



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Ciencias sociales
Departamento de Sociología

INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL:

La situación de la comuna de Puerto Montt,
Chile 2005

Memoria para optar al Título de Sociólogo

Autor: Marcelo Hidalgo Torricelli

Director: Edmundo López Hucke

Puerto Montt, Chile 2006

TABLA DE CONTENIDO

	Página
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA Y CONCEPTUAL DEL TEMA DE ESTUDIO	5
1.1 El enfoque del desarrollo local	5
1.1.1 Antecedentes históricos	5
1.1.2 La perspectiva del territorio: nueva geografía de responsabilidades	6
1.1.3 La importancia de las capacidades relacionales: Hacia una definición común	10
1.1.4 Propósitos del Desarrollo Económico Local	15
1.1.5 ¿Desarrollo Económico Local en tiempos de Globalización?	16
1.1.6 La experiencia chilena: Descentralización y Desarrollo Económico Local	17
1.1.7 El programa Chile Emprende: Asociatividad para la competitividad territorial	20
1.2 La importancia del Desarrollo Institucional para el desarrollo local	27
1.2.1 La Estrategia de Desarrollo Local: competitividad sistémica y eslabonamientos productivos. Los Clusters	27
1.2.2 Institucionalidad para el Desarrollo Económico Local: Generando entornos innovadores	30
1.3 La institucionalidad del Desarrollo Económico Local	32
1.3.1 Articulación público-privada: Las Agencias de Desarrollo Local y las Corporaciones de Desarrollo en la experiencia chilena	36

CAPITULO II	
ASPECTOS METODOLOGICOS	44
2.1 Metodología: Estrategias y técnicas de investigación	44
CAPITULO III	
ESTUDIO DE CASO: LA COMUNA DE PUERTO MONTT, CHILE	46
3.1 La Región de Los Lagos y el crecimiento económico de la Comuna de Puerto Montt en la última década	46
3.1.1 La Región de Los Lagos	46
3.1.2 Economía Regional	56
3.1.3 Aspectos Sociales	62
3.1.4 La Comuna de Puerto Montt	65
3.1.4.1 Información General	65
3.1.4.2 Historia	72
3.1.4.3 Infraestructura Eléctrica, Comunitaria y Aeroportuaria	73
3.1.4.4 Economía y Aspectos Sociales	77
3.1.4.5 Potencial de Desarrollo Turístico Local	88
3.2 El contexto institucional en la Comuna de Puerto Montt:	
Actores y organismos. Desajustes institucionales y conclusiones sobre el estudio de caso	93
3.2.1 El Gobierno Regional y la Estrategia Regional de Desarrollo	93
3.2.2 La Municipalidad de Puerto Montt	95
3.2.3 Actores Locales Relevantes	101
3.2.4 Relaciones entre organismos locales: percepciones, Comportamientos y niveles de interacción	101
3.2.4.1 Debilidades Comunes	102
3.2.4.2 Historia	103
3.2.5 Desajustes institucionales y potencialidades de un Proyecto Local	104

CAPITULO IV	
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	106
4.1 Una propuesta de institucionalidad para el desarrollo local de la Comuna de Puerto Montt	106
4.2 La Corporación de Desarrollo Local de Puerto Montt	107
BIBLIOGRAFIA	121

INDICE DE MAPAS

		Página
1	Carta Base - Región de Los Lagos	48
2	Red de Caminos Principales - Región de Los Lagos	54
3	Red Eléctrica Rural - Región de Los Lagos	55
4	Puntos de interés turístico - Región de Los Lagos	61
5	Infraestructura Comunitaria - Región de Los Lagos	63
6	Red de Salud - Región de Los Lagos	64
7	Carta Base - Comuna de Puerto Montt	68
8	Distribución Población según Genero - Comuna de Puerto Montt	71
9	Disponibilidad Luz Eléctrica Rural - Comuna de Puerto Montt	74
10	Infraestructura Comunitaria y Aeroportuaria - Comuna de Puerto Montt	75
11	Infraestructura Comunitaria Urbana - Comuna de Puerto Montt	76
12	Concesiones acuícolas otorgadas - Comuna de Puerto Montt	78
13	Caladeros de pesca y Caletas de pescadores Artesanales - Comuna de Puerto Montt	79
14	Infraestructura de Educación - Comuna de Puerto Montt	85
15	Sectorización de atención de Salud - Comuna de Puerto Montt	87
16	Infraestructura turística y cultural - Comuna de Puerto Montt	90
17	Infraestructura turística Urbana - Comuna de Puerto Montt	91

RESUMEN

El tema a estudiar consistió en caracterizar dentro del área conceptual de la institucionalidad del Desarrollo Económico Local (densidad institucional), cómo se expresa ésta en la Comuna de Puerto Montt, y proponer una línea de acción en este sentido.

El enfoque teórico que sustenta esta Memoria es el Desarrollo Económico Local y el Desarrollo Endógeno.

Desde esta perspectiva, la posibilidad de implementar procesos efectivos de Desarrollo Territorial, depende hoy en buena medida, de la capacidad institucional que el territorio y sus actores presenten.

Se caracteriza la actual situación de la institucionalidad del desarrollo económico local en la comuna de Puerto Montt, su dimensión institucional y los principales actores; las relaciones entre éstos y el contexto normativo institucional que no ha permitido el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones preocupadas del desarrollo territorial, acorde con su nivel de crecimiento económico.

Se concluye, que la predisposición actual de los actores públicos y privados fundamentales de la Comuna de Puerto Montt, permite la puesta en marcha de una Organización público-privada, con una orientación territorial, que fomente y articule un proyecto de desarrollo económico local centrado en la micro y pequeña empresa urbana y rural de la comuna y que constituya la base sobre la cual debería ponerse en marcha y operar la Corporación de Desarrollo Local de Puerto Montt.

INTRODUCCIÓN

El enfoque teórico que sustenta esta Memoria es el Desarrollo Económico Local y el Desarrollo Endógeno.

Desde esta perspectiva, la posibilidad de implementar procesos efectivos de Desarrollo territorial, depende hoy en buena medida, de la capacidad institucional que el territorio y sus actores presenten.

En palabras de Helmsing¹, las bases de las políticas de tercera generación tienen un enfoque más bien institucional del desarrollo económico local.

Se valora la generación de entornos que fomenten la competitividad sistémica y desde esa perspectiva, las redes institucionales de actores territoriales cobran una importancia fundamental.

Como lo ha desarrollado extensamente Vázquez Barquero², los factores determinantes de los procesos de acumulación de capital son: la creación y difusión de las innovaciones en el sistema productivo, la organización flexible de la producción, la generación de economías de aglomeración y de diversidad en las ciudades y el desarrollo de las instituciones.

Por una parte las interacciones entre cambio tecnológico, escala y alcance de las operaciones de las empresas y la introducción y difusión de las innovaciones, permiten obtener economías internas y externas, de escala y economías de diversidad a todas y cada una de las empresas del sistema o del "cluster". Es decir, la introducción de

¹ Helmsing, A. H. J. 1999. Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. *EURE*, 75, pp.5-39.

² Barquero, V. 2001. Desarrollo endógeno. En A. Vázquez Barquero y O.Madoery. (eds.) *Transformaciones globales y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens ediciones, Rosario, Argentina.

innovaciones que siempre son el resultado colectivo de la cooperación tácita de las empresas, genera aumento de la productividad y de la competitividad de las economías locales.

En segundo lugar, las nuevas formas de organización propician que las empresas realicen economías externas e internas, utilicen las indivisibilidades ocultas del sistema productivo, lo que en definitiva favorece los procesos de crecimiento económico y cambio estructural.

En un tercer ámbito, las ciudades son territorios para la creación y desarrollo de nuevos espacios industriales y de servicios, debido a sus potencialidades de desarrollo y a la capacidad de generar externalidades. El espacio de competitividad creado por el proceso de globalización induce a las ciudades a responder estratégicamente a través de iniciativas locales que estimulan los procesos de desarrollo endógeno.

Finalmente, el desarrollo económico toma fuerzas en aquellos territorios que tienen un sistema institucional evolucionado y complejo. Por ello, cuando las empresas están integradas en territorios caracterizados por redes densas de relaciones entre las empresas, las instituciones de formación y de investigación, las asociaciones de empresarios y los sindicatos, y los gobiernos locales, pueden utilizar mas eficientemente los recursos disponibles y mejorar su competitividad. Las barreras al desarrollo aparecen, frecuentemente, como consecuencia de las carencias y mal funcionamiento de la red institucional, que dificultan el desarrollo de los procesos de crecimiento autosostenido.

Por último, como lo menciona Romeo Cotorruelo³, a la hora de implementar políticas de desarrollo local en un territorio concreto uno de los cinco planos de actuación fundamentales es la trama institucional del desarrollo: el “orgware” del desarrollo.

³ Cotorruelo, R. 2001. Aspectos estratégicos del desarrollo local. En A. Vázquez Barquero y O.Madoery. (eds.) Transformaciones Globales y políticas de desarrollo local. Homo Sapiens ediciones, Rosario, Argentina.

Como se aprecia, si bien desde una perspectiva conceptual queda claramente definida la importancia de la institucionalidad del desarrollo económico local, en Chile, la Región de Los Lagos y la Comuna de Puerto Montt, el déficit de una institucionalidad formal y estable salta a la vista.

Y en el marco del aspecto fundamental de este trabajo, en la Comuna de Puerto Montt, no ha existido ni existe, ninguna expresión de institucionalidad transversal pública y privada que se concentre en los aspectos territoriales del desarrollo y en la generación de un entorno innovador que permita traspasar de mejor manera el innegable crecimiento económico de la zona a la mayor parte de su tejido socio productivo.

Básicamente, la institucionalidad existente opera de manera sectorial en el ámbito privado (Cámara de Comercio, Industria y Turismo, Asociación de Salmoneros y una agrupación de pequeños empresarios); en el ámbito público existen los Servicios Públicos Nacionales descentralizados y desconcentrados que operan con sus respectivos instrumentos de fomento productivo apoyando, casi todos, a empresas o grupos de empresas; y la Municipalidad que actúa como la institución más vinculada a la temática territorial y con una línea de acción centrada en la microempresa urbana y rural, formal e informal.

Las Universidades existentes en la zona, presentan una vinculación esporádica y en función de algunas postulaciones a proyectos de financiamiento que requieren “demostrar” una articulación con alguno de los actores anteriormente mencionados.

Como se puede apreciar, en la medida que Puerto Montt y sus actores sean incapaces de abordar el tema de la institucionalidad de su propio desarrollo, se estará al menos retrasando una opción de desarrollo territorial basado en el potenciamiento de las capacidades endógenas y locales.

Por qué esta situación no ha podido ser abordada y proponer una línea concreta de acción en este sentido, constituyen la columna vertebral de este trabajo.

A partir de lo expuesto, se parte de la hipótesis de investigación de que la predisposición actual de los actores públicos y privados fundamentales de la Comuna de Puerto Montt, permite la puesta en marcha de una Organización público-privada, con una orientación territorial, que fomente un proyecto de desarrollo económico local centrado en la micro y pequeña empresa y común a los habitantes de la comuna.

Puerto Montt, Capital de la Región de Los Lagos, ciudad caracterizada por un altísimo crecimiento económico en los últimos 10 años y por indicadores generales de una economía integrada al mercado internacional a través de sus exportaciones, los Servicios y el Comercio, no dispone de ninguna expresión de institucionalidad transversal pública - privada centrada en una visión territorial del desarrollo y en la generación de un entorno innovador que permita traspasar de mejor manera ese innegable crecimiento económico de la zona a la mayor parte de su tejido socio productivo.

El tema a estudiar consiste, entonces, en caracterizar dentro del área conceptual de la institucionalidad del desarrollo económico local (densidad institucional), cómo se expresa ésta en la Comuna de Puerto Montt, y proponer una línea de acción en este sentido.

Vistas así las cosas, nuestro Objetivo General es caracterizar la actual situación de la institucionalidad del desarrollo económico local en la comuna de Puerto Montt abordando el contexto socioeconómico la Región de Los Lagos y la comuna, la dimensión institucional y sus actores principales, las relaciones entre éstos y los elementos que no han permitido (y permitirían) el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones preocupadas del desarrollo territorial, acorde con su nivel de crecimiento económico.

CAPITULO I

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA Y CONCEPTUAL DEL TEMA DE ESTUDIO.

1.1 El enfoque del Desarrollo Económico Local (DEL).

1.1.1 Antecedentes Históricos

En el primer quinquenio de la década del 80, a nivel mundial se produce una fuerte crisis económica, con un estancamiento y caída del producto y de la renta, un alto nivel de endeudamiento externo, inflación, inestabilidad social, y empobrecimiento. Problemas tan graves que requirieron definir e implementar políticas a un alto costo para superarlos. Los países en mayor conflicto (del tercer mundo), debieron recurrir al FMI y el Banco Mundial, quienes les impusieron el llamado “Ajuste Estructural”, que consistía en una serie de políticas económicas a lograr los equilibrios macroeconómicos (reducción del gasto público, alza de las tasas de interés, liberalización de las economías nacionales, privatización de empresas estatales)⁴.

Paralelamente, en Europa se ven afectados principalmente aquellos territorios altamente industrializados y especializados los cuales, ante la crisis económica, sufrieron un alto desempleo, con graves consecuencias a nivel de la sociedad local. En la búsqueda de una salida a tal deprimida condición, surge el principio fundamental del DEL: cada territorio posee características y potencialidades endógenas que permiten desencadenar procesos de progreso y mejoramiento económico.

En efecto, los gobiernos locales de comunas y territorios mas amplios, en respuesta a la crisis generada por el alto desempleo, comenzaron a generar una serie de iniciativas tendientes a aprovechar el potencial endógeno, es decir, los recursos naturales, humanos, tecnológicos, etc., con los que contaba el territorio, de modo de generar empleo y encarar la crisis.

⁴ José A. Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid. Sitio Web 2001.

El DEL surge como una reacción frente a la crisis económica, como proceso espontáneo que se manifiesta en la mas variadas iniciativas orientadas a favorecerle autoempleo, la generación de pequeñas empresas y la formación de los recursos humanos.

Este proceso de creatividad y emprendimiento fue sistematizado posteriormente por los economistas europeos, constituyéndose en un modelo de desarrollo económico posible de replicar en otros territorios, que mas que ofrecer recetas, propone orientaciones generales respecto de cómo observar el territorio y a partir de allí generar iniciativas pertinentes que favorezcan la creación de empleo y la generación de ingresos.

Por lo tanto, el DEL surge como respuesta frente a crisis económicas profundas en Europa, para ser posteriormente sistematizado por economistas, de allí su carácter flexible y dinámico, posible de replicar en otros territorios.

1.1.2 La perspectiva del territorio: nueva geografía de responsabilidades

Es sabido que la globalización reconstituye los aspectos productivos, geográficos, políticos y socio-culturales en una dimensión que transforma la geografía y las cartografías vigentes, provocando un **cambio de territorialidad generalizada** (Boisier, 1998), donde integración y parcelación, globalización y territorialización devienen procesos recíprocamente complementarios (Ianni, 1998). Una primera idea es que, si bien el espacio mundial se convierte en un espacio de relación único, cada territorio deviene en un ámbito de variada significación para los múltiples circuitos a través de los cuales la globalización se constituye.

Pero la nueva geografía de poder, lejos de generar una redistribución armónica de actividades, población y riqueza, tienen efectos desiguales provocando una profundización de desequilibrios territoriales, con disparidades entre grandes regiones, en el interior de un mismo espacio regional y hasta en un mismo espacio urbano. La

noción de desequilibrio (tanto en su faz social, económica, como territorial), define apropiadamente la nueva configuración del espacio y la sociedad contemporáneos.

Las organizaciones económicas, políticas, culturales y sociales tejen el mundo en varios planos, en diferentes diseños, afirmando la coexistencia de muchas lógicas contradictorias: homogeneización de pautas culturales-afirmación de identidades locales, inclusión / exclusión geopolítica de territorios, integración económica o aislamiento de economías regionales, unificación y/o fragmentación de espacios nacionales, globalización económica y diferenciación cultural. (Levy, 1994). De este modo, el análisis socioespacial reconoce conjuntos espaciales identificables a diferentes escalas geográficas, que permiten pensar en diferentes escalas de desarrollo.

Es que asistimos a un proceso inacabado de reestructuración del modelo de acumulación capitalista (Castells, 1996), inducido por la adopción y difusión de nuevas tecnologías que en el campo de la producción posibilitan el aumento de las capacidades de flexibilización, productividad y competitividad de la actividad productiva. Pero la paradoja es que la eliminación progresiva de las barreras espaciales provoca una rejerarquización territorial. Juntamente con las dimensiones planetarias emergentes de los negocios, las finanzas, el comercio y el flujo de información, se pone en marcha un proceso "localizador", de fijación territorial, en una especie de afinidad íntima, mutuo condicionamiento y fortalecimiento recíproco entre la orientación global de aspectos clave de la economía y el renovado énfasis puesto en el principio territorial (Baumann, 1998).

De la globalización emerge una nueva cartografía de espacio único y múltiples territorios, que reintroduce lo local como factor de identidad socio-cultural, escenario de compromisos y escala de desarrollo, dando lugar a la posibilidad de dotar de diversos sentidos a los procesos de interrelación local/global (García Canclini, 1998) evitando pregonar el predominio de lo global y reproducir acríticamente a nivel local los principios dominantes de la globalización, y con ellos su ideología que contempla un único modo de desarrollo posible.

Se comienza a configurar así una **nueva geografía de responsabilidades** institucionales para el desarrollo. Las regulaciones se configuran en diferentes escalas geográficas. Los marcos mentales de referencia fuertemente arraigados en la figura del Estado-Nación, como ideal territorial de la modernidad, adquieren otras posibilidades de expresión.

El Estado-Nación está sometido a fuertes tensiones “desde arriba”, por la consolidación de ámbitos institucionales supranacionales y “desde abajo”, por la afirmación de territorios subnacionales más visibles y protagónicos (Anderson, 1994), y sus dimensiones aparecen a veces como insuficientes para desempeñarse como unidad de comercio y excesivas como unidad de administración ⁵. El Estado-Nación ya no es el único vertebrador de los sistemas económicos porque su comportamiento se encuentra atravesado por la lógica transnacional de funcionamiento de las grandes empresas, la lógica territorial de desarrollo de los diferentes sistemas económicos locales y la lógica supranacional de los procesos de integración económica. (Albuquerque, 1999).

Pero este proceso no debe ser leído como el fin del Estado-Nación, sino como la consolidación de otros ámbitos de interacción y de espacio políticos originales, con los que necesariamente las políticas nacionales deberán articularse. La reforma del Estado, como eje de las políticas de adaptación al cambio estructural en nuestra sociedad, no debe implicar su reducción a su mínima expresión posible, sino su reconstrucción en sus diferentes niveles, del central al local, para que pueda desempeñar completamente sus funciones en relación a la sociedad y el mercado. La nueva geografía de responsabilidades representa, entonces, una invitación a redefinir los roles del Estado-Nación que tiene, recreado, un papel fundamental en el fortalecimiento de los ámbitos locales.

⁵ “Se ha hecho demasiado pequeño para ocuparse de los grandes problemas que se han convertido en planetarios, mientras se ha hecho demasiado grande para ocuparse de los problemas singulares, concretos, de los ciudadanos”, Morin, Edgar y Kern, Anne Brigitte: Tierra Patria, ed. Kairós, Barcelona, 1993, pág. 143.

El Estado-Nación es un actor del desarrollo local, porque es fundamental para promover y estimular el funcionamiento de los sistemas productivos locales.⁶ Si el cambio estructural depende para su éxito de la estimulación de la innovación y capacidad emprendedora local y regional, como lo reconoce por ejemplo la OCDE (1998), las políticas del gobierno central descansan sobre la dinámica de las comunidades donde las empresas, las autoridades públicas y la sociedad civil pueden establecer nuevos compromisos articulando en el territorio los diversos planos de lo económico, urbano, social, medioambiental, cultural e institucional, como componentes de la política de desarrollo.

También es un actor del desarrollo local porque es el principal responsable de la solidaridad territorial, resguardando su papel indelegable de sujeto compensador de asimetrías, sean estas económicas, sociales, culturales o territoriales, con el impulso de políticas redistributivas fiscales, financieras, etc. En estos roles también participan los gobiernos provinciales, como sujetos relevantes en la dinámica económica de ciudades y microregiones.

Pero la nueva geografía de responsabilidades es una invitación para redefinir fundamentalmente los roles locales. Lo local ocupa un lugar protagónico con respecto al nuevo orden internacional y se constituye en el nuevo actor del desarrollo. Numerosas experiencias demuestran que las ciudades medias, las microregiones y áreas metropolitanas, constituyen espacios donde se manifiestan y difunden, entre otros, los fenómenos de innovación y cambio tecnológico y cultural. A la vez, lugares donde se ejercitan con mayor vigor las demandas y presiones sociales, las experiencias de organización y profundización democrática y construcción socio-política y donde surgen esfuerzos singulares de gobernabilidad y reivindicación ciudadana.

Considerar a lo local como unidad de análisis, como lo hace el Enfoque del Desarrollo Local, significa adoptar una categoría que permite enlazar los procesos

⁶ Cabe rescatar la insistencia de Albuquerque en superar la tradicional visión sectorial de la economía para entenderla, además, como un conjunto de sistemas productivos locales, con sus rasgos específicos y articulados y vinculados internamente (Albuquerque, 2000).

sociales, económicos, tecnológicos, ambientales y culturales, con las prácticas políticas y las estrategias, para asegurar “la emergencia de capacidades endógenas de desarrollo” (Grosjean y Maillat, 1998). Así, las ciudades tienen la posibilidad de promover una dinámica local fundada en la acumulación territorial de los recursos colectivos específicos necesarios para el desarrollo de su sistema económico productivo y de su entorno institucional.

1.1.3 La importancia de las capacidades relacionales: Hacia una Definición Común

La noción de desarrollo está cambiando y esto también representa un nuevo desafío para los ámbitos locales. Estamos transitando el paso desde una concepción del desarrollo como algo adquirido, a través de la dotación de capital físico, conocimiento, recursos, hacia una concepción del desarrollo como algo generado a partir de las capacidades de los actores locales. El desarrollo fue visto tradicionalmente como un conjunto de atributos adquiridos, tales como el crecimiento del PBI per cápita, la industrialización de la estructura económica, la democratización y modernización de la sociedad, en general a partir de impulsos provenientes de fuera de fronteras nacionales (vía la ayuda al desarrollo de los organismos internacionales), como exógenos a las regiones subnacionales (vía la planificación centralizada o la reasignación territorial de recursos).

Este tipo de enfoque reduccionista, de raíz economicista, que prioriza la direccionalidad “arriba-abajo” y los condicionantes macroeconómicos para analizar las potencialidades de desarrollo, se mantiene en propuestas académicas y experiencias prácticas recostadas sobre los impactos de los procesos globales y de cambio estructural sobre el territorio, pero no incorpora apropiadamente la perspectiva de los actores en los procesos locales de desarrollo, desconociendo la capacidad constructiva y movilizadora de la política local. Tales déficit epistemológicos, luego se traducen en fallas metodológicos, con consecuentes limitaciones a la hora de diagnosticar la realidad local y diseñar políticas específicas.

Hoy se va constituyendo **un nuevo enfoque de desarrollo local** que supera las limitaciones conceptuales del racionalismo constructivista, que consideraba que las construcciones sociales sólo son racionales en la medida que respondan a un diseño intelectual previo y que convertía al desarrollo en un tema “principalmente técnico, que podía y debía abstraerse del contexto político, institucional y cultural” ⁷, ganando lugar aproximaciones teóricas y experiencias prácticas que promueven el control endógeno, el conocimiento local, la vinculación entre empresas, entre sistema productivo y sistema tecnológico y científico, la participación e interrelación entre los actores y la ampliación de aquellas capacidades locales. Es decir, que las dinámicas orientadas al desarrollo se ligan a capacidades relacionales, en una visión no mecanicista que incluye los procesos de constitución y reconstitución relacional de los actores como parte del desarrollo mismo (Coraggio, 1999).

Si hablamos de **capacidades locales relacionales**, entonces avanzamos conceptualmente en la subjetivización del desarrollo, colocando este concepto en el plano de lo intangible ⁸. El desarrollo debe ser considerado como más y más endógeno debido a su estrecha asociación con la cultura local y con los valores, actitudes y comportamientos que ella incluye. Por lo tanto, representa un proceso de construcción y maduración sumamente complejo, que involucra además de los necesarios niveles constantes y crecientes de crecimiento económico, interacciones sociales, instituciones acordes, pautas culturales y relaciones de poder favorables al mismo. También es un **proceso de aprendizaje** donde el tiempo, la historia y el espacio condicionan las actividades que llevan a cabo los agentes políticos, económicos y sociales. Por ello, el desarrollo está vinculado a un conjunto de capacidades locales como la innovación, creatividad y capacidad emprendedora de los agentes locales, la solvencia técnica y de gestión de los recursos humanos, la capacidad organizativa y de relacionamiento de las personas y organizaciones públicas y privadas, la capacidad de articulación con el entorno institucional y la capacidad de liderazgo y de generación de diálogos.

⁷ Para este pensamiento las técnicas de construcción, planificación, administración de las organizaciones se concebían como racionales y universales, por lo que podían aplicarse sin tomar en “consideración las diversidades culturales e institucionales históricamente producidas” en cada lugar. Prats, Joan: La dimensión institucional del desarrollo humano, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 1999, documento de trabajo N° 4.

⁸ Boisier (2000 b) ofrece un listado de capitales intangibles donde sustentar un proceso de desarrollo.

Una serie de conceptos como los de **distritos industriales** (Marshall, Becattini, Amin), **clusters** (Porter), **medio innovador** (Groupe de Recherche Europeen sur le Milieux Innovateurs - GREMI), **sistemas productivos locales** (Vázquez Barquero), han surgido para expresar que la actividad empresarial se realiza en el marco de redes formales e informales, relaciones y determinados eslabonamientos productivos con proveedores, clientes y mercados, reflejando experiencias de endogeneización del desarrollo donde sobresalen algunos aspectos centrales:

- El territorio es concebido como un conjunto organizado de agentes y de instituciones (tanto públicas como privadas, del sector científico-tecnológico, organizaciones gremiales, etc.) y recursos que interactúan dialécticamente con el entorno.
- Se remarca la importancia de la calidad, dotación y orientación de las infraestructuras básicas y los servicios avanzados de apoyo a la producción existentes en el entorno territorial.
- Se rescata la importancia de los factores históricos, sociales, institucionales y ambientales sobre el proceso de transformación socioeconómica de un territorio.
- Se adoptan de nuevos modelos de organización y gestión en las organizaciones competitivas, donde se impulsa la flexibilidad y la descentralización operativa, favoreciendo la constitución de "unidades estratégicas" de actuación y negocios.
- Se priorizan acciones colectivas sobre las individuales y la importancia del establecimiento de redes horizontales, alternativas a las redes jerárquicas públicas y de mercado, que permitan y favorezcan la acumulación e interrelación más rápida de activos y destrezas especializados, faciliten una mejor información y percepción permanente de las señales del mercado, reduzcan los niveles de incertidumbre y los coste de transacción, presionen a las empresas para innovar e invertir y estimulan la dinámica empresarial (Vázquez Barquero, 1999 a y Albuquerque, 2000).

Amin (1996) cuando analiza el citadísimo caso italiano de los distritos industriales, remarca en ellos las interdependencias sociales e institucionales, las conexiones entre firmas e instituciones locales, que marcan la existencia de algo más que una simple aglomeración de empresas en una determinada industria o sector ⁹. Lo determinante allí, es la capacidad organizativa y la capacidad de innovación empresarial, que se convierten en las variables críticas sobre las que se asienta la fortaleza de los sistemas productivos locales, recordando aquella ya clásica explicación del desarrollo territorial de Giorgio Fua (1985) a partir de la “visión alargada” de la empresa (la empresa vinculada al medio) y del “factor organizativo-empresarial”, esto es, los incentivos territoriales a la organización del medio económico y a las iniciativas de los agentes económicos públicos y privados.

Al colocarse el eje sobre la importancia de los aspectos históricos, culturales, institucionales en los casos reconocidos de endogeneización del desarrollo, necesariamente se impone una restricción ineludible para pensar su replicabilidad; sin embargo, diferentes aspectos de su funcionamiento, resultan orientaciones de actuación sugerentes al momento de pensar políticas locales de desarrollo.¹⁰

De este modo, numerosas variables cualitativas que explican el desarrollo sobre la base de las capacidades locales, como la cultura de la innovación y el compromiso, las diversas formas de cooperación y aprendizaje, la capacidad tecnológica y emprendedora de las empresas, la flexibilidad de las organizaciones empresariales e instituciones, la capacidad institucional y el liderazgo decisonal público y privado, se convierten en aspectos clave a tener en cuenta, que deciden sobre la capacidad de reestructuración productiva y de crecimiento territorial.

⁹ Ferraro y Costamagna nos recuerdan cómo a partir de trabajos como los de Amin (1996), en la literatura contemporánea sobre los distritos industriales, el término de Marshall de **atmósfera industrial** adquiere un significado de características sistémicas: una detallada división de tareas a lo largo de la cadena de valor y de los servicios relacionados, la consolidación del distrito como centro de creación de conocimiento, inventiva, capacidad empresarial y aprendizaje dentro de un determinado sector industrial, y la densidad institucional (institutional thickness).

¹⁰ Como lo reconocen Quintar y Gatto (1992), al analizar en profundidad la experiencia de los distritos industriales italianos, que niegan la posibilidad de replicar ese tipo de experiencias en otras latitudes, aunque sí de considerar determinanas orientaciones de actuación.

A partir de este marco, se puede definir el DEL como un proceso reactivador y dinamizador de la economía local, que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos existentes en una determina zona es capaz de estimular el crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida¹¹.

Este proceso presenta al menos las siguientes características:

Desarrollo endógeno y capacidad para endogenizar oportunidades exógenos

Esta concepción implica un desarrollo, que aproveche los recursos y capacidades existente, capaz de extender en la mayor medida el progreso técnico a la totalidad del tejido productivo y empresarial del territorio, a fin de contribuir con ello a una mayor generación de empleo e ingreso y a un tipo de crecimiento económico mas equitativo, en términos sociales y territoriales, y mas sustentable, ambientalmente¹². Esto, sin embargo, no incluye la generación de condiciones internas que permitan aprovechar oportunidades que ofrece el medio externo, como la proximidad a áreas geográficas de alto dinamismo, la atracción de inversiones externas, etc.

