

Universidad del Bío Bío
Facultad de Ciencias Empresariales
Departamento de Economía y Finanzas



UNIVERSIDAD DEL BÍO-BÍO

MEMORIA PARA OBTENER EL TTULO DE INGENIERA COMERCIAL

**“Rol de las municipalidades en el desarrollo económico local:
Caso Contulmo”**

NOMBRES: *María Silvana Varela Neira*

Jeremy Jasna Zenteno Alarcón

PROFESOR GUIA: *Ariel Yévenes Subiabre*

Concepción, 2017

Dedicatoria

María Silvana Varela Neira

A mis padres Fernando Zenteno y Sandra Alarcón,
Mis hermanas Fernanda y Francisca
Por su amor y apoyo incondicional.

A mi pareja Danilo Fierro,
Por su enorme amor, cariño, paciencia y respeto hacia mí
Te amo.

Y a mis amigos, esa familia que es escogida,
Mi círculo pequeño, pero inquebrantable,
Los cuales siempre nos apoyamos en todo.

Jeremy Zenteno Alarcón.

Contenido

I.	Introducción	5
II.	Objetivo del estudio.....	6
III.	Marco teórico	7
	Capítulo I: Desarrollo	8
1.	Aspectos teóricos del desarrollo	8
1.1.	Evolución del concepto de desarrollo local	11
1.1.1.	Primera fase:.....	11
1.1.2.	Segunda fase:.....	12
1.1.3.	Tercera fase:.....	15
	Capítulo II: Desarrollo económico local	17
2.	Aspectos más relevantes.....	17
2.1.	Mirada desde la Complejidad sistémica.....	18
2.2.	Transformaciones Globales y desarrollo económico local.....	18
2.3.	Aprendizaje colectivo y desarrollo económico local	19
2.4.	Innovación y desarrollo económico local.....	20
2.5.	Descentralización y desarrollo económico local.....	21
2.6.	Estrategias y gestión del desarrollo económico local.....	22
2.7.	Concepto de Desarrollo económico local.....	23
2.8.	Entorno económico.....	24
2.8.1.	Competitividad: Análisis del concepto.....	24
2.8.2.	El diamante como sistema.....	26
2.8.3.	Competitividad sistémica.....	27
2.8.4.	Estrategia de DEL:.....	29
2.8.5.	Argumentos a favor de la dimensión territorial de la competitividad.....	33
2.9.	Entorno organizativo.....	34
2.9.1.	Capital social.....	34
2.9.2.	Los capitales intangibles.....	37
2.10.	Entorno institucional.....	41
	Capítulo III. Gobierno local.....	42
3.1.	Importancia del municipio para el desarrollo económico local	42
3.2.	Institucionalidad Municipal.....	43
3.3.	Las políticas de fomento a nivel local.....	49
3.4.	Políticas e instituciones de fomento en Chile.....	50
3.5.	Iniciativas locales como instrumento de cambio.....	54
3.6.	Rol de las municipalidades en el desarrollo local	54
3.7.	Elementos básicos que definen las iniciativas del desarrollo económico local ..	57
3.8.	Las iniciativas de fomento productivo a nivel municipal	61
3.9.	El rol de las oficinas de fomento.....	63
3.10.	Consideraciones	90
IV.	Comparación socioeconómica Concepción - Contulmo Error! Marcador no definido.	
4.1.	Contulmo – Concepción	65
4.2.	Cantidad de población.....	66
4.3.	Población Urbano – Rural.....	67
4.5.	Escolaridad de la población	69
4.7.	Organizaciones comunitarias	71
4.8.	Ingresos, gastos y transferencias municipales.....	73

V.	Sugerencias de trabajo Municipalidad de Contulmo.....	87
	5.1. Consideraciones.....	
VI.	Conclusión	¡Error! Marcador no definido.
VII.	Bibliografía.....	93
VIII.	Anexo.....	99

Índice de tablas.

Tabla 1:	Funciones y atribuciones de las municipalidades.....	44
Tabla 2:	Fuentes de financiamiento de las municipalidades.....	46
Tabla 3:	Herramienta de gestión municipal para el desarrollo comunal.....	47
Tabla 4:	Beneficios del desarrollo económico local.....	48
Tabla 5:	Órganos e instituciones que apoyan el fomento productivo.....	51
Tabla 6:	Principales componentes de las políticas de fomento productivo.....	52
Tabla 7:	Iniciativas de desarrollo económico Local.....	57
Tabla 8:	Clasificación de las acciones de fomento productivo a nivel municipal.....	63
Tabla 9:	Población comunal.....	66
Tabla 10:	Relación población urbano- rural.....	67
Tabla 11:	Población indígena en las comunas.....	68
Tabla 12:	Promedio de escolaridad en la población.....	69
Tabla 13:	porcentaje de personas en situación de pobreza, según ingreso.....	70
Tabla 14:	Cantidad organizaciones sociales en las comunas.....	71
Tabla 15:	Ingresos municipales.....	73
Tabla 16:	Gastos municipales.....	74
Tabla 17:	Trasferencias y compensaciones SUBDERE.....	77
Tabla 18:	N° de empresas por rama de actividad económica.....	79

I. Introducción

En el escenario en el que hoy por hoy se encuentra inmerso Chile, se hace innegable una nueva visión respecto al rol que le concierne a la política pública en el desarrollo de sus localidades, esta responsabilidad recae en el gobierno local, pues, son los más idóneos para facilitar la política de desarrollo ya que la Constitución les asigna importantes competencias en las materias económicas, territoriales y de prestaciones de servicios y, por tanto les confiere un rol relevante como actor conductor y articulador del diseño de la política de desarrollo local.

Esto sustentado en el hecho de que los gobiernos locales tienen mayor capacidad para recoger las necesidades y aspiraciones de los actores del territorio, impulsos que permiten definir los proyectos de desarrollo, de acuerdo a las particularidades de una comunidad, por lo tanto, es evidente que los gobiernos locales se convierten en los más idóneos para llevar a cabo las iniciativas de desarrollo local. Así, esta investigación pretende hacer una revisión de la literatura en la materia, utilizando tanto fuentes primarias como secundarias y entrevistas a los involucrados en el tema, estableciendo bases teóricas que sustentan la visión moderna del desarrollo, en la cual la dimensión económica se une con lo social, adquiriendo un carácter cada vez más relacional, poniendo énfasis en el territorio como factor inherente de desarrollo.

Procurando además, dilucidar el rol del gobierno local como actor protagónico en la promoción del desarrollo productivo. Para ello, se compararan dos territorios Concepción – Contulmo, optando por este último, pues, se encuentra en desmedro de otros territorios en relación con el resto del país. Aclarando la importancia del rol del gobierno local en una municipalidad pequeña y entregando sugerencias de trabajo para esta.

II. Objetivo del estudio.

Objetivo general:

Analizar el rol del gobierno local en el desarrollo económico local de una municipalidad pequeña respecto de una grande.

Objetivos específicos:

- Conocer fundamentos teóricos sobre desarrollo económico local
- Identificar las funciones del gobierno local en el desarrollo económico local.
- Realizar un diagnóstico territorial de Contulmo y Concepción para a posteriori comparación del rol del gobierno local en el desarrollo económico local.
- Proponer sugerencias de trabajo a la unidad de desarrollo económico local de la comuna de Contulmo.

Metodología

Tipo de investigación

Se ha optado por un estudio descriptivo/analítico. Ya que se quiere decir como es y cómo se manifiesta el fenómeno del desarrollo económico local, definiendo el rol de una municipalidad pequeña en comparación con una grande mostrando su grado de importancia.

Diseño de la investigación

En cuanto al diseño de esta investigación, este fue no experimental ya que este estudio se realizó sin manipular deliberadamente las variables, observando los fenómenos en estudio tal y como se dan en su contexto natural, para después analizarlos; y transversal, ya que se realizara en un momento de tiempo determinado.

Selección de la muestra y recolección de datos

Al tratarse de un estudio descriptivo la información utilizada se extrajo de fuentes primarias y secundarias, lo que implicó la revisión de libros, artículos de revistas especializadas, tesis, etc. En relación al apartado empírico la revisión de material involucro documentos, registros, encuestas, y archivos electrónicos de diversas entidades; La Encuesta de Caracterización

Socioeconómica Nacional (CASEN), Instituto Nacional de Estadística (INE), Sistema Nacional de Información Municipal (SIMIM), Plan de desarrollo Comunal (PLADECO) de la comuna de Concepción y Contulmo, Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), Servicio de Impuesto Internos (SII), transparencia activa de los respectivos municipios. Para el caso a estudiar se toma en consideración la comuna de Contulmo la cual pertenece a una zona de rezago que se caracteriza por su desigualdad territorial.

III. Marco teórico

Capítulo I: Desarrollo

1. Aspectos teóricos del desarrollo

Rist (2002) advierte la necesidad del alejamiento respecto a las connotaciones asociadas al término desarrollo, a los juicios de valor que conlleva, dado que no ha sido una noción axiológicamente neutral. Con todo, la idea de desarrollo surge con fuerza tras el fin de la segunda guerra mundial, estrechamente vinculada a la noción de progreso, reflejado como crecimiento económico. Esta visión económica del desarrollo con base en sus contribuciones al desarrollo de las naciones, ha propiciado que la teoría económica dirija su atención en los mecanismos generadores de desarrollo económico, como en las medidas para superar los obstáculos que lo impiden. Es decir, los aportes de combinar el análisis con las conclusiones de política económica, le confiere un fuerte interés práctico y crítico en el bienestar humano.

El interés científico por el desarrollo económico aparece formulado por los economistas clásicos de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX su preocupación fundamental fue explicar por qué se produce un incremento de la renta a largo plazo. Para los clásicos la renta se compone de tres elementos: salarios, rentas de la tierra y beneficios (respectivamente se corresponden con trabajadores, terratenientes, y los capitalistas). La combinación adecuada de estos elementos genera la acumulación de capital, eje del crecimiento económico.

Uno de los miembros más importante de la escuela clásica David Ricardo (citado en Roll, 1994) se refiere entre otros temas a la tendencia de la baja de los beneficios, lo cual podría contrarrestarse con el desarrollo del comercio exterior, para ello se pronunció con su doctrina de la ventaja comparativa la cual consistía en que cada país puede ganar en el intercambio si los precios¹ relativos de los productos puestos en el mercado difieren de un país a otro. Explica el beneficio del libre cambio, ya que si un país tiene una ventaja absoluta en la producción de un bien sobre otro país y este a su vez está en igual condición respecto al primero con un bien diferente ambos pueden salir ganando si se especializan en el bien

¹ Para Ricardo el precio "normal" o, si se prefiere, el valor de una mercancía, está determinada por la cantidad de trabajo que contiene. Por tanto, el valor de una mercancía aumenta cuando aumenta la cantidad de trabajo necesaria para su fabricación y disminuye en caso contrario. En términos relativos, puede decirse que los valores de cambio relativos aumentan o disminuyen de acuerdo al mismo principio, inclusive si disminuye la cantidad de trabajo incorporada en todas las mercancías.

que menos le cueste producir, de esta forma reasigna a la fabricación del bien para el que es más *competitivo* las horas de *trabajo* dedicadas al otro bien. Así, por la misma cantidad de trabajo, un país obtiene un mayor volumen de mercancías gracias al libre comercio. Esta *especialización* otorga a las naciones una ventaja comparativa en relación a otras y se manifiesta como factor de desarrollo.

Siguiendo a Ricardo, Mill (citado en Escartin, 2004) define la riqueza como “todas las cosas útiles o agradables que poseen valor de cambio; o, en otros términos, todas las cosas útiles o agradables excepto aquellas que pueden obtenerse, en la cantidad deseada, sin trabajo o sacrificio alguno”. El valor de cambio de los bienes económicos, según la apreciación de Mill, está asociado al concepto de escasez y es, por tanto, una condición objetiva. La elaboración de bienes económicos requiere la intervención de dos requisitos, o factores: el trabajo tanto corporal como mental apropiados y los objetos naturales (en otras palabras la materia prima) que pueden ser limitados como ilimitados. Concibe la producción como la obtención de utilidad y riqueza. Debido a esta dicotomía de la producción, clasifica a todo trabajo que produce utilidad en dos categorías: trabajo productivo e improductivo. Trabajo productivo es el que produce utilidades permanentes, “ya se incorporen en seres humanos [como la educación y la formación profesional] o en cualquier objeto” y como Mill entiende “por riqueza sólo la llamada riqueza material” matiza que trabajo productivo sólo es el esfuerzo que “produce utilidades incorporadas a objetos materiales”. Trabajo improductivo es el que no se concreta en riqueza material. Es decir, solo el *trabajo productivo* produce utilidades incorporadas a los objetos materiales y esto es lo que produce riqueza y acumulación para la sociedad.

En suma, Ricardo y Mill mostraron gran interés en la acumulación de riqueza. Ricardo señala que la *especialización* en la producción de un bien con un coste menor otorgaría una ventaja comparativa en relación a otro País en el comercio internacional. En tanto que para Mill solo el *trabajo productivo* produce utilidades en los objetos materiales que son los que para el economista poseen valor de cambio. Ambos aportes se constituyen como factor de desarrollo, explicando el crecimiento económico y sentando las bases de las futuras teorías de crecimiento, tema que no provocó preocupación en las inmediatas escuelas del pensamiento económico que desplazaron su atención a cuestiones generalmente de equilibrio a corto plazo de las economías ya desarrolladas.

A partir del último cuarto del siglo XIX, hasta el inicio de la I Guerra Mundial, una nueva generación de economistas (neoclásicos) inmersos en el periodo conocido como Revolución técnica en el que se produjeron una serie de importantes innovaciones tecnológicas, renuevan el interés por algunos planteamientos de los clásicos para fundirlos con los avances técnicos, lo cual resulta el eje central de crecimiento.

