieras y a tecnología, asistencia técnica, capacitación, prácticas asociativas, desarrollo de proveedores, sistemas de compras públicas, entre otras.

A pesar de los esfuerzos y del importante número de instrumentos, es posible observar que los logros de la política han sido limitados. Entre las razones que explican este divorcio entre esfuerzos y resultados se encuentra la falta de una trayectoria de aprendizaje de las instituciones involucradas en la ejecución de las políticas (Goldstein E., Kulfas M., 2011).

¹ Se trata de un conjunto de políticas económicas diseñadas durante los años 90 por los organismos financieros internacionales y centros económicos, con sede en Washington D.C., Estados Unidos, como el mejor programa económico que los países latinoamericanos deberían aplicar para impulsar el crecimiento. A lo largo de la década el listado y sus fundamentos económicos e ideológicos se afirmaron, tomando la característica de un programa general.

Stumpo y Dini (2002) señalan que la problemática a nivel nacional puede resumirse en los siguientes aspectos:

- El proceso de elaboración de los planes y programas de fomento no tienen la perspectiva territorial a pesar de que es allí donde se ejecutan e implementan.
- Los énfasis están puestos, por lo general, en las unidades productivas o en los sectores, lo que imposibilita una visión sistémica e integral de las temáticas.
- Los mecanismos de difusión y evaluación de la oferta programática no son los adecuados.

En relación a las acciones municipales en materia de fomento productivo, la problemática está dada por:

- La inexistencia de un liderazgo institucional en las acciones económicas desarrolladas en el territorio.
- El fomento productivo se ve como una función de soporte a la política de superación de la pobreza y no como una alternativa de desarrollo.
- Una alta heterogeneidad de los municipios, en función de sus capacidades organizacionales, lo que les lleva a ofrecer servicios de calidad diferenciados y posibilidades de inversión con recursos propios muy condicionados a la realidad social de cada comuna.

2. Objetivos y enfoque metodológico.

2.1. Objetivo General.

Contribuir a la política de fomento productivo a través de la elaboración de un diagnóstico que identifique comprensivamente cómo ha sido el proceso de incorporación de las iniciativas de fomento productivo impulsada por el nivel central a la realidad de los municipios; y por medio de la identificación de las acciones que son requeridas para una adecuada articulación entre ellas con la realidad de los gobiernos locales.

2.2. Objetivos específicos.

- Dar cuenta del proceso de incorporación de la política de fomento productivo a la dinámica institucional de los Gobiernos municipales.
- Identificar el tipo de acciones que son requeridas para articular las políticas de promoción en la institucionalidad local del municipio.
- Proponer mejoras a la política pública de fomento productivo que es implementada por la institucionalidad local.

2.3. Enfoque metodológico.

El enfoque metodológico seguido en la realización del estudio de caso, es de carácter fundamentalmente descriptivo. Consiste en una revisión de la literatura en torno a la política de fomento seguida en Chile, y de la forma en que se ha llevado el proceso de implementación de la política en tres municipios de la Región Metropolitana, los que de acuerdo a la literatura relacionada con el tema, han efectuado una gestión que se destaca dentro del conjunto de municipios del país.

La identificación de buenas prácticas se basó en la revisión de documentos sobre gestión municipal del desarrollo económico local. Sobresalen las experiencias derivadas del Programa de Buenas Prácticas de Gestión Municipal para impulsar la actividad emprendedora, implementado por el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), durante los años 2007 -2010 y el Sistema de Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

En los municipios analizados se efectuaron entrevistas de corte semi estructurado a los encargados de las oficinas de fomento productivo, el análisis de la información obtenida sirvió para dar respuesta a las preguntas de investigación que movilizaron el estudio de caso.

II. MARCO ANÁLITICO Y CONCEPTUAL

1. El marco conceptual en el que se inscriben las políticas de fomento productivo

A comienzos de los 90's, en el marco del debate internacional sobre políticas industriales en contextos de economías de mercado desreguladas y abiertas, comenzó a reconocerse en las Pyme la existencia de potencialidades derivadas del cambio en la organización industrial de muchos mercados.

Los nuevos sistemas de organización de la producción, caracterizados por tecnologías flexibles, mayor outsourcing, alta especialización y segmentación, así como otros factores de competitividad diferentes de las economías de escala predominantes en el modelo tecnoproductivo fordista, comenzaron a tomar relevancia, y con ello algunas vertientes, que a nivel teórico se muestran a favor de otorgar un rol más activo del Estado en relación al desarrollo productivo (Ferraro, 2010).

En términos generales, los enfoques que promueven las políticas de desarrollo productivo encuentran justificación en dos tipo de factores, a saber por el funcionamiento imperfecto y el bajo desarrollo de determinados mercados y de ciertos factores asociados a la promoción de la competitividad de las empresas por una parte, y la relación y consistencia que debe existir entre los instrumentos de fomento productivo y las políticas de desarrollo orientadas a la desregularización, liberalización y apertura económica, por otra (SUBDERE, 1996).

1.1. Las nuevas teorías del crecimiento.

La nueva teoría del crecimiento intenta demostrar que el ritmo de crecimiento de los países está influido por factores endógenos, como la calidad de la educación y el nivel de innovación. Los modelos desarrollados señalan que en la medida en que los países impulsan políticas que contribuyan a elevar sus capacidades de generar y usar conocimiento en los procesos productivos, aumentan las expectativas de un crecimiento más acelerado, con independencia del nivel en que se encuentren actualmente.

Autores tales como Romer (1990), Barro y Sala i Martin (1995), señalan que la política pública adquiere un rol significativo, pues puede influir en la forma en que se mueven estos factores endógenos. En particular, cumple una función muy relevante en el fomento de la innovación, pues dado que la generación de conocimiento a través de la investigación científica y aplicada tiene características de bien público, se requiere el apoyo del Estado para su desarrollo (Deblin y Mognillansky, 2010)

Este tipo de argumentación se extiende a varios campos propios de las políticas de desarrollo productivo en los cuales aparecen involucradas externalidades o servicios

con características de bien público, tales como el entrenamiento y la capacitación de personal. En cada uno de los casos, la participación activa del Estado incentiva la producción de los bienes y sectores clave para el crecimiento de la economía (Rivas, 2010).

1.2. Las fallas de mercado: información imperfecta y mercados incompletos

De acuerdo al primer teorema del bienestar, toda economía competitiva perfectamente es eficiente en el sentido de Pareto, por lo que una intervención externa podría empeorar la situación de bienestar. Sin embargo, diversos trabajos teóricos², han planteado que este teorema reposa en dos supuestos críticos que no son observables en la realidad. Por una parte, se asume que existe información perfecta y, por otra, que existe un conjunto completo de mercados para todo tipo de contingencias (Rivas, 2010).

Rivas señala que cuando los mercados son incompletos o la información es imperfecta, los comportamientos de los agentes generan externalidades que no son consideradas en su accionar. En el caso de los países menos desarrollados, estos problemas se agravan por el insuficiente desarrollo de sus mercados, o incluso, por la inexistencia misma de ellos en muchos casos. Así, por ejemplo, la información incompleta puede conducir a fenómenos relacionados con el riesgo moral o de selección adversa.

Estos problemas suelen afectar el funcionamiento de los mercados crediticios, o en forma general, de los servicios de desarrollo empresarial, pues la ausencia de conocimiento perfecto con respecto a los clientes, hace que las entidades de financiamiento tiendan a elevar las garantías que exigen a las empresas cuando estas buscan un crédito para desarrollar sus proyectos.

A efectos de la orientación de las políticas de fomento productivo, esta aproximación sobre las “nuevas fallas de mercado” y sus manifestaciones se ha reflejado fundamentalmente en la generación de intervenciones que buscan corregir fallas que afectan el funcionamiento de mercados ligados a los factores de producción, como son los mercados de capital, de servicios financieros, de asistencia técnica, de capital humano, de innovación, etc.

La justificación teórica expuesta deja abierto un vasto campo de intervención posible para la política pública, lo que ha llevado a la generación de un conjunto de criterios rectores para la intervención del Estado. Uno de estos criterios tiene relación con la horizontalidad de la intervención pública, que busca actuar de manera tal que las acciones públicas potencien el desarrollo de las empresas, pero sin suplantarlas en su rol de definir las apuestas que involucran sus decisiones de inversión (SUBDERE, 1996).

² Liderados fundamentalmente por Joseph Stiglitz

1.3. **Clusters y redes empresariales.**

Tal y como en el pasado, con Alfred Marshall, esta teoría³ destaca la importancia de la asociación, las redes y la acción coordinada en un espacio geográfico común. Fue a partir fundamentalmente de la observación del modo de funcionamiento de los distritos industriales en el centro y noreste de Italia, así como también de las observaciones de otras experiencias de especialización flexible en algunas zonas de Europa, que se llamó la atención sobre las ventajas de la colaboración entre empresas, en contraste con la noción de que la competencia es la única forma de promover la competitividad de las firmas (Piore y Sabel, 1993).

Las firmas que componen un distrito son, en general, pequeñas, y no elaboran productos finales completos, sino que se especializan en unas pocas fases de un proceso productivo mucho más amplio, que incluye, en algunos casos, el armado o manufactura final. En este contexto, la intervención pública puede apoyar el despliegue de estos procesos, promover una adecuada coordinación entre las firmas lo que disminuye los costos de transacción asociados a la emergencia de acciones de colaboración (Ferraro, 2003).

Las ideas que subyacen a esta visión son principalmente dos. La primera es que a través de las grandes firmas resulta más fácil y asequible llegar a los sujetos de la política, es decir, Pyme. La otra idea es que se presupone, que si una Pyme ha podido llegar a ser proveedora de una empresa grande, es posible que su nivel de competitividad y desarrollo, tanto real como potencial, sea superior al promedio y, por tanto, puede constituir la base para desarrollar políticas de estímulo a la competitividad global de la economía. Se piensa que, de alguna manera, el mayor grado de competitividad de la firma grande “derrama” hacia sus proveedoras, debido a las fuertes exigencias de calidad que se les impone, de modo que quienes cumplen esa condición estarán en un mejor pie competitivo (Goldstein E., Kulfas M., 2011).

1.4. **La nueva política industrial**

Hausmann y Rodrik (2003) formularon un modelo de desarrollo en el cual el crecimiento de un país se ve impulsado por su capacidad para descubrir nuevas actividades en la que es puede destacarse. Dada la incertidumbre asociada al proceso de descubrimiento, y la dificultad para apropiarse plenamente de sus eventuales beneficios, habrá una a tendencia a que la inversión realizada en acciones de descubrimiento se encuentre por debajo del óptimo. La intervención pública entonces toma sentido, pues no solo regulará el mercado, ofreciendo garantías a los

³ Los primeros argumentos acerca de las ventajas económicas que genera la cercanía entre firmas se remontan al siglo XIX. Marshall (1879) llamó a estas ventajas externalidades por aglomeración, y a aquellos lugares donde estas externalidades eran particularmente intensas, los denominó distritos industriales.

emprendedores, sino que además promueve la inversión en acciones conducentes a nuevos descubrimientos.

De esta manera, se plantea que la “nueva política industrial” no debe ser analizada en términos del tipo de instrumento que utiliza, de los ámbitos de acción en que se desenvuelve o de los sectores en que se actúa, sino en términos de la capacidad de estructurar una “colaboración estratégica entre el sector privado y el gobierno con el objetivo de detectar cuáles son los obstáculos más significativos a los cambios estructurales y qué tipo de intervención tiene la mejor probabilidad de removerlos” (Agosín, 2010).

Es importante notar que desde el punto de vista estrictamente teórico, los fundamentos de la intervención siempre recaen en la existencia de fallas de mercado. En efecto, por ejemplo la existencia de información imperfecta conduce a que las asimetrías de información entre los actores eleven los costos de transacción dificultando así, la acción de colaboración entre las empresas, a pesar de que estas puedan percibir de manera individual los posibles beneficios de actuar de manera conjunta. En ese sentido, tanto la mirada desde la perspectiva de los conglomerados y la capacidad de asociación, como la de la nueva política industrial (o el autodescubrimiento), son manifestaciones particulares de fallas de mercado en aspectos que sí resultan muy relevantes para el crecimiento (Rivas, 2010).

1.5. Las políticas de fomento a nivel local.

A fines de la década de los noventa, la problemática del desarrollo productivo y su articulación con una estrategia de reconstitución del tejido social, dejó de ser considerada como un asunto exógeno a la gestión local, y empezó a ocupar las agendas de los gobiernos, de académicos y analistas. La forma en que el tema ingresó en algunas de dichas agendas ha estado signada por ciertas tensiones en torno a las características y modalidades que asumen las políticas locales (Goldstein E., Kulfas M., 2011, p.476).

De esta manera, las políticas de fomento a nivel local siguen tres grandes lineamientos. El primero se sustenta en la focalización de recursos en torno a las empresas más pequeñas que son, en términos generales, las que presentan las mayores dificultades para acceder al financiamiento y a la información.