El desarrollo no solo depende de políticas macroeconómicas

Este planteamiento significa que el proceso de un país, o grupos de países, no siempre se transmite a los diferentes territorios. Al contrario, es posible que en un país o en una región convivan zonas de gran progreso con otras deprimidas y sumidas en la pobreza.

En este contexto, es que hoy por hoy se debe reconocer la importancia del enfoque de Desarrollo Económico Local, como formula para la expansión de los procesos de crecimiento económico y democratización del desarrollo.

¹¹ Manual de Desarrollo Local, ILPES, 1998

¹² Francisco Albuquerque, 1997.

Territorios diferenciados y alternativas de desarrollo diferentes

Se hace necesario que, a partir de los territorios, que poseen características específicas y particulares, se planifique el desarrollo y se ejecuten las acciones necesarias, en virtud de los requerimientos y problemáticas que se detectan, entendiendo:

1. Que cada territorio, presenta especificidades en su problemática, difícilmente posibles de generalizar en políticas de desarrollo centralizadas.
2. Que cada territorio posee potencialidades y características económicas y sociales que lo diferencian de otros y que
3. Por lo tanto, se requiere generar intervenciones particulares y articulaciones entre los distintos agentes territoriales de desarrollo, públicos y privados, para generar las acciones necesarias locales.

1.1.4 Propósitos del Desarrollo Económico Local

El propósito del DEL, es mejorar las condiciones de vida de las personas.

Intenta responder a la pregunta ¿cómo puede vivir mejor la gente de la comuna? Y, por lo tanto, aunque el énfasis este dado por lo económico, su preocupación central es mejorar la calidad de vida. Su propósito es producir acciones con efecto multiplicador que generen mayor y mejor bienestar, mediante la dinamización de la economía local y la creación de puestos de trabajo en la comuna. Su impacto dependerá de cada realidad territorial y su contexto. Por ello, son los gobiernos locales los que se encuentran en mejores condiciones para identificar y conocer los problemas y potencialidades específicos de su territorio que afectan los factores claves del desarrollo¹³.

¹³ González, Raúl y Hidalgo, Luis. Desarrollo Económico Local: “Acción Municipal y Microempresa”. Programa de Economía del Trabajo, PET. Santiago, Chile 1995.

En definitiva, tiene como fin mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan un territorio determinado, bajo los siguientes principios:

- Competitividad, entendida como la manera de lograr mayor eficiencia en la producción de bienes y servicios a nivel local.
- Equidad en términos de la distribución de la riqueza territorial.
- Integración e interdependencia, en el sentido que si bien se trata de un desarrollo a nivel local, este tiene relación con un entorno económico, político y sociocultural.
- Flexibilidad, entendiendo que las políticas económicas y sociales desde una lógica de Desarrollo Económico Local, deben desenvolverse en un ambiente dinámico y cambiante.
- Concertación y cooperación entre los agentes territoriales públicos y privados.
- Sustentabilidad, garantizando beneficios económicos, sociales y ambientales tanto para las generaciones actuales como para las futuras.

1.1.5 ¿Desarrollo Económico Local en tiempos de Globalización?

Pareciera que existe una contradicción al hablar de los conceptos de Desarrollo Económico Local y globalización. El primero establece el espacio de lo local como escenario de las relaciones económicas y desde donde se resuelven las problemáticas económicas, tales como el empleo, la producción, etc. mientras que el segundo privilegia lo global como la condición de las relaciones económicas, posibilitando el intercambio de bienes y servicios en un mercado global, y la complementariedad e interdependencia económica entre los países. En la era global, los países se desarrollan en función de estos intercambios, complementariedades y dependencias.

Sin embargo, se ha avanzado en entender que la globalización es el contexto del Desarrollo Económico Local, es decir, que a partir de la globalización, lo local cobra más importancia para resolver materias de desarrollo económico, sobre todo cuando no todos los países y territorios están en las mismas condiciones para enfrentarla.

En este sentido, Albuquerque establece que el DEL es “un proceso de transformación de la economía y la sociedad local orientado a superar las dificultades y exigencias del ajuste estructural, en un contexto de creciente competitividad y globalización, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población local”.¹⁴

Como se observa, esta definición establece que el Desarrollo Económico Local es la alternativa para enfrentar los desafíos de la globalización, principalmente en los países en desarrollo, atendiendo a las exigencias del ajuste estructural que impone a estos países generar en su interior condiciones favorables que permitan mantener sus equilibrios macroeconómicos, reducir el tamaño del estado, etc.

Por otro lado, el economista uruguayo Arocena, nos indica “porque estamos en un proceso de globalización creciente en el mundo contemporáneo, más que nunca son importantes los referentes locales y regionales”¹⁵. Si bien, la globalización es un proceso que avanza, es prioritario que los territorios sean capaces de abordarla, fortaleciendo su identidad propia, generando estrategias de desarrollo desde lo local.

No es posible hablar de Desarrollo Económico Local, sin contextualizarlo en el mundo global. La globalización no implica uniformidad, es decir, que todos los países y territorios se comporten de igual manera desde el punto de vista socioeconómico, cultural y político, sino que a partir de sus especificidades, podrán relacionarse con otros hacia un proceso de intercambio e interdependencia.

1.1.6 La experiencia Chilena: Descentralización y Desarrollo Económico Local

La experiencia chilena en materia de descentralización es relativamente reciente. Si bien en nuestro país existe una división político – administrativa en términos de regiones, provincias y comunas, entendida como “la delimitación espacial que, clasificada en distintos niveles, marca la jurisdicción sobre la cual se desarrollan las

¹⁴ Francisco Albuquerque, exposición, Seminario Internacional Proyecto CEPAL GTZ, Sept. 2001

¹⁵ José Arocena, “El Desarrollo Económico Local. Aspectos teóricos, Condicionantes. Actores involucrados., Florida 1996.

decisiones y acciones del Sistema de Gobierno y Administración interior¹⁶ esto no necesariamente se ha correspondido con una descentralización económica y política.

En Chile, el proceso de descentralización en el marco de la modernización del Estado, ha implicado algunos pasos¹⁷:

- Generación de gobiernos regionales
- Aumento de la inversión pública de decisión regional, el gobierno de Frei logro pasar de un 21% al 37%.
- Generación de instrumentos financieros como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), las inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL) y las inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR).
- En avance en la definición de estrategias regionales y comunales (estrategias regionales de Desarrollo y Planes Comunales de Desarrollo PLADECO).
- Autoridades municipales elegidas por votación popular.
- Municipios con mayores responsabilidades (traspaso de Educación y Salud) y definición de la misión del municipio en el ámbito del Desarrollo Económico Comunal.

Actualmente, se están desarrollando esfuerzos desde el gobierno para impulsar un proceso de descentralización real, como mecanismo de profundización de la democracia, la modernización del Estado y un desarrollo integral como país, que involucre a las regiones y las comunas. El documento elaborado por el Ministerio del interior “El Chile Descentralizado que queremos: Un proyecto de Todos”, recoge los principales elementos de la política de descentralización, desde el punto de vista político – administrativo, dando mayores atribuciones a las regiones, y se presenta como punto de partida para iniciar un proceso de Desarrollo Económico Local, que promueva la competitividad regional y el fomento empresarial a nivel local.

¹⁶ El Chile descentralizado que queremos: un proyecto de todos. Doc. Trab. Ministerio del Interior, 2001

¹⁷ Sistematización Ranquil Chile: Una experiencia sobre la generación de condiciones para el Desarrollo Económico Local. Noelia Figueroa y Luis Cáceres, 2000.

La política de Descentralización¹⁸ que ha sido construida a través de un proceso participativo, considerando todos los estamentos a nivel de las distintas regiones, se plantea como objetivo general contribuir el desarrollo de Chile, reconociendo el papel que le cabe a los actores locales para “decidir y gestionar los asuntos propios de sus territorios, especialmente los relativos al desarrollo económico, social y cultural”¹⁹. A partir de este objetivo se puede apreciar que existe una visión intencionada de dar mayor autonomía a los territorios (sean regiones y/o comunas), para que desde allí se definan las políticas y programas de desarrollo pertinentes y coherentes con la vocación territorial, pasando desde una lógica centralizada, hacia una de desarrollo local.

Sin duda, que lo anterior requiere un cambio estructural en la forma de concebir y generar las políticas de desarrollo en el país. En este sentido, la política de descentralización plantea la necesidad de realizar reformas políticas – administrativas orientadas a desarrollar un Estado unitario descentralizado, modernizar la gestión del Estado a nivel territorial y establecer un sistema de financiamiento público más equitativo y autónomo a nivel territorial.

Por otro lado, si bien existe una división política administrativa en Chile, esta no necesariamente responde a características territoriales específicas, por lo que se plantea “adecuar la división política administrativa y su institucionalidad, incorporando las diversas formas de identidad territorial, reconociendo situaciones territoriales especiales y fenómenos urbanos en progresión”.²⁰

Además, esta política se orienta hacia el Desarrollo Económico Local, reconociendo la necesidad de potenciar las capacidades productivas y competitivas de los territorios y regiones en el país, para enfrentar el contexto de la globalización, Si bien en el documento mencionado, no se señalan específicamente los mecanismos con que se abordara este aspecto, claramente se requiere adecuar toda la institucionalidad pública

¹⁸ Idem

¹⁹ Idem

²⁰ Idem

de fomento económico, bajo un esquema de trabajo orientado hacia la complementariedad Inter - institucional, superando la sectorialidad, fortaleciendo la pertinencia territorial de los instrumentos de fomento, aumentando las capacidades técnicas y económicas a nivel territorial e los instrumentos de fomento, aumentando las capacidades técnicas y económicas a nivel territorial, puesto que lo que se busca en definitiva es insertarse en la economía mundial a través de regiones competitivas, lo que involucra todas las áreas de la acción estatal.

1.1.7 El programa Chile Emprende: Asociatividad para la Competitividad Territorial

La necesidad de buscar políticas que hagan más equitativa la distribución del ingreso, sosteniendo altas tasas de crecimiento, y continuar disminuyendo la pobreza, se ha instalado con mucha fuerza en la sociedad chilena. El crecimiento debe ir acompañado de una vigorosa expansión del empleo, señala, para que se distribuyan en forma más justa los frutos del desarrollo. Y sostiene que para crecer más y mejor, Chile deberá potenciar sus empresas de pequeña escala.

Chile Emprende ha impulsado una estrategia que apunta en este sentido. Su surgimiento, en el año 2001, se inscribió en el contexto de la búsqueda de nuevas alternativas que permitieran avanzar hacia la equidad. Y las primeras señales de avances en los territorios que aplicaron dicha estrategia, explican en parte, la decisión de institucionalizarlo que tomó el Presidente de Ricardo Lagos a fines de 2004.

El decreto presidencial emitido en ese entonces, amplió la base institucional del programa, sumando a los gobiernos regionales y otros actores institucionales, y le dio cobertura nacional. Durante 2005, Chile Emprende actuó en 27 territorios distribuidos en todas las regiones del país, alcanzando un total de 145 comunas, que representan un tercio de la población chilena.

Para el año 2006, se han incorporado cambios significativos en su estructura y administración, que tienden a fortalecerlo. En la ley de presupuestos se creó una glosa Chile Emprende, donde, por primera vez, se incluyen fondos de fomento productivo y

capacitación para ser aplicados con lógica territorial. Esto significa que en los territorios participantes, la inversión de los servicios públicos adscritos al programa, ya no será un acuerdo voluntario entre las partes, como lo fue en 2005. Los planes estratégicos de desarrollo económico que se construyen en las instancias público privadas territoriales, así como sus respectivos planes operativos anuales, ahora son vinculantes en términos presupuestarios.

Participación y desarrollo

En sus inicios, Chile Emprende fue impulsado por cuatro servicios públicos. El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), organismo público encargado de contribuir a la superación de la pobreza; el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (Indap), que se ocupa de apoyar a la pequeña agricultura campesina; el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec), cuya misión institucional es aportar a la competitividad de las micro y pequeñas empresas, y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence), cuyo objetivo es contribuir a aumentar la competitividad de las empresas y la empleabilidad de las personas.

De común acuerdo, promovieron la puesta en marcha de una estrategia sustentada en la generación de una nueva alianza entre públicos y privados, para desarrollar oportunidades con base en el potencial de las micro y pequeñas empresas y de los territorios donde éstas se desempeñan.

Esta nueva alianza entre públicos y privados, se expresó en el establecimiento de mesas de trabajo en los territorios, que tomaron el nombre de Consejos Público Privados. Una instancia en la que participan empresarios, sus redes y gremios; los/as alcaldes de las municipalidades involucradas o sus asociaciones territoriales; los/as directores regionales de los servicios públicos vinculados al fomento productivo y promotores de Chile Emprende.

A partir de la labor realizada por los consejos en torno a la construcción de alternativas de futuro, se han ido generando relaciones de confianza entre los/as

actores participantes. Se creó un ambiente institucional propicio para materializar la colaboración recíproca, donde cada actor aporta desde el ámbito de su misión institucional, en función de los resultados a lograr. Esta forma de trabajo ha permitido incrementar fuertemente el capital social en los territorios, de cuya existencia depende, en gran medida, la posibilidad real de crear prosperidad en la zona.

El desarrollo de oportunidades está dirigido a la exploración y gestión de posibilidades de negocios y empleo, en las cuales puedan insertarse las micro y pequeñas empresas (MIPE) y los/as trabajadores independientes.

Chile Emprende ha impulsado decididamente la salida de las MIPE a competir en los mercados, poniendo en valor la diversidad y lo identitario de las ofertas territoriales como factores de diferenciación y de competitividad en el mundo globalizado. Para lograr esta presencia en los mercados, se requiere tener acceso a información pertinente; estar en contacto con las redes donde se producen las conversaciones sobre negocios importantes; es necesario incorporar conocimiento y tecnología para mejorar la calidad y certificar los productos y servicios.

Es en este contexto, donde la alianza público privada adquiere sentido. Para los pequeños empresarios, competir sólo es posible a través de alianzas y cooperación. En esa línea, Chile Emprende apunta también a la articulación de los instrumentos que manejan las instituciones públicas en el ámbito regional.

En torno a las oportunidades detectadas, se ha impulsado la complementación de los apoyos estatales, en función de darles viabilidad para que se materialicen en nuevos y mejores negocios.

La operación en red por parte del Estado, para mejorar el desempeño de las unidades de pequeña escala con el fin de generar mayor bienestar en la sociedad territorial, responde a la lógica de poner en valor la acción pública como representación de la capacidad de resolver problemas de los ciudadanos.

El territorio es el lugar donde viven y trabajan las personas, se desempeñan las empresas y se materializan las políticas. Constituye la base para desarrollar el potencial de competitividad, a partir de sus recursos y de las características de su tejido económico, social y cultural.

Desde esa perspectiva, se convierte en el principal activo de desarrollo. Especialmente en esta era global, en que la competitividad se está dando cada vez más entre sistemas territoriales eficientes, con identidad, que entre Estados nacionales.

Desplegar ese potencial de competitividad, implica dotar al territorio y a sus actores de las condiciones y capacidades adecuadas para hacerlo. Capacidades y condiciones que son específicas y particulares, en función de la brecha a superar para que las MIPE locales puedan efectivamente aprovechar las oportunidades.

La actuación desde el territorio es lo que posibilita hacerse cargo de esas particularidades, por la mayor cercanía que existe entre autoridades, empresarios y ciudadanos. Esa participación “cara a cara” permite gestionar acuerdos y sellar compromisos específicos de acción, ajustados a los requerimientos que tiene cada territorio para la construcción de su proyecto de desarrollo. La condición de proximidad entre los/as actores, propia del espacio territorial, es lo que permite impulsar estos procesos emprendedores, y lograr que sus beneficios sean capitalizados por el territorio y sus habitantes.

Por otra parte, la materialización de las oportunidades depende también de la existencia en los territorios de entornos que faciliten su competitividad. Justamente, uno de los grandes esfuerzos que están haciendo los/as agentes públicos y privados que integran los consejos, está dirigido a la creación de estos entornos territoriales competitivos. Sin embargo, para acometer con éxito esta tarea, se requiere de la participación del conjunto del gobierno. Muchas de las decisiones que afectan significativamente la configuración del escenario territorial, en términos económicos, sociales y ambientales, se toman fuera del territorio. Por eso, es necesario que el

desarrollo económico territorial sea abordado en el marco de una cooperación concertada entre los diferentes niveles de la administración: territorial, regional y nacional. Una colaboración que la estructura organizativa de Chile Emprende facilita, a través de la relación entre los consejos, el gobierno regional y el directorio nacional.

La dimensión política

La concepción política implícita en la estrategia promovida por Chile Emprende, es que no basta el libre juego de las leyes de mercado para generar desarrollo con inclusión social. El país ha tenido un alto nivel de crecimiento económico sostenido en el tiempo y ha logrado reducir la pobreza desde el 39 al 19 por ciento en 15 años, a través de eficientes políticas sociales. Sin embargo, la desigualdad se mantiene.

La micro y pequeña empresa formal, que representa en torno al 98 por ciento de los establecimientos y proporciona más del 50 por ciento del empleo, tuvo una participación en las ventas al año 2003, de sólo el 12,9 por ciento. Un desempeño preocupante dado el peso social relativo que posee este segmento empresarial.

Si se suman las unidades económicas que operan en el sector informal de la economía, el número de MIPE existentes en Chile se sitúa entre 1,3 y 1,4 millones, incluidos en esta cifra los trabajadores independientes. Esto permite estimar que la mitad de los chilenos -7 millones 500 mil personas, incluyendo a los empresarios, sus trabajadores y sus familias-, viven de los ingresos que generan las micro y pequeña empresas.

Todas las cifras disponibles en el caso de Chile, muestran que el gasto social no puede operar como sustituto de otras políticas de desarrollo, en términos de alcanzar logros significativos en la reducción de las inequidades. Por tanto, se requiere de políticas públicas que permitan a sectores, actores y territorios que no se eslabonan automáticamente a las dinámicas exitosas del país, insertarse en su modelo económico crecientemente abierto.

En ese marco, la estrategia impulsada por Chile Emprende valoriza el lugar de las pequeñas empresas y de los productores independientes, por su aporte al empleo, su contribución a la generación de riqueza, y su “rol” en la democratización del emprendimiento, así como en la gestión territorial del desarrollo.

Es decir, se reivindica el papel de lo público en la creación de las condiciones de competitividad, en la conexión con los mercados y en el acceso a los centros del conocimiento. En esa línea, en la estrategia desplegada por Chile Emprende, se ha tendido a concentrar la acción del Estado en la construcción de entornos territoriales competitivos, entendiendo que dentro de ellos, dimensiones como la identidad y el capital social, juegan un papel decisivo.

Proyecciones y Casos Desatacados: Huasco, Litoral de los Poetas y Araucanía Andina

Los tres territorios mencionados corresponden a tres territorios que han participado en Chile Emprende desde sus inicios. En ellos se describe el proceso de implementación de la estrategia promovida por el programa para instalar una lógica de trabajo público privada, en la cual el sector público comparte sus decisiones.

Cada territorio, en función de sus características y las de los/as actores participantes, buscó sus propios caminos para aplicarla. Los avances y las debilidades difieren en cada caso investigado. Pero en todos ellos se verifican primeros resultados que han incidido en la sociedad territorial.

En Huasco, se ha contribuido a disminuir las altas tasas de desempleo, que han bajado del 22 al 11 por ciento². El Litoral de los Poetas ha logrado poner en valor su sector rural por largo tiempo olvidado, potenciando el rubro agropecuario como área de oportunidades: ya se han efectuado las primeras exportaciones de berries y de caracoles, éste último, un nuevo producto introducido en el marco del programa. Araucanía Andina se ha constituido en un nuevo y promisorio destino turístico nacional,

y cuenta con un sistema integrado de ordenanzas municipales para el desarrollo sustentable de la actividad.

Los Consejos Público Privados constituyen un efectivo espacio de concertación y participación ciudadana, que debe ser mejorado y fortalecido. Sin embargo, su funcionamiento ha permitido abrir una nueva conversación entre los/as empresarios de pequeña escala y el Estado. Una nueva conversación en torno a alternativas de futuro, que gradualmente ha ido adquiriendo mayor relevancia respecto al diálogo tradicional, centrado en demandas específicas de proyectos aislados o sólo referida a oferta instrumental.

Como también se desprende de los casos mencionados, los Consejos Público Privados requieren competencias y atribuciones que les otorguen mayor autonomía. En ese sentido, revisten gran importancia las recientes modificaciones a la Ley de Gobiernos y Administración Regional, en lo relativo a la ampliación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional para su aplicación a iniciativas de desarrollo económico, social y cultural; a la creación de Corporaciones de Desarrollo de carácter público privadas y a la participación de los sectores municipal y privado en Convenios de Programación.

El nuevo marco jurídico ofrece la posibilidad de que los Consejos Público Privados adquieran una forma legal que les permita administrar recursos y ampliar los soportes de gestión, así como acceder a financiamientos plurianuales para proyectos de mayor tiempo de maduración. Un requerimiento fundamental para no frenar el ritmo de los procesos territoriales en curso.

El grado de desarrollo alcanzado por esta institucionalidad territorial, permite avizorar la construcción de caminos para hacer más igualitario el acceso a las oportunidades, y crear más fuentes de empleo por esa vía. Ello se consigue con pequeños empresarios que se están transformando en actores de su propio desarrollo, aportando su iniciativa, su decisión de emprender y disposición a innovar y asociarse. Con la articulación de los organismos públicos que operan instrumentos y recursos de

fomento productivo. Con el establecimiento de nuevas alianzas entre públicos y privados, entre grandes y pequeñas empresas.

1.2 La importancia del desarrollo institucional para el desarrollo local.

1.2.1 La Estrategia de Desarrollo Local: competitividad sistémica y eslabonamientos productivos. Los Clusters.

En el enfoque del desarrollo local lo prioritario es la articulación productiva y social interna, a fin de aprovechar los recursos endógenos y las oportunidades externas. Pero las empresas están organizadas en agrupamientos o cadenas productivas de proveedores y clientes, de modo que resulta obligado identificar dichos eslabonamientos productivos, así como la localización territorial de los mismos, ya que la productividad y competitividad de las empresas no depende exclusivamente de los esfuerzos internos por mejorar la actividad productiva o de gestión, sino por la calidad de los agrupamientos o redes en que se encuentran las empresas, y la capacidad de impulsar innovaciones que posee el territorio donde se localizan las unidades productivas.

Por ello no es suficiente una política genérica de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, sino que se requiere una política activa y concertada de apoyo a la innovación y desarrollo empresarial desde los diferentes territorios. Hay que superar, por tanto, la tradicional aproximación sectorial, ya que las actividades productivas reales utilizan insumos procedentes de los diferentes sectores económicos. De ahí que la política de apoyo a la competitividad de las pequeñas empresas debe enfrentarse de forma integral y desde un enfoque territorial, no sectorial.

La estrategia de desarrollo económico local debe buscar, esencialmente, la diversificación del sistema productivo y la creación de nuevas empresas y empleo en el territorio, a partir de una valorización mayor de los recursos endógenos y el aprovechamiento de las oportunidades de dinamismo externo existentes.

La construcción de redes de cooperación empresarial a nivel territorial debe estimularse, mostrando la importancia de las mismas para mejorar las posiciones competitivas en los mercados. También deben incorporar objetivos relacionados con el desarrollo económico y la creación de empleo local, dando relevancia a la competitividad y la difusión de innovaciones. Estas actuaciones deben promoverse conjuntamente con los actores privados territoriales en cada ámbito local, y mediante formas flexibles de organización como son las oficinas o entidades de desarrollo local o regional.

Lo importante es entender el enfoque de la “**competitividad sistémica territorial**” ya que los territorios constituyen una matriz organizativa de las variables que deciden sobre la capacidad de enfrentar la reestructuración productiva y el desarrollo local, como son: la introducción de innovaciones en el sistema productivo local; la formación de recursos humanos según las necesidades detectadas en el sistema productivo local; la capacidad innovadora y emprendedora de las empresas locales; la flexibilidad de las organizaciones institucionales locales y el funcionamiento de redes locales de actores públicos y privados dentro de una estrategia de desarrollo territorial.

En definitiva, los importantes cambios en la esfera económica propios de la actual fase de reestructuración tecnológica obligan a incorporar adaptaciones sociales e institucionales así como nuevas formas de regulación, entre las cuales cabe citar las mayores funciones que corresponde a las administraciones locales y estatales dentro de la administración pública.

Con ello se trata de avanzar, igualmente desde el tradicional enfoque basado en las políticas regionales para la corrección de los desequilibrios territoriales, a otro enfoque que pone su énfasis principal en cómo impulsar las capacidades de desarrollo local en cada ámbito territorial. Este cambio desde la esfera distributiva a la esfera productiva local en cada región o ámbito territorial supone, en esencia, el abandono de la lógica del subsidio por el impulso de actuaciones emprendedoras locales. Ello no implica la eliminación de las actuaciones compensatorias, pero ellas quedan

únicamente como elemento adicional o de emergencia, no como principal eje de políticas.

Desde el lado empresarial se advierte igualmente el avance de los procesos de descentralización productiva y funcional, con aumento de la externalización y la subcontratación de tareas anteriormente interiorizadas por las empresas. Estas formas nuevas de organización empresarial han contribuido a aumentar el peso de los servicios, transformando parte de las actividades manufactureras anteriormente interiorizadas en las empresas en toda una red de subcontratación de servicios prestados por empresas externas. Todo ello hace a los sistemas productivos mucho más difusos, esto es, con capacidad mucho mayor para desplegarse territorialmente.

Por otra parte, en el ámbito de la política económica se constata crecientemente la limitación de las políticas sectoriales, ya que lo importante es el grado en que los diferentes procesos incorporan innovaciones tecnológicas y organizativas, en suma, componentes de información estratégica o conocimiento. La clásica distinción sectorial entre primario, secundario y terciario no recoge las circunstancias de los procesos económicos reales, los cuales incorporan componentes de los diferentes sectores. Por ello es preciso incorporar un análisis en términos de “clusters” o agrupamientos territoriales de empresas alrededor de determinados segmentos productivos relevantes ya que no compiten los sectores o países de forma agregada ni las empresas aisladas, sino los territorios y las redes construidas alrededor de los respectivos “clusters” de empresas.

El enfoque territorial permite, pues, dar a cada situación concreta un tratamiento adecuado según sus recursos, circunstancias y capacidades potenciales de desarrollo. Desde esta perspectiva, la política de desarrollo local es, por consiguiente, un planteamiento más flexible en la gestión pública ante los problemas derivados de la reestructuración productiva y la necesidad de adaptarse a las nuevas exigencias en los distintos territorios. Supone, también, una forma de encarar los problemas del desempleo, abandonando la anterior visión que hacía depender la generación de empleo de las políticas de crecimiento económico sin tener en cuenta los efectos

destructores netos de empleo de la incorporación de tecnologías intensivas en capital. Las políticas activas de empleo requieren igualmente un planteamiento territorial proactivo propio.

1.2.2 Institucionalidad para el desarrollo económico local: generar entornos innovadores.

Tal como afirma Albuquerque (1999), la coordinación de los diversos agentes que operan en el territorio es la primera condición de éxito de las iniciativas locales en favor del desarrollo y de la gestión pública metropolitana.

Siendo los poderes públicos locales los garantes y promotores de la cohesión del territorio²¹. La ausencia de iniciativas públicas para fomentar el desarrollo productivo, no se explica únicamente por la crisis económica, sino, fundamentalmente, por la falta de coordinación entre las diversas administraciones públicas.

El nuevo pensamiento institucional (North, 1993) plantea que las barreras al desarrollo aparecen, frecuentemente, como consecuencia de las carencias y el mal funcionamiento de la red institucional, que dificulta cualquier intento o estrategia de desarrollo. Por ello, resulta de vital importancia para comprender las dinámicas de un territorio, en este caso metropolitano, analizar la densidad institucional de los mismos.

La presencia de una sociedad articulada, con "densidad institucional" (Amin & Thrift, 1995) suele ser entendido como un símbolo de mayor capacidad territorial para el desarrollo. La densidad institucional habla de una serie de instituciones de distinto tipo (multiplicidad y complementariedad), y marcan la existencia y desarrollo de una cultura del compromiso y la colaboración y de un conjunto de creencias que permiten llevar

²¹ ALBUQUERQUE LLORENS, F.: "*Desarrollo económico local en Europa y América Latina*", Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1999, pag. 87.

adelante un determinado destino común. Por ende, este concepto hace referencia a la importancia que reviste el análisis de los niveles de interacción que propicien la cooperación y el intercambio (Ferraro y Costamagna, 2000). La confianza en las relaciones interpersonales e interinstitucionales, es ahora un factor reconocido como de crucial importancia para el desarrollo.

Según Albuquerque²², la promoción del desarrollo económico local en América Latina y el Caribe necesita, pues, el fortalecimiento institucional para la cooperación pública, privada y comunitaria, como condición necesaria para crear ambientes territoriales innovadores.

En palabras de Arocena²³, desde el punto de vista de la iniciativa local, la superación de la tradicional debilidad de las instituciones locales será un cambio cualitativo, que abrirá nuevos caminos al desarrollo.

En definitiva, está clara la importancia de implicar a los agentes locales en los procesos de desarrollo local, ya que directa o indirectamente, son los promotores y ejecutores de las iniciativas de fomento. Sin embargo, esto por sí solo no asegura que las iniciativas que se planteen se lleven a cabo: puede existir un fuerte voluntad por parte de los agentes que participan, pero también debe existir un marco de acción a nivel local, que permita conseguir los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para llevarlas a cabo.

²² Albuquerque, F. 2001. Principales enseñanzas y recomendaciones de política. En G. Aghon, F. Albuquerque y P. Cortés Desarrollo Económico local y Descentralización en América Latina. CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.

²³ Arocena, J. 1997. Globalización, integración y desarrollo local, apuntes para la elaboración de un marco conceptual. Revista persona y sociedad, ILADES, Chile.

1.3 La institucionalidad del Desarrollo Económico Local

Desde principios de los años ochenta, en Europa, se produce un profundo cambio en la política económica, cuando los actores locales y regionales inician acciones encaminadas a incidir sobre los procesos de crecimiento de las economías locales. Se inicia, así, la política de desarrollo local que constituye una respuesta de las comunidades locales a los desafíos que presentaba el cierre de empresas, la desindustrialización y el aumento del desempleo.