Uno de los principales referentes neoclásicos es Alfred Marshall (1890) quien entiende el crecimiento económico como un proceso gradual y continuo y concibe la innovación tecnológica como en constante progresión. Marshall a finales del siglo XIX, descubre la existencia de colectividades locales que conocen un gran dinamismo empresarial a pesar de no poseer las ventajas de las grandes empresas. Estas colectividades estaban compuestas por redes productivas de pequeñas empresas y por formas importantes de colaboración entre éstas y la sociedad local. Estas colectividades, en las cuales reina una atmósfera industrial, corresponden a lo que Marshall identifica como distritos industriales, concepto básico de las estrategias actuales de desarrollo local (Albuquerque, 2004). Ideas que serán recuperadas por un grupo de italianos en la década de los 70 quienes centran sus estudios en los distritos industriales donde parte de la organización productiva y unidad de análisis es el territorio.

Aproximándose a la percepción de Marshall es que Schumpeter (1912) en su obra la *Teoría del desenvolvimiento económico* focaliza los factores de crecimiento en la innovación tecnológica y en la actitud del empresario. Introdujo, en su propuesta, dos conceptos que han tenido un enorme impacto en los desarrollos posteriores de este tema: la innovación como causa del Desarrollo y el empresario innovador como propiciador de los procesos de innovación. Agrega que, en los procesos de evolución, que insiste como convulsos y con fases de rápida expansión, el talento del empresario consiste en apoderarse de las posibilidades que estos cambios brindan y de concretarlos en oportunidades de negocios, motivándolos a hacerse responsable del impulso a la inversión. De alguna manera, puede considerarse esta teoría como un antecedente del concepto de desarrollo (Montoya, 2004).

Por lo antes expuesto, la noción de desarrollo reflejada como crecimiento económico en el periodo comprendido entre los siglos XVIII y XIX se entiende como acumulación de riqueza, los supuestos en este sentido, consisten en la *especialización, el trabajo productivo, la innovación* y el *papel de empresario* para aprovechar estos impulsos y generar prosperidad, además del matiz entregado por Alfred Marshall y su propuesta de una *entidad de base*

territorial como unidad de estudio del desarrollo económico al prestar atención a la concentración geográfica de la industria, su teoría de la *organización industrial* y su concepto de *organización*. Entregando claves teóricas fundamentales para el desarrollo local.

1.1. Evolución del concepto de desarrollo local

La evolución del concepto de desarrollo local es importante para la investigación, ya que permitirá ubicar donde se encuentran las contribuciones teóricas que interesan. Para ello se utilizara la propuesta de Meier & Fitzgerald (citados en García, 2007) en la que identifican tres fases posteriores que han supuesto a lo largo del siglo XX los ejes centrales por los cuales pasaría la literatura académica sobre el desarrollo local.

1.1.1. Primera fase: Avances teóricos para reducir las disparidades económicas mundiales e industrializar los países del tercer mundo.

Entre la década de los cuarenta a los setenta la economía mundial registro un periodo de crecimiento económico caracterizado por el modelo de desarrollo basado en el Estado benefactor² así como por la modernización de las estructuras sociales y la homogenización económica a escala nacional (modelo Fordista). En este periodo dos teorías principales conducen las decisiones en cuestiones de desarrollo, las teorías de desarrollo regional y la literatura sobre localización industrial. En ambas teorías se identifica lo local en un concepto de *espacio* que asume que la localidad no es un agente activo por lo que las mismas acciones pueden implementarse en distintas localidades para la obtención de resultados similares. Por lo que conciben el desarrollo “desde arriba”³. Al respecto, Meier (1987) señala que durante la primera fase pionera del desarrollo, que tuvo como periodo de mayor influencia los años comprendidos entre 1945 y 1957, los términos desarrollo y crecimiento económico, se manejaban indistintamente, se procuró poca atención a los efectos distributivos y sociales del crecimiento económico, ya que el objetivo del desarrollo era el aumento sostenido de la renta o PIB per cápita, para ello los medios contemplados eran: el fomento de la acumulación de capital (la industrialización), la protección del mercado interno y la intervención del estado. Los primeros autores del desarrollo son Radar Nurkse y de

² Métodos Keynesianos que aportaron una solución a la crisis de 1929.

³Desde arriba: Políticas diseñadas por técnicos y burócratas en oficinas ministeriales, en base e información secundaria, pero sin un involucramiento real con las problemáticas propias del terreno en el cual seran ejecutadas.

Paul Rosenstein-Rodan y Walt Whitman Rostow, este último propone la aplicación de una estrategia etapista de desarrollo económico y de desarrollo político destinada a producir el despegue económico y a reproducir en los países atrasados la trayectoria seguida por los países avanzados.

A su vez, Bustelo (1992) señala que existía otra postura dentro de la economía del desarrollo. Böcker (2014) se refiere a ella como la teoría del gran desarrollo y los rendimientos crecientes, en la cual destacan Hirschman, Myrdall y Perroux, la cual trata de un crecimiento basado en la concentración de la inversión en el fomento de ciertos sectores que son mejores para fomentar el crecimiento de otros sectores de la economía, por lo tanto tienen un mayor efecto de arrastre, denominado crecimiento desequilibrado.

Al respecto, François Perroux propone una estrategia polarizada de modernización regional, la cual conduce a la homogeneización del territorio nacional. Según esta estrategia, en la mayoría de los países existen polos de desarrollo modernos, las grandes ciudades, caracterizados por el crecimiento y por la innovación. Pero en torno a estos polos existen colectividades tradicionales, donde la economía es poco productiva y donde las estructuras sociales conservan sus rasgos tradicionales. El desarrollo regional se da entonces el objetivo de modernizar las estructuras productivas, las relaciones sociales y los modos de producción dominantes en las regiones consideradas como tradicionales a fin de ponerlas al mismo nivel de crecimiento que existe en las grandes ciudades (Klein, 2005).

Por lo tanto en esta fase lo local no es un agente activo por lo que las mismas acciones pueden implementarse en distintas localidades para la obtención de resultados similares. Las estrategias de desarrollo que las localidades implementaban en esos años se enfocaban en disminuir los costos básicos de las empresas para hacer más atractivas a sus regiones para la ubicación de industrias. Entonces resulta que esta mirada de la intervención territorial se inspira en el paradigma de la planificación regional constituyéndose en el principal instrumento de modernización y de unificación de políticas públicas para el desarrollo económico.

1.1.2. Segunda fase: A partir de la década sesenta con las teorías de inspiración bienestarista e igualitarista

En esta fase se da inicio a una nueva etapa de la historia del pensamiento económico, donde el mero crecimiento demostró no ser suficiente para que sus beneficios alcanzaran a cada miembro de la sociedad, por lo que este enfoque cuantitativo tendrá un cambio profundo a finales de la década de 1960, cuando Dudley Seers, inspirado en el pensamiento de Gandhi, plantea que para que exista desarrollo deben darse condiciones que garanticen la realización del potencial humano, sintetizándolas en alimentación, empleo y no discriminación (Seers, 1970 citado en Boisier, 1999) . Tal cambio implicó una distinta percepción de la naturaleza del proceso del desarrollo, dando origen a líneas de pensamiento que hacen referencia al desarrollo económico y social.

De este modo, la preocupación por los aspectos sociales del desarrollo, implican una percepción distinta sobre la naturaleza del proceso de desarrollo económico, lo que cual se refleja en el Keynesianismo de estos años, resultado de la observación de las reivindicaciones de las clases sociales más necesitadas, a raíz de una distribución desigual de los beneficios del crecimiento económico, y la incorporación de las amplias capas de la población a la sociedad de consumo, como un aspecto fundamental de la solución a la crisis de sobreproducción, lo que lleva a los gobiernos a intervenir en las regiones más pobres (Klein, 2005). Proponiendo una mayor intervención del estado para regular la economía. La intervención del estado se sostiene en compensar aquellas áreas en las que el mercado no estaba realizando su trabajo en materia de desarrollo.

Lo anterior es de suma importancia para la presente investigación, pues permite identificar el grado de importancia que tiene la intervención de los gobiernos en la distribución de la riqueza, el empleo, pobreza y el acceso a mayores oportunidades, puntos que se conjugan en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Sin embargo, desde principios de los años 70 se comienza a advertir los primeros signos de una crisis que explota a fines de la década, la crisis que sufrieron los países industrializados y que tuvo un gran impacto en muchos territorios, con el consiguiente deterioro de las condiciones económicas y sociales, profundizadas por las medidas diseñadas por los gobiernos centrales que resultaban lejanas a la realidad y a los rasgos específicos de los diferentes sistemas productivos locales. Se denuncia la centralización del aparato estatal y su efecto aniquilador de la capacidad de acción de los actores locales (Boisier, 1996). Emergiendo formas alternativas que señalan un cambio de perspectiva. La

perspectiva “desde abajo”⁴ se presenta como la alternativa frente a la perspectiva desde arriba predominante en la fase anterior.

Se comienza a hablar de iniciativas y no de políticas, de *endogeneidad* y de la *participación de la localidad* en el surgimiento e implementación de estas iniciativas, de innovar e invertir en desarrollo tecnológico y la importancia de contar con recursos humanos capacitados. Sustituyendo la creencia en las macro dinámicas, los grandes proyectos y polos industriales por lo pequeño y lo local, como alternativa ante la crisis, orientada a movilizar el potencial humano a través de acciones locales en diversas áreas como, la introducción de nuevas tecnologías, nuevas fuentes de energía, renovación de actividades tradicionales, innovación en la comercialización y en la prestación de servicios, la revitalización de la pequeña empresa etc. y ligado a ellos como instrumento importante para movilizar los recursos humanos: la formación profesional y la capacitación (Cárdenas, 2002). Las políticas y el contexto derivados de la fase anterior habían demostrado no ser tan benéfico para la localidad, lo cual llevo a un replanteamiento en la manera de promover el desarrollo, a raíz de las desigualdades entre regiones producto de la concentración de las inversiones públicas en lo que se consideraba como los polos de desarrollo.

Otra de las aportaciones de esta segunda fase en la evolución del concepto de desarrollo, es el enfoque historicista, que tomo relevancia hacia la década de los sesentas. Los seguidores de esta corriente no consideran un patrón de desarrollo definido ya que según ellos este difiere de una sociedad a otra, es decir, cada sociedad es libre de operar de acuerdo con sus valores y cultura, articulando su propia visión del futuro. Con base en lo anterior no deben de existir modelos universales, por lo cual y de acuerdo a estas teorías destacan la relevancia de la dimensión identitaria expresada en una historia particular (Arocena, 2002). Encontramos en esta teoría otra de las bases conceptuales del desarrollo local relevantes hasta ahora, por la importancia de valorar las características propias de cada localidad como factor desarrollo. Por lo anterior es que en la investigación se tomara en valor la historia y los vestigios culturales del proceso colonizador llevado a cabo en la comuna de Contulmo, ya que están indisolublemente ligados a la identidad colectiva del lugar.

⁴ Desde abajo: Políticas que Incorporan en todo el proceso a los actores del territorio, de tal forma que los mismos se transforman en sujetos creadores de la política pública y simultáneamente en objeto de la misma.

Por lo tanto, si bien las estrategias divergen de acuerdo a la mirada en la cual se sostienen, hay algo que es común a todos los puntos de vista. Es lo que se refiere al papel que se le atribuye al Estado en las acciones de desarrollo. Ya no se ve al Estado como el único actor del desarrollo, sino que como un socio (partner). La gestión centralizada del desarrollo es remplazada por una gestión mixta en la cual convergen el Estado y los actores locales. La asociación reemplaza a la confrontación y se crean instancias intermedias de concertación, cuya función es la armonización de los intereses de los actores sociales en un nivel local y regional (Klein, 2005).

Ahora bien, se concluye que la base material del crecimiento es importante, sin embargo, la endogeneidad, las particularidades de cada localidad, el aspecto social en relación con la distribución de los beneficios y la intervención del estado, la relevancia de la historia en el pronunciamiento de la visión de futuro, son aportaciones de esta fase que van configurando el sustento a considerar en la determinación del rol y su importancia de la Unidad de desarrollo local en el desenvolvimiento de una localidad.

1.1.3. Tercera fase: A partir de la década de los ochenta con el centro de atención en las áreas locales y sus problemas para alcanzar mayores cotas de desarrollo

Durante la década de 1980 es abordado el tema del creciente e imparable deterioro del medioambiente que pone en juego el futuro de la tierra, pero no logra motivar a agentes económicos y políticos para movilizar las reformas requeridas (Valcárcel, 2006). Por otra parte, surge la propuesta de la asociación y las redes como una de las características principales de las iniciativas de desarrollo local, en esta fase todos los sectores trabajan a favor de su propio desarrollo y no son simples receptores de políticas públicas. Ligado a ello, la literatura identifica lo local con el *territorio* y no con espacio, como se hacía en la primera fase. Al respecto Albuquerque (1995) señala que los conceptos de espacio y territorio no son sinónimos, sino que el primero es el soporte geográfico del segundo, en el que son agentes relevantes los actores sociales, las infraestructuras construidas, las tecnologías, la cultura de su población y toda la actividad económica que se desarrolla en el mismo.

Por consiguiente, una diferencia importante entre esta etapa y la anterior, radica en que se considera como iniciativa la propuesta endógena de desarrollo; sin embargo, el componente

social no es tan relevante como en esta tercera fase. Por lo cual las propuestas presentan mayores requerimientos: endogeneidad, integración de actores, acento en la distribución, beneficio a sectores menos favorecidos, empleos de calidad etc.