El segundo, enfatiza en el rol que las Pyme cumplen como integrantes de una red de clientes y proveedores vinculados a grandes empresas. El tercer enfoque, se sustenta en objetivos de carácter social, en la forma de emprendimientos productivos que integran a diversas personas en situación de pobreza y desocupación. Como resultado,

se construye una política de carácter asistencial,⁴ con algunos denominadores comunes: precarización de las condiciones de trabajo y una difícil vinculación de estos emprendimientos con el resto de la actividad económica lo que configura una suerte de ghettos productivos para pobres (Goldstein E., Kulfas M., 2011, p. 477).

2. El vínculo entre la política y su implementación.

La implementación de las políticas públicas es relativamente una nueva área de análisis. Van Meter y Van Horn (1993) sostuvieron que el proceso posterior a la toma de decisiones había sido un área desatendida porque los especialistas se habían enfocado básicamente en el proceso de toma de decisiones. Se creía que una vez tomadas las decisiones y definidos los objetivos de la política, esta sería implementada logrando un resultado similar al inicialmente planificado. No obstante, la evidencia mostró la existencia de una brecha importante entre los objetivos originales de la política y sus resultados finales (Revuelta, 2007, p.138).

En el análisis de la implementación, se reconocen dos grandes enfoques: el “top down” y el “bottom up”. El primero de ellos, tiene relación con una cadena de eslabones a través de la que las decisiones de política, se traducen de manera vertical y descendente. Un eslabón defectuoso reduce, por tanto, la eficacia de la implementación.

En este enfoque se atribuyen los problemas de la implementación a la desorganización de las organizaciones y al comportamiento irresponsable de los operadores, puesto de manifiesto en la evasión de tareas, resistencia a reglamentaciones y bajo desempeño. La solución recomendable radica en la creación de un aparato de control, que opere a través de un sistema de reglamentos, sanciones e incentivos, establecidos y manejados por un cuerpo directivo supervisor que garantice la fidelidad y la conformidad de los operadores en los términos de la decisión o del programa de gobierno (Aguilar, 1993, p. 79).

El enfoque bottom up, señala que los agentes situados al final de la implementación, no aplican las órdenes tal cual se les indica, pues están sujetos a las presiones del entorno y de la estructura, y por tanto, la formulación racionalista no es eficaz como el modelo lo predice. El enfoque muestra que, para aumentar la probabilidad de alcanzar los objetivos básicos de una política, la implementación debe ser pensada y/o desarrollada de acuerdo con las condiciones del contexto local (Aguilar, 1993).

La implementación de las políticas enfrenta por tanto, *dos tipos de problemas*, el primero de ellos sustentado en la forma en que el gobierno central debe llevar a cabo sus políticas, de tal manera que pueda ejercer influencia sobre las organizaciones

⁴ Un ejemplo de esta situación lo provee el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, que apoya a las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad que buscan mejorar su condición de vida.

locales prestadoras de servicios para que se comporten de acuerdo con lo deseado, y un segundo relacionado con el proceso de adaptación de las organizaciones locales para dar respuesta a las acciones centrales.

Debido a la multiplicidad de factores que interactúan durante el proceso de implementación es difícil elaborar un enfoque que sea aplicable en diferentes contextos. Bardach (citado en Revuelta, 2007, p. 151), desarrolló la idea de implementación como un juego político y un proceso de ensamblaje, en el que distintos autores disponen y controlan diferentes funciones y recursos que deciden (o no) poner a disposición para la construcción y funcionamiento del programa o la política en cuestión en función de sus propios intereses y objetivos. Es así que mientras el gobierno central controla los recursos financieros y se especializa en el diseño, supervisión y control, los gobiernos locales por su lado, controlan la información y la red de prestación de servicios y se especializa en la ejecución.

Bardach señala no obstante, que este comportamiento estratégico de los actores, puede provocar efectos negativos para el resultado final de los programas y políticas, por lo que propone la construcción de escenarios de implementación configurados con base a la acción colectiva, esto significa tener la capacidad de prever el número y calidad de los actores participantes así como sus posibles juegos (Tamayo, 1997).

Un aspecto crítico de la implementación consiste en la adaptación de la decisión inicial a las características locales. Para lo cual Berman propone el concepto de "implementación adaptativa" que sugiere que los mejores resultados de la política son posibles cuando existe una adaptación mutua entre lo que quiere el centro y las condiciones y capacidades de las agencias locales (Aguilar, 1993).

Van Meter y Van Horn desarrollan un modelo que involucra seis variables, pensadas para formar el enlace entre la política y su ejecución. El modelo, ofrece un esquema para la descripción y el análisis del proceso de implementación de las políticas y propone explicaciones plausibles de los logros y fracasos de los programas. El propósito de este tipo de estudios permite, de acuerdo a los autores, trascender la simple medición de los impactos de las políticas públicas y elaborar explicaciones sobre los resultados observados (Aguilar, 1993, p. 117).

Las variables que integran el modelo de Van Meter y Van Horn, se identifican en la siguiente tabla:

Tabla 1. Un modelo del proceso de implementación de las políticas

a. Estándares y objetivos de las políticas	Contenidos por lo general en los programas y líneas de política definidos por el nivel central
b. Los recursos de la política	Fondos u otros incentivos para estimular o facilitar la implementación.
c. La comunicación entre las organizaciones y las actividades de ejecución	Tiene que ver con la claridad con que los estándares y objetivos han sido formulados, la exactitud con que son comunicados a los encargados de la implementación y la congruencia (o uniformidad) con que diversas fuentes de información los difundan.
d. Las características de las agencias responsables de la implementación	El componente incluye los rasgos estructurales formales de las organizaciones así como los atributos informales de su personal. Además de interesarse por los vínculos de la instancia responsable con otros participantes en la puesta en práctica de las políticas. ⁵
e. La influencia del ambiente económico, social y político sobre la jurisdicción u organización donde la implementación tiene lugar	Se trata de responder algunos cuestionamientos que podrían generar incertidumbre sobre la implementación de la política.
f. La disposición de los encargados de la misma	Los autores definen tres elementos del comportamiento de los encargados de la implementación que pueden afectar su capacidad y buena voluntad para ejecutar la política: su conocimiento (comprensión, discernimiento) de la política, la orientación de su respuesta a la misma (aceptación, neutralidad, rechazo) y la intensidad de su respuesta. ⁶

Fuente: Aguilar, 1993

⁵ Los autores sugieren algunas características que pueden tener efectos diversos en la capacidad de la organización local para implementar una política:

- a. La competencia y el tamaño del personal de una agencia;
- b. El grado de control jerárquico de las decisiones y los procesos de las subunidades de las agencias responsables;
- c. Los recursos políticos de una agencia (como por ejemplo, el apoyo de legisladores y ejecutivos);
- d. La vitalidad de una organización;
- e. El grado de comunicación "abierto" que exista en una organización (es decir, las redes de comunicación con intercambios horizontales y verticales libres y un margen relativamente amplio de discrecionalidad en el trato con personas ajenas a la organización);
- f. Los nexos formales e informales de la instancia con el grupo encargado de la elaboración de las políticas o de su inducción. (Aguilera, 1993:127)

⁶ ¿Son suficientes los recursos económicos disponibles en la jurisdicción (u organización) para sostener con éxito un proceso de implementación?, ¿En qué medida (y de qué manera) afectará la implementación de la política las condiciones socioeconómicas prevalecientes?, ¿Cuál es el estado de la opinión pública? ¿Qué tanta atención se presta al problema que enfrenta la política?, ¿Cuál es la inclinación política de la jurisdicción (u organización) responsable de la implementación? (Aguilera, 1993:128).

3. Conformación institucional de las agencias responsables de la implementación

La forma en que están constituidas las agencias de promoción es uno de los factores que incide en la planificación de las políticas y en la efectividad de las mismas. El grado de autonomía, la antigüedad, la disponibilidad presupuestaria, la cantidad y calidad de los recursos humanos son algunos de los elementos que definen la configuración institucional.

Con respecto a la autonomía, algunos autores señalan que es deseable que las instituciones cuenten con cierto grado de libertad para el diseño y la implementación de las políticas de apoyo. Al respecto, Angelelli (citado en Ferraro, 2011) plantea que las agencias que son independientes del gobierno central parecen tener una mayor capacidad para dar respuesta a los problemas de la política.

La autonomía es un atributo institucional que otorga ventajas, tales como: planificar a mediano y largo plazo (más allá de los ciclos políticos) y lograr mayor continuidad en las políticas y programas; tener más agilidad en los procesos de compras y contrataciones (las agencias autónomas suelen operar con mecanismos de contratación del sector privado); alcanzar un mayor grado de profesionalización y estabilidad en los recursos humanos (las agencias autónomas pueden pagar salarios de mercado) y tener mayores incentivos para realizar actividades de seguimiento, evaluación y aprendizaje.

III. POLÍTICAS E INSTITUCIONES DE FOMENTO EN CHILE

Al asumir el gobierno democrático en 1990, la agenda económica se alineó en torno a dos dimensiones consideradas críticas para el éxito de la gestión gubernamental. Estas eran, por un lado, el requerimiento de dar garantías de continuidad a los agentes económicos y al sector privado en general respecto del proceso de desregulación, apertura económica e impulso a la iniciativa privada, y, por el otro lado, la necesidad emprender acciones que mejoraran la distribución del ingreso y permitieran incrementar el acceso a la salud y la educación (Maggi, 1999).

Maggi, señala que este doble propósito hizo necesaria la promoción de mecanismos de fomento para la modernización y el desarrollo de la Pyme. Los instrumentos utilizados en las políticas de fomento, se orientaron de esta forma en torno a dos direcciones:

- Acciones de carácter general, que tenían como objetivo fortalecer el entorno de las empresas. Por ejemplo, desarrollar infraestructura económica básica que beneficie a las unidades productivas en forma no selectiva y contribuya a crear condiciones favorables para los procesos productivos en el territorio.
- Acciones que apoyan a diversos sectores (agropecuario, manufacturero, industrial, turismo, tecnológico), ejecutadas por instituciones del Estado. En este

caso, la política tiene un carácter vertical o selectivo, ya que se concentra directamente sobre unidades productivas en áreas como asociatividad, innovación, calidad, transferencia tecnológica, asistencia técnica y otras. Su propósito es contribuir a incrementar la productividad en forma sostenible.⁷

La política se ha desarrollado fundamentalmente sobre la base de una institucionalidad pública dependiente de diversos ministerios y estructurada en torno a una amplia gama de instrumentos de fomento. En la actualidad, ella comprende cerca de un centenar de instrumentos orientados de preferencia a facilitar el acceso de las Pymes a factores que les permitan mejorar su competitividad, bajo modalidades de carácter no reembolsable como subsidios, garantías y cofinanciamiento precompetitivo o reembolsable como los créditos focalizados.

A la institucionalidad pública debe agregarse un amplio conjunto de entidades privadas —asociaciones gremiales, corporaciones de desarrollo, instituciones financieras, cooperativas y organizaciones no gubernamentales (ONG) — que operan como intermediarias “de segundo piso” del instrumental de fomento, así como cientos de empresas consultoras, de capacitación y consultores individuales que interactúan con las empresas en el marco de aplicación de los diferentes instrumentos (Maggi, 1999).

Los principales programas dependen, a los efectos de organización, del aparato y presupuesto público de siete ministerios. La tabla 2 muestra tanto los ministerios como los servicios públicos asociados a la política de fomento.

⁷ Estas políticas se han traducido en la creación de instrumentos de fomento sectoriales, donde se define el tipo de intervención y los beneficiarios potenciales.

Tabla 2. Órganos e instituciones que apoyan el fomento productivo

MINISTERIO	SERVICIO PÚBLICO O INSTITUCIÓN
Agricultura	Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario
	Servicio Agrícola y Ganadero
	Corporación Nacional Forestal
	Comisión Nacional de Riego
	Fundación para la Innovación Agraria
Economía, Fomento y Turismo	Corporación de Fomento
	Servicio de Cooperación Técnica
	Servicio Nacional de Pesca
	Servicio Nacional de Turismo
Minería	Empresa Nacional de Minería
	Programa de Asistencia Minería Artesanal
Interior	Subsecretaría de Desarrollo Regional
Desarrollo Social	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
Relaciones Exteriores	Pro Chile
Trabajo	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
Obras Públicas	Dirección de Puertos
	Dirección de Obras Hidráulicas

Fuente: Rufián (2009)

En la actualidad, el país cuenta con una oferta de instrumentos de fomento, con diferentes objetivos:

- Facilitar el acceso a financiamiento
- Promover la innovación y la transferencia tecnológica
- Desarrollar la capacidad emprendedora
- Capacitar a los trabajadores de las empresas
- Facilitar el acceso a mercado
- Mejorar la integración de las empresas de menor tamaño a las cadenas de valor
- Estimular la exportación
- Promover la diversificación económica
- Facilitar el acceso a la información
- Estimular la asociatividad
- Desarrollar la economía local

La tabla 3, muestra los principales componentes de la política, y describe en forma breve los objetivos, áreas de política y el sistema de implementación vigente en la actualidad.