Las ciudades y regiones de Europa, a finales de los años setenta, y, a principios de los años noventa, las de Latinoamérica se presentan ante la necesidad de reestructurar sus sistemas productivos para hacer frente al aumento de la competencia y a las nuevas condiciones que presentan los mercados, mediante la introducción de los cambios organizativos, tecnológicos, productivos y comerciales que las hicieran más competitivas. Ante la pasividad de las administraciones centrales, los actores locales, de forma espontánea, tratan de impulsar y controlar los procesos de ajuste, lo que dio lugar a la política de desarrollo económico local (Vázquez Barquero, 1993 y 1996).

Los estudios realizados sobre la política de desarrollo local en Europa (Bennet, 1989; Stöhr, 1990) y los que en estos momentos se están realizando en América Latina (Albuquerque, 2001), muestran que la respuesta local al aumento de la competencia pasa por la definición y ejecución de una estrategia de desarrollo, instrumentada a través de acciones que persigan los objetivos de aumento de la productividad y competitividad del sistema productivo, de mejora en la distribución de la renta y de mantenimiento de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural.

Estas acciones son de carácter muy diverso. Pero el rasgo que mejor caracteriza la política de desarrollo local es que las iniciativas locales se proponen incidir sobre los factores determinantes del proceso de acumulación de capital. Uno de los ejes principales de las políticas de desarrollo local es la difusión de las

innovaciones y el conocimiento, como puede comprobarse en las iniciativas que funcionan en territorios con dinámicas productivas y niveles de desarrollo muy diferentes. Así en Bari, una ciudad con tradición industrial en el Mezzogiorno, que ha pasado por un fuerte procesos de ajuste productivo, se creó en 1984 el parque tecnológico Tecnópolis CSATA. Entre sus actividades se puede destacar la transferencia de tecnología, la investigación aplicada a la automatización industrial, la prestación de servicios innovadores a las empresas, la asistencia técnica a las empresas locales y la formación de trabajadores cualificados.

Lo mismo ocurre en entornos desarrollados, como en la región de Upper Austria o en las áreas rurales más periféricas, como en la Sierra de los Cuchumatanes de Guatemala. En la región de Upper Austria se creó en 1987 el Software Park Hagenberg, un centro tecnológico en el que colaboran laboratorios de investigación, empresas y colegios tecnológicos. Entre sus actividades destacan la asistencia técnica a la innovación, las facilidades a la investigación y la formación. Además, funciona como un centro de incubación ya que muchas de las nuevas empresas son "spin-offs" de proyectos de investigación anteriores. El parque se financia con el presupuesto de la universidad y con contratos de investigación.

En la Sierra de los Cuchumatanes (Cifuentes, 2000), para lograr la transformación de explotaciones agrarias de subsistencia en explotaciones orientadas al mercado se han ido introduciendo, durante la última parte de los años noventa, cambios en los procesos productivos, por ejemplo mediante la aplicación de técnicas modernas de reproducción y de alimentación del ganado ovino y la mejora del paquete tecnológico que permitió reconvertir la producción de café natural en café orgánico aumentando el rendimiento de las explotaciones y la calidad del café, así como el rendimiento y la calidad de las explotaciones hortícolas.

La creación y expansión de las empresas y la formación de redes constituye, por otro lado, uno de los objetivos de las organizaciones intermedias e iniciativas locales. Un buen ejemplo de la respuesta local a los cambios del entorno y de adaptación a las nuevas necesidades y demandas de las empresas es el de Barcelona Activa, la agencia

de desarrollo local del Ayuntamiento de Barcelona, creada en 1986 para cumplir las funciones de incubadora de empresas. In 1999, Barcelona Activa desarrolló una plataforma telemática para empresarios y pequeñas empresas de Barcelona. Este programa impulsa la creación y desarrollo de empresas mediante asistencia técnica "on line", la promoción de la cooperación entre empresas, el apoyo a la difusión de la innovación y el conocimiento entre las empresas de la red, y el estímulo al aprendizaje a través de las nuevas tecnologías.

En el Gran ABC, un polo industrial tradicional del Estado de Sao Paulo en Brasil a partir de 1997, se pone en marcha un conjunto de iniciativas dirigidas a crear nuevas empresas y mejorar la capacidad empresarial y organizativa de la región, mediante la creación de un Fondo de Aval (cuyo agente financiero es la Caixa Económica Estadual) que permita la mejora de la financiación de las pequeñas y micro empresas, la revitalización de actividades como el mueble a través de la creación de un Centro de Diseño o el apoyo a nuevas actividades. En la Provincia de Buenos Aires, Argentina, surge, en los años noventa, el Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense, con el fin de diseñar, promover y ejecutar iniciativas para la capacitación empresarial y para la provisión de servicios reales a las pequeñas y micro-empresas. La instrumentación se realiza a través de una red de Centros Locales, que son los que proporcionan los servicios a las empresas locales según las necesidades de cada territorio.

La articulación del territorio y lograr rescatar las economías externas ocultas en la ciudad es el objetivo de iniciativas que se instrumenta a través de los planes estratégicos y de urbanismo, como muestran el Plan Bilbao Metropoli-30 que pretende la revitalización de la región Metropolitana de Bilbao, el plan de "Reorganización del Transporte de la Región de Munich", que pretende su modernización y la mejora de la coordinación de la red de transportes de la región metropolitana, o el Plan Estratégico Bogotá 2000 y el Plan Estratégico de Córdoba en Argentina (Berg et al. 1999; Borja y Castells, 1997). Además, la preocupación por el desarrollo sostenible ha llevado a las ciudades a desarrollar proyectos imaginativos como en Curitiba, Brasil, en donde, recientemente, se ha lanzado un proyecto que trata de integrar acciones de infraestructura urbana (construcción de una vía de circulación entre catorce barrios de

la periferia de la ciudad) con iniciativas de negocios basadas en equipamientos (barracones comunitarios) en los que la población puede instalar micro-empresas y pequeñas empresas con el apoyo de los servicios que se prestan a través de la formación profesional y empresarial.

Por último, uno de los rasgos característicos de la Política de Desarrollo Local de Rafaela, en Argentina, es el desarrollo institucional en la ciudad (Costamagna, 1999). Durante los años noventa la sociedad civil y las organizaciones públicas y privadas han creado un conjunto de nuevas instituciones que han facilitado la gobernación de la ciudad a través de acuerdos en el campo económico, político y social. Además, se ha fortalecido la confianza y cooperación entre las empresas e instituciones, lo que ha favorecido el desarrollo de las redes locales, y ha contribuido al aumento de la competitividad de las empresas. En definitiva, la mejora del entorno institucional ha contribuido a reducir los costes de transacción de todo tipo e impulsa el proceso de desarrollo económico y social.

Por su parte en Chile, el Municipio, órgano autónomo encargado de la administración local, debe “satisfacer las necesidades de la comunidad y asegurar su participación en el progreso económico y cultural de las respectivas comunas”²⁴. Además, como orientador y organizador de las políticas sociales a implementar en la comuna le compete entregar las herramientas necesarias para facilitar las condiciones de progreso, para que la comunidad, como actor involucrado en la actividad económica local, genere nuevos polos de desarrollo al interior del área geográfica local.

En este contexto, las municipalidades, como entes encargados de la administración social y económica del territorio local, lenta, pero progresivamente, han comenzado a tener un rol activo en el fomento productivo y el desarrollo económico local, instadas por las sucesivas demandas de la comunidad y por el proceso de descentralización de la gestión pública que las ha llevado a desarrollar competencias y responsabilidades respecto de la producción local, el trabajo y el empleo.

²⁴ Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Artículo 1°

El desarrollo económico debería permitir, orientar y focalizar los recursos de la comuna en la creación de empleo y el crecimiento económico. Conduciría a incrementar el nivel de ingresos y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la comuna. Que sea el municipio, quien adopte su implementación, lo dan las ventajas que éste posee para implementarlo, como por ejemplo, el conocimiento de las necesidades, recursos y características de las comunas; la posibilidad de implementar programas de gran cobertura en forma descentralizada; toma en cuenta los puntos de vista y moviliza recursos de toda la comunidad²⁵. Además, se debe considerar que las políticas implementadas por los municipios tienen la capacidad de redescubrir e impulsar las potencialidades existentes en el tejido empresarial y económico comunal²⁶

1.3.1 Articulación público-privado: La Agencia de Desarrollo Local y la Corporación de Desarrollo en la experiencia chilena.

El concepto de Agencia de Desarrollo tiene su origen en la experiencia española asociada al Fomento Productivo en zonas en crisis económica durante la década de los 80. A partir de la depresión económica de algunas comunas, surge la temática del Desarrollo Económico Local, cuyo postulado principal, como ya lo mencionamos, es que los territorios cuentan con recursos y capacidades endógenos capaces de movilizar por los actores territoriales locales, es decir, sostiene que los territorios, comunas o grupos de comunas, son capaces de impulsar iniciativas de desarrollo a partir de un diagnóstico y planificación estratégica concertados entre el gobierno local y el tejido empresarial.

Bajo este postulado se crean las Agencias de Desarrollo, principalmente orientadas a canalizar servicios y apoyos a la base productiva, desde la lógica de la cooperación público-privada para el desarrollo de un determinado territorio.

²⁵ Proyecto SACDEL Federación de Municipios de Canadá “El municipio: promotor del Desarrollo Económico Local”. CELCADEL. Quito, Ecuador 1991.

²⁶ Francisco Alburquerque. “Metodología para el desarrollo económico Local”. Ilpes 1996.

Desde esta institucionalidad se pretende impulsar al menos las siguientes acciones:

- Fomentar la articulación de los distintos agentes institucionales que intervienen en el territorio de manera que todos los esfuerzos en materia de fomento productivo se coordinen y canalicen en función de las proyecciones para el desarrollo económico.
- Proponer estudios y proyectos, en función de los planes que se proponga la Agencia y gestionar fuentes de financiamiento.
- Entregar información, orientación y asesoría en los ámbitos de la producción, acceso tecnológico, comercialización y mercados y de oportunidades de instrumentos de apoyo para las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Promover la cooperación entre las organizaciones económicas de la comuna.
- Fomentar nuevas iniciativas empresariales.

En Chile, si bien en los últimos años se ha promovido el enfoque de desarrollo local como parte de las estrategias de desarrollo y muchos municipios han emprendido la creación de oficinas de fomento productivo, existe una escasa experiencia en materia de creación de Agencias de Desarrollo que signifique cooperación y coordinación efectiva entre los sectores público y privado, es decir, donde efectivamente participen y trabajen en conjunto el municipio y el sector privado representado por el tejido empresarial, para el desarrollo económico de una comuna determinada.

La Municipalidad de Santiago es la excepción, ya que a fines de la década del ochenta y principios de los noventa, creó dos corporaciones, basadas principalmente en la experiencia española, y que podríamos denominar Agencias de Desarrollo.

Una de ellas es la Corporación para el Desarrollo de Santiago, creada el año 1986, que es administrada como una institución privada sin fines de lucro y es presidida por el alcalde de Santiago. Sus objetivos principales son organizar, promover, planificar, coordinar y ejecutar proyectos para el desarrollo urbanístico, económico y social de la comuna.

Esta formada por diversas instituciones privadas de Santiago tales como El Metro S.A., Colegio de Arquitectos, Cámara de Comercio de Santiago, cámara Chilena de la Construcción, etc.

La segunda es el Centro de Desarrollo Empresarial SANTIAGO INNOVA, que es una corporación privada sin fines de lucro, creada el año 1991, por iniciativa de la municipalidad de Santiago.

Su misión es fomentar y apoyar la consolidación y desarrollo de las empresas de Santiago, mediante la entrega de servicios directos así como la coordinación con otros organismos e instituciones para beneficio de sus clientes que son la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Los servicios que presta son:

- Incubación o Creación de Empresas
- Entrenamiento y capacitación empresarial
- Asistencia Técnica o Gestión de Negocios
- Proyectos Tecnológicos y producción limpia

Esta corporación es presidida por el Alcalde de Santiago y forman parte diversas personalidades del mundo empresarial.

Existen dos iniciativas que están avanzando en la formación de Agencias de Desarrollo en la región del Bio Bio:

- Una es la Agencia de Desarrollo el Secano, que avanza básicamente a la unión de una serie de municipios que comparten dinámicas similares ubicados en el secano interior.
- Otra, es la Agencia de Desarrollo de Ranquil, que se orienta a la generación de una institución conformada por el municipio local y la organizaciones de microempresarios y productores agrícolas de la comuna, con el objetivo de

canalizar recursos para el fomento productivo y contar con una plataforma de servicios para el desarrollo de la micro y pequeñas empresas de la comuna.

Sus objetivos son:

- Recoger y canalizar las demandas de la base productiva en materia de fomento.
- Apoyar y facilitar la misión del municipio respecto del desarrollo económico de la comuna (permitiendo la canalización directa de recursos e iniciativas de fomento.
- Coordinar recursos y esfuerzos del sector privado y publico.

Además, la agencia de Desarrollo se configura como institución mixta con vocación publica, sin animo de lucro, en la que el municipio, productores y empresarios generan y coauspician iniciativas de desarrollo económico y que es eficiente y menos burocrática, ya que es posible manejarla como una institución privada, al poseer la figura jurídica de corporación.

Como se ha planteado en diversas ocasiones, n el marco legal chileno,²⁷ la municipalidad se ve obstaculizado para invertir recursos, dinero o profesionales en los espacios privados. El Estado chileno se caracteriza por tener muchas entidades fiscalizadoras con atribuciones delimitadas, hecho que por un lado favorece la claridad y transparencia de los presupuestos estatales, pero por otra parte frena el avance de los procedimientos realizados. Si bien, en la década de los ochenta, se transfirió a las municipalidades algunos recursos y competencias, no hubo un traspaso de mayores atribuciones para que ellas pudieran gestionar con mayor autonomía. Esto conduce a una falta de agilidad del aparato público local en relación a las demandas del sector privado.

²⁷ Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de la República de Chile.

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

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

En este marco, el tema del desarrollo territorial local cobra gran relevancia. Y un modo muy eficaz de generar desarrollo es mediante la concertación de actores diversos que aporten a la alianza según sus intereses y fortalezas particulares. Pero, ¿cómo generar un espacio de encuentro, compuesto por agentes tan diversos, garantizando su perdurabilidad? El hecho de materializar estas instancias en organizaciones como las corporaciones para el desarrollo permite reunir a interlocutores identificables en vez de atender a demandas aisladas y generar en sus miembros un mayor compromiso y una mayor constancia. Además, por ser de derecho privado, las corporaciones pueden donar y recibir fondos y así mismo realizar todas las transacciones que un organismo municipal no puede realizar, pero además gestionando con un ritmo más cercano al de la empresa privada.

Como muy bien lo plantean Dooner y Parra²⁸ en su Estudio de Casos sobre las Corporaciones para el Desarrollo Local de Santiago y Huechuraba, “se pueden extraer algunas lecciones que pueden aportar para iniciativas futuras de este tipo”:

- **Capacidad de liderazgo**

En primer lugar, es requisito central que el proceso sea dirigido por un actor con capacidad de liderazgo, ya sea una persona o una institución. Se requiere de un líder con amplitud de visión, con capacidad técnica, de convocatoria y de persuasión.

- **Presencia del sector público**

No es condición necesaria ni suficiente que la iniciativa provenga del sector público. Sí se requiere que el sector público marque una presencia central durante el proceso tanto para cumplir la función de controlarlo y regularlo, como para representar en la alianza los intereses y objetivos de la Comuna.

- **Políticas y resultados de largo alcance**

Un elemento favorable para estas experiencias es la permanencia por un periodo considerable de las mismas administraciones locales. Tanto el alcalde de Santiago como la alcaldesa de Huechuraba se han mantenido en la alcaldía por casi una década. Esto les ha permitido proporcionar a sus políticas y programas una continuidad y así como también, ser testigos de algunos de los resultados concretos del proceso.

- **Institucionalización del Proceso**

Sin embargo, también es crucial que se genere una institucionalización que con el tiempo le otorgue al proceso independencia respecto de las figuras que detentan los cargos, de modo que el proceso se reproduzca y se mantenga más allá de la permanencia de sus líderes.

²⁸ DOONER, CECILIA Y PARRA CONSTANZA Corporaciones Para El Desarrollo Local: Nuevas Experiencias De Concertación Público-Privada. Estudio de Casos en las Comunas de Santiago y Huechuraba (Área Metropolitana De Chile), Julio 2000

- **Coordinación entre la municipalidad y las Corporaciones**

Para lograr una coherencia en los objetivos y en las acciones realizadas y evitar contradicciones en ellas, es vital que exista una coordinación adecuada entre la administración local y el mecanismo de concertación. En los dos casos estudiados, la incorporación de autoridades municipales en la presidencia de las Corporaciones garantizaba una conexión directa entre ambas entidades.

- **Priorización de objetivos**

Al momento de planificar, es necesario tener la capacidad de priorizar objetivos. Puesto que las problemáticas en la realidad son múltiples y que no es posible abordarlas todas, se debe definir claramente los ejes prioritarios que guiarán la acción, aunque ello implique descartar objetivos también legítimos.

- **Capacidad comunicacional**

Se debe tener capacidad comunicacional, para la difusión de los objetivos planteados y de los logros alcanzados tanto hacia la municipalidad como hacia la sociedad civil.

- **Recursos importantes pero no indispensables**

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

- **Clima de cooperación**

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

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

Es fundamental mantener la neutralidad partidaria en el proceso de concertación. En ese sentido, la alianza debe trascender la dimensión política para permitir la articulación de actores provenientes de distintos sectores. Ello requiere de un pacto político, ya sea explícito o implícito, donde los objetivos finales no pertenecen a una ideología sino a un territorio. No es proyecto de un partido político, sino del “Partido de la Comuna”.²⁹

- **Adaptación y flexibilidad**

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

- **Resolución abierta de conflictos**

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

²⁹ Entrevista a Jaime Cataldo, Ex Director CDS (Mayo de 1999)

CAPITULO II

ASPECTOS METODOLOGICOS

2.1 Metodología: Estrategias y técnicas de investigación

Este Proyecto de Tesis se enmarca dentro de un Estudio de Caso de tipo cualitativo y, desde un punto de vista metodológico, abordará su objetivo a partir de las siguientes estrategias y técnicas de investigación:

- Investigación documental
- Entrevistas individuales a informantes clave de los ámbitos político, empresarial y universitario

Variables fundamentales a estudiar:

- Contexto normativo institucional
- Actores del desarrollo económico local
- Organizaciones actualmente existentes y sus características
- Acciones de estas organizaciones orientadas hacia el desarrollo económico local
- Relación entre los actores: Acciones conjuntas
- Predisposición de los actores a fomentar el desarrollo económico local
- Predisposición de los actores a fomentar y concretar una institucionalidad del desarrollo para la comuna de Puerto Montt

Instrumentos a utilizar:

Como lo plantean Canales y Peinado³⁰, “la investigación cualitativa no trabaja con la selección de alternativas, sino con juegos de lenguaje abiertos a la irrupción de la información”. Se trata de abrirse al surgimiento de lo nuevo y diferente, así como a la

³⁰ Delgado, J. & Gutierrez J.1994: Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales. Editorial Síntesis, Madrid

calidad de “agente social” de cada individuo que lo hace no asimilable, estadísticamente hablando, a otro.

En el marco de las técnicas e instrumentos cualitativos, se utilizó una que corresponde a la más tradicional de la metodología cualitativa (R. Bogdan, 1990)³¹, como es, la aplicación de entrevistas semiestructuradas a informantes clave.

A partir de la definición nominal y operacional de las variables a medir, se estableció una pauta de entrevista semiestructurada para obtener la información requerida de los actores definidos: autoridades políticas locales, sector privado y universidades.

³¹ R. Bogdan, 1990: Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados. Ed. Paidós, Buenos Aires.

CAPITULO III

ESTUDIO DE CASO: LA COMUNA DE PUERTO MONTT, CHILE.

3.1 La Región de Los Lagos y el crecimiento económico de la Comuna de Puerto Montt.

3.1.1 La Región de Los Lagos

La Región de Los Lagos tiene una superficie de 67.013 Km (9,2% de la superficie de Chile Continental) y se localiza aproximadamente entre los 39°30' y 43°40' de latitud sur, abarcando territorio continental e insular (Isla Grande de Chiloe y archipiélagos de islas interiores). Su capital regional es Puerto Montt, que se encuentra a una distancia de 1.026 km. al sur de Santiago. La población según el censo de 2002 alcanza a un total de 1.107.388 habitantes, equivalentes al 7,1% del total nacional. De la población total el 61% es urbana y el 39% rural; la densidad de población de la región es de 14,2 hab/km².

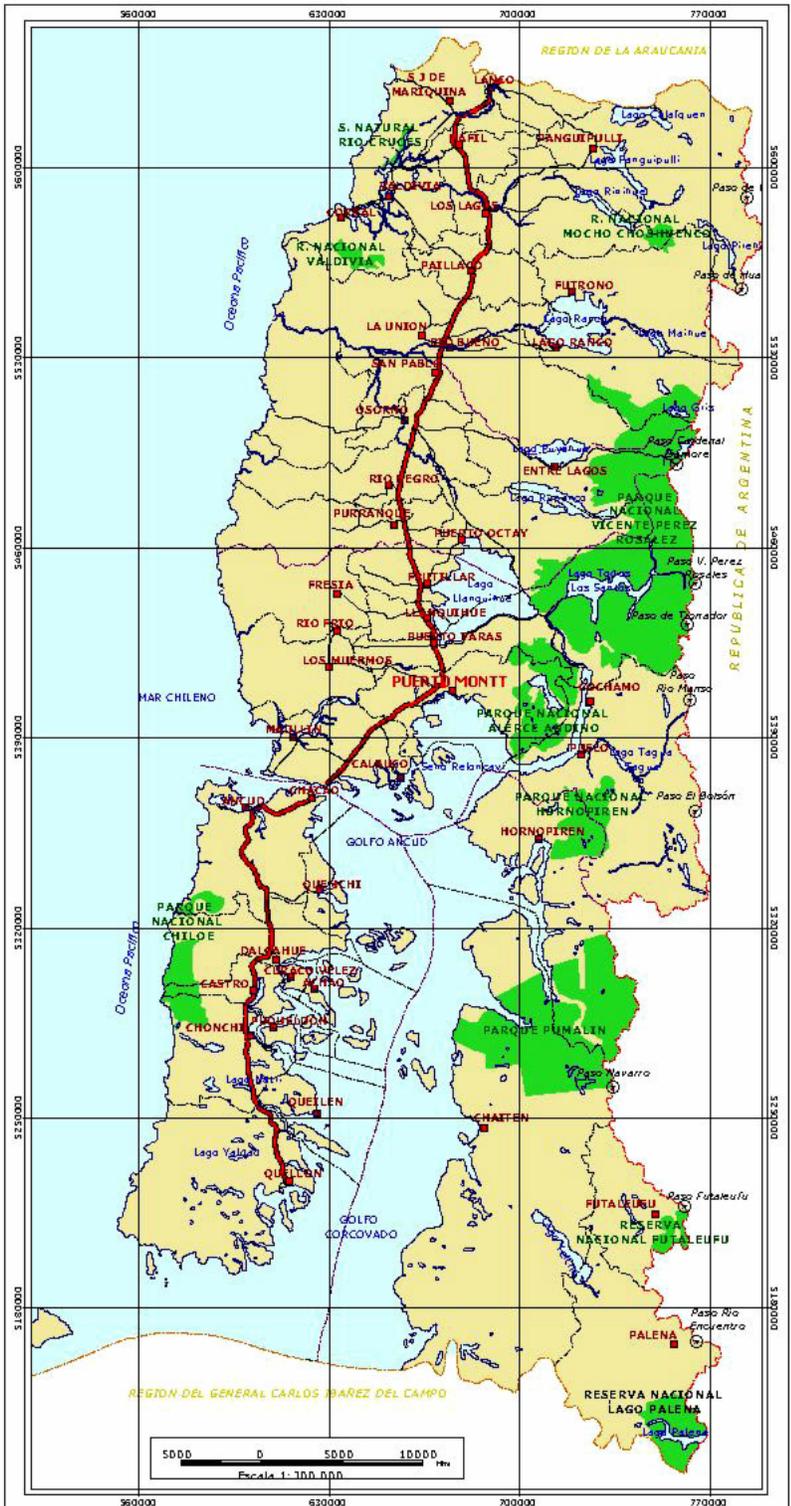
Con respecto al relieve, es posible distinguir dos grandes sectores, separados por el Canal de Chacao. El sector norte, que corresponde a las provincias de Valdivia, Osorno y Llanquihue, se caracteriza por el predominio de la depresión intermedia, ubicada entre la Cordillera de la Costa y Cordillera de los Andes. En el sector sur, dicha depresión se encuentra sumergida en el mar, dando origen a gran cantidad de islas, fiordos y canales que conforman el Archipiélago de Chiloé, donde la Cordillera de la Costa se presenta bajo la forma de lomaje suaves que caracterizan el paisaje de esta provincia. Palena, la más austral de las provincias de la Región, está conformada básicamente por la Cordillera de los Andes.

El clima es templado lluvioso, las temperaturas varían en rangos moderados, suavizadas por la presencia de grandes masas de agua; los índices de pluviometría aumentan de mar a cordillera, con valores que oscilan, según la zona, entre los 1.600 mm./año a 2.500 mm./año, con precipitaciones durante casi todo el año.

Por otra parte, la región dentro del emplazamiento nacional cuenta con una gran variedad de atractivos naturales, todos ellos próximos a importantes áreas urbanas que facilitan su futuro desarrollo turístico y que diversifican la oferta dentro del contexto geográfico y productivo. Aunque el producto turístico regional posee grandes y desarrollados competidores, éste goza de una gran ventaja: se dispone de vastas extensiones de territorios aún vírgenes donde el mar el bosque, el lago y la montaña se encuentran en una relación de proximidad tal, que es factible unirlos en pocas horas, a través de circuitos turísticos integrados con el atractivo adicional de contar con una interesante base de desarrollo histórico-cultural.

Su organización administrativa comprende cinco provincias y 42 comunas: las provincias son: Valdivia con el 27,5 % de la superficie regional, Osorno con el 13,8%, Llanquihue con el 22,2%, Chiloé con el 13,7% y Palena con el 22,8% y cuarenta y dos comunas.

CARTA BASE REGION DE LOS LAGOS



ILUSTRÉ
MUNICIPALIDAD
DE PUERTO MONTT

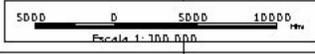


SYMBOLOLOGIA

- ⊙ Pasos Fronterizo
- Ciudades
- Limite Comunal
- Limite Internacional
- Limite Provincial
- Limite Regional
- Camino Principal
- Longitudinal Sur
- Lagos - Lagunas Y Mar
- Rios Y Esteros
- Areas Protegidas

Fuente Información:
CONAF, 2003 Cartografía Areas
Silvestres Protegidas
Corporación Nacional Forestal,
Municipalidad Puerto Montt.
Elaboración Digital
Municipalidad De Puerto Montt
San Felipe N°80
Puerto Montt

Datos Geodésicos:
Datum 1956
Datos Cartográficos:
Proyección Universal Transversal
De Mercator U.T.M.



Valdivia

Situada en el norte de la región de Los Lagos que se extiende desde la cordillera de los Andes hasta el litoral.

La provincia tiene una superficie de 18.429,5 km² y cuenta con una población de 356.396 habitantes (según CENSO 2002).

La cordillera andina presenta un acusado vulcanismo (destacan los volcanes de Villarrica y Choshuenco), escasa altitud y una gran erosión glaciaria; a continuación se halla la depresión Intermedia, en cuyo límite es posible encontrar una serie de lagos originados por fenómenos glaciares, entre los que destacan Villarrica, Calafquén, Panguipulli y Ranco; la depresión Central aparece muy erosionada y ondulada; la cordillera de la Costa apenas resalta en esta zona, dando paso a planicies litorales de alguna importancia.

El clima es marítimo templado frío lluvioso, con un promedio de 3.000 mm de precipitaciones anuales, lo que favorece la existencia de un bosque perenne húmedo en la costa con especies como el alerce, el mañío, la lenga, el ñire y el laurel, entre otras. Las temperaturas se aproximan a los 11 °C como promedio anual.

La ciudad de Valdivia posee importantes funciones administrativas, educativas e industriales, orientadas a los productos alimenticios y madereros. Su puerto es Corral.

La actividad más difundida es la ganadería bovina en la depresión Intermedia, lo que ha dado origen a modernas plantas lecheras y mataderos refrigerados.

También es importante la explotación maderera, especialmente de maderas autóctonas. Se cultivan cereales, remolacha, papa y lino; este último se industrializa en La Unión. Los lagos de la provincia constituyen importantes atracciones turísticas.

La provincia tiene una superficie de 18.429,5 km² y cuenta con una población de 356.396 habitantes (según CENSO 2002). Está integrada por las comunas de Valdivia, Mariquina, Lanco, Los Lagos, Futrono, Corral, Máfil, Panguipulli, La Unión, Paillaco, Río Bueno y Lago Ranco.

OSORNO

Esta ubicada en el centro de la región de Los Lagos y se extiende desde la cordillera de los Andes hasta el litoral pacífico

La provincia tiene una superficie de 9.223,7 km² y cuenta con una población de 221.509 habitantes (según CENSO 2002).

Los Andes se presentan fuertemente erosionados por la acción de los hielos, por lo que su altitud es poco significativa y en su límite con la depresión Intermedia da paso a formaciones lacustres, entre las que se destacan Puyehue, Rupanco y Llanquihue; la depresión Intermedia también se encuentra erosionada por la acción glacial; la cordillera de la Costa posee, por su parte, una altitud que le permite actuar como barrera orográfica impidiendo la influencia marítima en el interior; las planicies litorales son relativamente estrechas.

El clima es templado marítimo frío lluvioso, con un promedio de precipitaciones anuales próximo a los 3.000 mm, lo que da origen a un bosque pluvial costero con especies como alerce, mañío, lenga, ñire, y laurel, entre otras.