El desarrollo local endógeno en esta fase obedece a una visión territorial (y no funcional) de los procesos de crecimiento y cambio estructural, que parte de la hipótesis de que el territorio no es un mero soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social (Friedman & Weaber, 1979 citado en Vázquez-Barquero, 2000). Donde el cambio social necesita un ambiente (económico, institucional y axiológico) que respalde y oriente sus esfuerzos, energías y encuadre sus actuaciones (Madoery, 2008). En el que la *endogeneidad* se manifiesta a diferentes niveles: en el plano político, al otorgar a las entidades locales y a sus agentes la competencia para definir su modelo desarrollo; en el económico, al activar sus recursos propios; en el científico y tecnológico, al generar internamente los medios que hagan sostenible y perdurable ese proceso y en el cultural, al insertarlo en procesos de identidad propia (Boisier, 2005).

De este modo el desarrollo local no es un enfoque exclusivamente productivista, si no una aproximación de abajo hacia arriba al desarrollo económico, que considera que los actores locales, públicos y privados, son los responsables de las acciones de inversión y del control de los procesos (Vázquez-Barquero, 2000). Considerando lo social a la esfera económica. En el que la distribución del ingreso y el crecimiento económico no son dos procesos paralelos, sino que adquieren una dinámica concreta según cómo los actores públicos y privados adoptan decisiones de inversión orientadas a resolver los problemas que afectan a las empresas y a la economía local. Lo local es, pues, el espacio en que se hacen realidad las iniciativas de los diversos actores de la sociedad organizada (Vázquez-Barquero, 2000).

Con todo, se podría decir que en el desarrollo local confluyen planteamientos diversos pero, también se pueden encontrar cuestionamientos sobre los orígenes, los actores y las acciones de desarrollo, donde estas últimas deben facilitar el accionar de los actores locales para que jueguen un papel activo en el desarrollo de sus localidades, y permitan movilizar recursos endógenos y exógenos en beneficio de sus territorios. Por lo cual el territorio es considerado fundamental para esta investigación, como soporte pues le atribuye la particularidad a cada iniciativa de desarrollo.

Capítulo II: Desarrollo económico local

2. Aspectos más relevantes

Acaecida la revisión de gran cantidad de literatura sobre el tema del desarrollo hemos podido identificar los fundamentos teóricos que detectamos para la investigación, derivando en conceptos centrales sobre desarrollo local para configurar desde nuestra mirada que es el desarrollo económico local y cuál es el rol del gobierno local en este proceso transformador. Para ello se hace necesario destacar que esta tarea se enfocara en la visión moderna del desarrollo local, sin perder el valor de sustentos anteriores que siguen conformando aportes fundamentales a la teoría.

De este modo, numerosas variables cualitativas son aspectos a tener en cuenta 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 (Madoery, 2000). Puesto que, el desarrollo productivo no es un tema que solo dependa de las intervenciones y directrices del estado, ni tampoco es resultado tan solo de las actividades empresariales privadas. Dicho desarrollo depende de cómo el conjunto de la comunidad organiza la producción social. Arocena (2002) sostiene que para que exista *sociedad local*⁵, debe darse un cierto número de condiciones que se expresan en dos niveles fundamentales: socioeconómico y cultural. La condición socioeconómica se refiere a la existencia de un sistema de actores cuyas relaciones se construyen y se reconstruyen en base a condicionantes de realidad local; la gestión del excedente generado localmente es controlada por ese sistema de actores. La condición cultural hace referencia a la existencia de un conjunto humano que pertenece a un territorio, que se identifica con su historia y que muestra rasgos culturales comunes expresados en una identidad colectiva. En este marco, continua el teórico señalando que el actor local es todo aquel individuo, grupo u organización, que desempeña roles en la sociedad local. Hay actores locales que deben ser identificados y evaluados en función del poder que detentan, sea por riqueza, ubicación política, prestigio, conocimiento, o debido a su inserción en la malla de organizaciones sociales. El gobierno local, las empresas públicas, las agencias del gobierno central y provincial, son actores político-institucionales. La microempresa y el

⁵Sociedad Local: Se constituye de distintos actores locales, es decir, todos los individuos, grupo u organización que se desempeña roles en un territorio.

artesano, la pequeña y mediana empresa, la gran empresa son actores de mercado. Las comisiones vecinales, las organizaciones de voluntarios, las iglesias, los comités políticos, las organizaciones no gubernamentales, son actores sociales.

En efecto, el logro de la eficiencia productiva y la competitividad de las empresas privadas es función *sistémica* de todo un conjunto de actividades que sostiene la sociedad, que deciden sobre la capacidad de reestructuración productiva y de crecimiento territorial.

2.1. Mirada desde el paradigma sistémico

Claro que esta visión ampliada, holística y sistémica del desarrollo (Boisier, 1998 citado en Madoery, 2000), sólo puede ser abordable desde una mirada compleja que se aproxime a la realidad admitiendo la unidad en la diversidad, la universalidad en la singularidad y permita replantear los temas y valores a partir de intereses propios, locales, sectoriales. Como se ha perdido la fe en la capacidad de los grandes modelos para dar respuestas adecuadas a las necesidades sociales, el acontecimiento indeterminado y singular hace su reaparición y sugiere un desplazamiento de la política hacia el territorio, reconociendo que los procesos sociales de desarrollo se producen en matrices espacio-temporales dinámicas, que los hacen únicos e irrepetibles, que responden tanto a lógicas generales (globales), como particulares (locales).

2.2. Transformaciones Globales y desarrollo económico local

Los cambios políticos mundiales o lo que se ha denominado mega tendencias descentralizadoras tanto a nivel económico como político, obligan a referirse a ellas como una cuestión medular, en un afán por responder a los transformaciones que suscita la modernidad, dicho de otro modo la revolución científica y tecnológica, las reformas del estado, las demandas autonómicas de la sociedad civil (parcialmente organizada sobre bases territoriales) y la desregulación, colocan al territorio organizado cualquiera sea su escala en un lugar protagónico con respecto al nuevo orden internacional (Boisier, 1996).

De ahí que la globalización trae consigo muchos cambios de importancia para el futuro de los territorios. Además desde un punto de vista cultural se observa un doble movimiento: por un lado se tiende a la homogeneización de las identidades culturales, pero por otro se genera cierta resistencia y un retorno a lo local como referente de vida (Silva, 2005). Lo

cual implica definir la sociedad contemporánea como globalizada o, cuando menos, inmersa en fuertes procesos de globalización.

Ahora bien, el desarrollo económico local 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 la globalización 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 (Hidalgo, 2005). Ampliando los requerimientos de competitividad a los territorios, y haciéndose imperativo responder a estos desafíos. En el campo de las actividades que requieren economías de escala la globalización favorece las fusiones, el gigantismo, la concentración y la homogeneización. En el campo de las actividades que requieren economías de la diferenciación favorece la pequeña escala, la producción flexible y en red, la localización múltiple y el anclaje territorial (Boisier, 2005). En cualquier caso, la globalización económica, no hace sino exponer en forma mucho mayor la heterogeneidad de situaciones a nivel internacional y al interior de los diferentes Estados, lo cual obliga a una aproximación territorial al desarrollo económico (Albuquerque, 2002).

2.3. Aprendizaje colectivo y desarrollo económico local

Dado este contexto de rápido cambio económico y tecnológico, las firmas necesitan desarrollar una capacidad dinámica para renovar, aumentar o adaptar sus habilidades de manera de mantener el rendimiento económico. La innovación y el aprendizaje son centrales y envuelven la combinación de diversos conocimientos tecnológicos, organizacionales y de mercado.

Al respecto, Helmsing (citado en Boisier, 2009) señala que el *aprendizaje colectivo* puede ser entendido como la emergencia de un conocimiento básico común y de procedimientos a lo ancho de un conjunto de firmas geográficamente próximas, lo que facilita la cooperación y la solución de problemas comunes. Compárese con el concepto de *sinergia cognitiva* basándose este proceso en un conocimiento sustantivo compartido, referido a desatar procesos colectivos de interacción social, direccionada para desatar procesos colectivos de construcción de proyectos de desarrollo. Se desprende de esto que el conocimiento no es solamente científico sino que también social, lo que plantea la necesidad de organizaciones de producción del conocimiento en interrelación con los actores sociales. La importancia

para la investigación radica en la capacidad de estimular el surgimiento de estas variables explicativas por parte de los gobiernos locales como estrategia para enfrentar la incertidumbre, la necesidad de coordinación e identidad.

2.4. Innovación y desarrollo económico local

Como se expuso anteriormente la dinámica económica, es decir los nuevos productos y procesos productivos se da en el territorio y se encuentra supeditada en gran medida, a las capacidades territoriales, como el conocimiento y su importancia en la puesta en marcha de procesos innovadores. Por lo que la innovación es considerada una variable explicativa del desarrollo económico. El conocimiento necesario para poner en práctica una innovación se construye colectivamente en un contexto de red que incluye a productores y consumidores, a partir de una idea nueva que cambia las maneras de producir y de consumir de una colectividad y que la reconstruye en tanto que actor (Callon, 1989 citado en Klein, 2005). Lo que se constituye en ventaja económica sostenida de un territorio basada en la creación de conocimiento, en el puntal para estructuras de redes productivas, de tecnología local y otras estructuras soportantes. El rol de las instancias públicas y los centros de investigación y de enseñanza, así como de las organizaciones públicas y socio-económicas es crucial en la gestación y en la difusión de las innovaciones tecnológicas (Storper, 1997 citado en Klein, 2005). Las perspectivas modernas de la innovación, apuntan a procesos basados en innovaciones incrementales, lo que en esencia tiene que ver con aprender haciendo o con la organización de procesos de innovaciones técnicas y de difusión como un solo proceso integrador. Es más, el aprendizaje interactivo y el empresariado colectivo resultan fundamentales para el proceso de innovación y envuelve el aprender haciendo (aumentando la eficiencia de las operaciones productivas), el aprender usando (incrementando la eficiencia en el uso de sistemas complejos), así como aprender interactuando (articulando usuarios y productores para producir innovaciones de productos) (Boisier, 2009).

Por cierto, esta transformación en los gobiernos locales sugiere un cambio de fondo en la administración, al concebirla como un equipo que trabaje de manera articulada y creativa, dejando de lado lo lineal y las ideas rígidas sobre las características de la administración pública haciendo las cosas de una forma distinta, con base en las nuevas demandas de coordinación para enfrentar la creciente incertidumbre que produce la vorágine moderna. En la cual el concepto de *gobernanza local* hace su aparición para concebir la gestión

pública como una combinación de democracia participativa y eficiencia administrativa, lo que implica incorporar una multiplicidad de actores a ámbitos donde se toman las decisiones. Tema que tomara forma en el capítulo III de gobiernos locales y que constituye parte fundamental del Rol de estos como facilitadores y articuladores de iniciativas para la transformación de un territorio.

2.5. Descentralización⁶ y desarrollo económico local

Para que el desarrollo local se establezca como proceso de cambio en la comunidad de una localidad, es necesario el avance de la descentralización político-territorial, ya que esta se presenta como una herramienta fundamental para detectar los recursos locales y facilitar la concertación entre los diversos actores sociales y sus estrategias en el territorio. La Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) (2001) sostiene que la eficacia de los procesos de descentralización administrativa y política, contribuyen de forma significativa al surgimiento y expansión de las iniciativas locales. Agrega que los gobiernos locales son idóneos para facilitar la política de desarrollo ya que la Constitución les asigna importantes competencias en las materias económicas, territoriales y de prestaciones de servicios y, por tanto les confiere un protagonismo relevante en el diseño de la política de desarrollo local. Si a ello se añade el hecho de que los gobiernos locales tienen mayor capacidad para recoger los impulsos de abajo-arriba que permiten definir los proyectos de desarrollo es evidente que los gobiernos locales se convierten en los más adecuados para llevar adelante las estrategias de desarrollo local.

Por lo tanto, la descentralización de competencias a las Administraciones Locales suele estimular iniciativas nuevas por parte de los actores territoriales acerca de la mejor utilización del potencial de recursos de desarrollo local. Ello depende, naturalmente, de los contenidos sustantivos que se den a los procesos de descentralización (Albuquerque, 2004). Al respecto, Arocena (1995) señala que las reformas descentralizadoras que se han llevado a la práctica en varios países, muestran la necesidad de ser articuladas con procesos que se originan en las sociedades locales mismas. En donde el autogobierno de las comunidades locales y regionales se refuerce y los valores culturales y sociales de

⁶ Descentralización: Consiste en la transferencia de funciones y la correspondiente facultad de decisión en lo político, económico y administrativo, desde el gobierno central a gobiernos subnacionales. Se da una reestructuración del poder, pues se transfiere, junto con la atribución, el poder de ejecución y decisión.

contenido local se potencien y desarrollen (GTZ, 2001). Reforzando la innovación y el conocimiento, lo cual genera mayor eficiencia dinámica, fortaleciendo el tejido productivo y social por medio de articulaciones de alianzas sociales públicos – privadas más pertinentes a las necesidades locales (Serrano 2001).

2.6. Estrategias y gestión del desarrollo económico local

La noción moderna de pensar una localidad como casi estados y casi empresas exige cambiar la óptica de como se ha entendido la planificación, tanto las condiciones cambiantes del entorno como las demandas de la sociedad, requieren que el propósito del desarrollo sea un proceso de responsabilidades compartidas para todos los agentes de un territorio, pues, referirse a la planificación es directa o indirectamente la anticipación en el tiempo, del logro de un objetivo deseado y de las acciones que debemos emprender para conseguirlo.