Tabla 3. Principales componentes de la política de fomento en Chile

COMPONENTE	DESCRIPCIÓN
Objetivos	La política de fomento productivo se asocia a la intervención estatal en aquellas áreas donde existen fallas de mercado, resaltando, entre ellas, la falta de competencia, los bienes públicos, las externalidades, los mercados incompletos, la falta de información y las dificultades de coordinación.
Horizontalidad	La filosofía de la política es la no selectividad. Existe un marcado interés por promover los segmentos de micro y pequeñas empresas, tarea que recae en SERCOTEC, en tanto la CORFO se ha volcado hacia el refuerzo de los programas de innovación destinados a las firmas más dinámicas.
Áreas de política	<p>a. Programas para fomentar la creación de empresas: Las medidas se pueden clasificar entre las que brindan asistencia técnica y las que ofrecen capital. El apoyo se brinda desde los centros de desarrollo empresarial, incubadoras de empresas u otras instituciones que se vinculan directamente con los emprendedores. Las herramientas de apoyo pueden aplicarse en forma “encadenada”, esto es, permitiendo el acceso al programa de capital semilla solo si las firmas han egresado de las incubadoras; o bien, permitiéndoles recibir aportes de los fondos de inversión únicamente si han obtenido buenos resultados con los subsidios de capital semilla.</p> <p>b. Programas para mejorar el acceso al financiamiento: Las políticas de financiamiento se ejecutan a través de mecanismos de primer y segundo piso. La canalización de recursos bajo la forma de créditos con los sistemas de segundo nivel implica que los riesgos financieros sean asumidos por los bancos de primer piso, los cuales, además, realizan las evaluaciones de riesgo y de la capacidad de pago de los clientes. Los aportes de financiamiento van desde el apoyo a emprendedores con proyectos de emprendimiento tradicional (emprendimientos de desarrollo) para que puedan posicionarse rápidamente en el mercado local hasta el financiamiento de inversión y capital de trabajo.</p> <p>c. Asistencia técnica y capacitación: Habitualmente, los programas de servicios se ejecutan a través de centros de desarrollo empresarial, agencias locales u otro tipo de entidades que actúan como intermediarias, las cuales pueden ser de carácter público o privado. Su propósito es el de aumentar la competitividad de las empresas y la empleabilidad de las personas. Esta tarea es realizada a través de la administración de un incentivo tributario que el Estado ofrece a las empresas para capacitar a su personal y de una acción subsidiaria, mediante un programa de becas de capacitación financiado con recursos públicos.</p> <p>d. Fomento a la innovación y a las mejoras en los procesos productivos: Las medidas implementadas para fomentar las innovaciones en las empresas de menor tamaño incluyen programas de financiamiento, servicios de asistencia técnica y acciones para incentivar la cooperación entre empresas. Habitualmente, en la ejecución de este tipo de políticas toman parte diversas instituciones; además de las agencias encargadas de la Pyme, participan organismos de promoción científica y tecnológica, instituciones de financiamiento, universidades y otras.</p>
Sistema de implementación	Los programas e instrumentos se implementan a través de los Servicios y Corporaciones dependientes de cada Ministerio. Para la ejecución de instrumentos no financieros, habitualmente las agencias de promoción buscan avanzar en la descentralización, dando lugar a la actuación de sus sedes locales y centros de atención al empresario, o también establecen convenios con instituciones públicas o privadas.

Fuente: Elaboración propia, a partir del trabajo de Goldstein y Kulfas, En Ferraro, (2011).

Sistema de promoción y coordinación institucional

En 1991 fue puesto en marcha el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, cuyo propósito inicial fue el de corregir las fallas de mercado que restringían el acceso de las Pyme a los mercados de factores y servicios. Para la implementación del programa se puso en marcha un esquema de funcionamiento que definía tres niveles.

En el primer nivel se encuentran las empresas y consultores privados que constituyen la oferta de servicios de asistencia técnica para las PYME. En el segundo se hallan los agentes operadores intermedios, mientras que en el tercer y último nivel se situó la CORFO, quien asumió funciones de secretaría ejecutiva de la política de fomento, mientras que la responsabilidad del diseño estratégico de esta política quedó en el Ministerio de Economía (Maggi, 1999).

Hasta 1994, es decir, en los primeros años de aplicación del programa de apoyo a las Pyme, la CORFO mantuvo la operación directa de los instrumentos. A partir de ese año se redefinió la estrategia de acción y la CORFO concentró sus actividades de fomento de las Pyme en el nivel estratégico (“tercer piso”) favoreciendo así, la creación de una red de agentes articuladores tanto públicos como privados encargados de la implementación de los programas (Alarcón C., y Stumpo G., 2001).

Stumpo y Ferraro (2010) señalan que este diseño presenta algunas dificultades. En primer lugar, no existe una visión integral de las políticas, lo que se refleja en la descoordinación entre los distintos programas e instrumentos diseñados. Un segundo aspecto, tiene que ver con la dificultad para incorporar la heterogeneidad de las Pyme en el diseño de las políticas y los instrumentos, por lo que se terminan diseñando instrumentos homogéneos para todos los beneficiarios, sin tomar en cuenta que hay empresas pequeñas, muy precarias, que difícilmente están en condiciones de acceder a estos (por falta de conocimiento, elevados costos de transacción, dificultad de identificar sus necesidades, entre otros aspectos).

Junto con los problemas mencionados, Estumpo y Ferraro destacan la persistencia de otros problemas de carácter operativo:

- Muchos beneficiarios no conocen la existencia de los instrumentos disponibles. Esto se debe, en parte, a la mencionada heterogeneidad de los beneficiarios y, a su vez, a la limitada capacidad de las instituciones de llegar a un universo de beneficiarios muy disperso en los territorios nacionales.
- Baja cobertura de los programas e instrumentos que deberían llegar a un número más amplio de beneficiarios, debido al carácter limitado de los recursos tanto humanos como financieros.

- Por último, es frecuente que los beneficiarios se repitan y reciban asistencia más de una vez. Esto es una consecuencia tanto del desconocimiento de los instrumentos por parte de las empresas, como de la dificultad de utilizarlos por parte de muchas Pyme.

Algunos autores, Rivas (1996), Stumpo y Dini (2002) y Ferraro (2003), coinciden en que el sistema de fomento presenta los siguientes rasgos principales:

- Las agencias, programas o reparticiones ministeriales que administran instrumento de fomento presentan una gran autonomía entre sí.
- No presenta diferencias de diseño u operativas respecto de su utilización en las regiones o territorios.
- Aunque los instrumentos son de aplicabilidad regional y gran parte de las agencias disponen de representaciones u oficinas a nivel regional, la administración y las decisiones de asignación de los recursos se producen a nivel central.
- Si bien, la mayor parte de los instrumentos de fomento poses algún tipo de evaluación, esta normalmente no es comparable porque obedece a diseños específicos y no se relaciona con alguna acción de evaluación planificada.

IV. GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE FOMENTO PRODUCTIVO A NIVEL LOCAL

Se pueden identificar algunos elementos del marco institucional de las agencias que suelen aportar coherencia y continuidad en la implementación de las políticas. La independencia, junto a la disponibilidad de recursos humanos calificados y presupuesto suficientes, son algunos de ellos; sin embargo, no existe una relación lineal entre contar con estos elementos y tener una política efectiva, ya que la configuración institucional idónea depende de las características que predominan en cada territorio, de la filosofía que hay detrás de la construcción de las políticas y también de las necesidades y potencialidades que presentan los territorios (Goldstein E., Kulfas M., 2011).

Albuquerque (1999), señala que existen al menos tres tipos de iniciativas locales:

- Las que se orientan a la creación de empleo,
- Aquellas relacionadas con el desarrollo de nuevas empresas y
- Las que se ocupan del desarrollo económico local en un sentido amplio.

Las iniciativas orientadas a la generación de empleo surgen como el resultado de la conjunción de esfuerzos en el ámbito local para tratar de encarar el problema del desempleo, mientras que las orientadas al fomento empresarial surgen como resultado de la mayor valorización social del papel de la pequeña empresa. Su objetivo es la promoción del espíritu empresarial, para estimular el nacimiento de empresas en grupos de población tradicionalmente alejados de estas prácticas y actitudes (como los desempleados, las mujeres, o los jóvenes).

Las iniciativas de desarrollo local en el sentido más amplio, suponen un paso adicional a los anteriores, y tratan de enfocar, de forma más integral, los diferentes problemas de la cualificación de los recursos humanos locales para el empleo, la innovación de la base productiva y el tejido empresarial existente en el ámbito local. Ellas coordinan y reemplazan, en un cuadro coherente, las iniciativas locales dispersas que habían surgido en la búsqueda de empleo y en la promoción de empresas en el ámbito local (Albuquerque, 1999).

A través de estas iniciativas, el desarrollo económico es entendido como un proceso en el cual los actores o instituciones locales se movilizan para apoyar las diferentes acciones, tratando de crear, reforzar, preservar actividades y empleos, utilizando los medios y recursos del territorio. Las Iniciativas de desarrollo local subrayan algunos componentes principales tales como:

- La cualificación de los recursos humanos.
- La construcción de redes e institucionalidad para reforzar el funcionamiento de los mercados.
- El fomento de las Pyme y la creación de nuevas empresas.
- La construcción de entornos innovadores en el ámbito territorial.
- La importancia de los factores intangibles como elementos de éxito en dichas iniciativas.
- Los niveles de cualificación, calidad y flexibilidad de los recursos humanos que son determinantes en la capacidad de las empresas para enfrentar las mutaciones estructurales.

1. Las iniciativas de fomento productivo a nivel municipal

El fomento productivo, como función municipal, fue introducido en la Ley orgánica constitucional N° 18.695 de municipalidades. A comienzos de 1994, se iniciaron los primeros programas piloto de fomento productivo dentro del mecanismo de inversión sectorial de asignación regional, a través de tres programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Más tarde, la toma de decisiones sobre la selección de los proyectos locales fue trasladada al municipio, donde se crearon las primeras mesas de concertación de iniciativas locales (Rufián, 2009).

Dentro de este contexto, surgen los primeros planes comunales de fomento productivo, en cuya elaboración participaron instituciones públicas como el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y FOSIS. En este proceso también fueron determinantes las instituciones financieras, asociaciones de empresarios, organizaciones no gubernamentales y funcionarios municipales, así como las primeras Oficinas Municipales de Desarrollo Económico Local (OMDEL), cuyo interés inicial fue el de centrar la atención en la búsqueda de empleo e ingresos para los habitantes de la comuna (Abalos, 2000).

Las oficinas de desarrollo económico han funcionado, algunas veces como entes autónomos, y otras como parte de otras direcciones. Las funciones de desarrollo productivo están radicadas principalmente en las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO), las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación (SECPLAC) y/o los departamentos de desarrollo rural. (Ministerio de Economía, 2010).

Abalos, realiza una primera aproximación a las oficinas municipales de desarrollo económico agrupándolas de acuerdo a las siguientes tipologías:

- a. *Oficinas que hacen parte de la estructura funcional del municipio, pero que no cuentan con autonomía.* Son administradoras de recursos para el fomento productivo y/o la capacitación laboral.
- b. *Oficinas con cierta autonomía dentro de la estructura municipal.* Este tipo de oficinas, presenta algunos conflictos con los otros departamentos municipales, particularmente cuando se pretende diseñar una política propia o articular recursos que dependen de otros departamentos. Por lo general, se producen presiones para restringir el campo de intervención a temas ajenos a otros departamentos, como el turismo, el fomento a la micro y pequeña empresa, el desarrollo de la pequeña agricultura, etc.
- c. *Oficinas cuya misión es generar e implementar una política de desarrollo económico local en conjunto con actores privados.* Generalmente este tipo de oficina tiene la jerarquía de una dirección municipal, lo que le permite articularse con otras direcciones en un mismo nivel. La práctica ha demostrado que este tipo de oficina logra avanzar en su propósito cuando se cumplen las siguientes condiciones: la voluntad política de las autoridades (alcalde y concejales), la presencia de un plan de desarrollo económico local, la articulación de la oficina con las organizaciones económicas locales.

En varias comunas se han podido crear corporaciones de desarrollo con participación de diversos actores locales y con modalidades de organización variada en cuanto a estructura y objetivos. Sin embargo, existe consenso en evaluar positivamente el desenvolvimiento de estas instancias, aun cuando se reconoce que depende en gran medida de la voluntad y capacidad de gestión municipal (predominan en comunas con un municipio de mayor tamaño que la medida, en que existe mayor disponibilidad de recursos financieros y humanos) (Abalos, 2000, p. 41).