Hacia el interior es posible encontrar formaciones boscosas compuestas de hierbas, arbustos, helechos, musgos y enredaderas, como el copihue. Destaca en Osorno la existencia de industrias de productos agropecuarios relacionados con la ganadería bovina, lo que ha dado a la creación de lecherías y frigoríficos. También se desarrollan actividades de servicio y turismo. Importantes son, asimismo, los cultivos de cereales, remolacha, papas y lino, a lo que hay que añadir la explotación de maderas autóctonas.

La provincia tiene una superficie de 9.223,7 km² y cuenta con una población de 221.509 habitantes (según CENSO 2002). Está integrada por las comunas de Osorno, San Pablo, Puyehue, Puerto Octay, Purranque, Río Negro y San Juan de la Costa.

LLANQUIHUE

Situada en el centro-sur de la región de Los Lagos, abarca un territorio que se extiende desde el litoral a la cordillera de los Andes. La provincia tiene una superficie de 14.876,4 kms² y cuenta con una población de 321.493 habitantes (según CENSO 2002).

Las planicies litorales son estrechas, en tanto que la cordillera de la Costa tiene una mayor altitud, actuando como barrera climática; la depresión central, ondulada y erosionada, está limitada al oeste por lagos, entre los que destacan el Llanquihue y el Chapo; la cordillera de los Andes está afectada por la erosión glacial, por lo que aparece baja y ondulada.

El clima es templado marítimo lluvioso, con temperaturas cuyo promedio es de 10 °C y precipitaciones de hasta 3.000 mm anuales. La vegetación es boscosa, destacándose especies como el alerce, mañío, lenga, ñire, laurel, musgos, líquenes, helechos y copihues.

La actividad ganadera posee gran importancia, especialmente de bovinos, a partir de la cual se han creado plantas lecheras y mataderos frigoríficos.

Los cultivos de cereales y remolacha son destacables y dan origen a otras agroindustrias, como la azucarera. La explotación de madera autóctona es un importante rubro en la economía provincial, así como el turismo. La actividad pesquera es de gran relevancia, especialmente la captura de ostras, choritos, cholgas y choro zapato, lo que ha permitido el surgimiento de una industria conservera.

La provincia tiene una superficie de 14.876,4 km² y cuenta con una población de 321.493 habitantes (según CENSO 2002). Está integrada por las comunas de Puerto Montt, Puerto Varas, Cochamó, Calbuco, Maullín, Los Muermos, Fresia, Llanquihue y Frutillar.

CHILOE

La Provincia de Chiloé comprende una totalidad del archipiélago del mismo nombre, esta formada por más de 40 islas menores y la Isla grande, la cual posee una superficie de 9.181,5.², constituyendo la isla más grande de Sudamérica después de Tierra del Fuego.

Los Poblados chilotes conservan el encanto, tradición y costumbres de sus habitantes, lo que constituye la principal riqueza de estas tierras.

Esta área se caracteriza por su gran actividad marítima, propia de un archipiélago y por su cultura culinaria, rica en carnes y mariscos.

Una fuerte presencia religiosa que se descubre a través de sus 150 iglesias y festividades.

Generosa es la isla por su artesanía, que se despliega en colores y texturas: mimbre, lana, madera, y otras artes manuales.

Los palafitos, construcciones sobre pilares en el agua son la arquitectura típica de Chiloé.

PALENA

Provincia de Palena alcanza a 15.301,9 kms² y se distribuye entre las Comunas de Chaitén, Hualahué, Futaleufú y Palena.

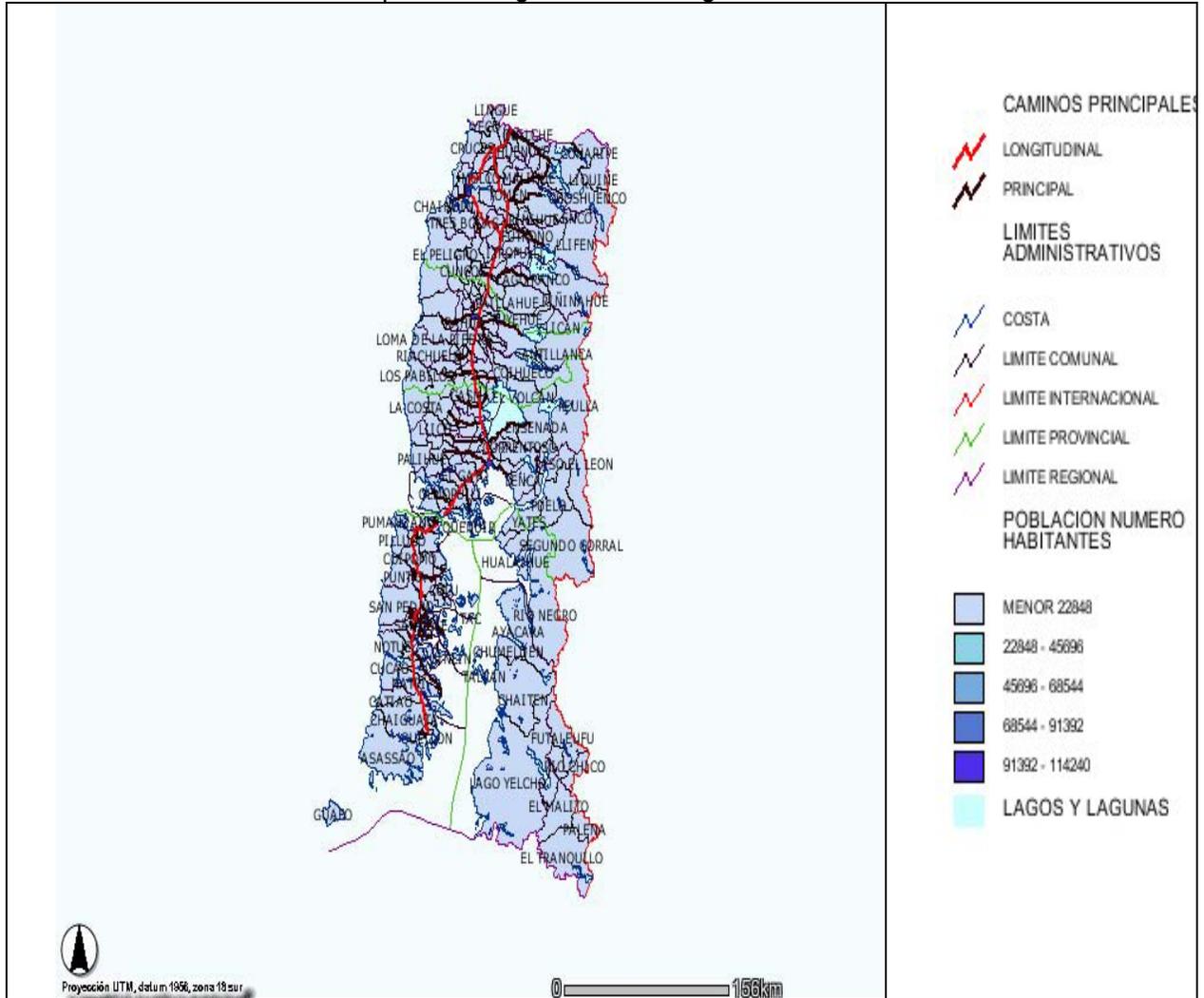
Las Comunas de Chaitén y Hualahué son las más extensas y representan en conjunto las 3/4 partes del territorio provincial caracterizándose por un extenso litoral frente al mar interior por el oeste. Las Comunas de Futaleufú y Palena, en tanto, son mediterráneas y se ubican en las partes altas de la Cordillera de los Andes. Esta condición le otorga características climáticas y ecológicas especiales que las diferencian notablemente de los territorios de las otras Comunas.

En relación con el recurso clima, es posible advertir dos tipos diferentes: uno de ellos característico de la zona costera con temperaturas moderadas a bajas, sin grandes variaciones debido a la influencia marina con un promedio de 3.5500 mm. anuales que se registra en las comunas de Chaitén y Hualahué; el otro es el clima de las zonas altas con variaciones térmicas más intensas, altas temperaturas estivales y pluviometría que alcanza a 2.000 mm. Anuales y que se caracteriza a las Comunas de Futaleufú y Palena.

Los recursos hidrológicos, por su parte, constituyen también una de las características de la Provincia y señalan un potencial de incalculable utilización. Los cursos de agua, de origen nival, forman en sus trayectos vastos sistemas hidrológicos que incluyen esteros, lagos, lagunas y ríos principales.

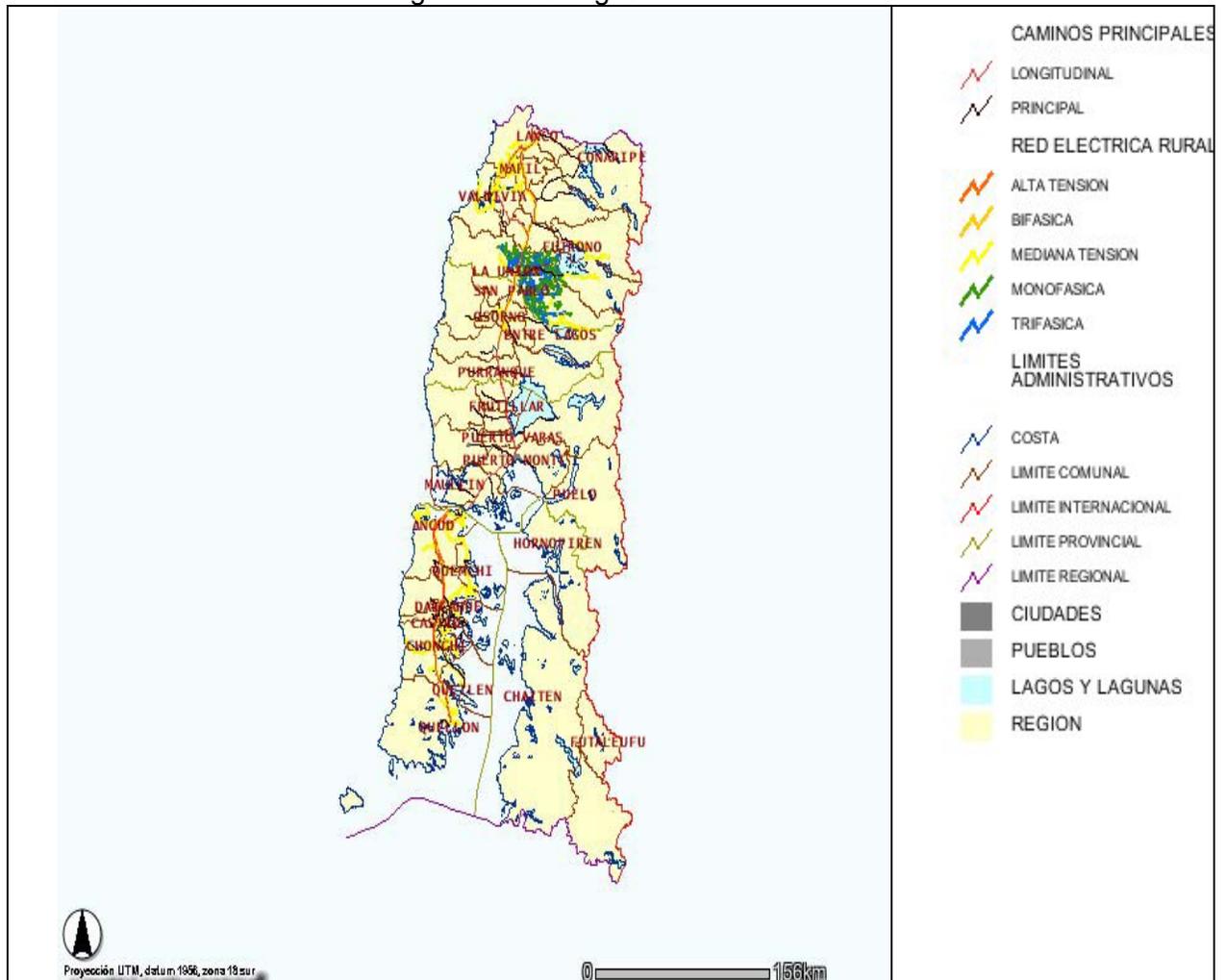
Infraestructura Caminera y Eléctrica

Red de Caminos Principales – Región De Los Lagos



Fuente: SIG Gobierno Regional de Los Lagos 2002

Red Eléctrica Rural – Región de Los Lagos



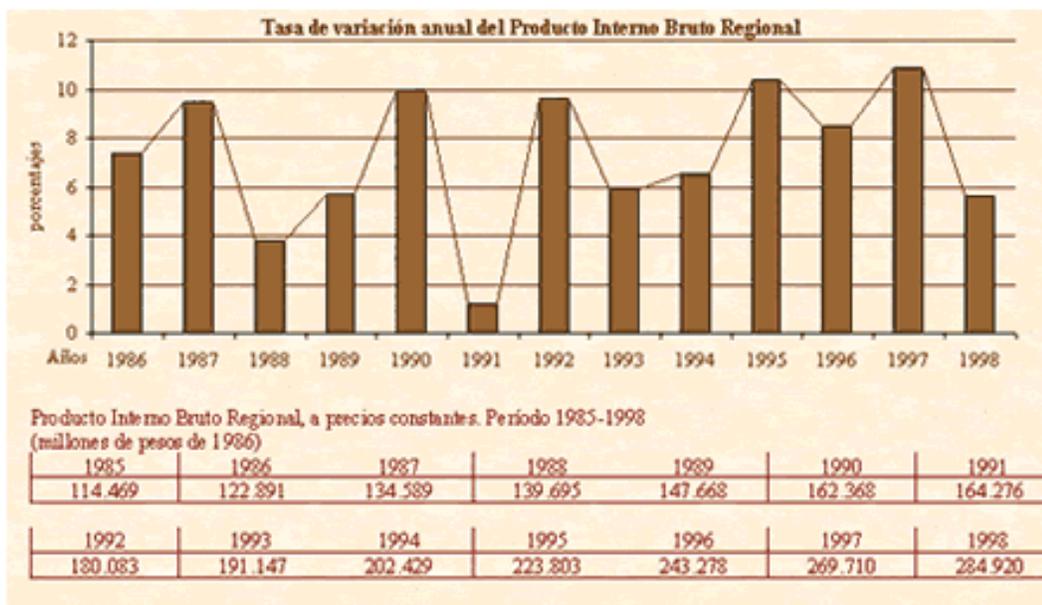
Fuente: SIG Gobierno Regional de Los Lagos 2002

3.1.2 Economía Regional

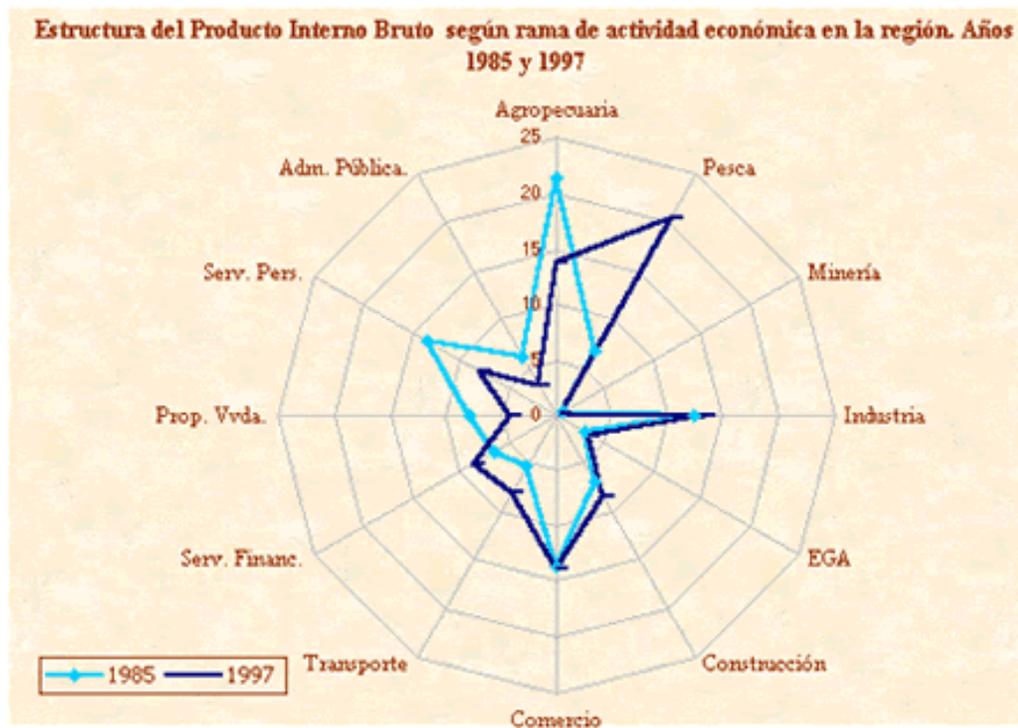
Como un primer y fundamental aclaración, se debe precisar que la información económica regionalizada es muy heterogénea en su actualización. Respecto del Producto Interno Bruto sólo existe la cifra global hasta el año 1998 y sectorializado hasta 1997. Respecto de las exportaciones, la series existe a 2000. Las cifras de empleo son actualizadas a la fecha.

En el aspecto económico, la Región de Los Lagos alcanza un Producto Interno Bruto que se sitúa en torno a los 284.920 millones de pesos en el año 1998, lo cual representa una participación del 4,3% respecto al PIB nacional regionalizado.

Por otra parte, en el período 1990 a 1998 el producto interno bruto de la región creció, en promedio, a una tasa del 7,4%, cifra que es inferior al promedio nacional para igual período (8,3%) pero junto a la Región Metropolitana, bastante superior a la registrada para las otras dos regiones de alta concentración de población y empleo del país (octava y quinta).



En cuanto a la participación de los sectores en la actividad económica regional, destacan claramente la importancia de los sectores pesca, agropecuario-silvícola, industria manufacturera y comercio. Especial dinamismo ha presentado en los últimos años el sector pesca, lo que se explica por el espectacular crecimiento de los cultivos marinos (salmones y truchas).

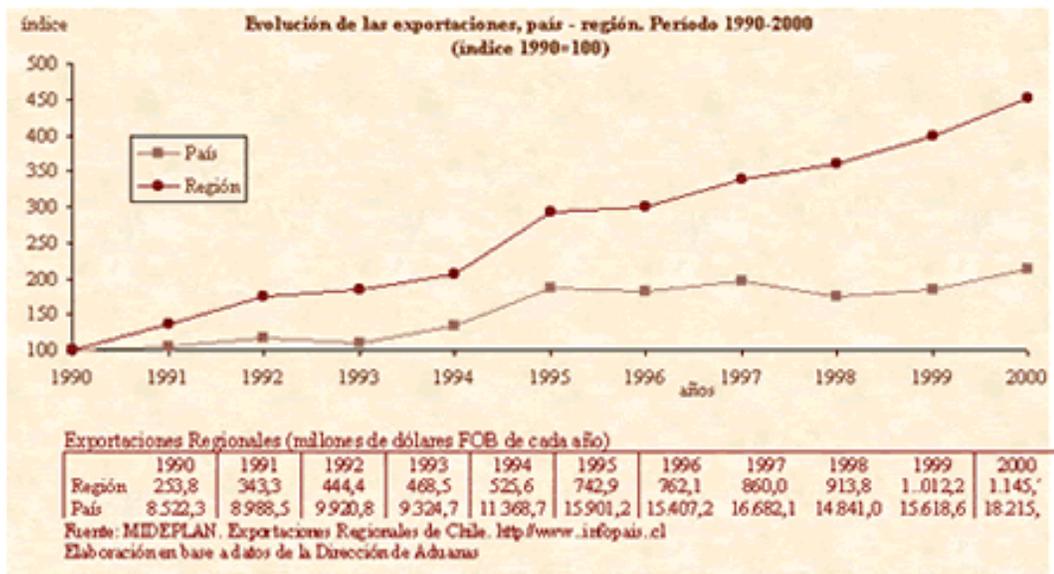


Tal como se puede desprender de dicho Cuadro, la región está, principalmente, especializada en los sectores Agropecuario y Silvícola; Pesca y Acuicultura; Industria manufacturera; y el Sector Comercio, Hoteles y Restaurantes.

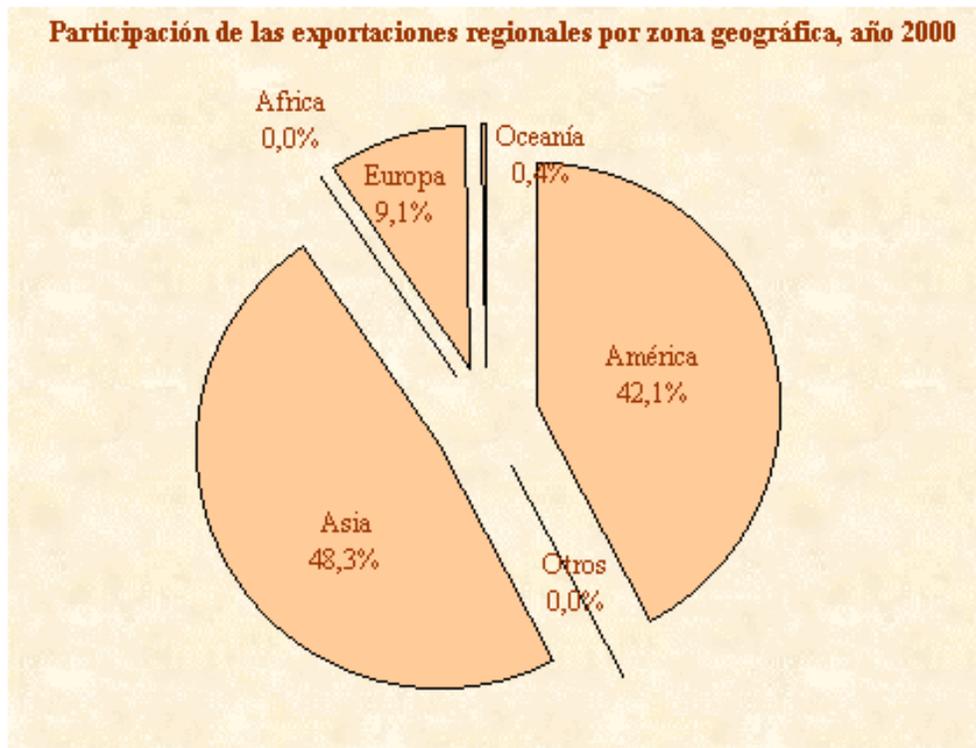
De los sectores productivos, el Sector Acuicultura ha sido el motor del crecimiento económico regional desde principios de los años 1990, registrando una tasa de expansión real promedio de un 26,2% al año. Esto se ha traducido en que, en la actualidad, dicho sector sea el con mayor peso en el producto geográfico bruto regional pasando de solo un 6,7% en 1985 a más de un 20% el año 1997.

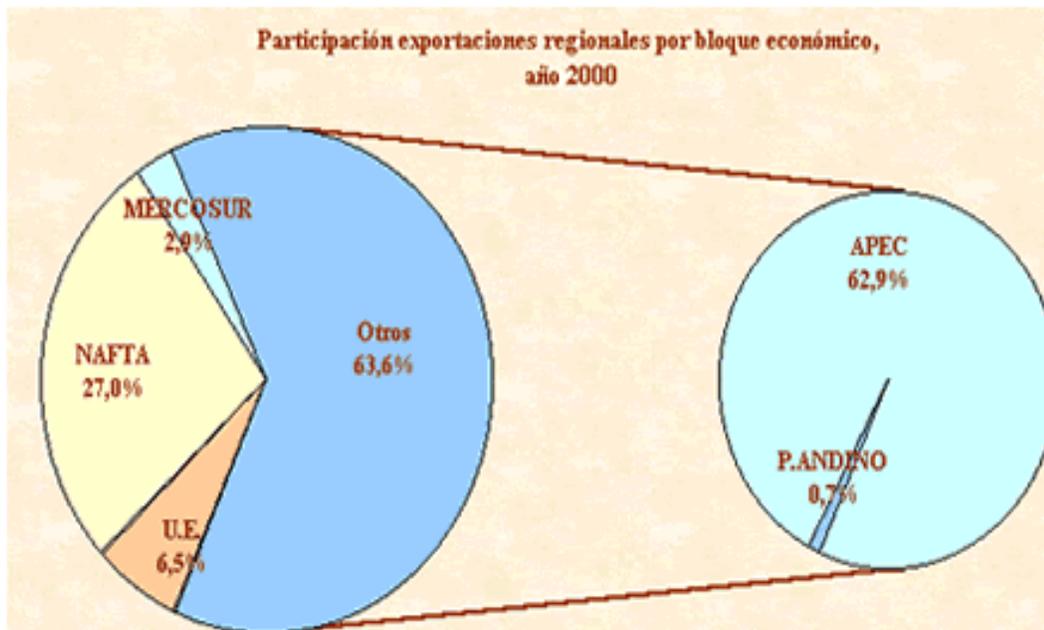
Por otra parte, el Sector Agropecuario y Silvícola es el segundo sector de mayor importancia a nivel de la economía regional, aún cuando, su peso ha bajado, sostenidamente, desde un 21,3% el año 1985 a un 15,8% en el año 1997. La Industria Manufacturera, por otra parte, ha crecido cada año del período 1985 a 1996 manteniendo una participación relativamente estable en el producto geográfico real regional, en torno al 13,4%. Una evolución bastante similar ha tenido el Sector Comercio, Hoteles y Restaurantes con una participación bastante estable, en torno a un 13,5%.

Las exportaciones regionales en el año 2000 llegaron a los US\$ 1.145,7 millones, con un incremento del 13,2% respecto del año anterior. Esto, sumado a un crecimiento de las exportaciones regionales del 10,8% en el 99 respecto al 98 caracterizan a la región como una de las mas dinámicas en su actividad exportadora. Entre las exportaciones de la región destacaron por sobre el resto aquellas pertenecientes al sector industrial, llegando a los US\$ 1.126 millones. En este sentido, la participación del sector industrial ha sido de mas de un 98% en el período 1997-2000. Cabe destacar que de los diez productos mas exportados, ocho corresponden a productos del mar, y seis a productos derivados del salmón.



Analizando los principales mercados de destino, la región concentra la mayor parte de sus envíos hacia América y Asia, regiones que representan el 90,4% de las exportaciones, y dentro de éstos, las exportaciones a Japón y Estados Unidos explican el 45% y 34,2% respectivamente. Durante el año 2000, la participación de la región en los distintos bloques económicos, presenta al APEC con la mayor concentración de exportaciones regionales, seguida en importancia por el bloque comercial del NAFTA; Las exportaciones a la Unión Europea tienen menor importancia pero presenta interesantes índices de crecimiento, mientras que las exportaciones al Mercosur y Pacto Andino son mas bien marginales.



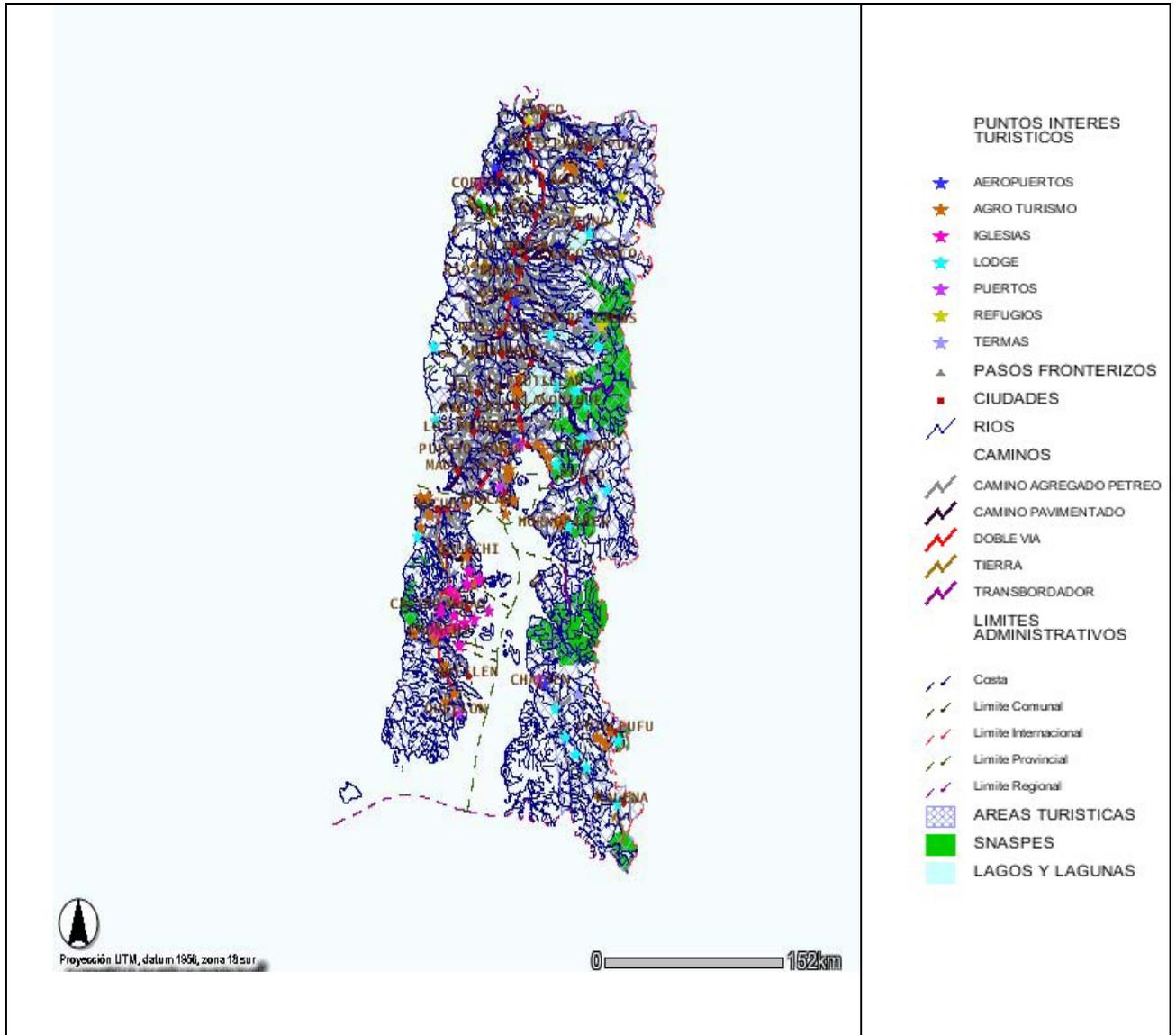


Sin embargo, a pesar de este notable desempeño económico reciente, es importante mencionar que el crecimiento observado en la productividad media de la mano de obra de la Décima Región se ha dado más como un resultado de las significativas inversiones materializadas en la Región y a la acelerada tasa de crecimiento de sus exportaciones que como un resultado de un importante esfuerzo en capacitar su mano de obra³² y en generar ganancias de competitividad.