Ahora bien, es claro que para alcanzar el o los objetivos deseados se deben promover acciones encaminadas para ello, es por esto que se hace imperativo comprender que se entiende por el concepto de estrategia. La literatura no presenta una definición única de estrategia, ni consenso respecto al proceso mediante el cual ella se genera. De cualquier modo, dentro de la llamada planificación tradicional o normativa, la estrategia es el resultado de un proceso técnico de diagnóstico y prospección de las tendencias evolutivas de las principales variables, en el cual la formulación estratégica suele entenderse como una actividad separada de la definición de objetivos, debiendo en su momento, probar su consistencia con dichos objetivos y realizar ajustes que resulten necesarios. En cambio con los métodos de la planificación estratégica (corporativa o situacional) la estrategia nace de un esfuerzo creativo inicial, que deberá ser revisado y perfeccionado a través de posteriores análisis, en cual la estrategia aparece íntimamente asociada con una determinada imagen-objetivo a largo plazo y, por ello, considera al tema de la determinación de objetivos como parte del trabajo mismo de formulación estratégica (Soms, 1995).

A continuación, en lo que se refiere a la presencia y participación de los actores en cada modelo. En la planificación tradicional o normativa hay un actor central, el planificador, generalmente externo al contexto problemático a planificar, y un actor secundario, carente de iniciativa y creatividad, que ejecuta el plan. Por el contrario desde el otro paradigma de la planificación estratégica se ha optado por siempre que se planifica se ha de contemplar

diversos actores, de lo contrario se estará intentando constreñir la realidad al plan, en vez de adaptar el plan a la realidad y esto también rige para la estructura de la organización que planifica y para el mismo plan la planificación estratégica (Gutiérrez, 2014). Al respecto, Boisier (1996) sostiene que "una estrategia es una manera de actuar, de enfrentar la realidad (que no es un medio puramente físico e inanimado, sino por el contrario, un medio social) que implica un intento de anticipación a las reacciones que desata una acción dada, y por tanto se supone un conocimiento acerca del patrón de conducta (pasado, presente, futuro) de quien reacciona, sea un individuo, una empresa, una colectividad o un Estado."

De lo anterior expuesto y con base en la planificación estratégica como herramienta de trabajo, ya que esta propuesta es consecuente con la antes nombrada, al incluir en su planeación a los actores involucrados. Se puede decir que, actores de una comunidad pueden tener una estrategia para alcanzar distintos objetivos, incluso una localidad puede tener una estrategia, pero no hay una estrategia que sea capaz de aunar los intereses disímiles de los integrantes de la sociedad.

Por lo tanto los gobiernos locales son quienes deben recoger los intereses de la comunidad en puntos de interacción entre los actores, a través de la participación de estos en el proceso de desarrollo de sus localidades. Estas iniciativas se pueden concretar por medio de la realización de mesas de trabajo en las cuales se articulen esfuerzos para la inclusión del mayor número de representantes, de las que se recojan las inquietudes y necesidades para la realización de un *proyecto común*. Un ejemplo cercano en este aspecto es la gestión que realiza el Alcalde de la comuna de Santa Juana, Ángel Castro Medina, quien junto a su equipo de trabajo, recoge las demandas de los vecinos a través de un pliego de temas que los ciudadanos definen, priorizan y participan para el trabajo con el Municipio (Castro, 2016). Con la consecuente aprobación de su gestión y con ello la reelección sucesiva de 6 periodos, resultado correspondido al desarrollo experimentado por comuna tanto en la recuperación de espacios públicos y patrimonio histórico haciendo que la belleza natural con que cuenta se conjugue con el desarrollo urbano, y con los avances sociales que han sucedido en la comuna como la disminución en indicadores de pobreza (Casen, 2013).

2.7. Concepto de Desarrollo económico local

Para comenzar, se hace necesario en el contexto globalizado una mirada holística y sinérgica, que permita enfocar la atención en las dinámicas que se dan en el entorno que

se pretende generar el cambio. Por lo que el desarrollo económico local sería un proceso de crecimiento y cambio estructural, en el que las formas de organización, el sistema de relaciones y la dinámica de aprendizaje juegan un papel estratégico. Pero, además, se caracterizaría por su dimensión territorial, por el hecho de que cada localidad es el resultado de una historia en la que se ha ido configurando el entorno institucional, económico y organizativo.

2.8. Entorno económico

Caracterizada por una colaboración productiva entre los actores económicos locales, utilizando eficientemente los factores productivos y aumentando la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados.

2.8.1. Competitividad: Análisis del concepto

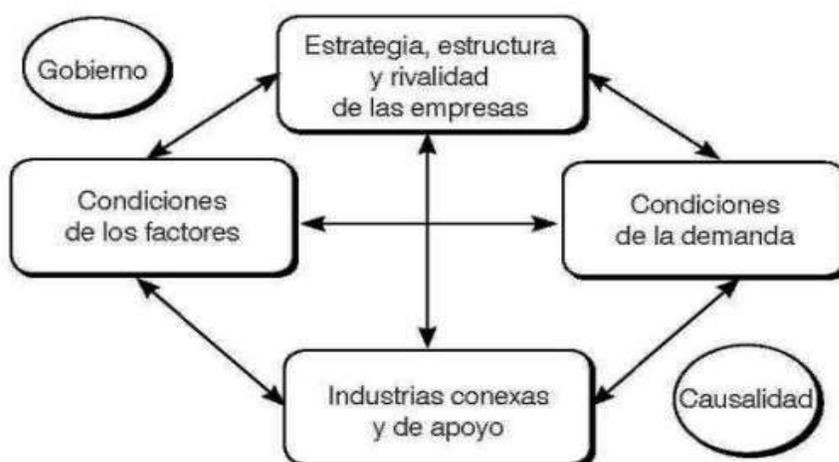
Referente al concepto de competitividad existen variadas opiniones y dos enfoques primordialmente, el enfoque desde la competitividad sectorial, ligada a lo sectorial productivo, la renta y el capital netamente económico; Y uno desde la competitividad territorial, más estrechamente relacionado con el concepto de desarrollo territorial, pues se basa en la potenciación de las capacidades propias del territorio para responder a los sectores productivos, al tomar en consideración aquellos capitales que van más allá del capital netamente económico que contribuyen a la consolidación de sectores productivos más competitivos (Cardoso, 2012). Es decir, este enfoque toma en valor capitales intangibles para fomentar la dimensión económica y que de ser fortalecido adecuadamente por los gobiernos locales resultaran territorios que desarrollando sus potencialidades mejoraran las condiciones competitivas de las unidades económicas, logrando insertarse en el escenario internacional caracterizado por un entorno cambiante marcado por la globalización y la revolución científico-tecnológica.

Ahora bien, en el enfoque sectorial la competitividad es de carácter centralista ya que las políticas de competitividad son diseñadas desde un nivel macro, y están dirigidas a mejorar las condiciones del entorno macroeconómico que estimula el desarrollo empresarial. Porter (2005) señala que “La competitividad se define por la productividad con la que un país utiliza sus recursos humanos, económicos y naturales”, enfatiza que el eje más importante es la productividad entendiendo como tal al “valor de los bienes y servicios producidos por unidad de sus recursos humanos, económicos y naturales”. Ésta, a su vez, depende de los precios

que se pagan por esos bienes y servicios en el mercado, de la eficiencia con la que ellos se producen y de la capacidad que tiene la economía para utilizar los recursos humanos que posee.

Porter (2007) ha identificado cuatro cualidades amplias de una nación, atributos que individualmente y como sistema, constituyen “el diamante de la competitividad”, el campo de juego que cada nación establece y opera para sus industrias. El cual responde a tres preguntas: ¿Por qué ciertas empresas son capaces de una innovación constante? ¿Por qué persiguen mejoras implacablemente, buscando una fuente cada vez más sofisticada de ventaja competitiva? ¿Por qué son capaces de superar las sustanciales barreras al cambio y la innovación que con tanta frecuencia acompañan el éxito?

Ilustración 1: El diamante de la competitividad



Fuente: Porter, M. (2005).

Factores determinantes:

- I. Condiciones de los factores: características de los factores de producción, en aspectos tales como costos, cantidad, calidad, eficiencia y ubicación, entre otros, necesarios para competir en una industria dada.

- II. Condiciones de la demanda: características de la demanda de los bienes y servicios ofrecidos por la industria en su mercado de origen. Por ejemplo: clientes que cuentan con una demanda específica o poco común.
- III. Industrias conexas y de apoyo: existencia y condiciones de los proveedores y afines a las actividades productivas, que sean competitivos internacionalmente.
- IV. Estrategia, estructura y rivalidad de las empresas: características, condiciones y estimulantes que incluyen en los niveles de competencia que se dan en el mercado. Referido a la existencia de ambientes que promueven la rivalidad y la búsqueda y desarrollo de ventajas competitivas.

2.8.2. El diamante como sistema

Cada una de estas cuatro cualidades define una arista en el diamante de la competitividad; el efecto de una punta a menudo depende del estado de las demás. Las demandas de compradores sofisticados no serán cubiertas, a menos que la calidad de los recursos humanos lo permita. En el nivel más amplio, las debilidades en cualquier punto determinante restringirán el potencial de una industria para progresar y crecer.

Mejor dicho, las puntas del diamante también se refuerzan mutuamente: constituyendo un sistema. Dos elementos, rivalidad doméstica y concentración geográfica, tienen un poder grande para transformar el diamante en un sistema; la rivalidad doméstica porque promueve el avance de todos los otros determinantes, y la concentración geográfica porque eleva y magnifica la interacción de las cuatro influencias separadas.

Ahora bien en la competitividad sectorial, el foco se desplaza desde las ventajas comparativas⁷ a las ventajas competitivas⁸ o de los costos de producción relativos hacia aspectos estructurales del proceso productivo en un sentido amplio (García de León, 2009). En la actualidad, se reconoce que en la mayoría de los campos de actividad económica las ventajas competitivas son “creadas por el hombre” (Porter, 1990).

⁷ La ventaja comparativa: Es la capacidad de una persona, empresa o país para producir un bien utilizando respectivamente menos recursos que otro, asumiendo importantes los costos relativos y no los absolutos de la producción.

⁸La ventaja competitiva: Se sostiene en la transformación con eficiencia de los recursos disponibles, o bien por alcanzar una mayor diferencia entre el precio de un bien o servicio que el consumidor está dispuesto a pagar y el costo que la empresa incurre en proveerlo por medio de una mejora tecnológica y de procesos.

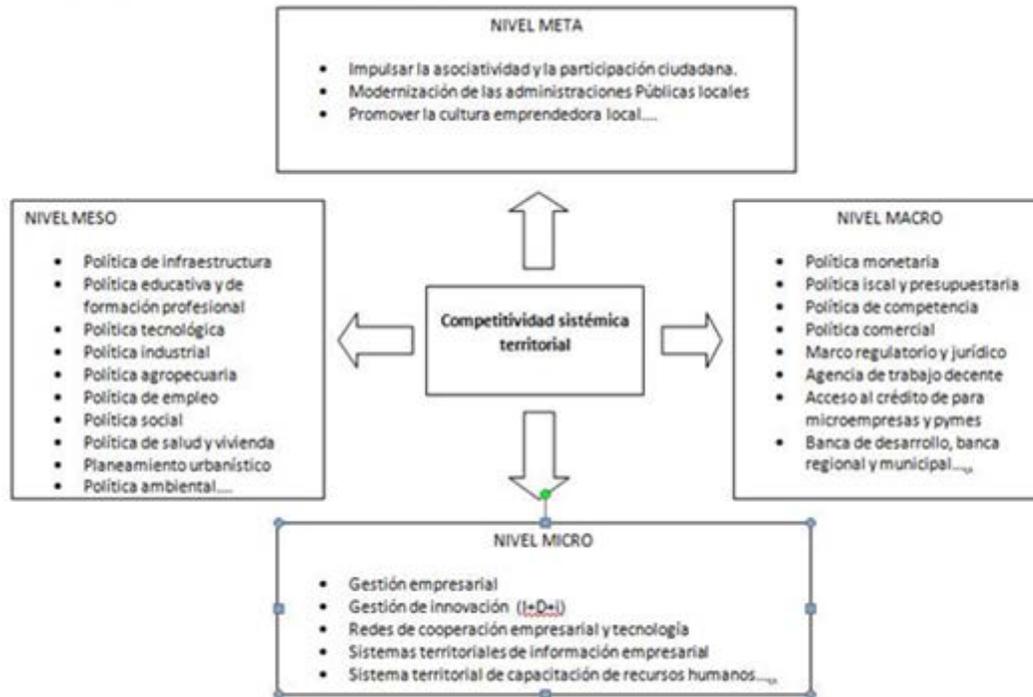
2.8.3. Competitividad sistémica

En el contexto de la apertura económica ningún país puede confiar su desarrollo en los bajos costes de la mano de obra, la abundancia de recursos naturales o los diferenciales de los tipos de cambio y tasas de interés. Por lo que las ventajas comparativas de carácter estático están siendo sustituidas por las ventajas competitivas de carácter dinámico que se enmarcan dentro una competitividad auténtica, definida como: “el proceso mediante el cual la empresa genera valor agregado a través de aumentos en la productividad, y ese crecimiento en el valor agregado es sostenido, es decir, se mantiene en el mediano y largo plazo” (Fajnzylber, 1998) lo que implica competitividad basada en innovaciones continuas. Müller (1995) plantea la perspectiva que calificó como “sociocultural”, que señala una relación explícita entre eficiencia, productividad, competitividad y mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos. Por lo tanto surge la noción de competitividad sistémica.