La forma de organizar los programas y esfuerzos destinados a incluir al fomento productivo en la Ley Orgánica y las políticas municipales, ha sufrido modificaciones con el correr de los años y a medida que se han sumado experiencias al respecto, aunque, en general, la tendencia es crear un Centro de Iniciativa Económica o un Centro de Desarrollo Económico Productivo que centre y focalice su actuar en actividades

productivas y comerciales de la comuna, generando empleo y focos de desarrollo propios.

De esta manera, surgen en el país los Centros de Orientación Empresarial o de Desarrollo Económico como Santiago Innova de la municipalidad de Santiago, el Centro de Empleo y Emprendimiento Muhammad Yunus de la Municipalidad de Peñalolén, SerenActiva y el centro de emprendimiento Ideactiva de Estación Central. En la constitución y consolidación de estas iniciativas están presentes dos factores que son transversales en cada una de las experiencias mencionadas: el apoyo político y la voluntad y capacidad de gestión municipal (Rufián, 2009).

2. El rol de las oficinas de fomento

Algunos autores como Abalos (2000) y Rufián (2009), enfatizan en el rol que cumplen las oficinas de desarrollo económico comunal en el país. La tabla 4 presenta una breve descripción de las funciones y acciones de fomento a nivel local.

Tabla 4. Clasificación de las acciones de fomento productivo a nivel municipal

DENOMINACIÓN	OBJETIVOS	TIPO DE ACCIONES
Acciones de primer orden	Generar actividades productivas	- Difusión - Orientación - Capacitación
Acciones de segundo orden	Mantener y consolidar actividades Productivas	- Información - Formalización - Control
Acciones de tercer orden	Desarrollar las actividades productivas existentes	- Apoyo a la comercialización - Apoyo a para la asociación y/o articulación

Fuente: Abalos, 2000

En relación al tipo de acciones, estas se centran en tres aspectos clave:

- a. Difusión y orientación: las unidades de desarrollo económico se encargan de informar a los empresarios acerca de los beneficios a que pueden acceder, sean éstos otorgados por organismos gubernamentales o no gubernamentales. Del mismo modo, ofrecen orientación con respecto a la creación y/o formalización de actividades productivas y comerciales
- b. Capacitación: la municipalidad canaliza la capacitación entregada por los organismos especializados en los ámbitos de gestión o en oficio, con niveles básicos y avanzados, según el objetivo que se pretende alcanzar. También se consideran aquí los programas de capacitación que organizan los municipios solos o con otros actores dirigidos a trabajadores en proceso de reconversión y a personas que se inician en el mundo laboral y requieren una capacitación técnica mínima.

- c. Articulación: las unidades de desarrollo económico generan interrelaciones entre empresarios o coordinar acciones vinculadas al fomento productivo de la comuna.

Institucionalmente, las unidades de fomento municipales no se insertan de una manera única en los respectivos organigramas de la municipalidad. La gestión del fomento productivo municipal recae generalmente en las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO).⁸ Estas direcciones, a través de sus distintas unidades, articulan una serie de roles y funciones que tienen que ver entre otros aspectos con la administración e implementación de programas gubernamentales, la formación de oficinas temáticas (mujeres, jóvenes, adultos mayores), la promoción de la participación ciudadana –a través del desarrollo de las organizaciones comunitarias– y la aplicación de las herramientas de estratificación y focalización (Ficha de Protección Social), además de mantener un vínculo con las áreas de gestión en salud, educación, vivienda y empleo.

En el ejercicio de sus funciones, los municipios enfrentan fuertes restricciones. Uno de los aspectos críticos para los municipios tiene que ver con la imposibilidad de contar con recurso humano calificado, lo que constituye un importante cuello de botella para las políticas en el ámbito territorial. En este sentido, los gobiernos locales se ven mucho más afectados que otros niveles de gobierno por las deficiencias en materia de recursos humanos. A menudo los cargos, están cubiertos por personal poco calificado a lo que se suma la alta rotación entre profesionales motivadas por salarios muy bajos o por prácticas clientelares que suelen producirse más a este nivel que en el de la administración central (Rufian, 2009).

En relación a los usuarios, las unidades de fomento en Chile, se concentran en atender a los micro y pequeños emprendedores/empresarios, así como a la población desempleada o cesante, que llega para solicitar trabajo o para gestionar los subsidios de cesantía. Los servicios prestados por las unidades de desarrollo económico municipal, en orden de importancia son: Asistencia técnica, capacitación y empleo, apoyo para la formalización de actividades, gestión de microcréditos y apoyo para la formación de proyectos asociativos (Ministerio de Economía, 2010).

V. CASOS DE ESTUDIO.

A continuación se presentan los principales hallazgos y resultados del estudio, generados a partir de la revisión de la experiencia de las unidades de fomento de las municipalidades de La Pintana, Santiago y Estación Central, que dan cuenta de maneras diferentes de asumir y gestionar los programas o instrumentos diseñados desde el nivel central.

⁸ Artículo 22, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Estos casos identificados como de buenas prácticas municipales, lo son porque en ellos se verifican situaciones interesantes que tienen que ver con el proceso o la forma como han logrado incorporar la temática de fomento productivo a la política de desarrollo comunal. Los elementos en los que se centra el análisis se detallan en la siguiente tabla.

Tabla 5. Mapa de análisis del estudio

DIMENSIÓN	TÓPICOS DE OBSERVACIÓN
A. CARACTERÍSTICAS DE LA UNIDAD MUNICIPAL DE DESARROLLO PRODUCTIVO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Características socioeconómicas ▪ Tamaño de la unidad y estructura organizacional
B. VISIÓN DE LA POLÍTICA Y CARACTERÍSTICAS DEL VÍNCULO CON EL NIVEL CENTRAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acciones que la municipalidad realiza para promover el fomento productivo a nivel local ▪ Formas de comunicación y canales de participación con el nivel central
C. ESPACIOS DE MEJORA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalezas y debilidades del vínculo entre la política del nivel central y la política local de fomento productivo

Fuente: Van Meter y Van Horn, 1993

En relación a las características de la Unidad, los datos que se presentan fueron extraídos de los Planes de Desarrollo Comunal, PLADECOS, así como de la información disponible en la página web municipal, en tanto que la visión de la política, así como los espacios de mejora, se realizaron con base a las entrevistas efectuadas a los responsables de los programas en cada Unidad.

1. La Subdirección de desarrollo económico y relaciones empresariales. Municipalidad de La Pintana

A. Características de la Unidad.

Según el plan de desarrollo Comunal de La Pintana, la comuna mantiene una función predominantemente residencial, caracterizada por una población de nivel socioeconómico bajo, con escaso poder adquisitivo. Aunque existe un gran número de actividades económicas, estas en su mayoría son pequeñas unidades económicas y/o productivas, no formalizadas, con bajo capital, baja capacidad de gestión, escasa tecnología y con realidades de instalaciones e infraestructura precarias, todo lo cual atenta para su consolidación y crecimiento.⁹

Las principales actividades económicas de la comuna corresponden a los sectores de comercio, construcción e industria manufacturera, representando una ocupación del

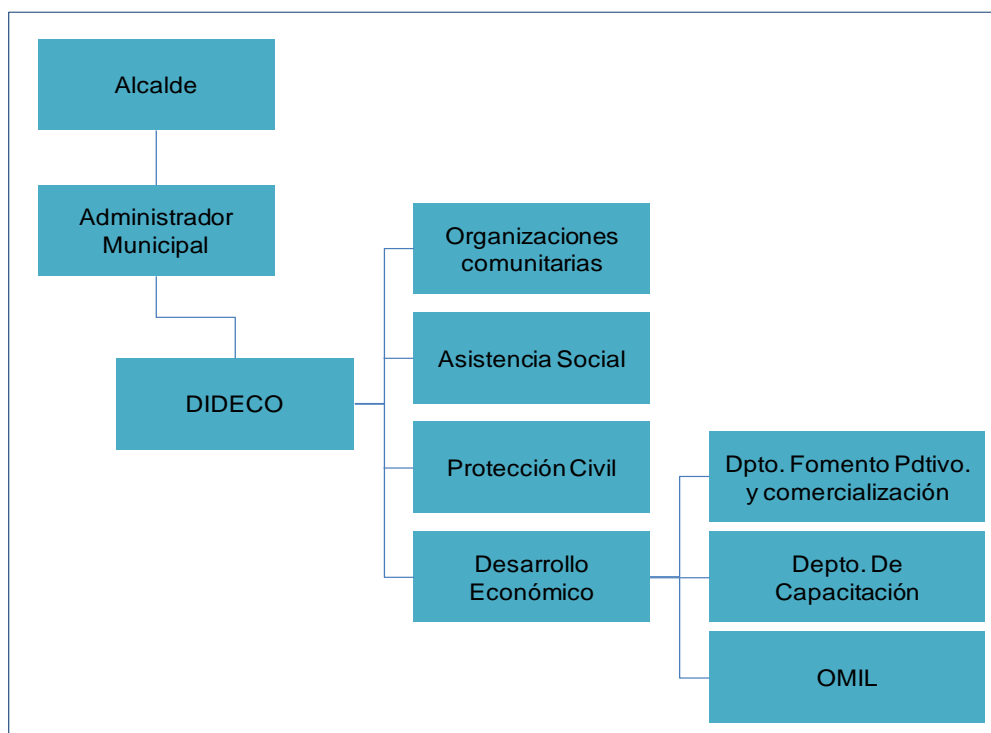
⁹ Plan de Desarrollo Comunal 2012-2016, Ilustre Municipalidad de La Pintana. Secretaría de planificación comunal.

33%, 16% y 15% respectivamente. Le siguen en importancia, los servicios comunales y sociales, financieros y de gobierno y los servicios personales y del hogar, con un 28,8% en total. (PLADECO, 2012)

Según la Encuesta de Ocupación y Desocupación, aplicada por el Centro de Micro Datos de la Universidad de Chile, la tasa de desempleo en la comuna bordea el 11.6%, el 83.2% de los hogares pertenecían a los tres quintiles más pobres del Gran Santiago, mientras que el 6.2% de los hogares viven en situación de indigencia. En relación a los ingresos comunales, la participación de los ingresos propios permanentes en el ingreso total corresponde al 8.78%, en tanto que la dependencia del Fondo Común Municipal sobre los ingresos propios es del 87.9%. (SINIM, 2011).

La unidad de fomento municipal, depende jerárquicamente de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) y cuenta con 20 funcionarios que se distribuyen entre los departamentos de Fomento productivo y de Capacitación, así como con la Oficina municipal de Intermediación Laboral (OMIL).¹⁰ El esquema 1, muestra la estructura orgánica de la Unidad de Desarrollo Productivo.

Esquema 1. Estructura administrativa y jerárquica de la Unidad de Desarrollo Productivo. Municipalidad de La Pintana



Fuente: Organigrama municipal. www.pintana.cl

¹⁰ Si bien el número es pequeño, en relación a las necesidades de la comuna, es importante destacar que la mayoría de los municipios cuentan con menos de un funcionario. (Ministerio de Economía, 2010)

En relación al desarrollo emprendedor, los servicios que presta la unidad se concentran en: asesoría técnica para la formulación de proyectos, la formalización de la Microempresa Familiar y apoyo para la comercialización. Dadas las características de la comuna, las acciones destinadas al fomento, se han concentrado en la articulación de las características y necesidades sociales con lo productivo.

La oferta de servicios está determinada por el presupuesto anual otorgado por la municipalidad y los servicios que dependen de alianzas estratégicas con diferentes instituciones, principalmente SENCE e INDAP.

B. Visión de la política y características del vínculo con el nivel central.

Existe una declaración de la política de fomento que se hace explícita en el Plan de Desarrollo Comunal 2012-2016. Al respecto, la visión que se tiene para el 2016 es la de una comuna que genera oportunidades para la inversión pública y privada, y que se destaca por una fuerza laboral capaz de generar autoempleo y de competir con ventajas en el mercado laboral (PLADECO, 2012)

Para lograrlo, han estructurado la política en torno a dos líneas de acción: la capacitación y la asistencia técnica. Su objetivo es incrementar las habilidades y capacidades para el emprendimiento, mediante el desarrollo de competencias laborales y de acceso a la información y financiamiento para iniciativas económicas autónomas.

En relación a la asesoría técnica, esta se fundamenta en la atención personalizada en áreas tales como:

- Postulaciones a fondos concursables públicos y/o privados.
- Acceso a microcréditos.
- Actividades de comercialización comunal y regional.
- Certificación de calidad para comerciantes de la comuna.

Del mismo modo, se entrega acompañamiento permanente a los emprendedores que están en proceso de formalización, en especial, se entrega información y apoyo para la constitución de Microempresas Familiares¹¹.