Por su parte, la tasa de desempleo promedio para la Décima Región fue de sólo un 3,8% para el período 1990 a 2000, que es la segunda más baja del país --la que es solo superada por el 3,1% alcanzado, en promedio para dicho período, por la Décima Primera Región-- y bastante menor al 7,5% promedio que mostró para dicho período nuestro país como un todo.

³² De hecho, la región tiene una de las tasas más bajas del país de ocupados capacitados sobre total de ocupados (5,2%), que es incluso menor que la observada para la Región Metropolitana para la Octava y Quinta Regiones.

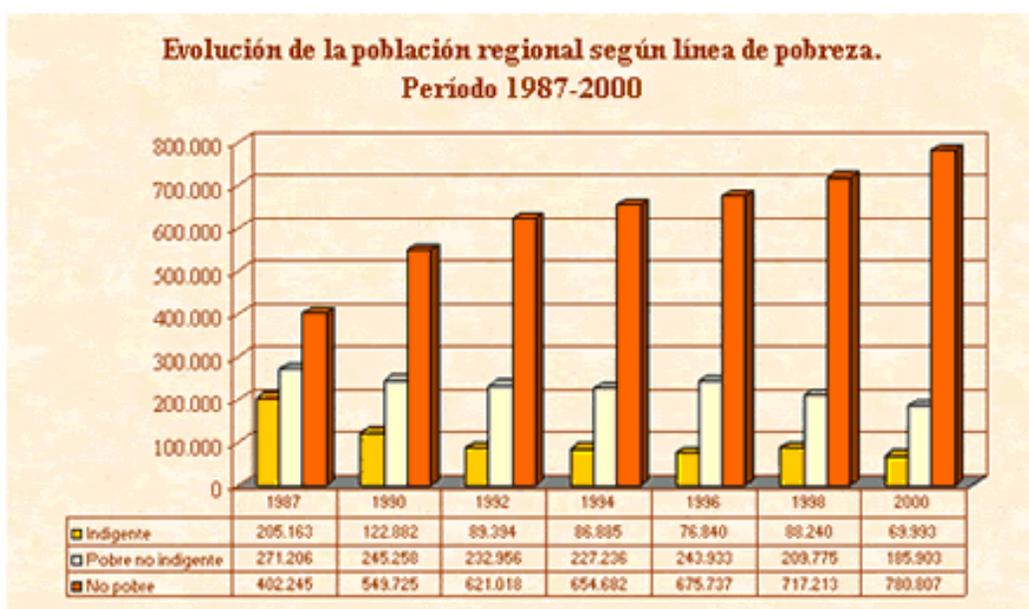
Puntos de Interés Turístico-Región de Los Lagos



Fuente: SIG Gobierno Regional de Los Lagos 2002

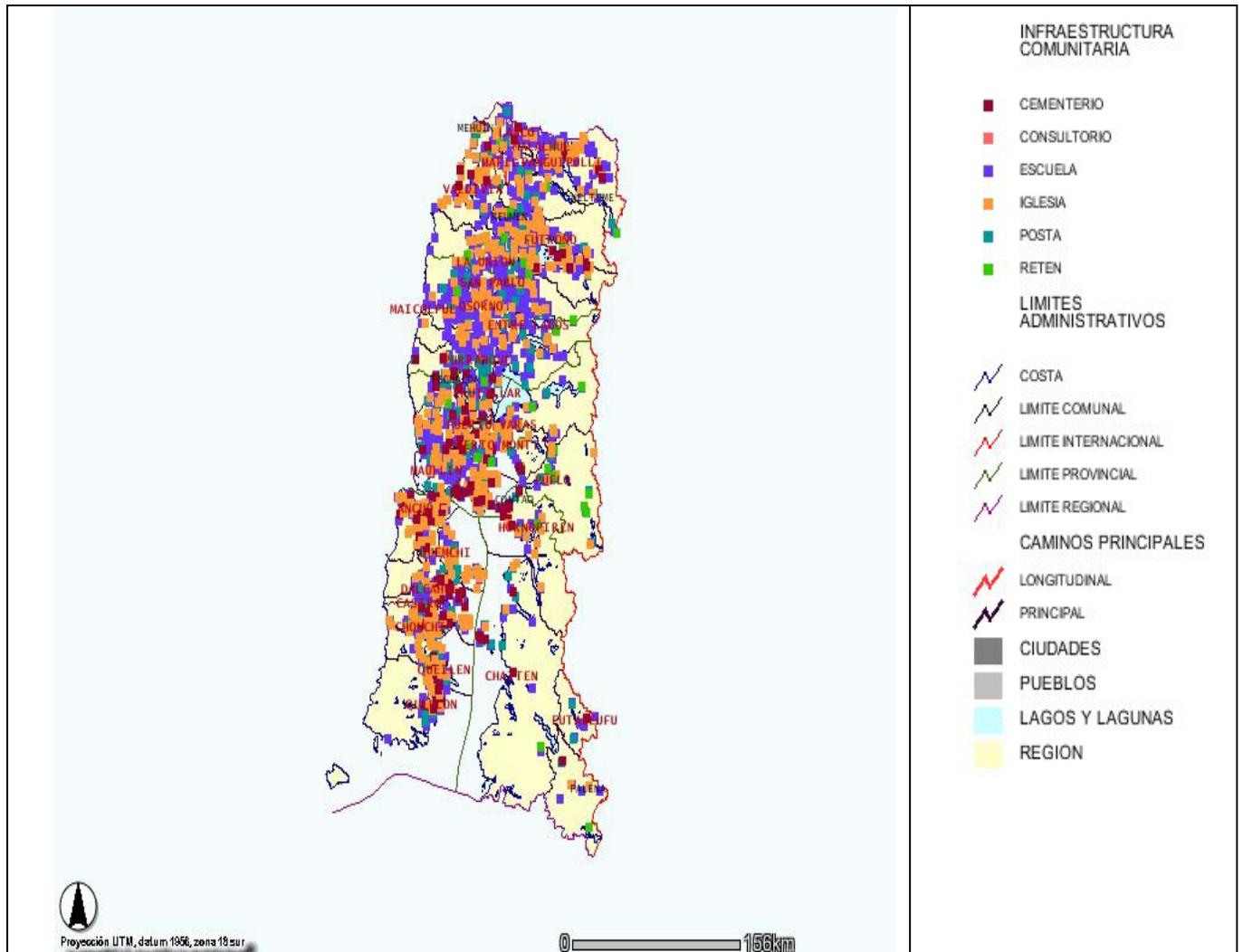
3.1.3 Aspectos Sociales

En relación al ámbito social, a fines del año 2000, el Ministerio de Planificación y Cooperación realizó la Octava Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN VIII), representativa de todos los hogares del país, a nivel nacional y regional. De acuerdo a los resultados entregados, la Región de Los Lagos es la quinta región con mayores índices de pobreza, y la cuarta con más altos índices de indigencia.



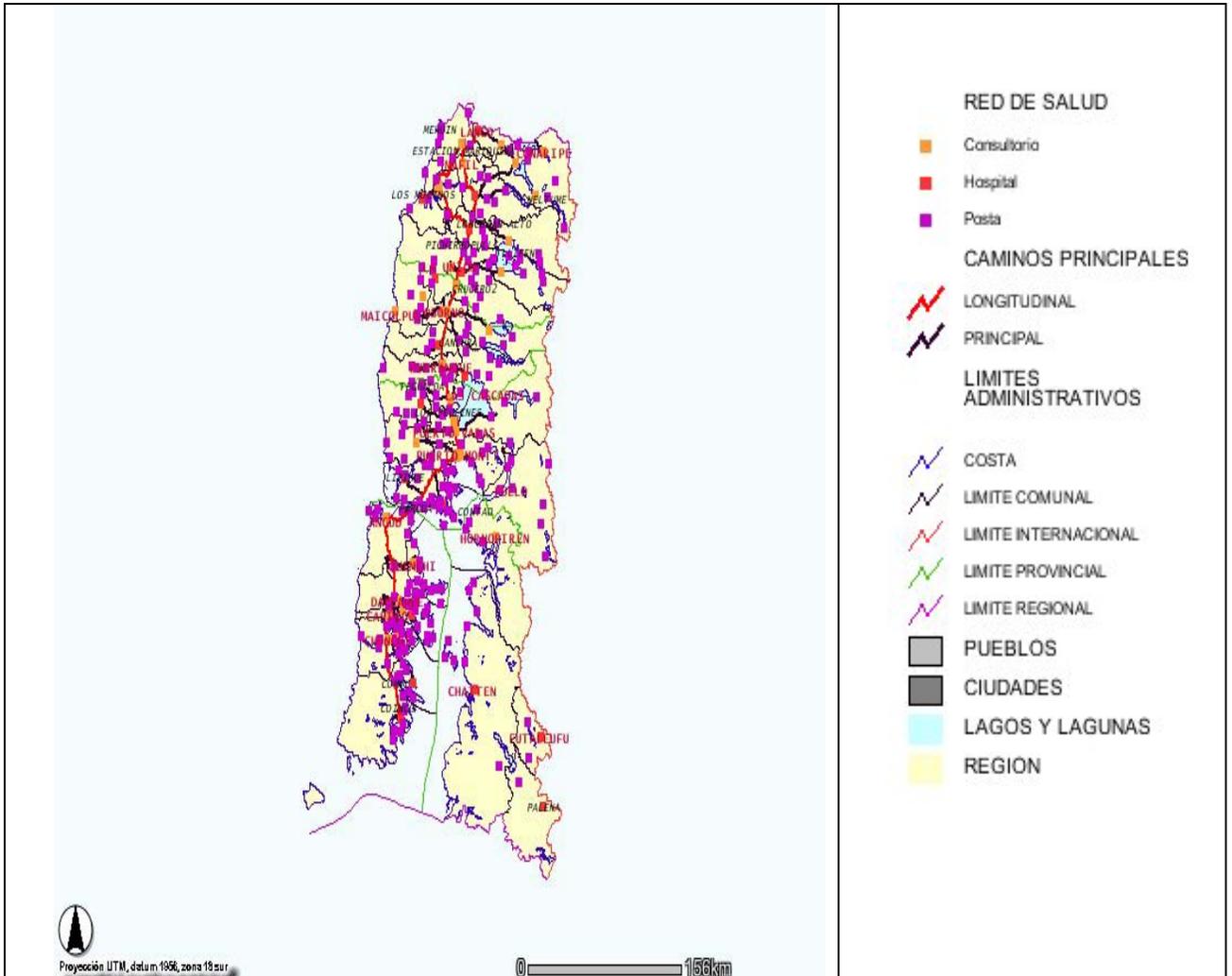
La población en situación de pobreza en la región alcanza a las 255.896 personas, lo que equivale al 24,7% de la población total regional. Dentro de este grupo, la población en situación de indigencia era del orden de 70 mil personas, equivalente a un 6,8% de la población regional. En términos de hogares, la pobreza e indigencia tiende a concentrarse mas en las zonas urbanas, (16,6% y 6,3% respectivamente) que en las localidades rurales (11% y 4,9%).

Infraestructura Comunitaria – Región de Los Lagos



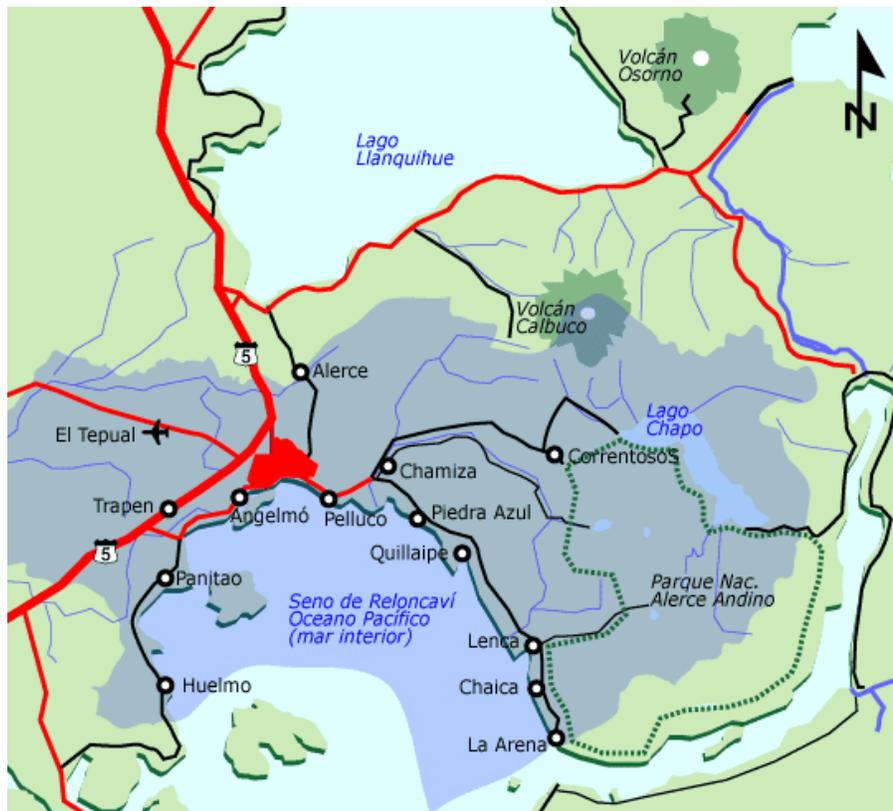
Fuente: SIG Gobierno Regional de Los Lagos 2002

Red De Salud – Región de Los Lagos



Fuente: SIG Gobierno Regional de Los Lagos 2002

3.1.4 La Comuna de Puerto Montt



3.1.4.1 Información general

La comuna de Puerto Montt, se ubica a 41 grados 30 minutos de latitud sur y 72 grados 50 minutos de longitud oeste, en el extremo sur de la Provincia de Llanquihue, junto al Seno de Reloncaví, siendo Capital de la Décima Región de Los Lagos de Chile, América del Sur.



La ciudad se encuentra emplazada en un punto donde se produce un quiebre del sistema orográfico nacional, la depresión intermedia se hunde en este lugar permitiendo la existencia de un mar interior conocido como Seno del Reloncaví y más ampliamente Mar interior de Chiloé y el surgimiento de un conjunto de islas que conforman un generoso archipiélago cuya ocupación por el hombre se remota al período prehispánico. La pluviometría en el área alcanza los 2000 mm en el año y caracteriza un período húmedo de a lo menos 8 meses entre abril y noviembre.

La ciudad tiene una ubicación preferencial, enfrenta al mar y a la isla Tenglo, un poco más lejos se encuentra Maillén y Huar, está conformada por un estrecho plan y cuatro terrazas costeras que sirven de soporte a los diferentes barrios y poblaciones. En el plan de la ciudad se localiza el principal centro comercial y de servicios, el terminal de buses, el puerto, la caleta Anahuac y diversos servicios a la actividad marítima como astilleros y fondeaderos de embarcaciones deportivas y particulares y una amplia costanera que conecta a la ciudad en el sentido este-oeste.



El canal Tenglo que separa al continente de la isla del mismo nombre es un lugar protegido de los vientos, de uso ininterrumpido durante el año, y sirve como vía para unir a los habitantes de la ciudad y a los isleños, para el desarrollo de actividades deportivas, y para el emplazamiento de actividades industriales y recintos deportivos en sus riberas.

El crecimiento demográfico de Puerto Montt ha generado una fuerte ocupación de las terrazas, produciendo un amplio anfiteatro, por la conformación cóncava del borde costero, de ocupación de viviendas y edificios que enfrenta al mar, cuyas luces pueden ser observadas a gran distancia desde las embarcaciones y buques que se aproximan a la ciudad.

El entorno natural que rodea a la ciudad tiene una belleza incomparable. Los volcanes Calbuco y Osorno pueden ser observados prácticamente desde cualquier punto de la ciudad y sus alrededores. La red de lagos, originados por el retiro de los hielos al final del período glacial, es un elemento más que favorece el turismo y la ocupación de su borde lacustre para viviendas y espacios de esparcimiento como playas y camping. Cerca de la ciudad es posible visitar los lagos Llanquihue y Chapo donde es posible la actividad de la pesca deportiva o la recreación en sus orillas.

La principal característica de la comuna es la de ubicarse en un quiebre de la estructura geográfica del país. Esto permite definir a la provincia de Llanquihue como una región híbrida, en donde aparecen características tanto de la parte sur de la depresión intermedia, como de la región de los canales.

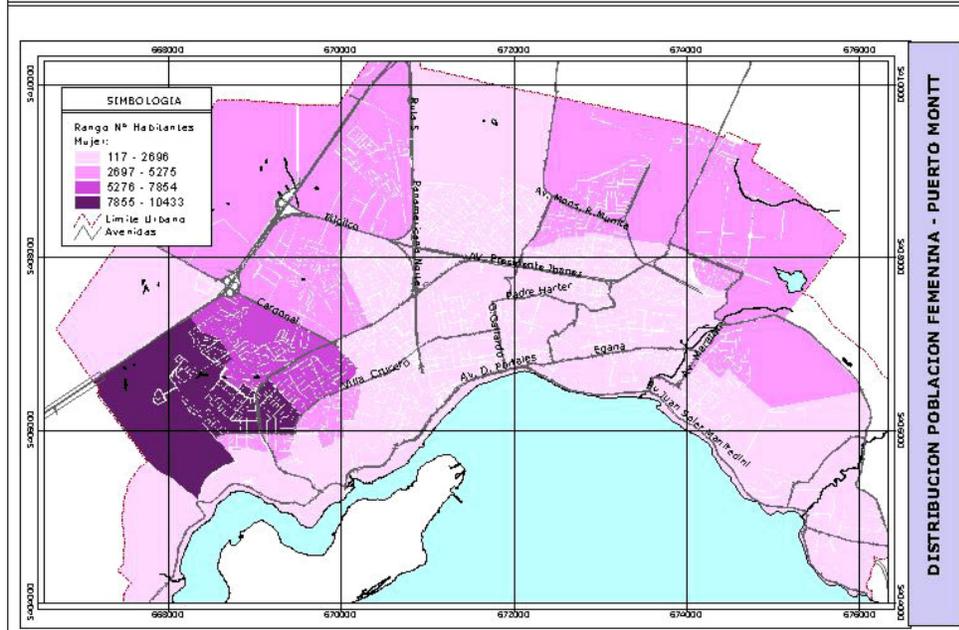
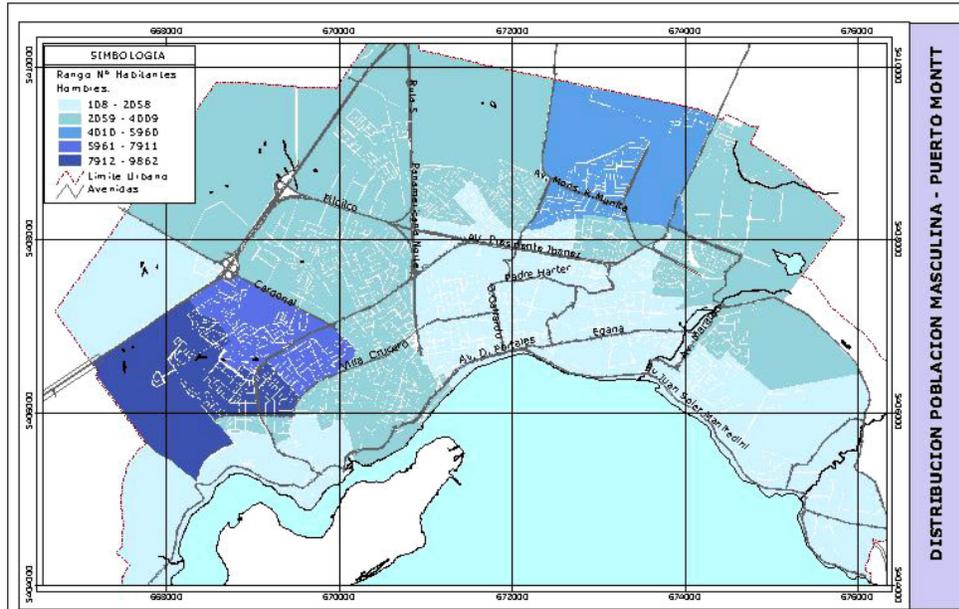
De esto podemos concluir que la importancia de Ciudad de Puerto Montt radica fundamentalmente en su ubicación estratégica geográfica de impacto geopolítico ejerciendo una gran influencia en una vasta área de territorio nacional.

Así mismo, el proceso de concentración urbana, característico de los países en vías de desarrollo o con desarrollo insuficiente, se manifiesta con carácter regional en el crecimiento que ha tenido la ciudad de Puerto Montt a tal punto que se puede decir que se trata de una comuna eminentemente urbana ya que aproximadamente el 86% de la población comunal se concentra en la ciudad, y sólo el 14% del total de la población comunal, se ubica en el área Rural.

El desarrollo urbano se explica por su ubicación geográfica estratégica, así como por el desarrollo de actividades productivas vinculadas al comercio y los servicios, la acuicultura, el sector forestal y el agropecuario.

Actualmente, la comuna de Puerto Montt es la más poblada de la X Región, contando, según CENSO del año 2002, con 175.938 habitantes. Uno de los más importantes cambios que ha experimentado en el último tiempo es su fuerte crecimiento demográfico, situación que se puede observar en los últimos 22 años, superando en tasa de crecimiento a todas las grandes ciudades de la Región.

Comuna	POBLACION			TASA INTERCENSAL	
	1970	1982	1992	2002	1992-2002
Valdivia	92.055	109.387	122.168	140.559	15.1
Osorno	84.130	110.994	127.769	145.475	13.9
Puerto Montt	81.482	103.680	129.970	175.938	35.4



DISTRIBUCION DE LA POBLACION SEGUN GENERO - PUERTO MONTT

COMUNA DE PUERTO MONTT

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE PUERTO MONTT

400 0 400 800 1200 1600 Mts

Escala 1:55.000

Fuente De Información:
INEC 2002 Censo De Población y Vivienda, Instituto Nacional De Estadísticas.
Cartografía Base Escala 1: 5.000

Detas Geodésicas:
Datum: 1969
Detas Cartográficas:
Proyección: Universal Transversal De Mercator: U.T.M.

MAPA DE UBICACION
COMUNA DE PUERTO MONTT
REGION DE LOS LAGOS

3.1.4.2 Historia

La ciudad se fundó el 12 de febrero de 1853 en la ribera norte del Seno del Reloncaví, un territorio rico en recursos pesqueros y cubierto por una espesa selva fría donde predominaba el alerce, uno de los árboles más longevos del mundo. Un año antes habían llegado a las costas del Reloncaví los primeros emigrantes alemanes los que se unieron a los habitantes locales, principalmente de las islas Maillén, Huar e Islas de Chiloé, constituyéndose en los primeros habitantes de la naciente ciudad.

El asentamiento que se eligió había sido ocupado por el hombre desde hace por lo menos 5000 años, tal como dan cuenta restos de su presencia encontrados en Ilque, Pelluhuín Bajo, Puntilla Tenglo y Piedra Azul localidades cercanas a Puerto Montt, dada la existencia de abundantes recursos alimenticios.

En la construcción de la ciudad quedó impreso el sello de la creatividad y esfuerzo realizado por chilenos y alemanes, lo que puede verse aún en las características de sus habitaciones y edificios, dos culturas diferentes pero que trabajaron unidas para desarrollar este inhóspito lugar del sur del mundo.

Hasta 1900 se extendió el período de la colonización, alimentada con numerosas oleadas de emigrantes europeos que llegaron a la ciudad o establecieron en sus alrededores, especialmente márgenes del Lago Llanquihue donde fundaron nuevos asentamientos humanos entre los que se destaca Puerto Varas.

El período que se abre desde este último año hasta 1940 es el de urbanización moderada para la ciudad. En 1912 logró conectarse a red ferroviaria con lo cual quedó unida a la capital del país, Santiago, a 1016 kms. al norte, con ello Puerto Montt se transformó en puerto de enlace con los territorios de Aysén y Magallanes ubicados en la zona austral del país, lo que dio un auge a la ciudad con el desarrollo de la actividad comercial y del transporte. Este mismo año se inauguraba el ferrocarril que unía Castro y Ancud en la Isla Grande de Chiloé, una señal de modernidad de los tiempos.

Hacia 1950 la ciudad contaba con 27.500 habitantes y vive un proceso de crecimiento y urbanización acelerada. En mayo de 1960, un devastador terremoto afectó la ciudad y toda la zona, provocando angustia y desolación a sus habitantes. Puerto Montt quedó destruido, el puerto y la estación de ferrocarriles colapsaron, cientos de viviendas y edificios se derrumbaron, las calles quedaron intransitables, en definitiva la ciudad quedó en ruinas. Fue gracias al esfuerzo de la solidaridad nacional e internacional y de todos sus habitantes que lentamente emergió de la destrucción para levantarse nuevamente como una ciudad pujante y dinámica.

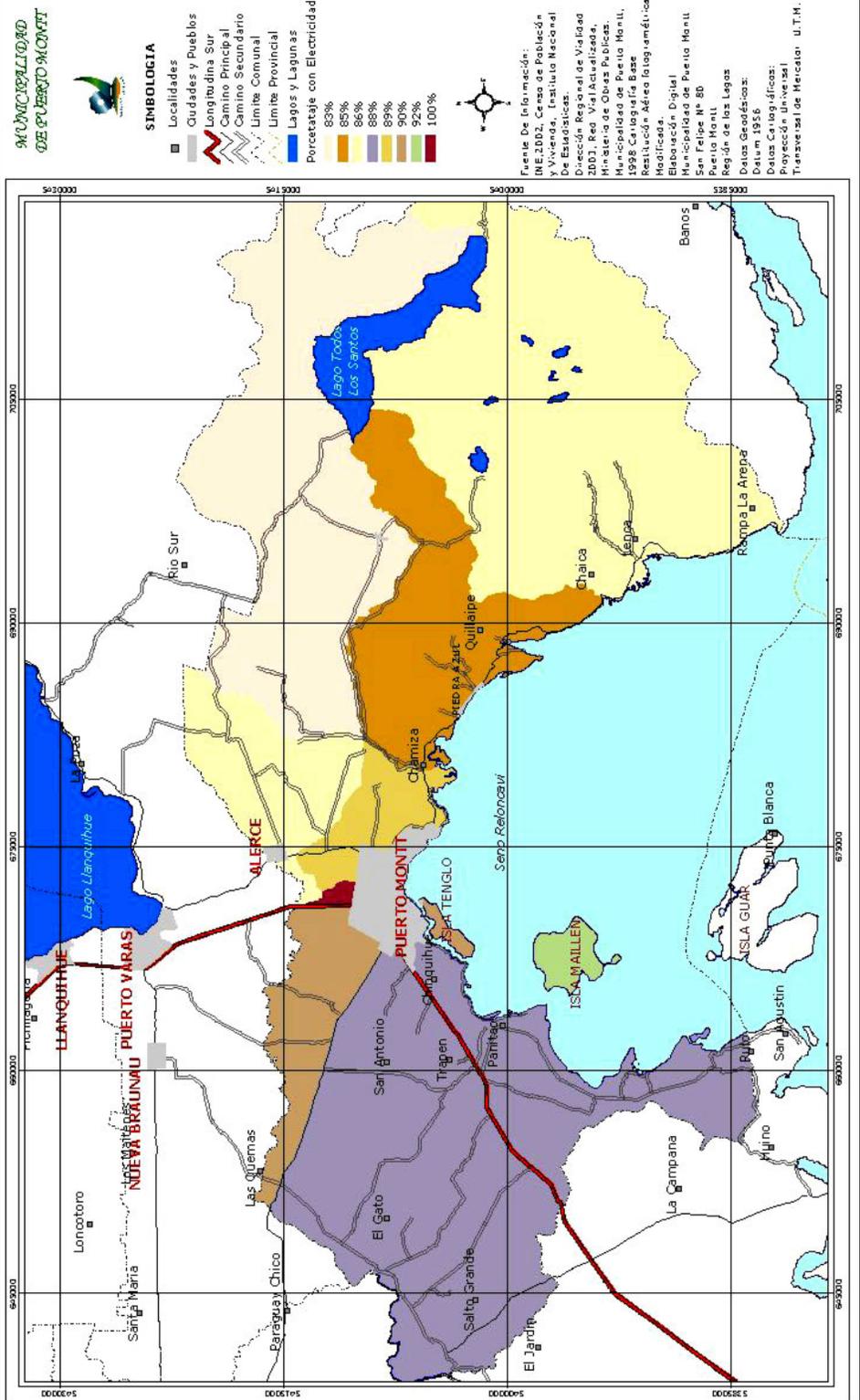
En 1979, Puerto Montt es nominada como la capital de la Región de Los Lagos e inicia un proceso de consolidación y crecimiento para transformarse en el principal centro político-administrativo y comercial del sur de Chile.