Messner (1996) realiza un análisis considerando la integración de factores tanto internos como externos que determinan la competitividad, a través de la noción de competitividad sistémica, la cual consiste en que un desarrollo industrial exitoso, no solo se logra por medio de factores en el nivel micro de las empresas y macro de condiciones económicas, sino que también es necesario aplicar medidas específicas por parte del gobierno y de instituciones no gubernamentales encaminadas a fortalecer la competitividad de las empresas (nivel meso), en donde la capacidad para articular políticas de promoción en los niveles meso y macro depende de estructuras políticas y económicas fundamentales y de una constelación de actores (nivel meta).

Finalmente este concepto ofrece una perspectiva de estudio que es especialmente útil para determinar la situación territorial en materia de competitividad y para ello propone 4 niveles de análisis. Estos niveles son los siguientes: (Silva, 2005).

Ilustración 2: Factores determinantes de la competitividad sistémica.



Fuente: Silva, I. (2005).

- I. Nivel meta: primero, valores de desarrollo culturalmente orientados que son compartidos por la mayoría de la sociedad; segundo, un consenso básico de la necesidad del desarrollo industrial y de la integración competitiva al mercado mundial y; tercero, la habilidad de los actores sociales de formular conjuntamente visiones y estrategias y de implementar políticas;
- II. Nivel macro: un marco macroeconómico estable y predecible; esto debe incluir una política cambiaria realista y una política general de comercio exterior que estimule la industria nacional;
- III. Nivel meso: instituciones y políticas específicas para desarrollar industrias y su medio (tecnología, institutos, centros de capacitación, financiamiento de exportaciones, etc.) y crear una ventaja competitiva. Más aún, es el mundo de las iniciativas de competitividad industrial local y regional el que debe fortalecer el medio ambiente de las firmas. Muchas de las instituciones que actúan al nivel meso son, o en principio pueden ser, entidades no gubernamentales, como asociaciones de empresarios o entidades sin fines de lucro;

- IV. Nivel micro: mejoramiento continuo de las empresas y de las redes de empresas con fuertes externalidades.

En suma, en el contexto que se encuentra inmersa la sociedad moderna se hace fundamental como factor de competitividad la capacidad de aprendizaje e innovación, los cuales se encuentran en instituciones y organizaciones locales esperando ser fomentados, por esto se hace imprescindible la construcción del concepto de competitividad territorial en las líneas de trabajo de los gobiernos locales.

2.8.4. Estrategia de DEL: competitividad sistémica territorial, Articulación productiva

En el enfoque de la “competitividad sistémica territorial” 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.

Entonces en la comunidad de un territorio puede convivir una cantidad de empresas que, si se organizan, tienen la posibilidad de desarrollar la capacidad de asociarse, competir, cooperar, eslabonarse, aprender, especializarse, lo cual les permitirá explotar toda la cadena de valor⁹ de un determinado proceso productivo. Para fortalecerse, estas redes empresariales¹⁰ necesitan, en el ámbito local y regional, la activación de dos variantes de la competitividad, que cobren mayor sentido y toda su dimensión particularmente en el plano territorial, y que sean los niveles mesoeconómico y microeconómico de la competitividad sistémica. Donde en el nivel microeconómico se trata de introducir los cambios tecnológicos factibles y necesarios para repotenciar el aparato productivo local, para lo cual se puede recurrir a distintos medios. En tanto, en el nivel de la mesoeconomía territorial se trata de impulsar un entorno innovador para el fomento empresarial, lo que

⁹ Cadenas de valor: Hace referencia a las diferentes actividades de producción que llevan a transformar la materia prima en un producto terminado, y al valor agregado en cada una de las etapas.

¹⁰ Redes empresariales: Conjunto de empresas independientes de un mismo sector y de una misma localidad que deciden colaborar de forma voluntaria, sin perder su independencia, para alcanzar objetivos comunes que no podrían lograr actuando de manera aislada

implica desarrollar toda una institucionalidad local que efectivamente pueda acometer este desafío (Silva, 2005). Por lo tanto es en estos niveles donde se requiere la mayor atención pues en ellos se encuentran los desafíos en cuanto los cambios tecnológicos y organizativos, dada la creciente globalización económica, y los crecientes requerimientos competitivos en los mercados.

Para que lo anterior se constituya es necesario reconocer el carácter diferencial de la estrategia (de desarrollo económico local) partir desde que el territorio también cuenta, que en el territorio se produce la coordinación/descoordinación de las acciones de todos los actores económicos y que, por lo tanto, la visión estratégica desde lo local es relevante para el desarrollo económico (Vázquez Barquero, 1993). Es decir, la estrategia de desarrollo económico local debe buscar esencialmente, la articulación productiva¹¹ con base en la diversificación del sistema productivo¹² 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.

El resultado de buen funcionamiento de las articulaciones productivas (sea de los más simples a los más complejos) se manifiesta en un dinámico nivel de eficiencia colectiva,¹³ no alcanzable de forma aislada e individual por las empresas, excepto a un altísimo costo y considerables inversiones. En territorios atrasados, una estrategia de esta naturaleza puede acelerar el movimiento de un conjunto de elementos, que no podrían ponerse en marcha sobre la base de intentos aislados y no sistémicos; por ejemplo: (Ferraro, 2010).

a) La movilización y las utilizaciones de recursos locales disponibles de baja productividad, tanto naturales, humanas y financieros.

b) la disminución de las barreras a la entrada originadas en los niveles de riesgo ya que promueven procesos colectivos y articulados (complementarios) de inversión, acotados en magnitud, que resuelven de forma más eficiente la función de producción.

¹¹Articulación productiva: Significa un acuerdo de colaboración entre actores económicos, orientado a la generación de un beneficio competitivo, por lo tanto, se entiende como tal cada modalidad de interacción positiva y voluntaria (no impuesta, ni casual) entre actores de una determinada comunidad productiva.

¹² Sistema Productivo: Se define como el conjunto de los actores productivos e instituciones que pertenecen a una determinada localidad histórica y geográficamente determinada y que participan en los procesos de desarrollo económico de la misma.

¹³ Eficiencia colectiva: Hace referencia a las fuerzas intencionales de las economías externas como a las que surgen de acciones conjuntas.

c) la baja de los requerimientos de capital de trabajo, ya que no solo se requieren menores niveles de stock de insumos y materiales sino que además se facilita la introducción de créditos y documentos comerciales y la actuación de operadores de comercialización (brokers) que detectan y buscan nuevas oportunidades y que operan como multiplicadores de las capacidades financieras grupales, entre otros.

Ahora bien, el efecto multiplicador de este proceso depende en buena medida tanto de la identificación de los eslabonamientos productivos¹⁴, como de su localización, 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 las redes en que se encuentran las empresas, y la capacidad de impulsar innovaciones que posee el territorio donde se localizan las unidades productivas. Siguiendo a Silva (2005) quien sintetiza lo anterior de una mejor manera al sostener que en los procesos de desarrollo territorial se necesita un sistema productivo de corte local, que se desarrolle en un clima de mayor competitividad, apoyado por su entorno territorial; es así que “si bien es cierto que son las empresas las que compiten su capacidad de competir se puede ver reforzada si el entorno territorial facilita esta dinámica, y por su parte, ellas también sienten la importancia de ser empresas del territorio y no empresas en el territorio”.

Estas relaciones estimulan la construcción de redes de cooperación empresarial a nivel territorial mostrando la importancia de las mismas para mejorar las posiciones competitivas en los mercados, no obstante 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 (Albuquerque, 2003). Desde la perspectiva de la política pública, estas estrategias colectivas de intervención identifican múltiples ventajas, sustentadas en la eficiencia de la implementación de acciones basadas en recursos públicos cuando se atienden las demandas de agrupamientos productivos. Por un lado, estos sistemas productivos (basados en la articulación productiva) proveen un mejor marco para diseñar y organizar la provisión de servicios y canalizar instrumentos de apoyo dado que se dirigen a necesidades colectivas y focalizan sobre requerimientos interdependientes. Por otro lado, la atención de

¹⁴ Eslabonamientos productivos: Cuando una cadena productiva interactúan entre si dentro de una relación constituida por proveedores, productores y otras actividades de la producción de bienes o servicios de dicha cadena.

las necesidades de una articulación productiva indirectamente implica operar transversalmente sobre las ventajas locales y territoriales, dado que, en el funcionamiento de éstas, ambas dimensiones (sector y territorio) actúan sistémica e interrelacionadamente (Ferraro, 2010).

Luego, la consecución de lo anteriormente expuesto requiere de un trabajo conjunto entre diversos actores económicos, sociedad local, instituciones (públicas y privadas) y gobierno, en que cada uno de ellos realiza diversos aportes, en conocimientos, tecnología y normas. Donde la inteligente y operativa capacidad de articular activos y competencias técnicas, humanas y financieras, es la principal fuente de ventajas sólidas y del crecimiento sostenible de la productividad.

Ilustración 3: Factores que impulsadores de la productividad y la competitividad.



Fuente: Albuquerque, (2004).

Al respecto Albuquerque (2004) señala que la competitividad se sustenta inicialmente en los factores explicativos de la productividad, esto es, en la incorporación de progreso técnico y organizativo en la actividad productiva, lo cual depende esencialmente de la gestión empresarial, la infraestructura tecnológica disponible, la calidad de los recursos humanos y las relaciones laborales, y el nivel de vinculación existente entre el sistema de educación y capacitación y el sistema productivo y empresarial. Por otro lado, hay otros factores explicativos de la competitividad que hacen alusión a la mejora de la calidad y diferenciación del producto, la entrega a tiempo o la eficiencia en el servicio posventa. En

suma, tienen que ver con la disponibilidad de información estratégica sobre mercados y pautas de consumo, así como una apuesta clara por la calidad.

2.8.5. Argumentos a favor de la dimensión territorial de la competitividad

La incorporación de la dimensión territorial al concepto de competitividad ha generado intensos debates acerca de su pertinencia. Connotados economistas como Paul Krugman (1995) han cuestionado el uso del concepto de competitividad territorial sobre la base de que los únicos agentes que compiten, y que en última instancia pueden quedar fuera de operaciones y desaparecer, son las empresas, mientras que en el caso de países o territorios este último efecto no es posible que ocurra, lo que se expresa en la idea de que el Estado no quiebra.

Respuestas a la discusión es el planteamiento de que la economía ha adquirido un carácter cada vez más relacional, ya que el desempeño de una firma individual esta determinado no solo por sus recursos sino cada vez más por la calidad de su entorno.

- Los territorios compiten por atraer inversión móvil, población, turismo, fondos públicos, etc.

- En el caso de los territorios locales, ante diferencias entre los niveles de productividad de las empresas situadas en un territorio versus otro, las diferencias en salarios y pagos al capital generarán una movilidad de factores hacia el territorio más productivo (SUBDERE, 2013).

- Otro argumento a favor de la dimensión territorial de la competitividad es que en un contexto de globalización existe un riesgo real de que las debilidades competitivas de un territorio conduzcan no a su desaparición (lo que físicamente es obviamente imposible) pero si a su vaciamiento poblacional. “La dimensión territorial de la competitividad adquiere entonces gran significación si se entiende como el sistema de interacciones sociales en el que operan los agentes reales y donde se van formando identidades y culturas propias que determinan en parte importante las “formas de hacer las cosas” específicas de un lugar. Esta dimensión relacional cubre aspectos como la generación de confianzas y por tanto de capital social, la generación de procesos de aprendizaje colectivo, entre otras. En este contexto, aspectos tales como la educación, la seguridad, la innovación, las culturas de negocios etc. pueden actuar como barreras o como propulsores de mayor productividad y por tanto de competitividad” (Lira y Riffo, 2006).

- La productividad de las firmas presentes en un territorio como un elemento clave detrás de la competitividad, ya que es el mecanismo que permite un crecimiento de los salarios y un mayor retorno al capital, generando un círculo virtuoso que, en el largo plazo, atrae a nuevos inversionistas y más trabajadores al territorio.

- Asumir la óptica de la competitividad sistémica territorial, en la perspectiva de aportar a la capacidad territorial de ser soporte competitivo, bajo una lógica empresarial estratégica, tendiente a incrementar el potencial de rentabilidad de las unidades productivas y a maximizar la utilidad potencial de las operaciones realizadas en el territorio (Yévenes & Andalaft, 2006).

En síntesis, el desarrollo local no exige solamente acciones para la realización de equilibrios macroeconómicos, sino también mejoras y cambios en el nivel microeconómico, es decir en la actividad productiva y de gestión empresarial, como también la realización de reformas y modificaciones sustanciales en el nivel mesoeconómico, donde a la vez, se hace fundamental el rol de este en el fomento a la colaboración y concertación de los actores involucrados. Tomando como eje de este proceso que las ventajas competitivas descansan, en la introducción de innovaciones tecnológicas, organizativas y de gestión, pero principalmente en la calidad de los recursos humanos implicados.

2.9. Entorno organizativo

En el cual el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo.