Debido a que los recursos con los que cuenta la municipalidad para tales iniciativas son escasos, su estrategia de fomento se ha concentrado en ser un puente entre la oferta

¹¹ De acuerdo a la Ley 19.749, las Microempresas Familiares son aquellas unidades económicas que reúnen los siguientes requisitos:

- La actividad económica que constituye su giro se ejerce en la casa habitación familiar;
- En ella no laboran más de cinco trabajadores extraños a la familia, y
- Sus activos productivos, sin considerar el valor del inmueble en que funciona, no exceden las 1.000 unidades de fomento.

pública y las necesidades de los emprendimientos locales, la unidad mantiene ciertos vínculos con otros organismos de la institucionalidad pública –los más habituales son FOSIS, SERCOTEC y SERNAM– quienes les proporcionan posibilidades de capacitación para sus trabajadores o para las empresas (pequeñas principalmente), que busquen aumentar las destrezas de su personal.

De acuerdo a la visión de la encargada de la temática a nivel municipal, los canales de comunicación con la red de fomento son aún muy débiles. La unidad ha implementado un sistema de revisión periódica de las páginas web de los servicios más relevantes, que le permite conocer las características de la oferta, plazos y requisitos para acceder a ella.

Al respecto, una de las mayores críticas de parte de la municipalidad, es que a excepción de FOSIS, que maneja una metodología de trabajo basada en la creación de redes territoriales, cada una con un agente encargado de informar y hacer seguimiento a las comunas insertas en la red, el resto de los servicios tienen muy poca o nula comunicación con la municipalidad, lo que demuestra el poco o nulo interés por involucrar a los municipios a la red de fomento y hacerlos partícipes de las iniciativas.

Debido a la forma en que se estructura el sistema de promoción,¹² no existe una única forma para difundir o comunicar los objetivos y principales orientaciones de los programas de fomento. En el caso de la municipalidad de La Pintana, sólo FOSIS plantea una presencia activa.

C. Espacios de mejora

Una de las ventajas de la municipalidad tiene que ver con la experiencia y capacidad técnica que tiene la encargada de fomento y su equipo de trabajo. Si bien hay un sesgo hacia el área social, lo que además es entendible por las características de la población, no han descuidado el desarrollo económico de la comuna, lo que se refleja en la promoción de proyectos de capacitación a pequeños y medianos empresarios con algunas posibilidades de crecer y generar empleo dentro de la comuna.

El desconocimiento de las capacidades municipales y de las características socio económicas de los emprendedores en una comuna determinada, son obstáculos importantes a la hora de implementar las políticas, o programas de fomento. La encargada del fomento productivo de la municipalidad, menciona que muchos de sus instrumentos no son capaces de ofrecer un apoyo efectivo a sus usuarios y una de las causas, radica en el hecho de que dichos instrumentos no se adaptan a las particularidades de los habitantes de la comuna.

¹² Es importante recordar que la gestión de los programas estatales de fomento productivo, establece un cierto tipo de articulación entre diversos actores: el Estado (CORFO y otras instituciones) quien actúa en un nivel de piso superior, los agentes “operadores intermedios” que aplican los instrumentos y conforman el piso siguiente, y los consultores y empresas de servicios quienes ejecutan proyectos específicos (Maggi, 1999)

La función de fomento productivo en La Pintana se ha concentrado en la administración de subsidios otorgados por el nivel central para la población más vulnerable, lo que deja poco espacio para trabajar de manera integral con los demás sectores económicos de la comuna.

Para la encargada de la unidad son dos los aspectos que posibilitarían una mayor promoción del desarrollo en la comuna: acceso a la información de manera oportuna y clara y la integración al diseño, de los programas e instrumentos, de aspectos clave como la heterogeneidad territorial y social.

2. La Casa del Emprendedor. Municipalidad de Santiago

A. Características de la Unidad.

La comuna de Santiago está ubicada al centro de la Macro Región Central (Territorio Metropolitano que comprende las Regiones de Valparaíso, O'Higgins y Metropolitana de Santiago), compartiendo límites con diez comunas de la Región Metropolitana. La comuna de Santiago, cuya administración local corresponde al Municipio de Santiago, es el territorio central de Chile, y lo es en cuanto punto neurálgico en la fundación de la nación, y también como centro económico, de servicios y político principal del país.

Desde un punto de vista geográfico, la comuna se localiza al en el centro de la Región Metropolitana que concentra casi el 40% de la población nacional y donde ministerios, bancos, grandes empresas y servicios en general tienen su sede o casa matriz. (PLADECO, 2010)

En materia económico productiva, la comuna se caracteriza por un alto nivel de especialización en actividades de tipo terciario o de servicios. Las empresas pertenecientes a la comuna de Santiago representan el 13,3% del total de la RM, y su población empleada de 998.307 personas corresponde al 23,4% del total de trabajadores de la región. (SII, 2010)

El parque empresarial de la Comuna de Santiago lo comprenden un total de 51.135 empresas, concentrándose un gran porcentaje en las actividades de "Comercio al por mayor y menor; reparación de vehículos automotores y enseres domésticos" (34,33%), seguido por las "Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler" (20,79%). Un tanto más atrás se encuentran los rubros de "Intermediación financiera" (8,85%), "Otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales" (7,38%) y las "Industrias Manufactureras no Metálicas" con una representación de un 6,53%. Estos cinco rubros concentran casi el 80% del total de empresas de la comuna. (PLADECO, 2010)

Las empresas de menor tamaño son las que representan el grueso de las empresas del país. También a nivel comunal y regional la representatividad de las pymes frente a las grandes empresas es muy importante. Los porcentajes relativos de las empresas de menor tamaño sobre el total de empresas corresponden a un 97,3% para la comuna.

El fomento productivo dentro de la estructura organizacional.

En materia de fomento productivo, la municipalidad de Santiago cuenta con una vasta trayectoria: en 1992, se crea la Oficina de la Pequeña y Mediana Empresa, cuya misión es la de entregar información a los contribuyentes, facilitar la formalización y funcionamiento en regla de las empresas e intermediar capacitaciones en gestión proporcionadas por organismos estatales.

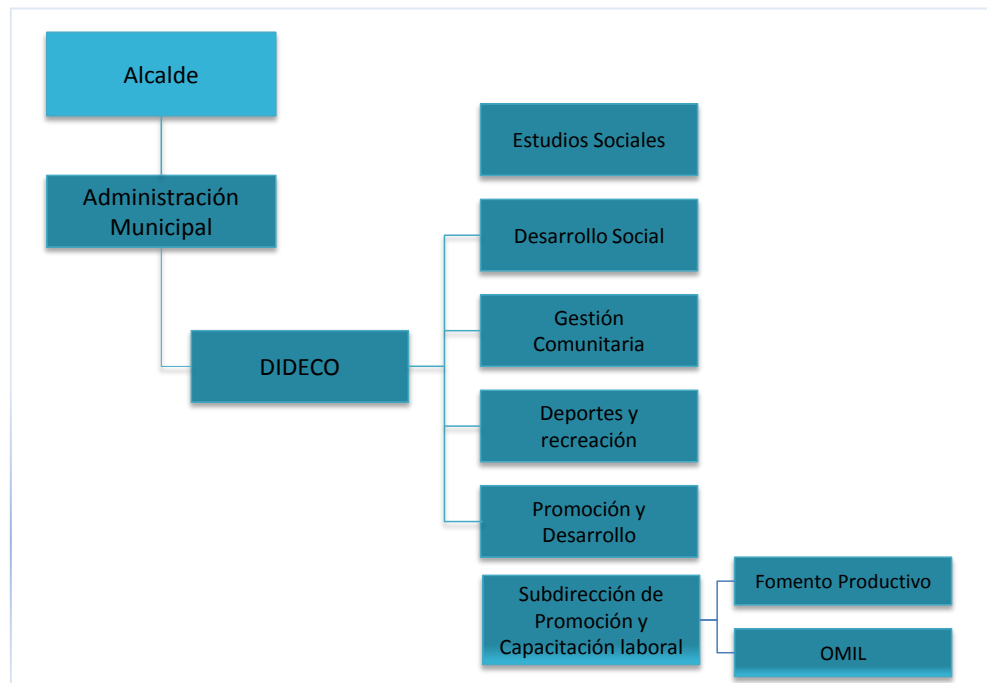
La oficina creció y pasó a ser conocida en 1993 como Centro de Iniciativas Económicas de Santiago (CIES). Se ampliaron sus funciones para prestar directamente capacitación en oficios de grupos vulnerables, inserción laboral de personas con discapacidad y creación de microempresas de mujeres jefas de hogar.

La municipalidad ha estructurado la política de fomento productivo en torno a tres grandes áreas:

- La promoción del emprendimiento y la competitividad de las micro y pequeñas empresas,
- La empleabilidad y
- La promoción de iniciativas innovadoras y que generan valor agregado, último aspecto del cual se ocupa Santiago Innova.

La Casa del Emprendedor, cuenta con 30 funcionarios que tienen como misión entregar herramientas que faciliten la búsqueda de empleo y el desarrollo de los emprendimientos. La estructura orgánica y la situación de la Unidad se muestran en el siguiente esquema.

**Esquema 2. Estructura administrativa y jerárquica de la Unidad de Desarrollo Productivo.
Municipalidad de Santiago**



Fuente: Organigrama municipal. www.municipalidaddesantiago.cl

B. Visión de la política y características del vínculo con el nivel central.

La política de fomento se ha estructurado como uno de los ejes fundamentales para alcanzar el desarrollo y bienestar de los habitantes de la comuna. El objetivo estratégico ha sido el de facilitar el acceso al mercado laboral y/o actividades de microemprendimiento, a través de la capacitación y habilitación en las competencias laborales requeridas por el mercado.

Las principales líneas de acción son:

- Realización de acciones de intermediación entre empleadores y potenciales empleados.
- Desarrollo de habilidades técnicas y de apresto laboral.
- Apoyo para el desarrollo de unidades microproductivas sustentables y fortalecimiento de las ya existentes.
- Capacitación,
- Creación de instancias de comercialización.
- Entrega de recursos para el financiamiento de planes de negocios
- Generación de alianzas público – privadas para la empleabilidad y el fomento productivo

La Casa del emprendedor es un espacio creado por la municipalidad que reúne en un mismo lugar las oficinas de Intermediación Laboral¹³ y la de Fomento Productivo. La oferta de servicios, se sustenta en una propuesta metodológica que sigue los siguientes pasos:

- i. Una evaluación o diagnóstico de competencias, que permite definir el perfil del emprendedor y/o del trabajador,
- ii. Búsqueda de opciones que se ajusten al perfil
- iii. Entrega de capacitación y asesoría técnica para la generación de competencias y/o elaboración de un plan de negocios para la entrega de financiamiento

En relación a la articulación con la red pública de fomento, la encargada de la Unidad destaca dos aspectos: la poca dependencia de la oferta pública y una muy buena comunicación con los organismos oferentes. La Municipalidad ha creado un fondo para el financiamiento de planes de negocio para micro y pequeños empresarios, que entrega \$1,5 millones de pesos a los planes más promisorios. De esta manera, se concentran en su propia oferta, la que creen se adecúa más a las características y necesidades de los emprendedores de la comuna.

Las razones que le permiten sustentar este hecho se relacionan principalmente con el carácter central de la comuna, su experiencia, la municipalidad desarrolla acciones de fomento mucho antes de que la Ley Orgánica de Municipalidades estableciera explícita y formalmente la responsabilidad de las administraciones locales en este campo, y una estrategia de trabajo que privilegia la variedad e integralidad de los servicios ofertados para el apoyo a las empresas.

C. Espacios de mejora

Una de las principales fortalezas de la unidad tiene relación con la información disponible sobre los emprendedores. Se trata de estadísticas que han logrado construir con equipo técnico de la municipalidad apoyados de la información generada por otras entidades del Estado. De acuerdo a la encargada de la unidad, sin un diagnóstico adecuado de los emprendedores y de las empresas, difícilmente se pueden alcanzar buenos resultados en el desempeño de la política, por lo que contar con información sobre las características de los emprendedores, su perfil productivo y necesidades de capacitación, les ha permitido desarrollar instrumentos más adecuados y eficaces.

Uno de los espacios de mejora tiene que ver precisamente con la disponibilidad de información, esta vez para los emprendedores que desarrollan la actividad empresarial en la comuna. En este sentido su distancia (en términos físicos) de la municipalidad y

¹³ El Servicio Nacional de Capacitación define las Oficinas de Intermediación Laboral como organismos técnicos que tienen por misión, establecer una coordinación entre la oferta y la demanda de trabajo que se da en la comuna. Las oficinas otorgan información y orientación en materia de empleo y facilitan la incorporación de los que buscan trabajo a procesos de capacitación que les permitan acceder con mayor facilidad al mercado laboral. www.sence.cl

de las unidades que se encargan de otorgar las patentes y permisos, dificulta el acceso a información oportuna sobre procesos de formalización y acceso a cursos de capacitación e instrumental de financiamiento.

3. Centro de emprendimiento Ideactiva. Municipalidad de Estación Central

A. Características de la Unidad.

Estación Central es una comuna de Chile ubicada en el sector centro-poniente de la Región Metropolitana de Santiago. Es una comuna, que debido a su localización y tal como lo define su PLADECO, presenta un gran atractivo para el establecimiento y desarrollo de actividades comerciales y de servicios.