3.1.4.3 Infraestructura Eléctrica, Comunitaria y Aeroportuaria

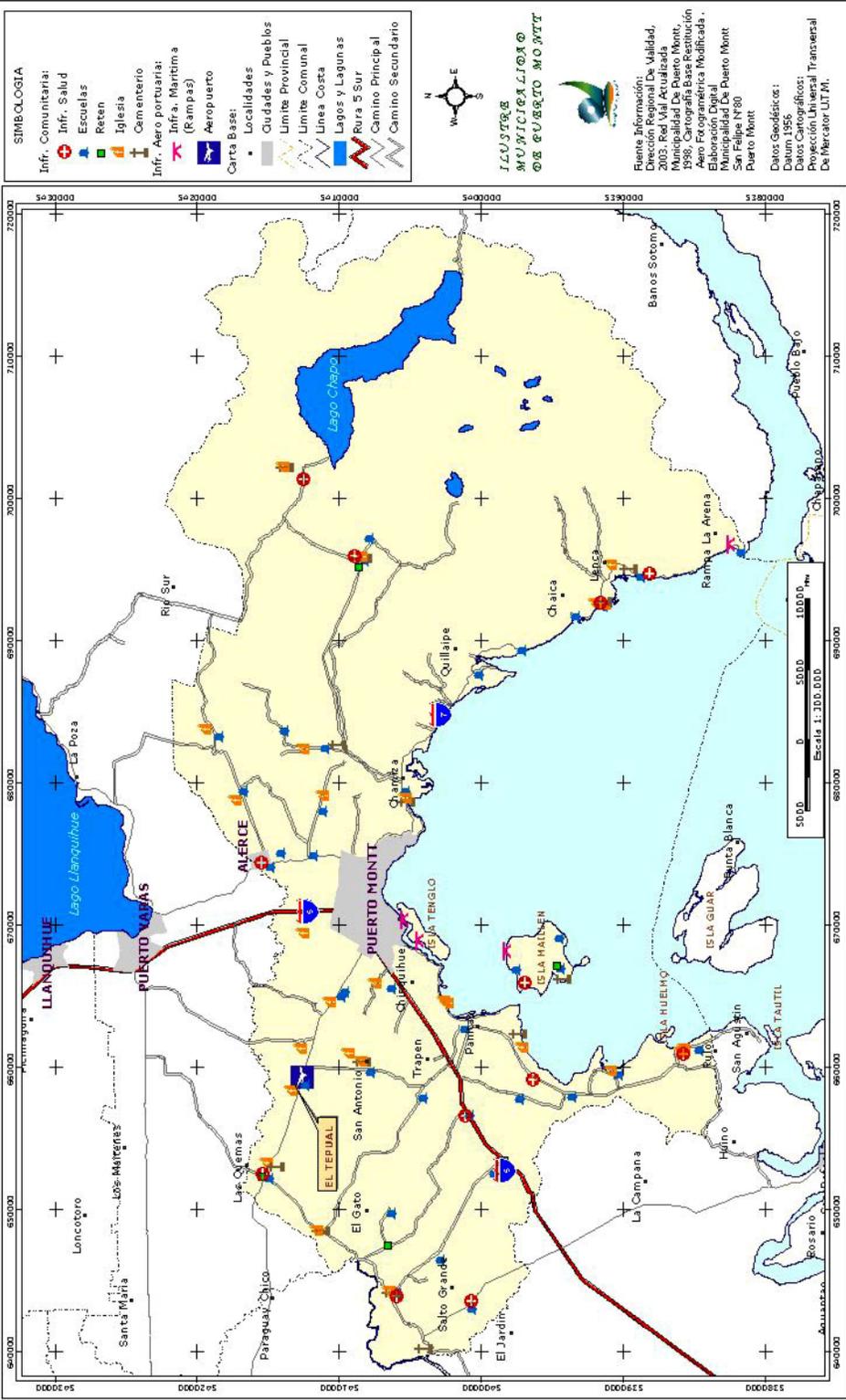
Como se puede apreciar en los cuadros siguientes, Puerto Montt dispone de unas infraestructuras básicas adecuadas a la realización de inversiones de todo tipo.

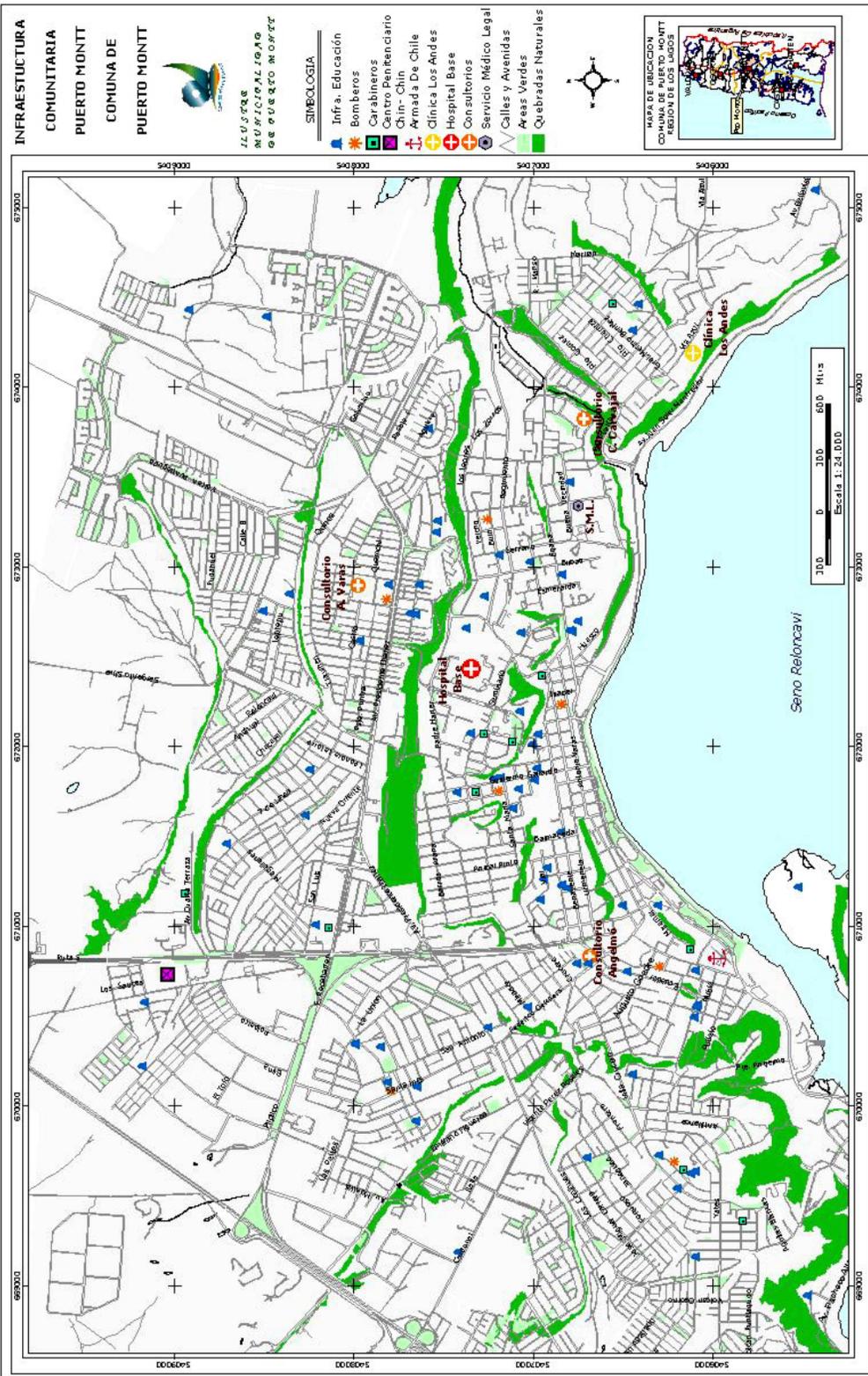
La cobertura de las mismas permite una distribución espacial de los negocios que disponen de acceso a caminos, puertos y aeropuertos de entrada y salida, disponibilidad de Electricidad y accesos a servicios comunitarios básicos.

DISPONIBILIDAD LUZ ELÉCTRICA SECTOR RURAL COMUNA DE PUERTO MONTT



INFRAESTRUCTURA COMUNITARIA Y AEROPORTUARIA - COMUNA DE PUERTO MONTT - REGION DE LOS LAGOS





3.1.4.4 Economía y Aspectos Sociales

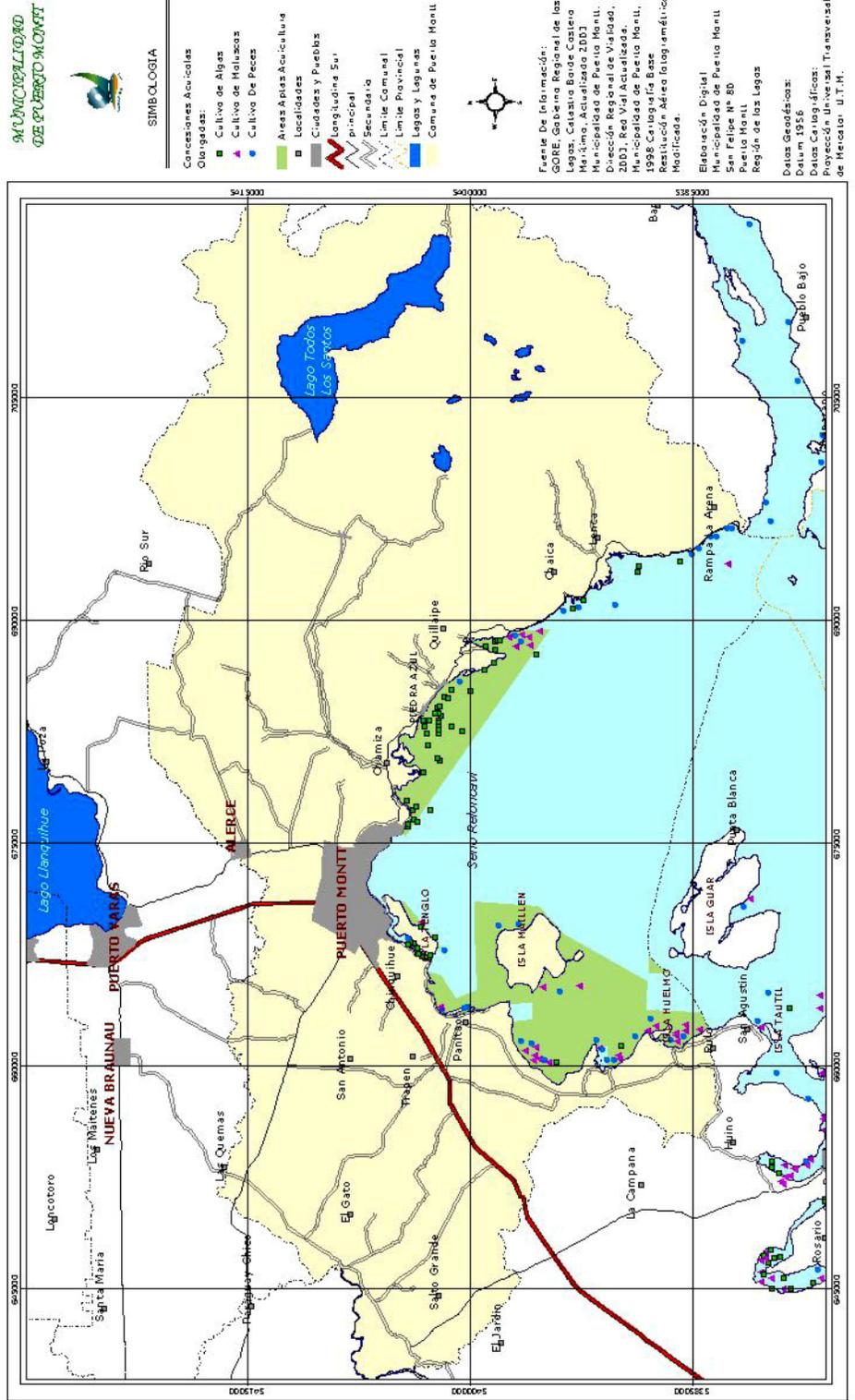
Pese a que la información económica oficial actualizada disponible es muy escasa se pueden plantear las siguientes características generales de la economía comunal.

Si bien en Chile, no existe un Producto Interno Bruto Comunal, a través de información entregada por el Instituto Nacional de Estadísticas y validada por análisis preliminares y no oficiales de profesionales de ese Instituto podemos plantear las siguientes cifras comunales con una Base en 1998, último año con PIB Regional.

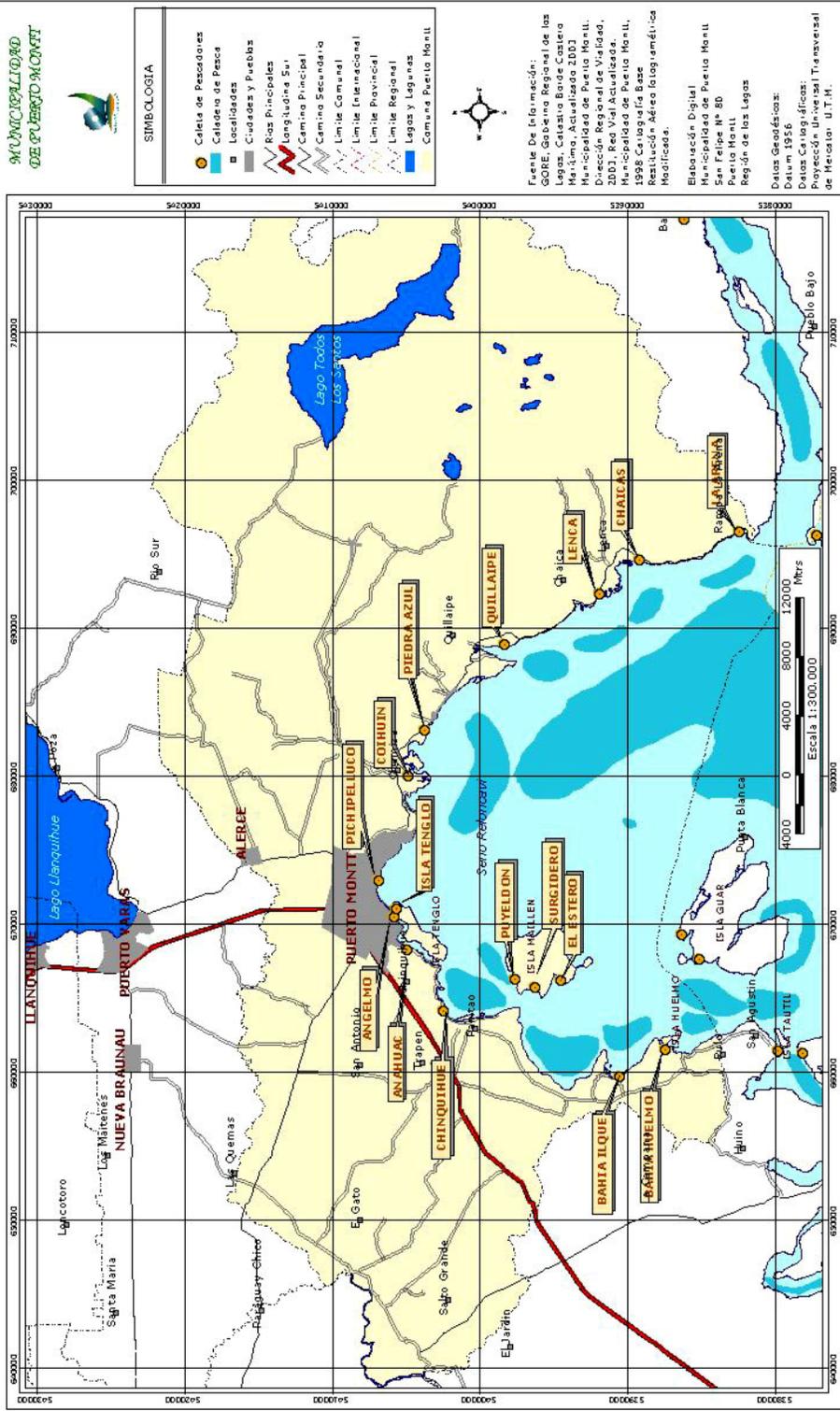
Pobl. Comuna Pto Montt 2002	175.938 Habitantes
Fuerza Laboral 2003	60.000 Trabajadores
PIB Comunal 1998	\$ 833.124.047.804 (1.487.721 de MUS\$).
PIB percapita anual	6.410.125 (8.372 US\$)
PIB percapita mensual	534.177 (954 US\$)
Remunerac. Prom. Anual	2.408.912 (430 US\$)
Remunerac. Prom. Mensual	200.743 (358 US%)
Exportaciones Comunales	646.800.700 US\$
Hacia Regiones	75%
Hacia el exterior	25%

A continuación presentamos, el despliegue territorial de una de las actividades productivas más relevantes de la comuna: la acuicultura y la pesca artesanal.

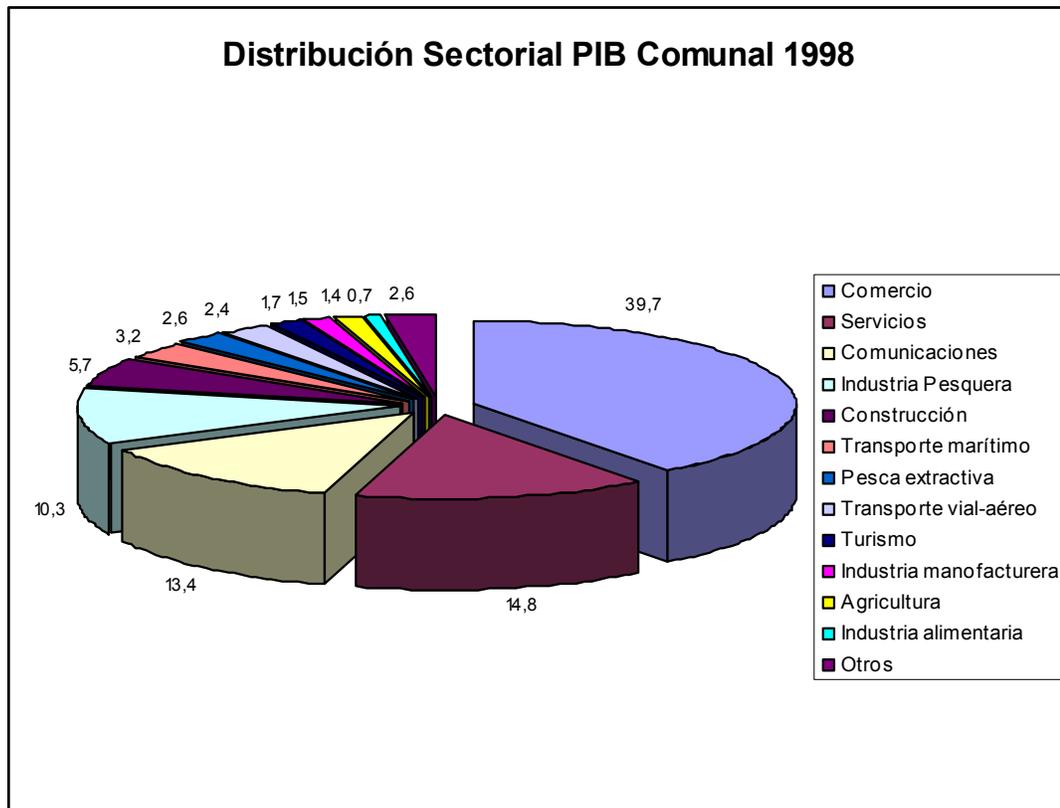
CONCESIONES ACUICOLAS OTORGADAS - COMUNA DE PUERTO MONTT - REGION DE LOS LAGOS



AREAS CALADEROS DE PESCA Y CALETA DE PESQUEROS - COMUNA DE PUERTO MONTT - REGION DE LOS LAGOS



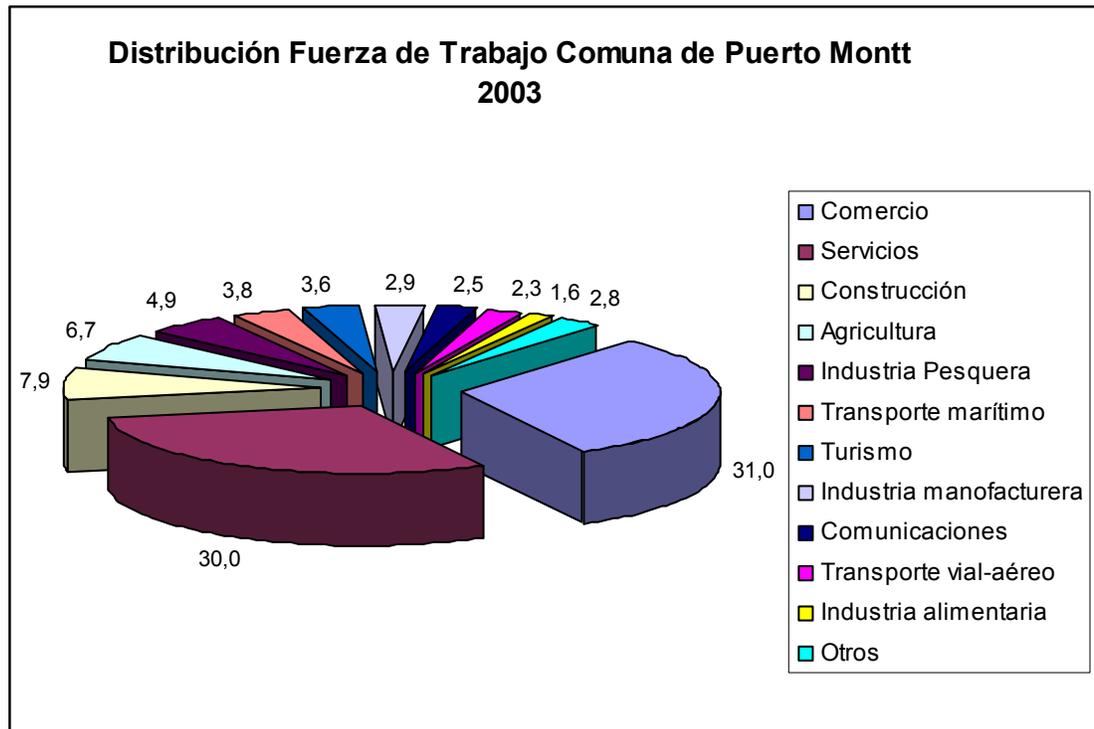
Desde el punto de vista de la distribución sectorial del PIB, la Comuna concentra su actividad económica fundamentalmente en cuatro sectores productivos: Comercio, Servicios, Comunicación e Industria Pesquera.



Fuente: SEREMI Economía, Región de Los Lagos

Este dinamismo económico ha generado bajos niveles de cesantía, lo que se refleja en una baja tasa de desocupación y desempleo. Es así que la tasa promedio de desocupación para los años 1999-2003 es de 6%. Esto ha transformado a la ciudad de Puerto Montt en un polo de atracción para su entorno rural y para los habitantes de las otras ciudades de la zona, lo que se ha traducido en importantes tasas de migración hacia Puerto Montt.

La economía de la comuna de Puerto Montt se diferencia de otras de la X región por la mayor presencia del sector servicios. El 61% de la población económicamente activa está ocupada los sectores Comercio y Servicios.



Fuente: SEREMI Economía, Región de Los Lagos

Sin embargo, a pesar de los bajos niveles de cesantía, la Comuna presenta en promedio, los sueldos más bajos del país, esto ha traído como consecuencia importantes problemas sociales, dentro de los que destacan especialmente la pobreza de la comuna, que según la encuesta CASEN de 1994, alcanza al 34,8% de la población, lo que coloca a Puerto Montt por sobre las otras grandes ciudades de la región como Valdivia y Osorno. A su vez los indigentes alcanzan 8,2% de la población de la Comuna.

Para Puerto Montt, el total de empresas alcanza a 5.958, de las cuales el 63% se sitúa con ingresos promedio anual entre 0-600 UF, un 11% en el tramo siguiente 601-1200UF. El 90% del total de unidades productivas son microempresas, el 6,8% pequeñas, el 1,2% medianas y el 1,9% grandes.

Dentro del grupo denominado de microempresas de la comuna se aprecia que la gran mayoría pertenece al sector comercio (41%), servicios (12,6%), finanzas(10,6%), transporte (10,2%), agricultura, silvícola y pesca (6%).

COMUNA DE PUERTO MONTT

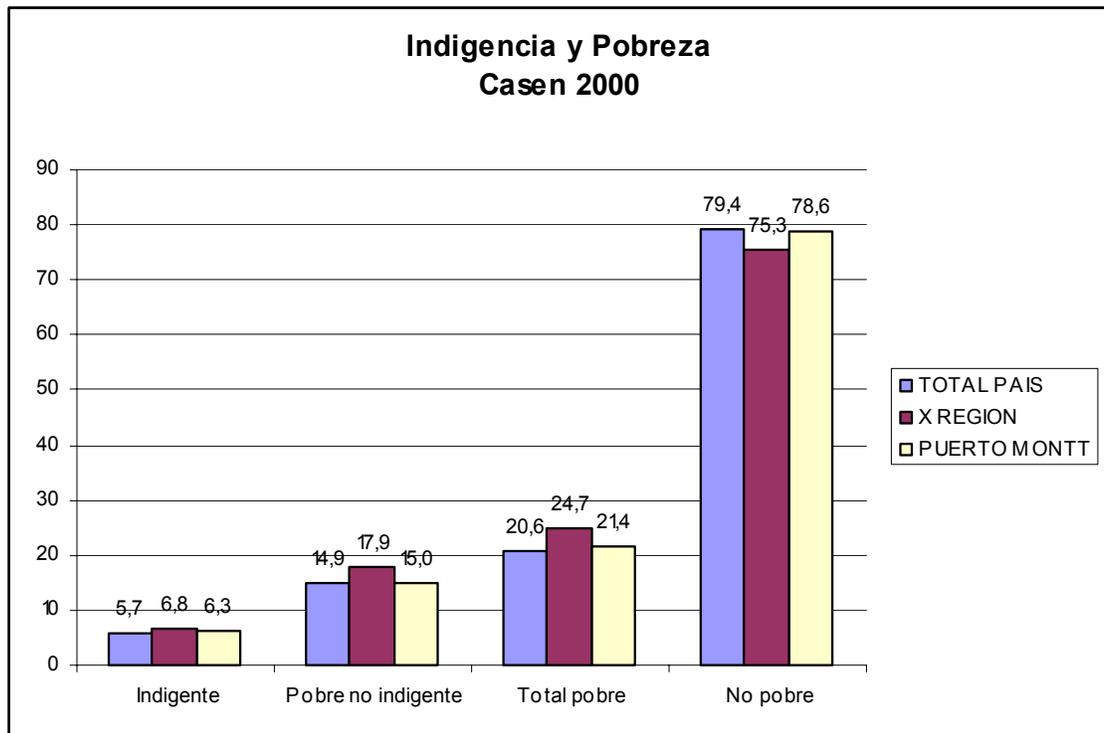
ACTIVIDAD ECONOMICA	Micro		Pequeñas		Medianas		Grandes		Total	%
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
Agric., silvic. y pesca	431	8,0	25	6,1	9	11,7	29	25,4	494	8,3
Minería	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0
Industrias manufactureras	228	4,3	32	7,8	8	10,4	17	14,9	285	4,8
Electricidad, gas y agua	11	0,2	0	0,0	0	0,0	1	0,9	12	0,2
Costrucción	298	5,6	40	9,7	6	7,8	11	9,6	355	6,0
Comercio	2221	41,5	166	40,4	32	41,6	33	28,9	2452	41,2
Transporte y comunic.	545	10,2	53	12,9	8	10,4	7	6,1	613	10,3
Finanzas	573	10,7	44	10,7	8	10,4	8	7,0	633	10,6
Servicios	711	13,3	34	8,3	4	5,2	4	3,5	753	12,6
Otras	337	6,3	17	4,1	2	2,6	4	3,5	360	6,0
	5356	100	411	100	77	100	114	100	5958	100
	89,9		6,9		1,3		1,9		100	
UF de Venta Anual										
Micro: 0 a 5000										
Pequeña: 5001 a 25000										
Mediana: 25001 a 50000										
Grande: 50001 y más										

* Fuente: Serplac metropolitana, en base a información S:I:I: Declaración abril 1998, año comercial 1997

Sólo en la economía formal, nuestra base empresarial se encuentra conformada por un 89.9 % de micro, pequeñas y medianas empresas que orientan su producción y servicios principalmente a los mercados locales. De éstas, el 41% pertenece al sector comercio y el 13,3% al sector servicios.

Desde el punto de vista del empleo, estos segmentos empresariales explican el 87% de la mano de obra ocupada de nuestro territorio.

Es decir, la fuente principal, y muchas veces única, de creación de lugares de trabajo y de aumento de los ingresos son el autoempleo, las micro y pequeñas empresas.



Fuente: SERPLAC, Región de Los Lagos

Se suma a ello los problemas de vivienda que aparecen como consecuencia de la llegada de migrantes del campo y de otras comunas a la ciudad. En un intento de solucionar este problema el SERVIU ha construido un importante número de viviendas sociales, lo que sin embargo a desencadenado un crecimiento urbano desordenado y deficiente en términos del equipamiento de los barrios, lo que ha generado una planificación territorial deficiente. Esto se hace más evidente con el crecimiento del sector inmobiliario privado, que muchas veces no obedece a una planificación, sino por el contrario, se produce una densificación del territorio por extensión en forma espontánea, lo que en definitiva genera una percepción de una ciudad que crece en forma desordenada.