2.9.1. Capital social

El capital social es una forma de institucionalidad social, basada en los valores compartidos, la cultural local, que promueve la capacidad de las personas para actuar sinérgicamente, generando redes, asociaciones y concertaciones hacia el interior de la sociedad. Porter (1991) señala que la fortaleza y durabilidad de la capacidad de competir de las aglomeraciones productivas radica en su generación de conocimiento especializado y su capacidad de innovación. Estas fuentes “superiores” de competitividad surgen de la interacción entre empresas que son a la vez capaces de competir y de colaborar. Si bien en su modelo la acción gubernamental es exógena, mediante la acción colectiva organizada y potenciada por la acción gubernamental se puede fomentar la competitividad de un

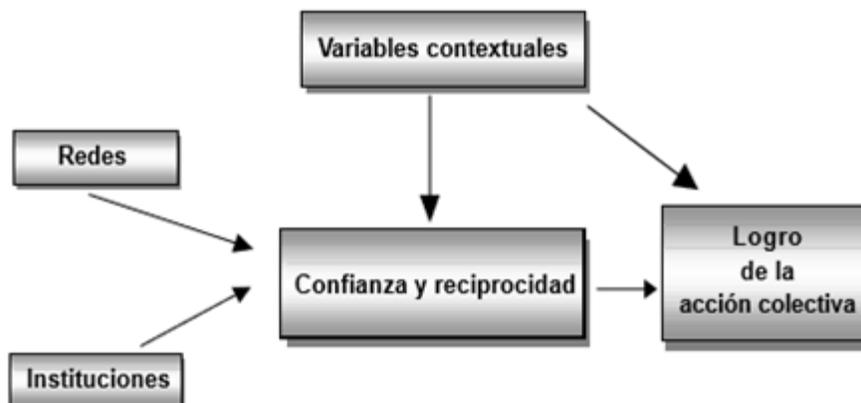
territorio al promover el control endógeno, el conocimiento local, la vinculación entre empresas, entre sistema productivo y sistema tecnológico y científico, la participación e interrelación entre los actores y la ampliación de aquellas capacidades locales.

Ahora bien, esta habilidad para resolver problemas de acción colectiva constituye un atributo de los individuos y de sus relaciones, y su valor radica en que ayuda a abordar la cuestión de cómo acelerar el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática, por lo cual las instituciones gubernamentales nacionales, regionales y locales afectan profundamente el nivel y el tipo de capital social del que disponen los individuos para realizar esfuerzos de desarrollo a largo plazo (Ostrom, 2003). La economista incorpora tres formas de capital social aparentemente diversos a la acción colectiva como:

- 1) La confianza y las normas de reciprocidad,
- 2) las redes/participación civil y
- 3) las reglas o instituciones formales e informales

Prosigue Ostrom asignándole a las instituciones gubernamentales el facilitar la creación de capital social por parte de ciudadanos que tratan de resolver problemas de coordinación o acción colectiva, o bien pueden complicarla. Facilitan la creación de capital social cuando se autoriza un espacio amplio para la autorganización fuera del ámbito de la acción gubernamental requerida. Por otra parte, cuando los gobiernos se hacen completamente responsables de grandes ámbitos de las actividades humanas, no permiten la entrada a otros esfuerzos en estos campos. Ya que el conocimiento local es esencial para la construcción de un capital social efectivo al hacer que el capital físico sea operativo a largo plazo.

Ilustración 4: Formas de capital social y su vinculación con el logro de la acción social.



Fuente: *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, núm. 1.

Las acciones en este sentido se pueden enfocar hacia la promoción de la participación social, la valorización de la identidad y la cultura locales, la actitud proactiva del gobierno local, el surgimiento de liderazgos locales, la cooperación público-privada, la coordinación de programas e instrumentos en el territorio, la gobernabilidad y la integración social, lo que, en definitiva, apunta a la creación de una nueva institucionalidad local para el desarrollo (Rozenblum, 2014). Por ello resulta central, la implementación de una estrategia de comunicación que fomente la participación social, generando debates y consensos acerca de las acciones a emprender y estableciendo un dialogo permanente entre todos los actores locales. La socialización y apropiación del proceso por parte de la población local contribuye decididamente a su sostenibilidad, a la vez que la participación amplía las posibilidades de éxito del proceso al funcionar como un mecanismo de presión para que se implementen las acciones acordadas.

Ejemplo de este tipo de iniciativa es la realización en la Región del Maule en el año 2001 de los llamados Coloquios del Maule los que fueron ideados bajo la forma de una reunión semanal con un número significativo de actores de la sociedad civil y de la sociedad política regional, cuyo doble propósito fue: Primero, se trato de generar una sinergia cognitiva, definida ésta como una capacidad colectiva para intervenir sobre el proceso de desarrollo de la región, capacidad basada no sólo en la voluntad, sino principalmente en el conocimiento científico compartido sobre la estructura y la dinámica del proceso que convoca. En segundo lugar, busco provocar un cambio sustancial en la forma de entender los procesos de crecimiento económico regional y de desarrollo regional (Boisier, 2001). Lo

esencial de esta propuesta es que, si bien se inicia en el plano filosófico es capaz de llegar a cuestiones muy concretas (como por ejemplo, programas y proyectos de inversión).

2.9.2. Los capitales intangibles como soporte del desarrollo económico local

Los capitales intangibles son un potencial que reside en los recursos socioculturales de un grupo, pero que se actualizan como capital, en cuanto ciertas oportunidades permiten la producción de beneficios. Ello plantea la pregunta por aquellas acciones externas que favorecen u obstaculizan un estado saludable de la sociabilidad a nivel local. Se trata de condiciones institucionales que pueden ser desarrolladas por parte del Estado para propiciar el fortalecimiento de estos capitales, como un elemento que puede contribuir a la sustentabilidad de su intervención. Por ende, la inversión pública de un gobierno municipal debe estar orientada al desarrollo de los capitales intangibles, cuya consolidación genera el capital sinérgico. Boisier (1998) define el capital sinérgico y sinergia cognitiva como "la capacidad, real o latente, de toda comunidad, para articular en forma democrática las diversas formas de capital intangible que se encuentran en la comunidad, dándoles una direccionalidad consensuada por el conocimiento". Es poner en trabajo el potencial endógeno de desarrollo. El funcionamiento de este capital no es un proceso automático: requiere una escala territorial y social pertinente y un agente inductor y tal actor no puede ser sino el gobierno del respectivo territorio. Como agente del estado respectivo en ese nivel.

Este proceso, tanto de inversión como de gestión es incipiente en los municipios Chilenos, por lo cual este trabajo apunta a aportar a la superación de desigualdades territoriales existentes en materia de desarrollo socioeconómico, con base en concebir la importancia que tiene el trabajo de los capitales intangibles como soporte de un proceso de este tipo, en un territorio. Por lo que la particularidad de Contulmo es relevante ya que a pesar de que los aportes materiales han sido consecutivamente importantes para la comuna, no han logrado que deje pertenecer a los cinco territorios correspondientes a la clasificación de zonas de rezagadas.

Ahora bien, el modelo de competitividad sistémica como ya se explicó se estructura en 4 niveles, en los que se distribuyen 14 capitales. Estos niveles constituyen el propósito central del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas por parte de los Municipios y se encuentran sustentados por los capitales intangibles

a. Nivel microeconómico

La competitividad microeconómica o en escala empresarial es el punto de partida de la competitividad sistémica. Son las empresas que inicial y finalmente se tienen que enfrentar a la competencia global en los mercados internos. La competitividad microeconómica requiere así la formación de dos capitales: empresarial y laboral.

- I. **Capital empresarial.** "El imperativo es el desarrollo de empresas competitivas esto es, de empresas que aprendan e innoven de manera continua, con capacidad de respuesta al cambio y con tres características fundamentales: Inteligente en la organización, Flexible en la producción y Ágil en la comercialización"
- II. **Capital laboral.** "En la era del conocimiento y la información, se espera que el trabajador haga algo más que asistir a su sitio de trabajo y ser productivo. El trabajador del conocimiento, no sólo debe trabajar con eficiencia, sino que debe aprender de manera continua y aplicar el conocimiento al negocio mediante innovación productiva, para la obtención de la ventaja competitiva sustentable".

b. Nivel mesoeconómico

La competitividad mesoeconómico o en escala regional requiere un nuevo modelo industrial y productivo soportado por tres capitales fundamentales.

- I. **Capital Organizacional.** "Por lo que toca a la competitividad sustentada en el Capital Organizacional, ésta se rige por la lógica de la articulación productiva (clusters) y finalmente entre regiones (distritos industriales). La articulación cuando es eficiente genera las economías de la aglomeración y contribuye a la eficiencia colectiva del cluster".
- II. **Capital Logístico.** "El capital logístico remite al grado de desarrollo de la infraestructura física, de transporte y tecnología que mejor ayuda a reducir los costos de transacción entre las empresas, carreteras, puertos industriales, aeropuertos, aduanas eficientes, infraestructura energética y telecomunicaciones e infraestructura en parques industriales- que sean eficientes y competitivos

internacionalmente-. Además es importante la infraestructura para el desarrollo de capital humano, para la innovación y absorción tecnológica básica".

III. Capital Intelectual. "Va más allá del concepto tradicional de desarrollo científico y tecnológico, se enfoca en la capacidad creativa sistémica para promover la innovación en diversos campos apoyado en nuevos enfoques de educación (tanto formal como en la empresa) que privilegien el "aprender a aprender", el "aprender a emprender" y el "aprender haciendo" en los propios procesos del trabajo productivo".

c. Nivel macroeconómico

La competitividad macroeconómica va más allá de la estabilización de precios y se manifiesta en dos vertientes fundamentales: "la dinámica macroeconómica, esto es, las variables que determinan el crecimiento pleno y sostenido a mediano plazo; y la eficiencia macroeconómica, caracterizada por las variables determinantes en los costos precios de las empresas". Esto es en esencia lo que constituye el capital macroeconómico.

d. Nivel meta

Los capitales intangibles que componen el subsistema subliminal.

(Boisier, 1998) propone apoyarse "en el concepto de capital sinérgico para potenciar y articular nueve formas de capital casi todas de carácter intangible, a fin de colocar a un territorio en el sendero virtuoso del desarrollo". Esto produce un cambio, "pues se agregan otros factores a la tradicional visión económica del desarrollo de las regiones (o territorios en un sentido más general), visión que descansaba en la sola consideración de la inversión (y de la tecnología predominante en el sistema o región) como factor de crecimiento e incluso de desarrollo, sin que estos dos términos se diferenciaron lo suficiente".

El subsistema subliminal es uno de los componentes de la estructura molecular del desarrollo planteada por Boisier, este subsistema, a su vez lo conforman los nueve capitales que se definen a continuación:

- I. *Capital Cognitivo:* dotación de conocimiento científico y técnico disponible en una comunidad, incluye en primer lugar el conocimiento acerca del propio territorio,

cubre una amplia gama de conocimientos desde la propia geografía, pasando por la historia interpretada y no sólo relatada, hasta una serie de saberes científicos y tecnológicos apropiados de ser utilizado en los procesos de crecimiento y de desarrollo, gran parte de este capital es exógeno gracias al proceso de globalización, pero esto no es condición para no desarrollar conocimiento endógeno relacionado con la cultura y las tradiciones.

- II. *Capital Simbólico*: es la construcción de la realidad social a través de la palabra, del discurso. Generando imaginarios, movilizand o energías sociales latentes, generando auto-referencia. En un sentido nombrar un territorio con un nombre y una caracterización, es construirlo a través de la palabra.
- III. *Capital Cultural*: acervo de tradiciones, mitos y creencias, lenguaje, relaciones sociales, modos de producción, productos inmateriales (folklor, música y poesía) y materiales (artesanía, comida), bienes específicos de una determinada comunidad. De fundamental interés es examinar los mecanismos de reproducción social de este capital, tarea asignada a la familia y a las instituciones escolares.
- IV. *Capital Social*: el componente de capital humano que permite a los miembros de una sociedad dada, confiar el uno en el otro y cooperar en la formación de nuevos grupos y asociaciones. Este capital aumenta a medida que se utiliza y disminuye por desuso. Se basa en la reciprocidad difusa. Una comunidad con elevado capital social alcanza mayores logros con recursos dados. Se reconoce la existencia de capital social en la densidad del tejido social. Es un bien público y por tanto hay una tendencia a sub-invertir en él".

Ligado a este concepto aparece el de asociatividad: "organización voluntaria y no remunerada de personas o grupos que establecen un vínculo explícito con el fin de alcanzar un objetivo común lícito".
- V. *Capital Cívico*: prácticas políticas democráticas, de confianza en las instituciones públicas, preocupación personal por los asuntos públicos, de la asociatividad entre los ámbitos público y privado, de la conformación de redes de compromisos cívicos.
- VI. *Capital Organizacional*: "permite generar las economías de aglomeración (a diferencia de las economías de escala en la era de la producción masiva) basadas en la articulación productiva entre empresas por medio de cadenas empresariales, entre empresas de diferentes sectores que forman los conglomerados productivos o clusters, y entre comunidades y ciudades que forman los polos regionales de desarrollo".

- VII. *Capital Humano*: son los conocimientos y habilidades que poseen los individuos.
- VIII. *Capital Mediático*: "el conformado por los medios masivos de comunicación social, que tan importante papel desempeñan en el éxito de una propuesta de desarrollo".
- IX. *Capital Psicosocial*: este capital relaciona pensamiento y acción, se refiere a sentimientos y emociones como lo es la actitud, las creencias, la opinión, el valor, los estereotipos y la representación social, concluyendo que el saber y el sentir motivan, planifican, razonan, impulsan, precipitan, retrasan, o evitan una acción. Corresponden a actitudes, creencias, valores, estereotipos y representaciones. Autoconfianza colectiva, fe en un futuro socialmente construido, memoria y ganas de desarrollarse".