La comuna cuenta con 111.702 habitantes¹⁴, de los cuales el 21,6% es menor de 15 años, el 10,5% es mayor de 65 años y la población entre 15 y 65 años, representa el 67,9%¹⁵. En relación a la composición de la fuerza de trabajo (62%), el 91,3% son ocupados y el 8,8% son cesantes o desocupados.

Según los registros del Servicio de Impuesto Internos, la comuna concentra cerca de 6.667 empresas de las cuales 66% son microempresas, un 21% son Pyme y un 1,7% corresponde a grandes empresas. Del total de empresas, el 44,5% pertenece al rubro Comercio al por mayor y menor, reparación de vehículos, automotores/enseres domésticos, el 12,6% a Transporte, almacenamiento y comunicaciones y el 10,1% a Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler.¹⁶

La participación de ingresos propios permanentes en el ingreso total de la comuna es del 63,61% por lo que la dependencia del Fondo Común Municipal se aproxima al 21,31%. En relación al nivel de profesionalización del personal municipal este corresponde al 16% (SINIM, 2011).

El fomento productivo es uno de los lineamientos estratégicos de la comuna de Estación Central, según el PLADECO, la finalidad en esta área es la de orientar, apoyar y proyectar el desarrollo de las actividades económicas y productivas propias de la comuna a nivel regional, nacional e internacional a través de los siguientes recursos:

- Mejorar la competitividad de las empresas de la comuna
- Promover el emprendimiento y facilitar la formalización de empresas
- Impulsar el crecimiento y desarrollo de polos productivos en la comuna
- Desarrollar la actividad turística en la comuna y su comercio asociado

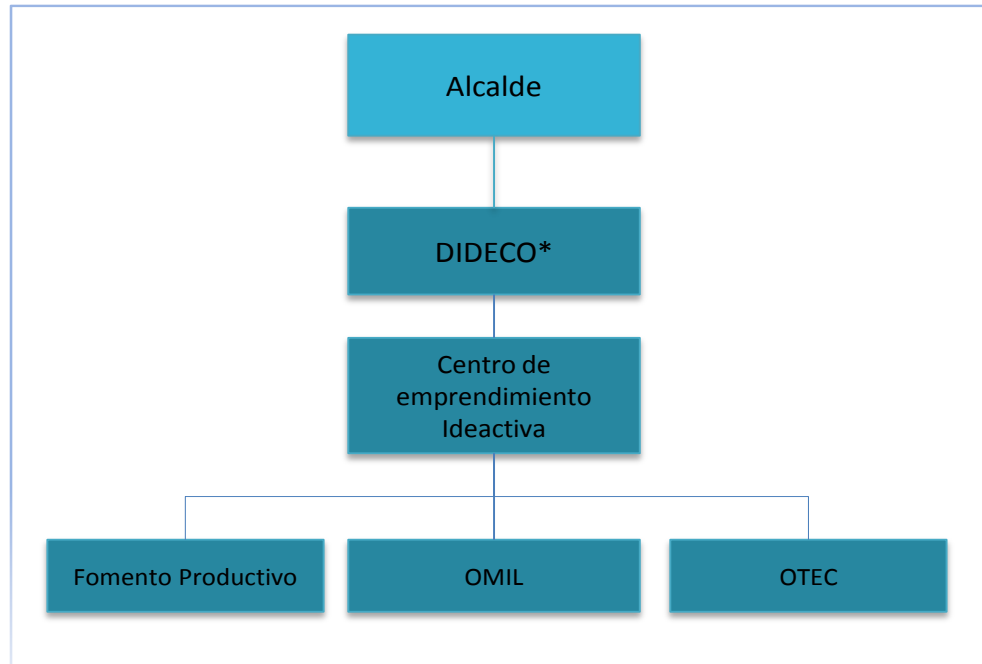
14 SINIM, 2011

15 PLADECO 2005-2010

16 El 74% de la población económicamente activa de la comuna se encuentra inserta en el sector terciario, mientras que el 11,88% y el 1,22%, está inserta en el sector secundario y primario respectivamente. SINIM, 2009

El centro de emprendimiento cuenta con 25 funcionarios y depende de la Dirección de Desarrollo Comunitario.

Esquema 3. Estructura administrativa y jerárquica de la Unidad de Desarrollo Productivo. Municipalidad de Estación Central



Fuente: Organigrama municipal. www.estacioncentral.cl

*De acuerdo al organigrama de la municipalidad, 11 unidades hacen parte de la estructura funcional de la DIDECO

El Centro de Emprendimiento Ideactiva es un departamento de la municipalidad que actúa como soporte del desarrollo económico local, articulando las relaciones entre actores públicos y privados, fortaleciendo el emprendimiento, intermediando laboralmente, y entregando herramientas que generen competencias de empleabilidad en los habitantes de la comuna.

El Centro está dotado de una estructura organizacional que define el trabajo interno. Cuenta con un plan de desarrollo, manual de procedimientos e indicadores de gestión. Desde el año 2010 cuenta con una OTEC municipal cuyo objetivo es ampliar la oferta de capacitación, adaptándola a las necesidades de los empleadores y perfil de los emprendedores y trabajadores de la comuna.

B. Visión de la política y características del vínculo con el nivel central.

El Centro surge como una respuesta a la necesidad de información y búsqueda de espacios de comercialización de los micro y pequeños empresarios de la comuna. Se crea a través de la configuración de cinco etapas que van desde el reconocimiento de las necesidades y principales características de los microempresarios, hasta la consolidación de un Departamento encargado del fomento productivo de la comuna.¹⁷

La entrevista con funcionarios del centro permitió establecer que el concepto de desarrollo económico ha primado en el desarrollo de cada una de las etapas, lo que ha permitido entre otros aspectos, identificar las características de los empresarios de la comuna y centrarse en la búsqueda de soluciones graduales que permitan el crecimiento y desarrollo de los emprendedores según sus necesidades.

La estrategia de trabajo sigue los siguientes pasos: reconocimiento o visualización de las necesidades, búsqueda y establecimiento de relaciones con todos los agentes de desarrollo que puedan entregar algún tipo de respuesta a las solicitudes del sector productivo y entrega de soluciones.

Al respecto, los funcionarios señalan que el proceso no ha sido fácil, mucho menos cuando la oferta es tan disgregada y no están claros los canales de comunicación. Adicionalmente, en los dos últimos años Ideactiva ha logrado cierto reconocimiento y notoriedad, lo que puede ser atribuido a dos factores: el primero tiene que ver con la experiencia y resultados obtenidos durante el proceso de consolidación del Centro, en tanto que un segundo factor es de carácter político, y tiene que ver con la cercanía o afinidad de alcalde con el Gobierno de turno.

C. Espacios de mejora

Una de las mayores ventajas del Centro se atribuye a la gestión y capacidad política del alcalde (jefe anterior de la unidad). Su apuesta por el desarrollo productivo y por otorgar mayores herramientas a los emprendedores y empresarios de la comuna ha hecho de la Unidad un espacio que hoy es reconocido por las instituciones de fomento y por los mismos empresarios. La inauguración de la primera escuela de emprendimiento es una muestra de la confianza que han logrado generar.¹⁸

17 En el 2007 la unidad se constituye como Departamento independiente de la DIDECO, lo que permite trazar lineamientos propios (separados del área social) y superar con ello el concepto asistencialista de la política.

18 Se trata de un proyecto liderado por "Desafío Levantemos Chile", que en conjunto con alumnos de quinto año de Ingeniería Comercial de seis universidades de la Región Metropolitana, planea capacitar a más de 400 microempresarios al año.

La mayor fortaleza del centro también podría constituirse en su mayor debilidad, factores como la continuidad del alcalde o de la coalición de gobierno, que en el momento parece jugar un rol relevante son elementos importantes de analizar. No obstante, el equipo cree que los años de experiencia, las redes y la calidad de los proyectos generados durante los próximos años, serán fundamentales para sustentar su consolidación.

VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA

El principal objetivo del estudio de caso, fue el de lograr una aproximación al proceso de implementación de la política de fomento productivo, explorando en sus dificultades y oportunidades desde el punto de vista local.

Las entrevistas efectuadas a nivel municipal, fueron develando los diversos factores que afectan la puesta en marcha de las políticas gubernamentales. Los más relevantes, tienen que ver con la capacidad institucional y con el interés de los gobiernos locales por llevar a cabo acciones que promuevan el emprendimiento y desarrollo productivo de la comuna. Sin embargo, juega un papel determinante la forma en que los lineamientos de política son comunicados desde el nivel central y se adaptan a la dinámica local.

La política de fomento productivo en Chile, se desarrolla sobre la base de una institucionalidad pública dependiente de diversos ministerios. Los principios rectores de la política obedecen a una lógica de corrección de fallas de mercado, horizontalidad de las intervenciones y subsidio a la demanda. La gestión de los instrumentos de fomento, sigue una estructura de tres pisos o niveles.

En el primero, se encuentran las empresas y consultores privados que constituyen la oferta de servicios de asistencia técnica para las Pyme. En el segundo se hallan los agentes operadores intermedios, y en el tercero se sitúa los ministerios y CORFO, como responsables del diseño operativo y la reglamentación de los instrumentos. La CORFO además se encarga de la asignación y traspaso de los subsidios aprobados para los programas y la evaluación de la marcha de los mismos.¹⁹

Este esquema, centrado en la atención de los aspectos instrumentales y de diseño operativo, desatiende de algún modo, la articulación de las empresas con otros actores institucionales, en particular locales, tales como municipios u otras entidades que, en experiencias internacionales exitosas, han desempeñado un papel clave en el desarrollo de redes y conglomerados empresariales.

También son aspectos relevantes, la falta de una visión integral y coordinada por parte de las instituciones de fomento y la carencia de una estrategia de comunicación que

¹⁹ Esto en el caso de las políticas y programas diseñados por el Ministerio de Economía.

oriente las modalidades de llegada al público objetivo, y a la vez permita una mayor visibilidad del accionar institucional.

La ausencia de los aspectos institucionales y territoriales, contrasta sin embargo, con las dinámicas que se han ido generando en algunos municipios del país. El origen de este fenómeno encuentra explicación en un conjunto de factores: la incorporación del fomento productivo como una de las tareas de los municipios en la ley orgánica municipal, los efectos generados por las crisis económicas sobre el empleo, (la asiática en una primera instancia y la de la deuda como un hecho más reciente), el impulso de leyes, tales como la 19.749 sobre Microempresa Familiar, y el conocimiento de experiencias nacionales e internacionales de gestión municipal del desarrollo económico entre otros.

En la actualidad, se observan diversas estructuras para la promoción del desarrollo productivo que presenta a su vez diferentes denominaciones, como por ejemplo, oficinas de desarrollo económico local, centros de empleo y emprendimiento, etc., así como estatus y niveles de dependencia.²⁰ En relación al tipo de acciones, estas se centran en tres aspectos: (i) informar a los empresarios de los diferentes programas e instrumentos de fomento disponibles, (ii) canalizar la oferta de capacitación y empleo y (iii) coordinar acciones vinculadas al fomento productivo de la comuna.

Los casos examinados, permiten determinar un rol clave por parte de la municipalidad en la coordinación de la gestión del fomento productivo, pero será importante tener claridad en torno a los siguientes aspectos:

- Definir el papel de los municipios en el sistema de fomento, esto implica además institucionalizar canales activos de comunicación entre los oferentes, el municipio como intermediario y/o ejecutor, y los empresarios.
- Generar una mayor participación de los municipios en las decisiones, e incorporar la dimensión territorial en la política de fomento. Al respecto, será importante profundizar en las posibilidades que ofrece la Ley 20.416 de 2010, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño (EMT), y da origen al Consejo Consultivo Público-Privado de las EMT²¹.
- Articular la ejecución de los programas y proyectos para el fomento productivo con las iniciativas que en el área ejecutan los municipios, así como evaluar los resultados de cada programa y transmitirlos la municipalidad.

²⁰ El nivel de dependencia más común, al menos administrativamente es la DIDECO

²¹ El Consejo, que es presidido por el Ministro de Economía y en el que participan instituciones públicas como CORFO, SERCOTEC y Prochile, establece también la participación de seis representantes de confederaciones gremiales, uno de la asociación exportadora, uno del mundo académico, uno del mundo municipal, uno de las ONG y uno del Consejo de Innovación. El Consejo tiene entre otros propósitos proponer estrategias de cooperación entre actores públicos y privados, que mejoren el proceso de implementación y ejecución de políticas de emprendimiento.

- Establecer cronogramas de trabajo para los programas e instrumentos de tal forma que haya información precisa sobre requisitos, fechas de postulación y esta se conozca de manera oportuna.