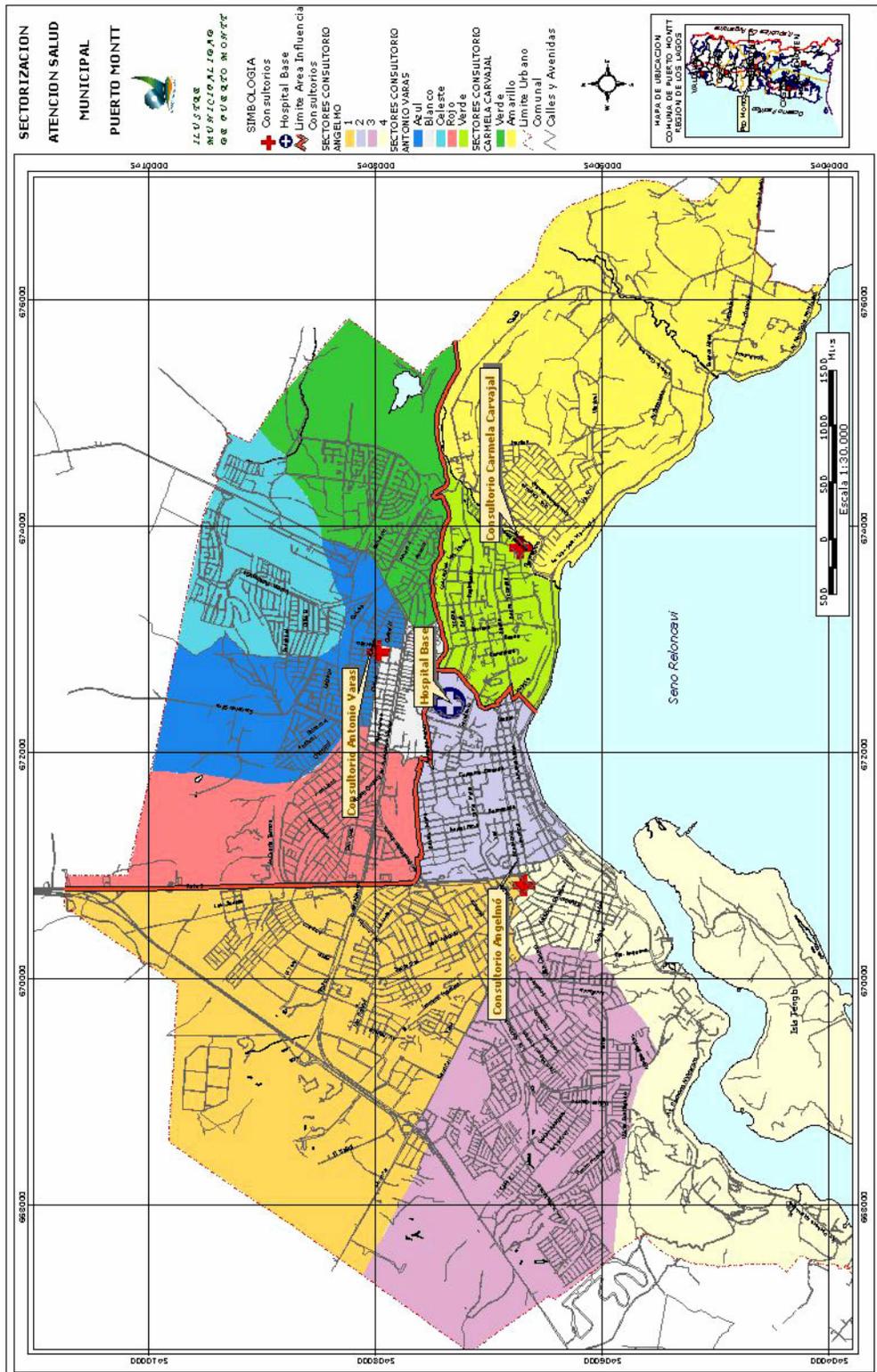
Otra consecuencia de este explosivo crecimiento demográfico se observa en el sistema educativo municipal que se ve fuertemente presionado básicamente por tres aspectos: aumento de la población en edad escolar, carencias y deficiencias de

infraestructura y por último el proceso educativo que no responde a las necesidades de los jóvenes, situación percibida por la comunidad. Todos estos elementos transforman al sistema educativo de la Comuna en un ámbito complejo y sensible, lo que demanda una atención prioritaria.

En el siguiente mapa temático se puede apreciar la distribución de la Infraestructura Educativa en la comuna de Puerto Montt.



En relación a la salud municipal se produce un fenómeno similar, en donde si bien la infraestructura existente es, en teoría, suficiente, en la práctica el sistema está imposibilitado de entregar una atención de calidad y eficiente, producto de la demanda creciente, de carencias de planificación y de la desinformación de la población sobre el funcionamiento del sistema.



Otro importante desafío que enfrenta la comuna es compatibilizar su crecimiento económico con la preservación del medio ambiente y mantener bajos los niveles de contaminación ambiental, amenazado el primero por la fuerte exportación de recursos naturales y el segundo por el crecimiento de la ciudad que tiene como consecuencia el aumento de la contaminación por aguas residuales, contaminación acústica, visual y en algunas épocas del año atmosféricas.

En consecuencia, la comuna de Puerto Montt vive actualmente innumerables problemas que no han sido resueltos por el crecimiento económico que algunos sectores de la Comuna han experimentado, problemática que obliga a conducir este crecimiento hacia un desarrollo humano que propenda a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Comuna.

3.1.4.5 Potencial de desarrollo turístico local

En la Región de Los Lagos existe un gran número de áreas, localidades, ciudades y caletas que presentan una extraordinaria aptitud para la práctica del turismo por su especial marco geográfico de borde costero, y la presencia de islas, fiordos y canales, a lo largo de una fragmentada costa que se proyecta hacia el sur austral de Chile. En ciudades como Valdivia, Puerto Montt, Frutillar, Puerto Varas y Chiloé, entre otras, el turismo ha venido adquiriendo notable importancia con una creciente contribución al desarrollo económico y social de estas comunidades.

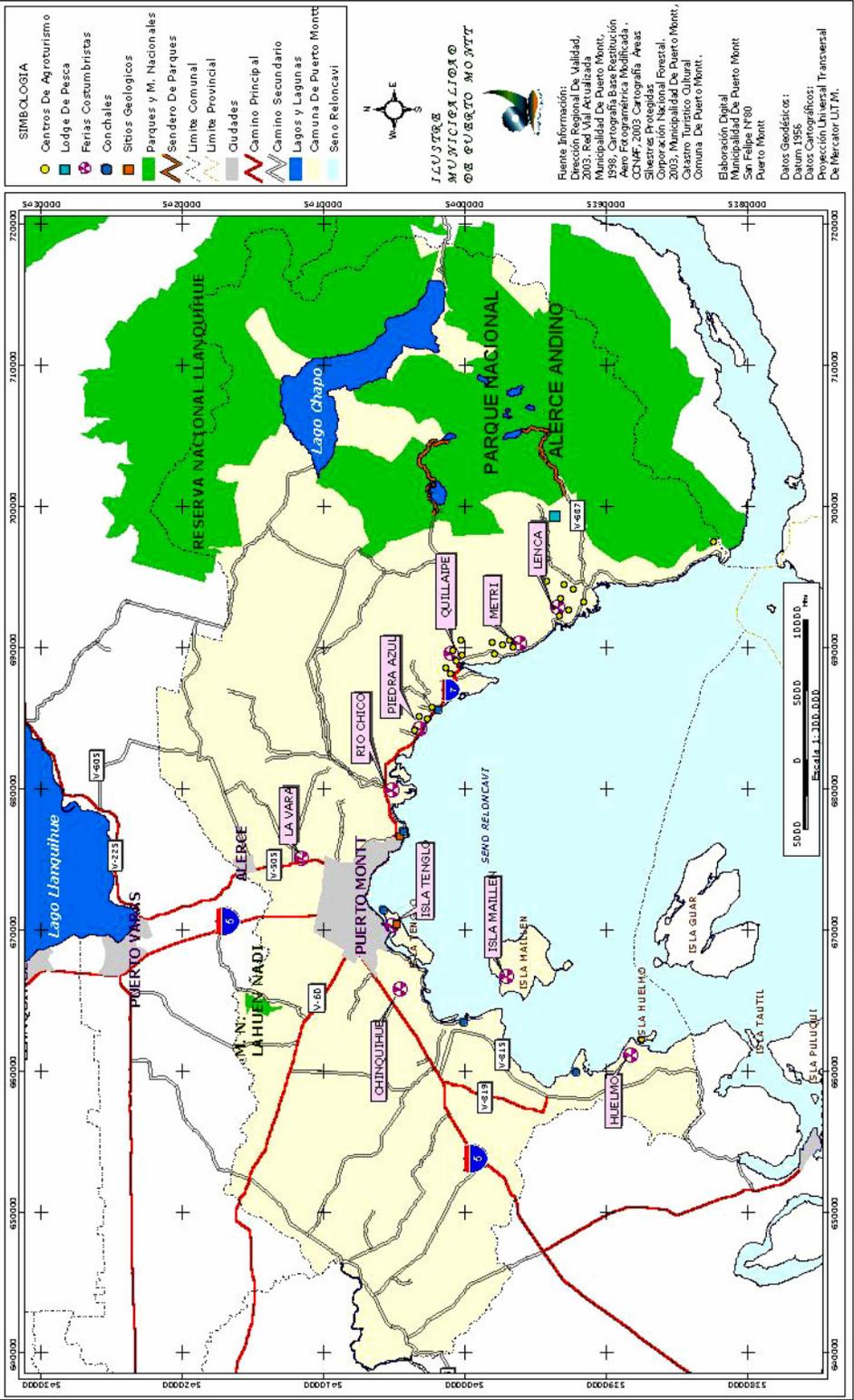


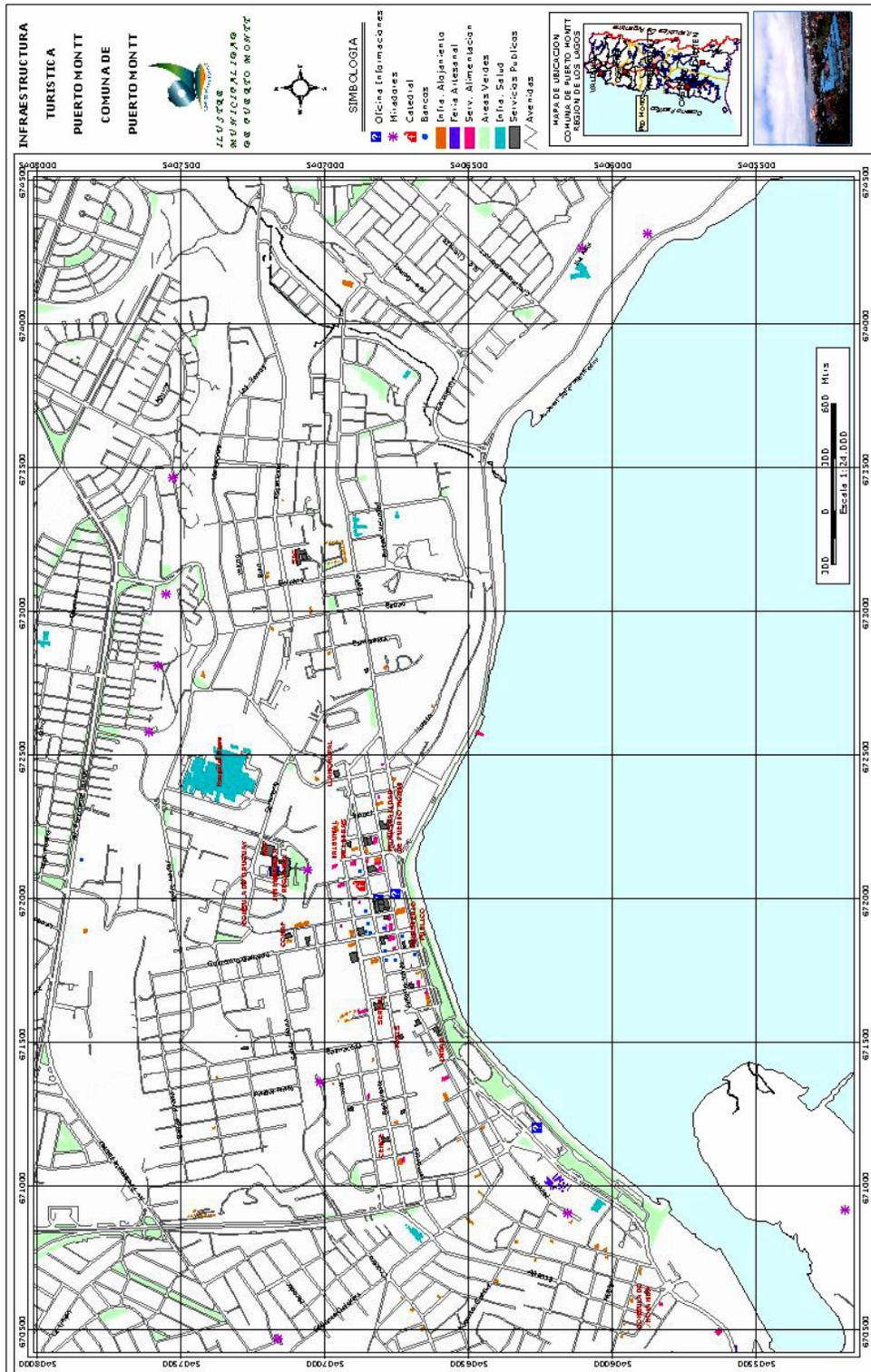
Las zonas de borde costero ofrecen una extraordinaria oportunidad para el establecimiento de una vigorosa industria turística sustentable que permita darle a la comuna beneficios a partir del aprovechamiento de numerosos y variados elementos existentes, entre los cuales se puede citar: Bellezas naturales, arquitectura, gastronomía, festividades religiosas, industria, agricultura tradicional, artesanía típica, folclore, navegación entre otras y por sobre todo, fundamentalmente en el caso de Puerto Montt, la prestación de servicios e infraestructura turística en general.

La Xa. Región de los Lagos, se ha consolidado como uno de los destinos turísticos más visitados del país, producto a la jerarquía, heterogeneidad de sus recursos turísticos, a la gestión de sus municipios y al empuje de su privado.

La ciudad de Puerto Montt, en su calidad de capital provincial y regional por un lado y por otro como núcleo esencial de llegada y distribución tanto de rutas terrestres, áreas y marítimas, esta llamada a convertirse en el motor y conductor de un proceso revolucionario en materia turística. En su entorno cercano e inmediato se cuentan con lugares, rutas terrestres y náuticas cuyos atractivos turístico son reconocidos a nivel nacional e internacional, aunque en su mayoría aún todavía conserva su carácter potencial.

INFRAESTRUCTURA TURISTICA CULTURAL - COMUNA DE PUERTO MONTT - REGION DE LOS LAGOS





De esta forma, Puerto Montt está inserto en una zona privilegiada del país para el desarrollo de distintos tipos de turismo. El agroturismo, el ecoturismo, turismo aventura, pueden integrarse en circuitos de interés arquitectónicos, artesanal, gastronómico y folklórico, que en conjunto determinan una variada oferta turística.

3.2 El contexto institucional en la Comuna de Puerto Montt: Actores y organismos. Desajustes institucionales y conclusiones sobre el estudio de caso.

Como primer elemento en este capítulo, entregaremos una descripción de lo que consideramos son los actores del desarrollo local de la comuna de Puerto Montt.

En esta descripción entregaremos los antecedentes disponibles respecto de las Organizaciones implicadas en el proceso de desarrollo local de la comuna, la relevancia de las mismas, las actividades que estas organizaciones desarrollan los instrumentos de planificación relevantes y de existir, los proyectos actuales y futuros. Lo anterior siempre, en relación con el desarrollo territorial y local de la comuna de Puerto Montt.

3.2.1 El Gobierno Regional y La Estrategia Regional de Desarrollo

Desde el punto de vista de los Servicios Públicos, la Comuna de Puerto Montt, como Capital de la Región de Los Lagos, reúne la presencia de todos los Ministerios y Servicios Públicos desconcentrados y descentralizados.

Esto significa que en Puerto Montt, se encuentra la sede del Gobierno Regional (Intendente), la Gobernación Provincial de Llanquihue y una amplia gama de Directores Regionales (Servicios Públicos) y Secretarios Regionales Ministeriales (Ministerios).

Cada uno de ellos lleva adelante políticas nacionales sectoriales, pero al mismo tiempo se deben adscribir a los lineamientos regionales que el Intendente encabeza y que se expresan en la existencia de una Estrategia Regional de Desarrollo actualizada en 2000.

De manera muy breve, se puede plantear que esta Estrategia fue construida a partir de la metodología de Planificación Prospectiva, la definición de Sistemas y Sub sistemas y la construcción de Escenarios.

A partir de este abordaje metodológico, se propusieron los siguientes Objetivo y Lineamientos Estratégicos:

Objetivo

La Región de Los Lagos, portal del sur-austral, constituye una comunidad pluricultural, participativa y que respeta las identidades locales, con crecientes grados de equidad; con vocación turística y comprometida con el uso sostenible de sus recursos naturales, en los cuales basa su economía competitiva, innovadora, tecnificada e integrada al mundo.

Lineamientos Estratégicos

Construir Región, para integrar a una comunidad regional con fuertes identidades provinciales.

Generar Igualdad de Oportunidades, para resolver los desequilibrios de acceso a servicios básicos, evitar la discriminación y mejorar la distribución del ingreso.

Fortalecer la Vocación Turística Regional, para convertir esta actividad en el pilar del desarrollo regional.

Construir Infraestructura, para desarrollar la producción y materializar el corredor bioceánico, para ampliar las rutas turísticas; y para mejorar la integración regional.

Internacionalización de la Economía, para integrarnos a los mercados mundiales y atraer inversiones.

3.2.2 La Municipalidad de Puerto Montt

Por definición los municipios en Chile disponen y tienen la obligación de construir un instrumento de planificación: El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO).

El Pladeco de la Municipalidad de Puerto Montt fue actualizado por última vez el 2000 y sus elementos fundamentales los podemos resumir como sigue:

La formulación de este Plan de Desarrollo se efectuó guiado por tres principios fundamentales:

- Potenciar el rol del Municipio dentro de la planificación del desarrollo local.
- Fomentar la participación social de la sociedad civil.
- Utilizar como marco conceptual la Metodología de la Planificación Estratégica.

A partir de estos principios la misión definida para la comuna de Puerto Montt fue la siguiente:

“Puerto Montt, comuna estratégicamente ubicada como capital y líder de la Región de Los Lagos, una al sur de Chile y aspira a brindar a su población una mejor calidad de vida, aunando voluntades diversas en el que imperen la justicia social y la igualdad de oportunidades, respetando el medio ambiente en pos de un desarrollo sustentable”.

“Puerto Montt potencia, a través de su oferta de servicios, su rol de nexo de carácter regional, nacional e internacional, donde el “servicio” para el turismo tiene un espacio protagónico”

"Puerto Montt, puerta del sur al mundo"

En función de los antecedentes recogidos en las distintas fases del proyecto, se evaluó que las áreas críticas para el desarrollo de Puerto Montt y para el desarrollo de la misión son:

- La situación Urbana
- La situación Rural
- La situación Educativa
- La situación de Salud
- La situación Medio Ambiental
- La Gestión Municipal

Para cada una de estas Areas Críticas se definieron Políticas, Objetivos y Estrategias que se resumen en este cuadro:

Área Crítica y Política	Objetivos	Estrategias
Situación Urbana Política: Generar una ciudad con crecimiento ordenado y con un rol definido. Para ello resulta sustantivo estudiar modalidades de gestionar recursos de fuentes públicas y privadas.	Ciudad con roles claros e identificables centrado en los servicios para el desarrollo del Sur de Chile y el mundo.	Fomentar el desarrollo cultural de la comuna y fortalecer su oferta de servicios.
	Ciudad ordenada en sus aspectos relacionados con el crecimiento, la estructura y el medio ambiente.	Actualizar el Plan Regulador Comunal. Patrocinar la generación de organismos encargados del ordenamiento y desarrollo urbano
	Ciudad con economía sana, sólida, estable y con salarios adecuados.	Fomentar la aparición de organismos supramunicipales que se preocupen del desarrollo socioeconómico urbano. Fortalecer las economías urbanas sobre las que se sustenta la ciudad.
	Complejo urbano Puerto Montt – Puerto Varas interrelacionado y con destino común.	Fomentar la coordinación entre el municipio de Puerto Varas y Puerto Montt.

<p>Situación Rural</p> <p>Política:</p> <p>Priorizar a la juventud y, en general, a los grupos más postergados del sector rural.</p>	<p>Actividad productiva campesina y pesquera artesanal, del sector rural de Puerto Montt, valorada, privilegiada y con productos demandados por el sector urbano de la comuna y otros mercados.</p>	<p>Que la municipalidad en forma permanente dé espacios para la articulación de las demandas productivas del sector rural con las ofertas institucionales.</p> <p>Que el municipio mantenga un canal de difusión permanente entre la sociedad rural y la población urbana.</p> <p>Que el municipio tome un rol protagónico en la planificación territorial del sector rural de la comuna, definiendo macro sectores de destinos de uso del suelo rural.</p> <p>Que el municipio concrete diversos esfuerzos para interrelacionar las comunas vecinas, con el objeto de fortalecer y canalizar las demandas del mundo rural de la provincia de Llanquihue.</p>
	<p>Población rural interesada en desarrollar actividades productivas organizacionales, culturales y sociales en general.</p>	<p>Que la municipalidad estimule la organización de los habitantes rurales y puntos de encuentro entre ellas, para que puedan canalizar de mejor forma sus demandas.</p> <p>Que el municipio disponga de una herramienta de planificación específica para el sector rural, en el contexto del PLADECO de Puerto Montt.</p>
<p>Situación Educativa</p> <p>Política:</p> <p>Fortalecer el compromiso de todos los actores en el proceso educativo, en especial de los profesionales de la educación y de la comunidad, en función de poner a la educación comunal al servicio del pleno desarrollo humano. Esto implica contar con una red de infraestructura necesaria y adecuada para el normal desarrollo del proceso educativo.</p>	<p>Contar con una gestión educacional comunal optima en todos sus niveles y modalidades.</p>	<p>Comprometer la gestión del D.E.M., del MINEDUC, del Colegio de profesores y de todos los estamentos de la Unidad Educativa en la planificación y administración del proceso educativo en la comuna.</p> <p>Fortalecer la gestión administrativa y pedagógica de los distintos niveles y modalidades como pre-básica, básica, media y superior.</p> <p>Potenciar la innovación curricular mediante proyectos educativos institucionales.</p>

	<p>Contar con una educación formadora de personas integrales democráticas, activas, críticas, reflexivas, innovadoras, creativas, tolerantes, solidarias y defensoras del Medio Ambiente y de los derechos humanos, conocedoras de sus tradiciones y valores, con la capacidad de insertarse armónicamente en la sociedad.</p>	<p>Creación de espacios en que interactúen profesores, alumnos y comunidad, generando experiencias personales y colectivas fraternales orientadas a la internalización de valores en un mundo de cambios.</p>
	<p>Disponer de una red de infraestructura comunal acorde con las necesidades actuales y las demandas futuras.</p>	<p>Implementar en la comuna la infraestructura necesaria de acuerdo a la demanda existente y futura, considerando aulas con una capacidad adecuada al proceso de enseñanza-aprendizaje.</p>
<p>Situación Salud</p> <p>Política:</p> <p>Entregar un servicio de la mejor calidad posible según las demandas y requerimientos del usuario, lo que implica mejorar la planificación comunal en salud, evaluar regularmente el nivel de satisfacción de la población, mejorar la gestión de los recursos humanos y el equipamiento disponible.</p>	<p>Contar con un plan estratégico de salud comunal que responda a las necesidades de salud de la comuna atendiendo a la realidad local de los consultorios y postas.</p>	<p>Diseñar e implementar un Plan Estratégico en Salud para el DESAM con su respectiva misión, visión, objetivos, estrategias, políticas, acciones y metas.</p>
	<p>Usuario atendido e informado oportunamente en el consultorio y posta o derivado de acuerdo a su requerimiento de salud, dentro de un modelo de atención participativo.</p>	<p>Implementar sistemas de información al usuario con respecto al sistema de salud municipal, con el fin de orientar al usuario, en el nuevo modelo de salud familiar.</p> <p>Disponer de un sistema integrado de evaluación y mejoramiento de la atención al usuario.</p>

	<p>Contar con la infraestructura, equipamiento, recursos humanos, e insumos suficientes, de manera de responder a la demanda de atención y aplicar el nuevo modelo de atención de salud.</p>	<p>Buscar fuentes de financiamiento con el fin de aumentar los recursos financieros para cubrir los requerimientos de salud de la población.</p> <p>Promover estilos de vida saludables y potenciar la prevención de enfermedades de manera de disminuir la demanda de atención de salud.</p> <p>Generar proyectos de inversión con énfasis en la habilitación y mejora de la infraestructura de los consultorios y postas de salud, insumos, recursos humanos y equipamiento, de acuerdo a la población proyectada.</p> <p>Desarrollar un sistema de gestión del recurso humano que permita al DESAM disponer oportunamente del personal calificado y motivado para lograr sus metas de servicio al usuario</p>
<p>Situación Medio Ambiental</p> <p>Política:</p> <p>Realizar esfuerzos para su mejoría por medio de incorporar la variante ambiental en la planificación comunal y realizar acciones concretas de solución de problemas ambientales y educación de la población.</p>	<p>Consolidar la gestión Ambiental Municipal como proceso permanente, impulsando la participación ciudadana e incidiendo en la planificación territorial de la comuna.</p>	<p>Integrar la variable Ambiental a la gestión Municipal, a través de una coordinación intramunicipal, reforzando el rol evaluador, en el contexto de la evaluación del impacto ambiental</p>
	<p>Promover un cambio de actitud en la comunidad en el ámbito ambiental, que propenda a la preservación del ambiente en que vivimos y nos desarrollamos.</p>	<p>Afianzar y masificar los programas de Educación Ambiental, en la educación formal, a través de la malla curricular y además en la educación no formal.</p> <p>Implementar acciones que tiendan a proteger el recurso paisajista comunal.</p>

	<p>Asegurar una comuna que permita vivir en un entorno limpio, sano y seguro.</p>	<p>Orientar a las fuentes de contaminación, en el cumplimiento de las normas existentes.</p> <p>Implementar elementos mitigadores en los procesos productivos y de prestación de servicios.</p> <p>Coordinar las acciones de los distintos servicios y/o entidades de competencia ambiental en conformidad a las demandas y/o necesidades.</p>
<p>Gestión Comunal</p> <p>Política:</p> <p>La política del municipio en el tema de gestión será doble: por un lado mejorar la gestión municipal a través del establecimiento y legitimación de la planificación, de la gestión del recurso humano y del trabajo coordinado interdepartamentalmente al interior del municipio y, por otro lado, fortalecer y brindar más espacios a la participación social.</p>	<p>Contar con un proceso de planificación y control de gestión consolidado como herramienta que permita la toma de decisiones de manera eficiente y eficaz.</p>	<p>Legitimar el PLADECO al interior de la Municipalidad y ciudadanía para incorporarlo en el quehacer diario de la comuna.</p> <p>Implementar un sistema de control de gestión municipal.</p>
	<p>Contar con un sistema de comunicaciones fluido y eficiente tanto hacia el interior de la municipalidad, como hacia y desde la comunidad, que permita dar a conocer y retroalimentar la acción municipal.</p>	<p>Posesionar al municipio en la comunidad con una política de "Puertas abiertas", que implique estar en permanente estado de atención a la comunidad.</p> <p>Articular a las organizaciones sociales y, cuando corresponda, canalizarlas hacia otras instancias del sector público y privado.</p> <p>Descentralizar administrativamente la atención de público.</p>
	<p>Contar con un sistema de gestión de recurso humano eficiente para la entrega de un servicio de mejor calidad a la comunidad.</p>	<p>Fortalecer la continuidad del desarrollo organizacional en el tema del recurso humano.</p>
	<p>Participación activa de la comunidad en la resolución de los problemas que le afectan.</p>	<p>Fortalecer la estructura y recursos municipales que permitan el fomento de las organizaciones comunitarias.</p> <p>Realizar una planificación del trabajo con las organizaciones comunitarias.</p>

3.2.3 Actores Locales Relevantes

La red institucional privada en la comuna se nos plantea como bastante frágil y, por que no decirlo, sin un funcionamiento institucional coordinado y permanente.

Básicamente, la institucionalidad existente opera de manera sectorial en el ámbito privado (Cámara de Comercio, Industria y Turismo, Asociación de Salmoneros).

La única agrupación formal de micros y pequeños empresarios que existía, dejó de funcionar en el año 2003.

En los últimos años se han creado y fortalecido importantes universidades en la comuna:

Universidades Públicas:

Universidad Austral de Chile

Universidad de Los Lagos

Universidades Privadas:

Universidad San Sebastián

Universidad Santo Tomás

De la misma manera existen Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica privados.

3.2.4 Relaciones entre organizaciones locales: percepciones, comportamientos y niveles de interacción.

Dada la relevancia del sector acuícola, fundamentalmente salmonero, este sector presenta una importante influencia en las características y especialidades que estas Universidades, tanto en docencia como en investigación, desarrollan.

Tanto la Universidad Austral como la De Los Lagos, desarrollan varios proyectos específicos con empresas salmoneras. Hablamos de proyectos de investigación científica en relación con las diversas etapas del cultivo de salmones.

Sin embargo estas mismas Universidades existentes en la zona, no han logrado implementar líneas de trabajo o proyectos de articulación territorial de su investigación, docencia o extensión, ni menos vincularse de manera permanente con los segmentos empresariales que constituyen la base generadora de empleo e ingresos para los habitantes de Puerto Montt.

De la misma forma, hoy no existe una vinculación sistemática entre estas instituciones de educación superior y la institucionalidad pública de la comuna con el fin de actuar de manera coordinada en el fortalecimiento y en la generación de los entornos necesarios para la creación y el apoyo a la microempresa comunal.

A partir de las Entrevistas personales, se han definido dos ámbitos muy precisos de temáticas que los propios actores han definido como prioritarias a la hora de abordar el desafío de una gestión más integrada de nuestro territorio comunal:

- Debilidades comunes entre los distintos actores;
- Capacidades y fortalezas existentes en la comuna.

3.2.4.1 Debilidades comunes

Los diversos actores coinciden en que la principal dificultad que los actores perciben para el abordaje conjunto de estos temas estratégicos para el futuro de la comuna, se encuentra en el propio sistema de actores y específicamente en la inexistencia de una convocatoria a aunar esfuerzos, voluntades y recursos y a conformar una institucionalidad de “carne y hueso” que permita efectivamente concretar estos diagnósticos comunes.

En este aspecto, se evidencia una debilidad en el sistema de actores territoriales en su capacidad de generar compromisos, en la construcción de sinergias interactivas que permitan establecer cursos de acción o estrategias comunes para la construcción de un territorio metropolitano. Este complejo de relaciones sólo es posible a partir de decisiones políticas de los actores territoriales, aparentemente ausentes en el comportamiento de los actores estudiados.

Existe un cansancio respecto de que periódicamente se convoca a reuniones público-privadas en donde se realizan diversos planteamientos, se concensúan caminos para solucionarlos, pero no existe ninguna posibilidad de operativizar y dar continuidad real a estos trabajos: Los actores públicos dedican gran parte de su tiempo a “sus” problemas y urgencias y obviamente, el sector privado vuelve a sus empresas y al día a día de los negocios.

Si bien desde una perspectiva conceptual queda claramente definida la importancia de la institucionalidad del desarrollo económico local, en América Latina, Chile, la Región de Los Lagos y la Comuna de Puerto Montt, el déficit de una institucionalidad formal y estable salta a la vista.

Como se indicó, y en el marco del aspecto fundamental de esta tesis, en la Comuna de Puerto Montt, no ha existido ni existe, ninguna expresión de institucionalidad transversal pública y privada que se concentre en los aspectos territoriales del desarrollo y en la generación de un entorno innovador que permita traspasar de mejor manera el innegable crecimiento económico de la zona a la mayor parte de su tejido socio productivo.