Si bien, la mirada de la articulación de los capitales intangibles como soporte de un proceso de desarrollo es un tema novedoso; no obstante, lo más importante es que constituye un desafío para el municipio que decida operacionalizar, cuantificar y evaluar el trabajo que se realice en esta línea, pues debe transformar los diversos capitales intangibles en un sistema complejo, de forma que el desarrollo aparezca como una cualidad emergente del propio sistema. Ahora bien, si desde la óptica ortodoxa los factores de producción tales como el dinero, maquinaria y recursos humanos, utilizados de una manera eficiente logran buenos resultados, la investigación muestra que, hoy por hoy se constituye en una explicación limitada, que no entrega respuesta a la contingente variedad de formas de producción basados en la disposición de múltiples capitales intangibles tales como la identidad, el capital cultural, el capital social y el simbólico. Ej. Denominación de origen, Tesoro humano vivo etc.

2.10. Entorno institucional

En la que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo. Este tema se desarrollara más profundamente en el apartado siguiente, con base en lo anteriormente expuesto determinando así el rol del gobierno local.

Capítulo III. Gobierno local

El gobierno local se constituye principalmente en facilitador de procesos de desarrollo, para ello el liderazgo función que no es única de estos, es una herramienta importante para la articulación de los actores involucrados en este proceso de cambio. En sociedades con alto nivel de capital social, es decir, con un entramado institucional denso, el liderazgo tiende a ser plural, participativo y con una visión de largo plazo. Son comunidades en las cuales hay una tradición de representación de intereses por parte de variadas organizaciones y en las que los actores locales tienen cierto ejercicio de debate sobre asuntos de interés común. En cambio, en sociedades con bajo nivel de capital social, el liderazgo tiende a estar concentrado y ser cortoplacista. Debido, sobre todo, a que como comunidad carece de historia institucional exitosa y prevalece la imposición de intereses particulares o sectoriales (Rozenblum, 2014). Estos contextos son ejemplos de la variedad de situaciones que pueden presentar las sociedades de un territorio y que hacen que las posibilidades del desarrollo local dependan más de actitudes colectivas y de conducción social que de los recursos, entendiendo que cada comunidad es un sistema abierto y que por añadidura es un sistema complejo. Lo que significa cambios mentales para analizar y para intervenir (Boisier, 2003).

3.1. Importancia del municipio para el desarrollo económico local

Entonces en el ámbito local una gestión eficiente del desarrollo económico, es que los gobiernos locales incorporen una forma de gestión pública con base en el enfoque territorial el que promoció el desarrollo económico y social, con una visión sistémica. Es decir, solo podrá ser actor del desarrollo, si se identifica con una historia concreta y por consiguiente un territorio determinado, lo cual por supuesto supone una mirada que busque la articulación y se soporte en las particularidades del territorio (Arocena, 2004).

Por lo tanto, bajo este marco es que los gobiernos locales deben asumir nuevos desafíos como agente inductor del proceso desarrollo, entre los cuales cuenta la creación y el mejoramiento de las capacidades competitivas y la transformación de los sistemas productivos locales, estos desafíos deben vincularse a las políticas territoriales y más profundamente al desarrollo de una cultura territorial que los considere (Madoery, 2005).

Ahora bien para alcanzar estos objetivos se requiere, entre otras cosas, una institucionalidad local descentralizada y un proceso activo de planificación estratégica del

desarrollo productivo territorial, que establezca prioridades y canalice hacia objetivos comunes los instrumentos de fomento existentes (Silva, 2005). Prosigue el autor, señalando que el fomento productivo que se organiza con una perspectiva local tiene la ventaja, en primer lugar, de estar orientado más cercanamente a la demanda de las empresas, lo que se explica por una mayor proximidad con los “clientes”. En segundo lugar, puede ser dirigido hacia sistemas locales de empresas más que hacia empresas individuales, lo que genera evidentes beneficios de aglomeración, permite estimular los procesos de aprendizaje por interacción, y propicia, por lo tanto, la innovación en las actividades económicas.

3.2. Institucionalidad Municipal

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

Agrega a lo anterior algunas disposiciones para entender las características de la acción municipal:

a) Asociaciones municipales (art. N°118). Inicialmente, la CPR establecía que las municipalidades podían asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus labores, así como también les entregaba la facultad para constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro cuyo objeto sea la promoción y difusión del arte la cultura y el deporte o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo. Sobre esta materia, el párrafo 2° del Título VI de la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, contempla otros objetivos, tales como el fortalecimiento de los instrumentos de gestión (serán mencionados más adelante) y la capacitación y perfeccionamiento del personal municipal, entre otros. Además, establece los contenidos que deben contemplar los convenios que deben establecerse entre las municipalidades para formalizar la asociación (entre los cuales se incluyen las obligaciones y los aportes financieros, materiales y de recursos humanos que hacen cada uno de los involucrados), debiendo ser aprobado por los respectivos Consejos Municipales. Finalmente, en relación al financiamiento de estas asociaciones, se consignarán en los presupuestos municipales respectivos. Además, Los municipios asociados no podrán afianzar ni

garantizar los compromisos financieros que las asociaciones contraigan y éstos no darán lugar a ninguna acción de cobro contra aquéllos.

b) Relación con Ministerios y con Servicios Públicos (art. N°118). La CPR establece que los Ministerios podrán transferir a las municipalidades determinadas competencias, como asimismo el carácter provisorio o definitivo de la transferencia. Por su parte, los servicios públicos deberán coordinarse con las municipalidades cuando desarrollen sus labores.

c) Personal y estructura organizacional (art. N°121). Este artículo permite a las municipalidades crear y suprimir empleos y unidades al interior del municipio, que la ley orgánica constitucional respectiva permita.

Correspondiente a las funciones y atribuciones, la ley N°18.695 divide las primeras en privativas y compartidas, entregándole para su cumplimiento una serie de facultades.

Todas ellas se resumen en el siguiente cuadro:

Tabla 1: Funciones y atribuciones de las municipalidades.

Funciones	Atribuciones
-----------	--------------

<p>Privativas¹⁵:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar, aprobar y modificar el Plan Comunal de Desarrollo (PLADECO), cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales. - La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal - Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público dentro de la comuna. - La promoción del desarrollo comunitario. - Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización y el aseo y ornato de la comuna” 	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecutar el PLADECO y los programas necesarios para su cumplimiento - Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto del municipio - Dictar resoluciones de carácter general o particular - Aplicar tributos que tengan una clara identificación comunal y que estén destinados a obras de desarrollo comunal - Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado (en concordancia a lo establecido en la CPR al respecto) - Establecer dentro del ámbito de sus comunas o de una agrupación de ellas, territorios denominados unidades vecinales, con el propósito de propender a un desarrollo equilibrado y de canalización adecuada de la participación ciudadana
<p>Funciones compartidas¹⁶:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacitación, promoción del empleo y el fomento productivo - Turismo, deporte y recreación - Educación y cultura - Desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local - La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. 	

Fuente: Elaboración propia.

Para el cumplimiento de esas funciones, las municipalidades cuentan con recursos que son obtenidos a través de un instrumento de gestión llamado presupuesto municipal el cual refleja los ingresos y gastos de un año calendario basado en una proyección, este es clave para llevar una buena gestión y planificación ya que se logra ordenar los recursos en relación a los lineamientos de la municipalidad.

¹⁵ Ley 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Art 3.

¹⁶ Ley 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Art 4.

Tabla 2: Fuentes de financiamiento de las municipalidades.

Recursos Propios ¹⁷	Recursos externos ¹⁸
<p>a) Fondo Común Municipal (FCM): Es un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, garantiza el cumplimiento de los fines municipales y el adecuado funcionamiento de estas. Este fondo se creó para financiar las municipalidades con menores recursos, en especial, aquellas que tienen escasas posibilidades de acceder a ingresos propios permanentes y siendo para algunas municipalidades fuente esencial de ingresos municipales.</p> <p>Este fondo es administrado por el Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo siendo el servicio de Tesorería el encargado de recaudar y posteriormente, distribuir los recursos de FCM a las municipalidades.</p> <p>b) Los ingresos propios permanentes: son aquellos que la municipalidad percibe, año a año, normalmente sin variaciones significativas como los son impuestos territoriales (contribuciones), derecho de aseo,</p>	<p>a) Ingreso directo en el presupuesto municipal: son aquellas fuentes que se otorgan como partidas de ingreso municipal y se devengan como gastos en la inversión real. En esta situación se encuentran el Programa de Mejoramiento de Barrios, el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal.</p> <p>b) Cuentas complementarias: son recursos que no ingresan al presupuesto municipal, pero la municipalidad sirve de puente entre el organismo ejecutor y el administrador. Aquí se consideran los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Inversiones sectoriales de Asignación Regional, el Fondo Social Presidente de la República, el Fondo de Inversión Social (FOSIS)</p>

¹⁷ Recursos propios: Ingresos que, por disposición legal, corresponden exclusivamente a las municipalidades
¹⁸ Recursos externos: Aquellos ingresos que obtienen las municipalidades como consecuencia de una postulación a ellos y, en consecuencia, sólo eventualmente, en el caso que se los otorguen, pasan a engrosar los recursos municipales.

<p>permisos de circulación, patentes municipales, derechos municipales (concesiones, permisos o pagos de servicios), la parte correspondiente a las municipalidades de las multas y pagos por conmutaciones de penas y otros.</p> <p>c) Otros ingresos propios: Estos ingresos son eventuales la municipalidad puede o no puede tenerlos en el presupuesto de un determinado año y su monto siempre será variable. Son considerados como otros ingresos los provenientes de ventas de activos, (principalmente aquellos provenientes de terrenos o inmuebles municipal), recuperación de préstamos, endeudamiento.</p>	
---	--

Fuente: Elaboración propia.

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

Tabla 3: Herramienta de gestión municipal para el desarrollo comunal.

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

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

Fuente: Elaboración propia

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

Tabla 4: Beneficios del desarrollo económico local.

Ámbito	Beneficios
Políticos	<ul style="list-style-type: none"> - A partir del trabajo de concertación de intereses y objetivos de organismos públicos y privados, que tengan presencia en el territorio, es posible legitimar al municipio ante la comunidad y ante estos propios organismos como un actor llamado a asumir el protagonismo y conducción del proceso de desarrollo del territorio. - Con base en esta legitimidad, el municipio puede validarse ante organismos de niveles superiores para su consideración en el diseño, ejecución y evaluación de acciones que ellos implementan en su territorio de competencia lo que, a su vez, tiene otros beneficios (en materia de focalización y mejoramiento de los resultados, por ejemplo). - A partir de la generación de un dialogo y de la capacidad de generación y cumplimiento de compromisos mutuos entre actores públicos y privados, es posible concitar la realización de un trabajo conjunto con ellos en otros ámbitos, no directamente relacionados con su quehacer (como en materia cultural, por ejemplo).
Sociales	<ul style="list-style-type: none"> - La instalación y desarrollo de actividades productivas en la comuna puede contribuir a la creación de fuentes de empleo y al mejoramiento de las remuneraciones. - La necesidad de mano de obra progresivamente de mayor calificación, en la medida en que se vayan desarrollando las empresas locales, puede inducir al aumento de las personas que acceden a educación superior al mejoramiento de la calidad de la misma. - La absorción de mano de obra puede contribuir a la disminución de otros problemas sociales, tales como la delincuencia y drogadicción, entre otros.

Económicos	<ul style="list-style-type: none"> - Con base en el trabajo de animación y orientación de las actividades productivas en el territorio, es posible incentivar la instalación de empresas en la comuna y, con ello, incrementar los ingresos municipales, por ejemplo, por concepto de patentes. - Además, esta generación de nuevas y mejores empresas permite la disminución del desempleo y del gasto municipal, por concepto de entrega de ayudas económicas a las personas que se encuentran en esa situación. - La generación de nuevas actividades productivas y el perfeccionamiento de las ya existentes contribuye a la construcción de una economía local menos vulnerable a las variaciones del mercado, sustentada en factores más endógenos al territorio (permitiendo una mayor identidad y sostenibilidad del proceso).
-------------------	---

Fuente: extraído de Candía, 2009, Revista Chilena de Estudios Regionales.

3.3. Las políticas de fomento a nivel local

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

De esta manera, las políticas de fomento a nivel local siguen tres grandes lineamientos.

- a) El primero se sustenta en la focalización de recursos en torno a las empresas más pequeñas que son, en términos generales, las que presentan las mayores dificultades para acceder al financiamiento y a la información.
- b) El segundo, enfatiza en el rol que las Pyme cumplen como integrantes de una red de clientes y proveedores vinculados a grandes empresas.
- c) El tercer enfoque, se sustenta en objetivos de carácter social, en la forma de emprendimientos productivos que integran a diversas personas en situación de pobreza y desocupación. Como resultado, se construye una política de carácter asistencial, con algunos denominadores comunes: precarización de las condiciones de trabajo y una difícil vinculación de estos emprendimientos con el resto de la

actividad económica lo que configura una suerte de ghettos productivos para pobres (Goldstein & Kulfas, 2011).

3.4. Políticas e instituciones de fomento en Chile

Al asumir el gobierno democrático en 1990, la agenda económica se alineó en torno a dos dimensiones consideradas críticas para el éxito de la gestión gubernamental. Estas eran, por un lado, el requerimiento de dar garantías de continuidad a los agentes económicos y al sector privado en general respecto del proceso de desregulación, apertura económica e impulso a la iniciativa privada, y, por el otro lado, la necesidad emprender acciones que mejoraran la distribución del ingreso y permitieran incrementar el acceso a la salud y la educación (Maggi, 1999). Prosigue Maggi, señalando que este doble propósito hizo necesaria la promoción de mecanismos de fomento para la modernización y el desarrollo de la Pyme. Los instrumentos utilizados en las políticas de fomento, se orientaron de esta forma en torno a dos direcciones:

- a) Acciones de carácter general, que tenían como objetivo fortalecer el entorno de las empresas. Por ejemplo, desarrollar infraestructura económica básica que beneficie a las unidades productivas en forma no selectiva y contribuya a crear condiciones favorables para los procesos productivos en el territorio.
- b) Acciones que apoyan a diversos sectores (agropecuario, manufacturero, industrial, turismo, tecnológico), ejecutadas por instituciones del Estado. En este caso, la política tiene un carácter vertical o selectivo, ya que se concentra directamente sobre unidades productivas en áreas como asociatividad, innovación, calidad, transferencia tecnológica, asistencia técnica y otras. Su propósito es contribuir a incrementar la productividad en forma sostenible.