En relación a los municipios es crucial que estructuren y consoliden una estrategia de fomento económico local, así como la incorporación en la gestión municipal de nuevas capacidades relevantes, tales como:

- El (re)conocimiento de los problemas específicos del tejido empresarial local
- La creación de redes de trabajo que permitan actuar de forma concertada con los diferentes actores sociales territoriales, a fin de dar respuestas adecuadas a la problemática detectada.
- Transformar la información disponible (recogida a través del trabajo con las empresas) en una demanda efectiva y articulada a la oferta disponible en materia de fomento.

Es importante destacar por último, que el número de instrumentos de fomento y su compleja gestión (a través de una serie de ventanillas sectoriales), dificulta el acceso de los emprendedores y empresarios locales. En este sentido, las municipalidades ofrecen un punto de contacto común que favorece la implementación. La experiencia de las municipalidades de Santiago, Estación Central y La Pintana así lo demuestra.

BIBLIOGRAFÍA

- Ábalos Konig, J., (2002). El fomento al desarrollo productivo local: Orientaciones, Actores, Estructuras y acciones. La situación en Chile en los noventa. Proyecto CEPAL/GTZ Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina. Santiago, Chile.
- Agosin M., Larraín C. y Grau N., (2010). Industrial policy in Chile. Inter- American Development Bank. Department of Research and Chief Economist. Washington, D.C.
- Alarcón, C. y G. Stumpo (2001). Políticas para pequeñas y medianas empresas en Chile. Revista de la CEPAL, N° 74. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.
- Alburquerque M., (1999). Manual del agente del desarrollo local. Colección de Manuales, ediciones SUR, Santiago, Chile.
- Alburquerque M., (2007). Globalización, democracia económica y desarrollo territorial en Chile: las empresas de menor tamaño en las políticas de Estado. Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC. Santiago, Chile.
- Correa G., (2001). Descentralizar el Estado desde la región: organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional/local. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Grupo de políticas públicas. Santiago, Chile.
- Deblin R., y Moguillansky G., (2010). Alianzas público – privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo. Comisión económica para América Latina. (CEPAL), Santiago, Chile.
- Dini M.y Stumpo, G., (2002). Análisis de la política de fomento a las pequeñas y medianas empresas en Chile. Serie Desarrollo productivo 136, CEPAL. Santiago, Chile.
- Ferraro C., (2003). Desarrollo productivo local en Argentina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile.
- Ferraro C., Stumpo G., (2010). Políticas de apoyo a las Pymes. Entre avances innovadores y desafíos institucionales. Comisión económica para América Latina. (CEPAL). Santiago, Chile.
- Goldstein E., Kulfas M., (2011). Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Debates para un nuevo marco conceptual y de implementación. En Ferraro C. (Comp.), (2011). Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe. (pp. 429-487). Naciones Unidas, CEPAL, Santiago.
- Ilustre Municipalidad de estación Central (2005). Plan de Desarrollo Comunal 2005-2010. www.estacioncentral.cl
- Ilustre Municipalidad de La Pintana (2012). Plan de Desarrollo Comunal 2012-2016. www.pintana.cl
- Ilustre Municipalidad de Santiago (2011). Estrategia de Desarrollo Comunal. www.municipalidaddesantiago.cl
- Maggi, C. (1999). Presente y futuro de las relaciones entre el sector público y el sector privado en Chile. El caso de las políticas de fomento a la PYME, Santiago.
- Ministerio de Economía, (2010). Fomento productivo a nivel local: una aproximación a partir de la caracterización de las oficinas municipales de desarrollo económico. Documento de trabajo. Santiago, Chile.

- Ministerio de Economía, (2012). Segunda Encuesta Longitudinal de Empresas. Santiago, Chile.
- Piore M., Sabel Ch., (1993). La segunda ruptura industrial. Alianza editorial. Buenos Aires
- Rivas G., (2010). ¿Cuándo y cómo intervenir? Criterios para guiar las intervenciones de apoyo al desarrollo productivo. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de capacidad institucional y finanzas. Washington, D.C.
- Rufián Lizana, M., (2009). “Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial”. El caso de Chile. ILPES - CEPAL. Santiago, Chile.
- SERCOTEC, (2008). Buenas prácticas de gestión municipal para el desarrollo económico local y territorial. Santiago, Chile.
- Stumpo, G. (2007). Políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en América Latina: situación actual y desafíos. Desarrollo Pyme, N° 1, Buenos Aires.
- SUBDERE, (1996). Evaluación histórica de la regionalización en Chile. Perspectivas del Desarrollo Regional: algunas lecciones desde la operación de instrumentos de fomento. Santiago, Chile.
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. La nueva administración pública. Barrón y Carrillo (ed.) Madrid
- Van Hemelryck, Librecht, (2003). Desarrollo Económico Local en Chile. Conceptos y reflexiones. En la obra colectiva: Territorio Local y Desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay. Colección Estudios Sociales, Ediciones Sur CLAEH.
- Van Meter D. y Van Horn (1993). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En Aguilar L., (Comp.), (1993). La implementación de las políticas. (pp. 97- 146). Miguel Ángel Porrúa, casa editorial. México.

Páginas web revisadas:

www.territoriochile.cl

www.sinim.cl

ANEXOS

Anexo A

PAUTA ENTREVISTA

A. Guión de inicio:

“Estimado/a:

Junto con saludar, y agradecer que haya concedido la entrevista, quiero comentarle que esta se enmarca en un estudio de caso que busca establecer los vínculos entre la política de fomento productivo a nivel local y la política del nivel central. Me interesa identificar los problemas pero también relevar los aspectos que permiten que las acciones de fomento cumplan con su finalidad: apoyar los emprendimientos y promover la productividad y competitividad de los mismos.

Este será entonces el centro de nuestra conversación, la idea es que al finalizar se puedan identificar aquellas prácticas de gestión que posibilitan (o posibilitarían) una mejor implementación de la política de fomento productivo. Es importante señalar que todo sobre lo cual conversemos, será utilizado únicamente para los fines del estudio, resguardando en todo momento, la confidencialidad de quienes participan en la entrevista.

Así mismo, quisiera pedirle que nos de su autorización para grabar esta conversación, de manera de poder recoger con total fidelidad los aspectos que comparta con nosotros durante la entrevista. Sin embargo, si por alguna razón, prefiere que algo no se grabe, podemos detener la grabación.

La entrevista gira en torno a tres temas principales:

1. Características de la política de fomento productivo desarrollada desde el nivel local.
2. Vínculo de la política de fomento local con la política del nivel central.
3. Espacios de mejora e insumos de política pública

B. Preguntas.

I. Características de la política de fomento productivo desarrollada desde el nivel local

1. ¿Cómo describiría la política de fomento productivo que se desarrolla desde el municipio?
 - ¿Cuáles son las principales características de la política de fomento productivo desarrollada desde el municipio?
 - De las características mencionadas, ¿cuál o cuáles considera las más relevantes?
¿Por qué?
2. ¿Cuáles son las principales acciones que la municipalidad desarrolla para promover el fomento productivo de la comuna?

II. Vínculo de la política de fomento local con la política del nivel central

1. Pensando en la política de fomento productivo que es desarrollada desde el nivel central, ¿cuál es su percepción respecto a su funcionamiento?
2. ¿Cómo considera que se vincula la política de fomento que desarrolla el municipio, con la política del nivel central?
3. ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades de este vínculo entre la política del nivel central y la política local de fomento productivo?

III. Espacios de mejora e insumos de política pública

1. ¿Qué propuestas realizaría usted, para avanzar en la forma en que se relaciona la política del nivel central con la política que es desarrollada desde el nivel local?
 - ¿Cuáles de ellas considera prioritarias? ¿Por qué?
 - ¿Qué medidas concretas debiesen implementarse para ello?

C. Guión de Cierre:

“Quisiera agradecerle la conversación que ha sostenido con nosotros, y en especial, la confianza con la que ha compartido sus reflexiones en torno a la temática de fomento productivo.

Así mismo, quisiera que se sienta con la total confianza para hacer cualquier consulta adicional, o para incorporar alguna nueva idea o reflexión o, tal vez, profundizar sobre algo que nos haya mencionado durante la entrevista.

Los resultados de esta investigación estarán a fines de este año.

Muchas gracias por su colaboración.

ANEXO B

1. Municipalidad: La Pintana

- **Nombre del (a) entrevistado (a):** Marianela Ahumada
- **Cargo:** Dirección de desarrollo comunitario sub dirección de desarrollo económico y relaciones empresariales.
- **Dependencia (estructura orgánica):** DIDECO
- **Áreas de trabajo:**
 - Fomento productivo y comercialización
 - Empleo y capacitación
 - Asesoría a Microempresas Familiares (M.E.F)
- **Número de funcionarios dependientes de la unidad:** 20
- **Red de fomento:** FOSIS, SERCOTEC y SENCE principalmente.
- **Cuestionario**

I.Características de la política de fomento productivo desarrollada desde el nivel local	
Pregunta	Respuesta
<p>¿Cómo describiría la política de fomento productivo que se desarrolla desde el municipio?</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuáles son las principales características de la política de fomento productivo desarrollada desde el municipio? – De las características mencionadas, ¿cuál o cuáles considera las más relevantes? ¿Por qué? 	<p>Existe una declaración de la política o de lo que pretendemos hacer en materia de fomento en el PLADECO 2012-2016: queremos “una comuna con oportunidades de empleo y emprendimiento para la comunidad; a objeto de obtener mayores herramientas técnicas que le permitan competir en la comuna y en la región”.</p> <p>Buscamos el desarrollo de una política integral que vaya más allá del asistencialismo. Sin embargo, no es fácil, dadas las características de la comuna y los problemas que se enfrentan.</p> <p>Tratamos de prestar el mayor apoyo para el desarrollo de capacidades, tanto laborales como empresariales.</p> <p>Somos un canal entre la oferta gubernamental en materia de fomento y los emprendedores de la comuna.</p>
<p>¿Cuáles son las principales acciones que la municipalidad desarrolla para promover el fomento productivo de la comuna?</p>	<p>Tenemos tres áreas de trabajo prioritarias:</p> <p>1. Empleo y capacitación. En relación a la capacitación, la misión es fomentar el desarrollo y mejorar las capacidades técnicas de la oferta laboral de la comuna. El diagnóstico es que existe una baja formación educacional y capacitación técnica de la población, la que necesitamos fortalecer para así mejorar las condiciones de vida de la gente de la comuna.</p> <p>Este fortalecimiento no sólo se da a través de la</p>

	<p>capacitación en técnicas u oficios, buscamos promover actitudes positivas, de emprendimiento que permitan una mejor inserción en el mercado laboral (se trata de reemplazar la actitud corto placista para enfrentar el trabajo, actitudes o comportamiento personal negativo para enfrentar una entrevista laboral y mantenerse en su trabajo).</p> <p>2. Asesoría Técnica. Esta se presta a través de atención personalizada, realizada por un grupo de profesionales que apoye en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Postulaciones a fondos concursables. Ejemplo: FOSIS, SERCOTEC, CORFO, etc. - Acceso a micro créditos. - Fortalecimiento gremial. - Actividades de comercialización comunal y regional. - Certificación de calidad para comerciantes de la comuna. <p>3. Asesoría a Microempresas. A partir de lo dispuesto en la Ley N° 19.749, se entrega acompañamiento permanente a quienes inician la regularización de este tipo de actividades económicas.</p>
--	---

II. Vínculo de la política de fomento local con la política del nivel central

<p>Pensando en la política de fomento productivo que es desarrollada desde el nivel central, ¿cuál es su percepción?</p>	<p>Su diseño desconoce aspectos tan importantes como la heterogeneidad territorial y social.</p> <p>Es así como diseñan y promueven las mismas iniciativas para todas las comunas, sin tomar en cuenta sus particularidades. No son comparables los niveles de pobreza y las dificultades de una comuna pobre de la décima región y La Pintana.</p> <p>Adicionalmente, con excepción de FOSIS que maneja una metodología de trabajo basada en la creación de redes territoriales, cada una con un agente encargado de informar y hacer seguimiento a las comunas insertas en la red, el resto no tiene un mecanismo de difusión que permita conocer lo que se está haciendo en materia de emprendimiento.</p> <p>La forma en la que hemos logrado dar vuelta a la situación, es a través de la contratación de una funcionaria que tres días a la semana realiza un reporte sobre los portales públicos de fomento. Ella nos alerta sobre los concursos, postulaciones o proyectos que pueden ser de interés de los emprendedores de la comuna.</p> <p>Pero definitivamente no existe ningún interés por involucrar a los municipios dentro de la red de fomento ni hacerlos partícipes de las iniciativas.</p>
<p>¿Cómo considera que se vincula la política de fomento que desarrolla el municipio, con la política del nivel central?</p>	<p>La municipalidad creó una unidad que permite hacer esa conexión, revisamos la información y tratamos de preparar a los emprendedores de la comuna para que se beneficien de dichas acciones.</p>

	<p>Tratamos de trabajar con base en la oferta pública, pero no es fácil.</p> <p>La mayor parte del tiempo estamos tratando de buscar información, adecuarla al perfil de los emprendedores de la comuna, pero es claro que las iniciativas no llegan con un manual.</p>
<p>Determine algunas de las fortalezas y/o debilidades de la relación nivel municipal y nivel central en términos de la política de fomento</p>	<p>Fortalezas: la existencia de la red, sería más difícil comprometerse con el desarrollo de los emprendedores si no existiese oferta pública.</p> <p>Debilidades: desconocimiento de las diferencias territoriales, de las capacidades municipales, de las características socio económicas de los emprendedores.</p> <p>Poca coordinación, y falta de comunicación de las acciones.</p>
<p>III. Espacios de mejora e insumos de política pública</p>	
<p>¿Qué propuestas realizaría usted, para avanzar en la forma en que se relaciona la política del nivel central con la política que es desarrollada desde el nivel local?</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Creación de redes de trabajo territoriales que posibiliten el trabajo con un grupo de comunas con características similares. – Mejorar los canales de comunicación y prestar asistencia técnica también a los municipios de tal forma que se pueda prestar un mejor apoyo al emprendedor.