3.2.4.2 Capacidades y fortalezas

Los actores reconocen el enorme crecimiento económico y demográfico que ha tenido la ciudad de Puerto Montt en los últimos veinte años.

De la misma manera, se coincide en que este positivo crecimiento no ha ido acompañado de un desarrollo equilibrado del territorio comunal: un importante nivel de pobreza, las remuneraciones más bajas del país, una fuerza de trabajo con muy poca o nula capacitación y la inexistencia de políticas y acciones que vayan a fortalecer y consolidar los segmentos de la micro y pequeña empresa.

A partir de esto, hoy se plantea la existencia de una posibilidad que pudiese abrir una puerta hasta ahora inexistente: la existencia de una autoridad comunal con un amplio apoyo popular, con fuertes vinculaciones con el mundo privado y con una posibilidad efectiva de canalizar recursos nacionales que pudieran contribuir a concretar la solución propuesta.

Todos los actores locales plantean explícitamente que la existencia de este liderazgo constituye un elemento fundamental para aunar voluntades y disposiciones sectoriales. Lo que hace falta es el proyecto que traduzca esta disposición en una propuesta institucional concreta.

3.2.5 Desajustes institucionales y potencialidades de un Proyecto Local

Vistas así las cosas cuando se dan ciertos factores facilitadores y se evitan obstáculos, algunos de los cuales ya han sido identificados en los párrafos anteriores, la colaboración Público-privado-sociedad civil a nivel local es posible y produce efectos positivos tanto en relación al logro de los objetivos específicos que persiguen las acciones, como respecto al reforzamiento de la ciudadanía propiamente tal.

A partir de ellos es posible identificar condiciones que aumentan la probabilidad de éxito de iniciativas en el nivel local, tanto en sus objetivos específicos como en la ciudadanía.

Sostenemos entonces que hoy en Puerto Montt se presentan estas condiciones estratégicas:

1. La **presencia de un liderazgo** capaz de interpretar una necesidad o demanda implícita de una comunidad u organización y de proponer y apoyar una vía de solución a la misma que es aceptada por los mismos actores locales o, al menos, por la mayoría de sus miembros. Este liderazgo se consolida más que el cargo formal, en la percepción por estos actores claves del desarrollo local respecto de su capacidad de conducción y su confianza en que persigue intereses comunes y no personales.

2. La **percepción por parte de los actores locales consultados, de que la iniciativa que se propone es relevante para ellos**, es decir, que se refiere a un problema o una actividad que los afecta o les interesa. Sostenemos que abordar de manera formal y sistemática el tema del desarrollo local-territorial es un tema que aúna voluntades y predisposiciones. Se entiende como algo necesario y útil para la comuna.

3. De esa segunda condición se deriva una tercera, cual es, la creación de **espacios de discusión** que permitan orientar y comenzar a formalizar los compromisos de apoyo consensuado y mayoritario a las iniciativas propuestas.

4. La creación de una **organización eficiente (organización y recursos)** para poner en práctica las actividades acordadas, incluyendo **instancias claras de toma de decisiones y de ejecución de las mismas que permitan y apoyen la participación**. Un elemento importante de la organización es la existencia de equipos de trabajo comprometidos con el proyecto, consolidados por su participación en experiencias anteriores o que se consolidan en el proceso de llevar a cabo la nueva iniciativa.

5. La **difusión pública de la actividad** que se está realizando, tanto para darla a conocer al público y obtener apoyo a ella, cuando sea necesario, como para reafirmar el compromiso y la cohesión interna de quienes participan en ella.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

4.1 Una propuesta de institucionalidad para el desarrollo local de la Comuna de Puerto Montt.

Analizadas así las cosas, planteamos una propuesta que aborda de manera concreta la implementación de una institucionalidad básica que permita de manera organizada, participativa y planificada, desarrollar una serie de acciones que conduzcan un proceso de Desarrollo del Territorio de esta comuna, desde la óptica del Desarrollo Económico Local.

En este sentido, esta Institucionalidad deberá implementar como primer paso, una Estrategia de Desarrollo Local que, haciendo uso de instrumentos como el PLADECO, implementen un proceso de Planificación del desarrollo económico de la comuna que considere, como lo plantea Albuquerque, los siguientes elementos:

1. Ser un enfoque integral de la estrategia de desarrollo local, que contemple la coordinación e integración de diversas líneas de acción territorial así como la búsqueda de mejorar los niveles de eficiencia del conjunto de las actuaciones que de este instrumento se desprendan.

2. Expresar un proceso real y concreto de participación, incorporando los recursos reales y potenciales del territorio, el conjunto de necesidades de la sociedad local y la identificación de las necesidades concretas que debe guiar este proceso.

3. El “acondicionamiento” del territorio, es decir, la dotación de la infraestructura existente y la oferta de servicios a empresas, así como los elementos socioculturales e institucionales que favorecen la innovación (importancia de la identidad territorial).

4. Fomentar la concertación entre los actores locales, tanto como expresión del tejido de relaciones sociales e institucionales, formales o informales, como de una instancia fundamental de recopilación de información estratégica. Esta concertación, generadora de confianzas y transparencia debe concluir en negociaciones acuerdo y alianzas estratégicas, orientadas hacia el desarrollo local.

5. Finalmente, el liderazgo y la gestión del proceso de desarrollo local podrá implementarse inicialmente desde diversos actores, sin embargo, en el mediano y largo plazo, una vez iniciado este proceso de movilización social, se hace imprescindible la existencia de un soporte institucional adecuado, como el que ofrecen las Agencia de Desarrollo locales o regionales.

4.2 La Corporación de Desarrollo Local de Puerto Montt

Como se mencionó en los capítulos iniciales, en Chile la figura que consideramos adecuada a este planteamiento y que constituye entonces la propuesta para la comuna de Puerto Montt, es la conformación de la **Corporación de Desarrollo Local de Puerto Montt (CODEMONTT)**.

Como un punto de partida propuesto en esta Tesis, se entregan algunas de las líneas programáticas generales que consideramos pudiesen guiar su puesta en marcha:

a) Programa de Apoyo a la Innovación e incubación de empresas

Este Programa tiene como objetivo principal el estímulo de las iniciativas empresariales, la innovación tecnológica y la eficacia del sistema de apoyo en su conjunto. El Programa debe alentar y fortalecer la red territorial presente en la comuna

de institutos tecnológicos, departamentos universitarios y de investigación, etc., según el diagnóstico de la demanda de innovación empresarial en cada caso.

Desde esta perspectiva, creemos que la puesta en marcha de una Incubadora de Negocios, dependiente de la CODEMONTT, se constituye en una línea de trabajo específica y concreta y con altas posibilidades de éxito a partir del siguiente planteamiento general:

El objetivo del programa de Incubación de Empresas es impulsar y fomentar un proceso de incubación de emprendimientos empresariales de nuevos negocios y de proyectos de productos y / o servicios con valor agregado en la comuna de Puerto Montt, a través de una nueva forma de asociatividad y convivencia empresarial entre empresas emergentes y existentes, aplicando un estilo de trabajo autónomo en el que se compartirán infraestructura, recursos, información, asesorías, redes de contactos, estilos de gestión, entre otros aspectos.

El objetivo general de esta incubadora de empresas debe conducir a:

- Reducir la tasa de mortalidad de las microempresas que se inician, sobretudo en los primeros dos años de gestación
- Aumentar la probabilidad de éxito y supervivencia de los incubados
- Consolidar microempresas en la comuna
- Fomentar y desarrollar la capacidad emprendedora
- Promover la aplicación de estrategias modernas de gestión de negocios
- Favorecer la sinergia entre las empresas incubadas física y remotamente
- Aumentar la oferta de empleo y mejorar la calificación de la mano de obra
- Incorporar a los empresarios a la red de contactos de la incubadora
- Facilitar la participación y actividades en red que posibilite el intercambio de información, experiencia y el surgimiento de oportunidades comerciales

- Disminución de la estructura de costos de las empresas a través de la disponibilidad de servicios compartidos
- Aumentar los ingresos de los empresarios, la rentabilidad de los negocios y la recuperación más rápida del capital
- Incentivar y apoyar la creación de empresas de base tecnológica

La incubadora, como instrumento de desarrollo económico y pretende catalizar y acelerar un proceso de generación de nuevas empresas, basado en las competencias y fortalezas de los habitantes de la comuna y, en forma particular, de los grupos objetivo de fuentes de emprendedores.

El tipo de programa de incubación que se llevará a cabo será el de una **incubación mixta**, entendiéndose como tal el apoyo a empresas tradicionales (servicios, distribución, manufactura liviana, etc.) y de base tecnológica. Esto, en consideración a que en la comuna de Puerto Montt no están completamente desarrolladas las capacidades y habilidades de formación en el ámbito de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC), por lo que la masa crítica de profesionales y técnicos en este ámbito no es muy extensa.

Los negocios que el proyecto Parque Integral de Incubación de Empresas promoverá y desarrollará corresponderán a los provenientes de estos dos grupos objetivo:

- Ideas provenientes de instituciones de educación superior (universitarios, profesionales y técnicos) de la comuna.
- Microempresarios de la comuna que desarrollen nuevos proyectos innovativos y / o nuevas líneas de negocios.

Segmento: Nuevos emprendimientos de ideas provenientes de educación superior.

Los tipos de negocios que se incentivarán a poner en marcha son los emprendimientos relativos a:

- Tecnologías de información y comunicaciones
- Empresas de tecnología aplicada
- Empresas de productos tecnológicos
- Empresas de transferencia tecnológica
- Empresas de outsourcing
- Empresas de prestación de servicios al sector salmonero
- Empresas proveedoras de bienes y servicios para la decoración de interiores
- Empresas proveedoras y procesadoras de productos alimenticios.

La magnitud de estos negocios emergentes en la dinámica regional y comunal está influida por la actividad acuícola y pesquera que se desarrolla en la región.

Segmento: Microempresas existentes.

Los tipos de negocios con potencial de incubación a incluir en este grupo de fomento son:

- Fábricas de alimentos concentrados
- Productora de turismo minorista
- Talleres de artesanía fina
- Talleres de mueblería y carpintería
- Fábricas de confecciones
- Fábricas de chocolates.

La dimensión global de posibles negocios a incubar está determinada por la gran cantidad de microempresas existentes en la X Región y específicamente en la comuna de Puerto Montt. Cabe mencionar que las microempresas incubadas físicamente, es probable que provengan en su mayoría de la comuna de Puerto Montt por la cercanía al lugar de incubación.

En esta incubadora, el tipo de empresas a incubar no tendrá necesariamente distingo de rubro o actividad económica. Podrá tener cualquier orientación, siempre que sea un proyecto factible técnica y económicamente, que el empresario (innovador) posea un compromiso con la idea de negocio y apruebe los diagnósticos y evaluaciones preliminares, tanto para el sujeto persona natural como para su proyecto.

En este caso, no parece conveniente segmentar demasiado el tipo de empresas a incubar, por las particularidades propias de la base empresarial de la zona. Es por ello que la política de acceso a la incubadora no hará distinción respecto al sector donde compite la empresa, el tipo de producto o servicio que ofrezca, o si es una empresa nueva o ya existente.

b) Programa de Información para el Fomento Productivo Territorial

Este Programa tiene como finalidad facilitar el acceso a la información económica y empresarial, a fin de permitir la formación de una capacidad propia de diagnóstico sobre los problemas involucrados en el fomento productivo de nuestros productores. En este programa, deberá participar los siguientes actores y organismos pertinentes: Gobierno Regional, INE, Universidades con presencia en la zona, Servicio de Impuestos Internos, Pro Chile, etc.

De este modo, será posible disponer de un Sistema de Información Estadística Territorial para el Fomento Productivo, cuya expresión física concreta será la existencia de inicialmente, un **Infocentro para la empresa comunal** para facilitar el acceso a la información disponible.

Los diferentes tipos de información que puede ofrecer este Infocentro son los siguientes:

- *Información Básica.* Documentación de carácter general elaborada previamente, o a través de la reproducción de documentos (directorios, manuales, estadísticas, informes, catálogos, prensa especializada, etc.) sobre asuntos

comunes o habituales como, por ejemplo, temas de legislación, información de mercados, financiación, normas técnicas y reglamentaciones, etc. Por lo general, este tipo de información básica se suministra de forma gratuita a las MIPYMES.

- *Información especializada.* Se entregará información especializada, adaptada a una necesidad concreta manifestada por el empresario demandante, ya sea sobre información científica y técnica, reglamentos y normas técnicas específicas, centros técnicos y laboratorios, oportunidades comerciales, acceso a la contratación pública, sondeos de patentes y marcas, diseño industrial, etc. Se ofrecerán también informes específicos referentes a las tecnologías, mercados y competidores, detección de oportunidades de negocios, etc.

- *Asesoramiento.* En este caso se requiere la intervención de consultores o expertos, cuyo asesoramiento se materializa en argumentos objetivos y propuestas concretas para la toma de decisiones, tales como diagnósticos y solución de problemas técnicos o comerciales, identificación de factores de riesgo, búsqueda de socios, o estudios sobre las condiciones de viabilidad de un proyecto.

c) Programa de Capacitación y Formación

Este Programa trata de mejorar la calidad de los recursos humanos en la producción y la capacidad de gestión empresarial y tecnológica de micro y pequeños empresarios.

Esto se realizará tanto como acciones de capacitación, como la gestión y realización de giras tecnológicas nacionales e internacionales cofinanciadas por entes públicos.

d) Programa de Apoyo al Financiamiento

Finalmente, el *Programa de Apoyo al Financiamiento* busca estimular un mejor entorno financiero para la actividad de las MIPYMES de la comuna, mediante el despliegue de instrumentos como capital riesgo, sociedades de garantía recíproca, capital semilla, etc., así como la creación o reforzamiento de líneas específicas de

crédito y banca especializada para MIPYMES en cada región, tales como las cooperativas de crédito locales.

Una de las ventajas de las incubadoras es la capacidad de patrocinar proyectos en la postulación a capital semilla disponibles en la CORFO.

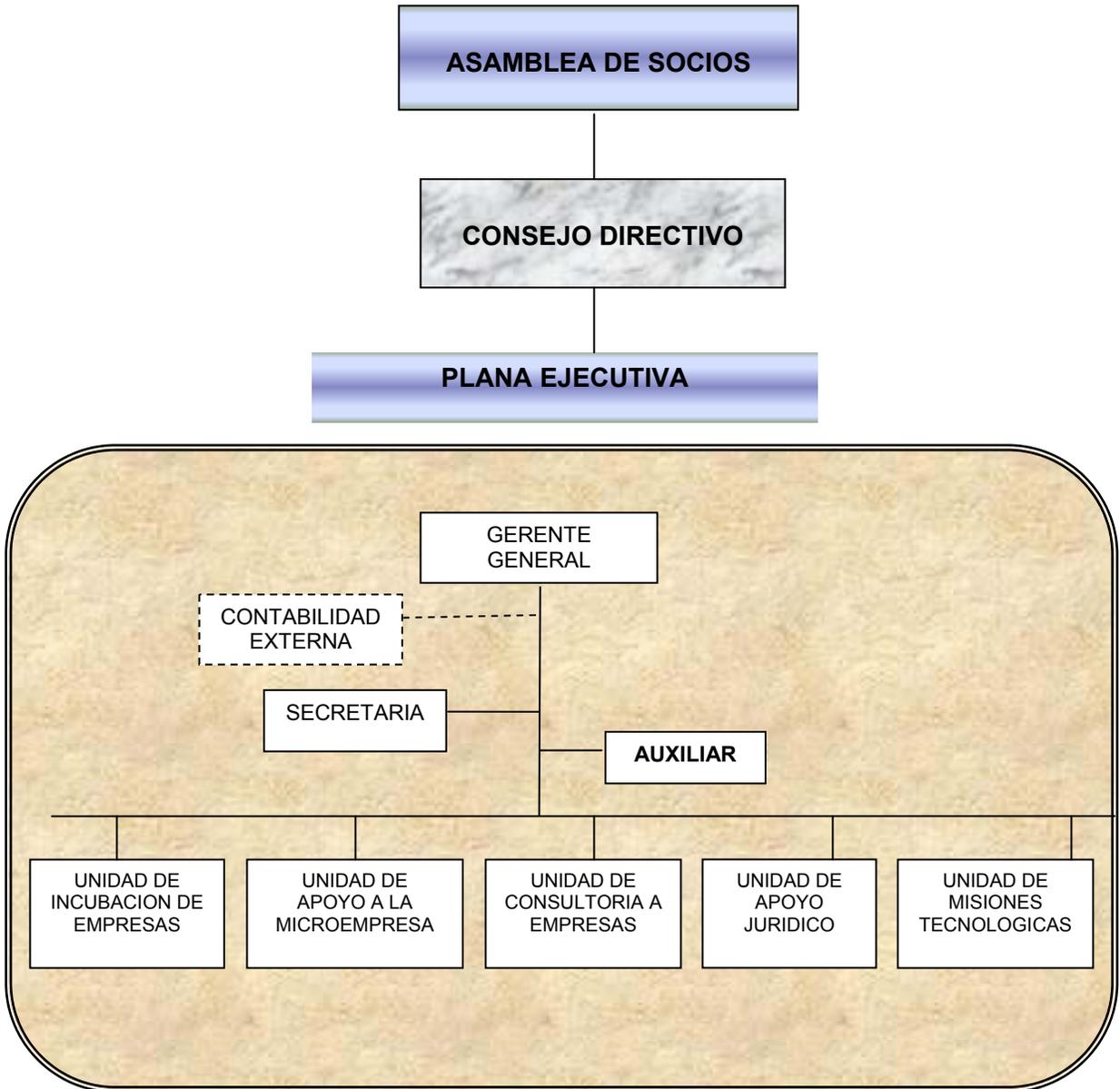
Organización

Desde el punto de vista de la Misión y del organigrama y las funciones que inicialmente llevarían adelante estos programas, se propone la siguiente estructura:

La Corporación de Desarrollo de Puerto Montt (CODEMONTT) tiene como objetivo central constituirse en un facilitador del desarrollo de las micros y pequeñas empresas de la zona, a partir de las ideas y proyectos que desarrollan personas emprendedoras, así como potenciando a las actualmente existentes que buscan nuevos negocios, productos o servicios.

El modelo organizacional corresponde a una estructura de Corporación Privada Sin Fines de Lucro, dedicada a respaldar el desarrollo y proyección de la base empresarial de Puerto Montt, en atención a un diagnóstico y planificación estratégica de un programa económico-social de la localidad. Para resguardar dicha tarea en el mediano y largo plazo, el Directorio de la Corporación lo componen representantes Municipales, Asociaciones Gremiales Empresariales, Universidades, Centros Tecnológicos, Banca Privada, Organismos Públicos Regionales y Personas connotadas en el campo empresarial y económico de la zona.

Organigrama Base Propuesto
Corporación de Desarrollo Local de Puerto Montt



Unidad de Incubación de Empresas

Descripción

La Unidad de Incubación de Empresas orienta sus servicios a nuevas e innovadoras empresas y a personas emprendedoras de la Región Metropolitana con nuevas ideas de negocios.

Objetivo

Dentro de los objetivos de la Unidad se destacan:

a) Brindar a los emprendedores apoyo permanente en su gestión, transformándose en un socio estratégico que vela por el desarrollo, crecimiento y consolidación de la empresa a través de metodologías que entregan herramientas concretas al empresario, constituyéndose en un apoyo integral y permanente de orientación para lo cual contamos con un equipo multidisciplinario de profesionales.

b) Promover la creación de empresas a través de una red de servicios técnicos, gerenciales, administrativos y financieros.

Unidad de Apoyo a la Microempresa

Objetivo

Entregar herramientas de apoyo a microempresarios de la comuna de Puerto Montt y alrededores a través de capacitación y asesorías que promueven el desarrollo de sus negocios y la generación de empleo. Asimismo, desarrollar procesos de investigación en el territorio orientados a promover inversiones públicas y privadas, de acuerdo a la caracterización y necesidades de cada área de estudio.

Entregará apoyo a programas sociales y económicos desarrollados por la Municipalidad de Puerto Montt.

Servicios

Capacitación de Microempresarios

Información para la Gestión de la microempresa

Procesos de comercialización básicos para la microempresa

Aspectos contables para la microempresa

Elementos jurídicos de apoyo a la microempresa

Asesorías a microempresas

Asesoría a la gestión de la Microempresa

Asesorías técnicas en aspectos contables, comerciales, productivos y administrativos de la microempresa.

Unidad de Consultoría a Empresas

Descripción

La Misión de la Unidad es la promoción del desarrollo de empresas, entregando las nuevas herramientas de gestión, articulando fuentes de financiamiento; promoviendo el acercamiento a las nuevas tecnologías y maximizar de ese modo los beneficios del negocio.

La Unidad de Consultoría es un soporte de servicios de Asistencia Técnica a las empresas PYME, en forma individual o colectiva, poniendo a su disposición profesionales para apoyarlos en su desarrollo.

Además, gestiona recursos que permiten cofinanciar los costos del servicio, mediante la obtención de subsidios de fomento provenientes del ámbito estatal.

Objetivo

Constituirse en socio estratégico de la empresa, asesorándola en el diseño e implementación de soluciones que le permitan ser altamente competitiva en el

mercado, a través de asesorías técnicas especializadas que tengan impacto real en la empresa.

Servicios

Los servicios de la unidad comprenden la detección en terreno del problema de la empresa y la propuesta de un completo plan de trabajo, hasta la ejecución e implementación completa de la solución. Éstas pueden ser específicas o corresponder a una etapa dentro de un plan de mejoras de mediano y largo plazo, que le permitirán obtener soluciones concretas en etapas consecutivas de asesoría.

Unidad Jurídica

Descripción

La Unidad Jurídica cumple con la misión de otorgar cobertura en el ámbito legal al empresariado con el objeto de mantenerlo informado de los requisitos normativos que debe cumplir para el desarrollo exitoso de su actividad.

Objetivo

Atender los requerimientos legales relacionadas con la empresa en sus tres dimensiones fundamentales:

La empresa en su sentido orgánico (constitución, estatutos, obligaciones fiscales).

La empresa en su sentido funcional (relaciones internas entre los socios, entre éstos y la empresa y la empresa con sus trabajadores).

La empresa en su relación con terceros (contratación con clientes, proveedores y otros).

1. Orientación y asesoría en derecho de sociedades, empresas individuales de responsabilidad limitada y otros tipos de organizaciones jurídicas para la empresa.

Orientar a los empresarios en cuanto a la organización jurídica que se ajuste de la mejor manera a las características y objetivos del negocio, para posteriormente suscribir todos los actos jurídicos conducentes a dar comienzo a sus operaciones.

En relación a empresas en marcha, se ofrece asesoría en todos los temas relacionados con el funcionamiento de la organización jurídica de la empresa, especialmente en lo relativo a los derechos y obligaciones de los socios o accionistas, directores, gerentes y con el funcionamiento de los órganos de administración de la empresa.

Materias:

Sociedades de responsabilidad limitada.

Sociedades anónimas.

Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada.

Sociedades de hecho.

Asociaciones o cuentas en participación.

Cesión de derechos sociales.

Modificación, disolución y liquidación de sociedades.

Poderes de Administración y representación.

Resolución de conflictos entre socios.

Este servicio se dirige a empresas que estén en proceso de formalización y empresas en funcionamiento

2. Orientación y asesoría en contratación civil, comercial y laboral.

Convenios, contratos de prestación de servicios, mantenimiento, suministro, distribución, arrendamientos, compraventa de bienes muebles e inmuebles (estudio de títulos de dominio), mandatos, comisión, cesión de créditos, contratos de transporte, prenda mercantil, depósitos. Contratos de transferencia de marcas. Y tecnología. Contratación civil y comercial en general.

Este servicio está dirigido a empresas que deseen formalizar y proteger sus relaciones comerciales con clientes, proveedores y otros y a empresas que deseen adquirir bienes o enajenar bienes de su activo.

4. Orientación laboral.

Orientación laboral general. Relación de trabajo, contratos laborales y finiquitos. Orientación en conflictos laborales. Consultas a la Dirección del Trabajo. Sistema impositivo previsional.

Este servicio se dirige a:

Empresas que requieran de trabajadores para el desarrollo de su actividad

Empresas en conflicto con uno o más trabajadores

5. Orientación legal para comerciantes.

Cheques, pagarés, letras de cambio; contratos mercantiles, patentes comerciales. Transferencia de patentes.

Este servicio se dirige a empresas que requieran documentar créditos con sus deudores y empresas comerciales que requieran formalizar contratos que le permitan ejercer su actividad (arrendamientos, mandatos, compraventas, etc.)

6. Información tributaria general.

Iniciación de actividades. Modificación de antecedentes del contribuyente. Información de multas y delitos tributarios. Término de giro.

Este servicio está dirigido a empresas en general que deban tributar en primera o en segunda categoría.

7. Asesoría en registro y transferencia de marcas comerciales.

Registro de Marcas Comerciales ante el Ministerio de Economía. Transferencia de marcas registradas.

Unidad de Misiones Tecnológicas

Descripción

La unidad de Misiones Tecnológicas y Ruedas de Negocios, orienta sus servicios a empresas Chilena y Extranjeras, en función de participar junto a delegaciones empresariales en misiones Comerciales y/o Tecnológicas, que permitan a sus participantes obtener resultados concretos producto de sus contactos o visitas.

Objetivo

Promover el intercambio comercial y tecnológico de empresas Chilenas y Extranjeras, mediante la prestación de servicios especializados de consultoría que permiten abrir nuevos mercados tanto locales, regionales como internacionales.

Clientes

Los servicios de la Unidad de Misiones Tecnológicas y Ruedas de Negocios están orientados a empresas micros, pequeñas o medianas, que requieran expandir sus fronteras comerciales hacia nuevas latitudes y que adicionalmente valoren el conocer y capacitarse en nuevas tecnologías tanto blandas como duras para aplicarlas en sus empresas.

Finalmente, creemos que esta Tesis concluye con un planteamiento que esperamos sea un aporte al Desarrollo Local de esta comuna y se constituya en un punto de partida que quiebre la incapacidad de abordar el tema institucional del Desarrollo y sea capaz de convocar y aunar voluntades y recursos con el único fin de consolidar el proceso de crecimiento experimentado por esta comuna en los últimos 15 años y transformarlo en una efectiva expresión de desarrollo territorial-local en nuestro país.

Puerto Montt, Junio 2006

BIBLIOGRAFÍA

- **ALBURQUERQUE LLORENS, FRANCISCO.:** “*Cambio Tecnológico, Globalización y Desarrollo Económico Local*”. Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1998.
- **ALBUQUERQUE LLORENS, F.:** “*Desarrollo económico local en Europa y América Latina*”. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1999.
- **ALBUQUERQUE LLORENS, F.:** “*Guía para Agentes: Desarrollo Económico Territorial*”. Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla, 2002.
- **AROCENA, JOSÉ:** “*Políticas Locales, Innovación y Desarrollo*”, III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid, 1998.
- **BOISIER, SERGIO:** “*Conocimiento y Gestión Territorial en la globalización*”. III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 1998 a.
- **BOISIER, S.:** “*La globalización: una emergencia sistémica*”. Universidad Complutense. Santiago de Chile, 1996.
- **BOISIER, SERGIO:** “*Postscriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales*”. Anales de Geografía de la Universidad Complutense, nº 18. Santiago de Chile, 1998.
- **BORJA, JORDI.:** “*Ciudadanía y Espacio Público*”. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 12. Venezuela, 1998.
- **CASTELLS, MANUEL:** “*La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*”. Alianza Universidad. Madrid, 1986.
- **CASTELLS, M.:** “*La era de la Información. Economía, sociedad y cultura.*” Editorial Alianza. Madrid, 1996.

- **CASTELLS, M. y BORJA, J.:** *“Local y Global”*. Editorial Taurus. Barcelona. 1996.
- **COTORRUELO MENTA, ROMEO:** *“Planificación y gestión estratégica del desarrollo local”*, Cuadernos de Aguilar, INEM, FUAM. Madrid, 1996.
- **DOONER, CECILIA Y PARRA CONSTANZA** Corporaciones Para El Desarrollo Local: Nuevas Experiencias De Concertacion Público-Privada. Estudio de Casos en las Comunas de Santiago y Huechuraba (Área Metropolitana De Chile), Julio 2000
- **DUPUY, JEAN CLAUDE Y GILLY, JEAN PIERRE:** *“Aprendizaje colectivo y dinámicas territoriales”*, en VAZQUEZ BARQUERO, GAROFOLI Y GILLY: Gran empresa y desarrollo económico. Editorial Síntesis, Madrid, 1997.
- **GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR:** *“La Globalización imaginada”*. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1999.
- **GARCIA DELGADO, DANIEL:** *“Estado y Sociedad”*. Editorial Tesis. Buenos Aires, 1995.
- **IANNI, OCTAVIO:** *“La sociedad global”*, Editorial Siglo XXI. Buenos Aires, 1998.
- **LECHNER, NORBERT:** *“La crisis del Estado en América Latina”*. FLACSO, Santiago de Chile, mimeo, 1985.
- **LECHNER, R.:** *“La Reforma del Estado y el problema de la conducción política”*. En *Perfiles Latinoamericanos*. Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Año 4, N° 7. (1995).
- **MADOERY, OSCAR:** *“El proyecto local como alternativa al desarrollo”*. Publicado en Fernández, A. y Gaveglio, S.: *Globalización, Integración, Mercosur y Desarrollo local*, Editorial Homo Sapiens. Rosario, 2000.
- **MADOERY, O. y ROMERO, MARÍA DEL HUERTO:** *“Ciudades y Regiones frente a las transformaciones globales”* en *Revista Gestión y*

Análisis de Políticas Públicas. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid, España, Setiembre/Diciembre de 1997.

- **OHMAE, KENICHI:** *“El despliegue de las Economías Regionales”*. Editorial Deusto. Bilbao, España, 1995.
- **PRATS, J. y YAÑEZ, CÉSAR:** *“Douglas Cecil North: La teoría económica neo-institucional y el desarrollo latinoamericano”*. Instituto Internacional de Gobernabilidad, PNUD. Barcelona, 1998.
- **VÁZQUEZ BARQUERO, ANTONIO:** *“Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre Desarrollo endógeno”*. Editorial Pirámide, S.A. Madrid, 1999.
- **VÁZQUEZ BARQUERO, ANTONIO:** *“La Nuevas Fuerzas del Desarrollo”*. Antoni Bosch Editor, Barcelona, 2005.