2. Municipalidad: Santiago

- **Nombre del (a) entrevistado (a):** Olivia Gatica
- **Cargo:** directora de la Casa del Emprendedor
- **Dependencia (estructura orgánica):** Alcalde
- **Áreas de trabajo: la municipalidad trabaja con base a tres ejes:**
 - Empleo
 - Emprendimiento en sus etapas tempranas
 - Desarrollo de negocios con valor agregado

En relación al emprendimiento, materia de la cual se ocupa la casa del emprendedor, las principales líneas de acción son:

- Capacitación,
 - Comercialización
 - Asesoría técnica personalizada
 - Financiamiento planes de negocio
- **Número de funcionarios dependientes de la unidad:** 30
 - **Red de fomento:** FOSIS, SERCOTEC y SENCE principalmente.

- **Cuestionario**

I. Características de la política de fomento productivo desarrollada desde el nivel local	
<p>¿Cómo describiría la política de fomento productivo que se desarrolla desde el municipio?</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuáles son las principales características de la política de fomento productivo desarrollada desde el municipio? - De las características mencionadas, ¿cuál o cuáles considera las más relevantes? ¿Por qué? 	<p>La política de fomento a nivel local es uno de los ejes fundamentales para alcanzar el desarrollo y bienestar de los habitantes de la comuna.</p> <p>Se distancia de la subsistencia y pone el énfasis en el desarrollo de capacidades y el apoyo para la promoción de los micro y pequeños empresarios. De este modo, no ofrecemos capitales semillas, pero si apoyo para la realización de un plan de negocios que finaliza con un aporte de 1.5 millones que pensamos es un mejor piso o soporte para el emprendedor.</p> <p>La casa del emprendedor busca ser un referente nacional en la provisión de soporte técnico-profesional integral y acceso a redes de negocios que aseguren el éxito de las personas emprendedoras que desean crear y desarrollar empresas.</p> <p>Para tal fin trabajamos las líneas de acción con base a una propuesta metodológica que contiene los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Una evaluación o diagnóstico de competencias: definimos el perfil, detectamos potencialidades y necesidades y ofrecemos la ayuda que vaya acorde con ese diagnóstico. 2. Asesoría técnica en la generación de competencias y/o elaboración e plan de negocios para el financiamiento
<p>¿Cuáles son las principales acciones que la municipalidad desarrolla para promover el fomento productivo de la comuna?</p>	<p>La unidad de fomento entrega herramientas para ayudar a consolidar la actividad comercial, junto con el apoyo para la ejecución de proyectos orientados al desarrollo y sustentabilidad de los microempresarios de la comuna. Los servicios que presta la unidad son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacitación: herramientas técnicas para el desarrollo de competencias microempresariales a través de charlas, cursos, seminarios, talleres - Asesoría técnica: atención personalizada que orienta sobre mecanismos de financiamiento y comercialización - Comercialización - Financiamiento de plan comercial
II. Vínculo de la política de fomento local con la política del nivel central	
<p>Pensando en la política de fomento productivo que es desarrollada desde el nivel central, ¿cuál es su percepción?</p>	<p>Que tiene un mal diagnóstico de los emprendedores y por tanto de sus necesidades.</p> <p>Una sola institución se encarga de prestar ayuda y recursos a los micro y pequeños empresarios, que precisamente es el segmento más numeroso y con</p>

	<p>mayores dificultades.</p> <p>Se han planteado como ejes separados (desarticulados) la capacitación y el financiamiento. En este sentido, existe un exceso de capacitación que no contribuye a mejorar las condiciones del emprendedor.</p> <p>El financiamiento es escaso y llega a muy pocos.</p> <p>Lo bueno: existe una buena oferta de capacitación, además el gobierno ha impulsado iniciativas interesantes para facilitar la creación de empresas.</p> <p>Lo malo: no existe un apoyo decidido a su desarrollo y sostenibilidad.</p>
<p>¿Cómo considera que se vincula la política de fomento que desarrolla el municipio, con la política del nivel central?</p>	<p>Desde las diferentes instituciones de fomento nos llega información de manera rápida y oportuna, esto se debe a dos razones: la primera tiene que ver con la localización de la comuna, estamos en el corazón de la región y del país, cerca de todas las instituciones que tienen que ver directa o indirectamente con el emprendimiento.</p> <p>Si necesita abrir una empresa, entonces tiene cerca, las notarías, el SII, la seremi de salud, para citar sólo un ejemplo.</p> <p>Segundo, a nivel país somos una de las comunas con mayor concentración de empresas.</p>
<p>Determine algunas de las fortalezas y/o debilidades de la relación nivel municipal y nivel central en términos de la política de fomento</p>	<p>Debilidades:</p> <p>Existe muy poca comunicación entre las entidades de fomento a nivel central y los municipios, si bien nuestra situación es especial, esta no refleja las condiciones de la mayoría.</p> <p>Cada municipalidad hace lo que puede y lo que entiende, así cuando sale un proyecto de ley diversas son las interpretaciones, no hay un eje conductor. Lo mismo ocurre con el resto de las iniciativas, solamente porque no hubo comunicación, porque no existe orientación o capacitación en cuanto a la forma en que se deben aplicar las acciones.</p> <p>Un ejemplo de ello lo ofrece la entrega de la patente comercial, un proceso que ya es complejo en la Ley pero que puede serlo aun más en la realidad municipal.</p>
<p>III. Espacios de mejora e insumos de política pública</p>	
<p>¿Qué propuestas realizaría usted, para avanzar en la forma en que se relaciona la política del nivel central con la política que es desarrollada desde el nivel local?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se requiere una bajada a nivel local. Que tome en cuenta las características y sobre todo las necesidades de los emprendedores. En especial los micro y pequeño, que son como para emplear un término muy actual, la gran clase media para la cual no existen políticas ni apoyo, pero que representan la

	<p>mayoría.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mayor comunicación y articulación entre el municipio y las entidades de fomento a nivel local, orientación y capacitación para que se entienda bien el objeto de las iniciativas y se aplique de la manera más homogénea, posible. - De parte de los municipios, esto no sería posible sin el apoyo decidido por parte del alcalde. No existe ninguna política que sea viable o sostenible si a las autoridades no les interesa, si no hace parte de su prioridad, así cuando la unidad de fomento depende de otras unidades que tiene que ver marginalmente con el fomento productivo, es probable que los resultados sean menos importantes en términos del impacto que se pretende generar.
--	---

3. Municipalidad: Estación Central

- **Nombre del (a) entrevistado (a):** Elba Muñoz Gross
- **Cargo:** Centro Emprendimiento IdeActiva
- **Dependencia (estructura orgánica):** DIDECO
- **Áreas de trabajo:**
 - Capacitación laboral,
 - Intermediación laboral
 - Fomento productivo
 - OTEC Municipal
- **Número de funcionarios dependientes de la unidad:** 25
- **Red de fomento:** FOSIS, SERCOTEC, SERNAM y SENCE principalmente.
- **Cuestionario**

I. Características de la política de fomento productivo desarrollada desde el nivel local	
¿Cómo describiría la política de fomento productivo que se desarrolla desde el municipio?	<p>Se trata de una gran apuesta que hemos construido con mucho esfuerzo y cuya primera semilla se instaló 6 años atrás.</p> <p>En el 2007 la unidad se constituye como departamento, permitiendo con ello trazar lineamientos propios (separados del área social) y comenzar a ver los temas de emprendimiento como parte del desarrollo económico de la comuna y no solo como una política de asistencialismo.</p>

	<p>En este proceso fue parte importante, el Director de DIDECO y actual alcalde quien con su visión logró posicionar el Centro de Emprendimiento Ideactiva como soporte del desarrollo económico local.</p>
<p>¿Cuáles son las principales acciones que la municipalidad desarrolla para promover el fomento productivo de la comuna?</p>	<p>El centro tiene dos grandes ejes: El fomento productivo y la Intermediación laboral.</p> <p>En relación al fomento, el centro actúa como articulador de la oferta pública de fomento y presta asistencia, así como capacitación para fortalecer emprendimiento.</p> <p>En relación a la intermediación laboral, entregan herramientas que generen competencias de empleabilidad en los vecinos y vecinas de la comuna.</p>
<p>II. Vínculo de la política de fomento local con la política del nivel central</p>	
<p>Pensando en la política de fomento productivo que es desarrollada desde el nivel central, ¿cuál es su percepción?</p>	<p>La oferta es muy amplia y complementaria. En este sentido, por ejemplo la entrega de financiamiento viene acompañada con oferta en capacitación.</p> <p>Esto aunque importante también generan algunos problemas, como por ejemplo que la oferta de capacitación sea poco adaptable a las necesidades y gustos del emprendedor. En la comuna no existe un solo emprendedor que no haya realizado un curso de gestión y existen algunos que han realizado hasta tres pues es un requisito para acceder al financiamiento. De otro modo, aunque hoy ya se por motivos políticos (el alcalde hace parte de la coalición de Gobierno) o simplemente porque hemos crecido como Centro y hoy tenemos un cierto reconocimiento de ello, la oferta nos llega de forma fácil y rápida. Antes debíamos tocar muchas puertas, trabajar muy fuerte para lograr que la oferta pública bajara a los emprendedores o llegar al menos la información.</p>
<p>¿Cómo considera que se vincula la política de fomento que desarrolla el municipio, con la política del nivel central?</p>	<p>Existe en parte gracias a la oferta. Nuestro centro surgió porque había muchos emprendedores que buscaban apoyo municipal, como no podíamos proveerlo tratamos de ser el vínculo con las entidades (tanto públicas como privadas) que tenían lo que los emprendedores estaban buscando o necesitando.</p> <p>De este modo, lo que hacemos es un ente articulador entre las necesidades de los emprendedores y la oferta disponible.</p>
<p>Determine algunas de las fortalezas y/o debilidades de la relación nivel municipal y nivel central en términos de la política de fomento</p>	<p>Fortalezas: las municipalidades por lo general no cuentan con los recursos, capacidades y el liderazgo necesario para apoyar a los emprendedores en todas sus etapas, pero si pueden y por lo general lo son, la ventana que les permite acceder a información y orientación. Eso no es aún muy explotado, pero los municipios que han logrado consolidarse (visibilizarse) se han convertido en grandes promotores de la oferta pública disponible y actores relevantes en la implementación de la política de</p>

	<p>fomento.</p> <p>Debilidades: es que no se ha institucionalizado, de las entidades estatales debe haber un convencimiento de que es en los municipios donde al menos para los más chicos recurren para conocer la oferta disponible. No es posible que se deban tocar tantas puertas cuando la municipalidad de forma decidida busca apoyo y colaboración para llevar a cabo su política de desarrollo económico o para cuando tan sólo busca información.</p>
<p>III. Espacios de mejora e insumos de política pública</p>	
<p>¿Qué propuestas realizaría usted, para avanzar en la forma en que se relaciona la política del nivel central con la política que es desarrollada desde el nivel local?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Falta la mirada territorial, comprender las heterogeneidades del territorio y los emprendedores. - Trabajar en terreno, de forma coordinada con la municipalidad y los emprendedores, evaluar los resultados de cada programa y transmitirlos la municipalidad. - Los municipios no contamos con información precisa que nos permita llevar estadísticas de cuántos de nuestros emprendedores obtuvieron o postularon al capital semilla, porque si no lo hacen a través de la municipalidad esa información no nos llega. - Mejorar los canales de comunicación con los municipios y entre los servicios. - Establecer cronograma de trabajo y difundirlos, al menos para lo que tiene que ver con los instrumentos de financiamiento. Por ejemplo, no es posible que haya dos concursos de capital semilla al año, que sepamos que es en algún mes x de cada semestre que nunca es igual porque las fechas no se han institucionalizado. - Falta ver a los municipios como gestores territoriales. - Faltan más Chile emprende o instituciones que trabajen al menos como FOSIS en mesas territoriales.