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

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

5: Órganos e instituciones que apoyan el fomento productivo.

Ministerio	Servicio Público o Institución
Agricultura	Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario Servicio Agrícola y Ganadero Corporación Nacional Forestal Comisión Nacional de Riego Fundación para la Innovación Agraria
Economía, Fomento y Turismo	Corporación de Fomento Servicio Nacional de Pesca Servicio Nacional de Turismo Servicio de Cooperación Técnica
Minería	Empresa Nacional de Minería Programa de Asistencia Minería Artesanal
Interior	Subsecretaría de Desarrollo Regional
Desarrollo Social	Fondo Solidario e Inversión Regional Servicio Nacional del Adulto Mayor Servicio Nacional de Discapacitados Instituto de la Juventud
Relaciones Exteriores	Pro Chile
Trabajo	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
Obras Públicas	Dirección de Puertos Dirección de Obras Hidráulicas

Fuente: Elaboración Propia

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

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

Tabla 6: Principales componentes de las políticas de fomento productivo.

Componente	Descripción
Objetivos	La política de fomento productivo se asocia a la intervención estatal en aquellas áreas donde existen fallas de mercado, resaltando, entre ellas, la falta de competencia, los bienes públicos, las externalidades, los mercados incompletos, la falta de información y las dificultades de coordinación.
Horizontalidad	La filosofía de la política es la no selectividad. Existe un marcado interés por promover los segmentos de micro y pequeñas empresas, tarea que recae en SERCOTEC, en tanto la CORFO se ha volcado hacia el refuerzo de los programas de innovación destinados a las firmas más dinámicas.
Áreas de política	<p>a. Programas para fomentar la creación de empresas: Las medidas se pueden clasificar entre las que brindan asistencia técnica y las que ofrecen capital. El apoyo se brinda desde los centros de desarrollo empresarial, incubadoras de empresas u otras instituciones que se vinculan directamente con los emprendedores. Las herramientas de apoyo pueden aplicarse en forma “encadenada”, esto es, permitiendo el acceso al programa de capital semilla solo si las firmas han egresado de las incubadoras; o bien, permitiéndoles recibir aportes de los fondos de inversión únicamente si han obtenido buenos resultados con los subsidios de capital semilla.</p> <p>b. Programas para mejorar el acceso al financiamiento: Las políticas de financiamiento se ejecutan a través de mecanismos de primer y segundo piso. La canalización de recursos bajo la forma de créditos con los sistemas de</p>

	<p>segundo nivel implica que los riesgos financieros sean asumidos por los bancos de primer piso, los cuales, además, realizan las evaluaciones de riesgo y de la capacidad de pago de los clientes. Los aportes de financiamiento van desde el apoyo a emprendedores con proyectos de emprendimiento tradicional (emprendimientos de desarrollo) para que puedan posicionarse rápidamente en el mercado local hasta el financiamiento de inversión y capital de trabajo.</p> <p>c. Asistencia técnica y capacitación: Habitualmente, los programas de servicios se ejecutan a través de centros de desarrollo empresarial, agencias locales u otro tipo de entidades que actúan como intermediarias, las cuales pueden ser de carácter público o privado. Su propósito es el de aumentar la competitividad de las empresas y la empleabilidad de las personas. Esta tarea es realizada a través de la administración de un incentivo tributario que el Estado ofrece a las empresas para capacitar a su personal y de una acción subsidiaria, mediante un programa de becas de capacitación financiado con recursos públicos.</p> <p>d. Fomento a la innovación y a las mejoras en los procesos productivos: Las medidas implementadas para fomentar las innovaciones en las empresas de menor tamaño incluyen programas de financiamiento, servicios de asistencia técnica y acciones para incentivar la cooperación entre empresas. Habitualmente, en la ejecución de este tipo de políticas toman parte diversas instituciones; además de las agencias encargadas de la Pyme, participan organismos de promoción científica y tecnológica, instituciones de financiamiento, universidades y otras.</p>
<p>Sistema de implementación</p>	<p>Los programas e instrumentos se implementan a través de los Servicios y Corporaciones dependientes de cada Ministerio. Para la ejecución de instrumentos no financieros, habitualmente las agencias de promoción buscan avanzar en la descentralización, dando lugar a la actuación de sus sedes locales y centros de atención al empresario, o también establecen convenios con instituciones públicas o privadas.</p>

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

3.5. Iniciativas locales como instrumento de cambio

Si bien, el gobierno local no es siempre el que inicia los procesos de desarrollo económico local pero, a mediano plazo su presencia en ellos es fundamental para asentar la institucionalidad que dichas iniciativas requieren, mediante el logro de los necesarios acuerdos de tipo político y social en los ámbitos territoriales correspondientes (Albuquerque, 2004). Entonces resulta que la iniciativa local es consagrada como instrumento privilegiado de todo proceso de cambio y su valor se sostiene como herramienta para promover la creatividad, para fortalecer la sociedad civil, para instaurar una democracia más participativa, y para constituir fuertes identidades locales (Arocena, 2002). Por lo demás deben ser preparadas con base en objetivos como transformar la estructura productiva de base local, diversificar las actividades productivas, mejorar la calidad de vida y del empleo, la sustentabilidad ambiental, el dinamismo económico y garantizar la cohesión social (Albuquerque, 1997). Fomentando una actitud socialmente favorable a la innovación, lo cual denota un aprovechamiento de los recursos locales endógenos para promover el desarrollo sustentado en las particularidades de las localidades como también la movilización de los recursos exógenos en pos de la comunidad local.

Al respecto, Cárdenas (2002) sostiene que estas actuaciones implican interacciones entre actor gobierno-empresarios-sociedad civil y que abarcan distintas estrategias de desarrollo local: en la instancia económica, se apoya en los modelos de “desarrollo desde abajo”, basado en la conformación de unidades productivas pequeñas y medianas. Cárdenas sin embargo, también agrega como un tipo de iniciativa dentro de la instancia jurídico-política, “la generación de autonomías locales a través de procesos de descentralización. Se promueve la democratización y la participación social. A las sociedades locales les concierne un papel más activo en la toma de decisiones y un control más directo de sus representantes. El rol del gobierno local debe ser, fundamentalmente, el de un facilitador y articulador, eficiente, eficaz y efectivo del desarrollo local”. Por lo tanto el gobierno tiene un rol de facilitador de estrategias empresariales, mas no un papel protagónico y los objetivos tienen mayor relación con aspectos como la participación ciudadana.

3.6. Rol de las municipalidades en el desarrollo local

En el caso Chileno la administración local de cada comuna se determina por la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. La normativa reconoce para las municipalidades funciones privativas¹⁹ y compartidas²⁰ y para el cumplimiento de estas, tendrán atribuciones²¹ dentro de su jurisprudencia. Algunas de estas materias relacionadas con el desarrollo local son: capacitación, promoción del empleo, fomento productivo, asistencia social y Turismo, entre otras. Sin embargo, los alcances que tiene su ejercicio son variables, debido a la heterogeneidad que tienen las municipalidades, lo cual se expresa en factores tales como el nivel de recursos (presupuestarios y humanos) que disponen, y la prioridad programática que se les da al tema, entre otros. Pese a lo anterior, es importante destacar a raíz de la importancia que ha adquirido el desarrollo económico local como tema de acción municipal, los casos de algunas comunas en el país que han iniciado procesos de desarrollo con base en las características propias de la comuna (La Serena, Peñalolén, Punta Arenas y Pucón, entre otros).

Con base en lo anterior descrito, y en la dimensión económica del desarrollo local. Albuquerque (2004) señala ámbitos de acción de las acciones de política que se emprendan en la materia.

- Identificar cuáles son las potencialidades y necesidades de su territorio en cuanto al desarrollo de su sistema productivo.
- Coordinar, gestionar y dirigir las estrategias de desarrollo local más adecuadas a las características propias del entorno local.
- “La selección, adaptación y difusión de las tecnologías más apropiadas para lograr los objetivos de desarrollo económico local.
- La formación de recursos humanos según los requerimientos de innovación de los diferentes sistemas productivos locales.
- La ampliación del mercado interno y la generación de empleo productivo vinculado a la necesaria atención de las necesidades básicas (lo que resulta urgente en sociedades con carencias acumuladas).

¹⁹ Funciones privativas: Son aquellas que, sólo y exclusivamente, pueden ser cumplidas y desarrolladas por la municipalidad, en el ámbito de su territorio, conforme a las leyes y a las normas técnicas de carácter general que dicten los ministerios cuando corresponda.

²⁰ Funciones compartidas: Son aquellas que deben ejercer las municipalidades directamente o con otros órganos de la Administración del Estado. Debe agregarse que estas funciones no deben entenderse de carácter facultativo para las municipalidades.

²¹ Atribuciones: Herramientas para el cumplimiento de las funciones municipales por ejemplo, PLADECO, Presupuesto Municipal, Planos reguladores, Planes de inversión en infraestructura, entre otros.

- La utilización de los diferentes esquemas de integración supranacional como plataforma para la paulatina exposición a las exigencias de la competitividad internacional.
- Fomento de la interacción creativa entre los agentes públicos y privados, a fin de construir la institucionalidad y “entorno territorial innovador” que faciliten el acceso a los servicios de desarrollo empresarial para las Mipymes locales”.

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

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

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

En relación a las iniciativas locales que han surgido, la experiencia muestra según Albuquerque (2003) tres tipos, todas ellas con un activo rol de las municipalidades, y que

buscan hacerse cargo de situaciones específicas del entorno (tales como crisis económicas), que los niveles de gobierno superiores no son capaces de resolver:

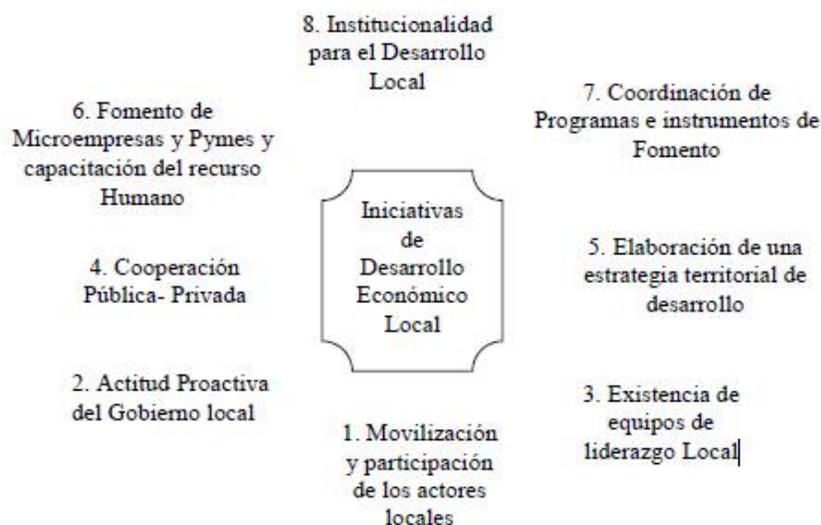
- Iniciativas Locales de Empleo (ILE): incluyen acciones municipales tales como la promoción de la formación de pequeñas empresas, cooperativas y redes de apoyo. Junto con ello, se impulsa la creación de observatorios locales del mercado del trabajo, como una herramienta que permita facilitar la conexión entre la oferta y la demanda de trabajo local.
- Iniciativas de Desarrollo Empresarial (IDE) que, con base en la promoción del emprendimiento empresarial innovador, busca incentivar la creación de empresas a través de acciones orientadas a la formación y de medidas de apoyo y seguimiento a la creación de esas unidades productivas.
- Iniciativas de Desarrollo Local (IDL): se orientan a promover un desarrollo de carácter dinámico, para lo cual aparecen como 2 ejes de acción relevantes la calificación del capital humano del territorio y la capacidad de innovación que existe en su base productiva.

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

3.7. Elementos básicos que definen las iniciativas del desarrollo económico local

(Albuquerque, 2004) señala que constituyen sus pilares fundamentales de sustentación:

Tabla 7: iniciativas de desarrollo económico Local.



Fuente: Albuquerque, 2004.

- La importancia de la movilización y participación de los actores locales y la consiguiente construcción de capital social en el territorio lo que requiere, igualmente, el fomento de la cultura proactiva y emprendedora, alejada de la lógica dependiente del subsidio.
- Actitud proactiva por parte de los gobiernos locales (y regionales en general) en relación con el desarrollo productivo y la generación de empleo. Esto supone asumir nuevas funciones desde la gestión pública local más allá de los roles tradicionales como suministradores de servicios sociales, urbanísticos o ambientales a nivel local.
- Junto a la importancia de los gobiernos locales como animadores, articuladores y catalizadores de la intervención de los actores territoriales, hay que insistir también en su papel de liderazgo, a fin de desplegar un aprendizaje proactivo y emprendedor, combatiendo la cultura heredada del subsidio y la desconfianza y actitud pasiva de los actores locales.
- Los gobiernos locales son, en democracia, los más legitimados para la convocatoria de los diferentes actores territoriales y la búsqueda de espacios de concertación público-privada para el desarrollo económico local. De ahí la importancia de asumir su papel de liderazgo local para la animación de dichos procesos de movilización y participación de actores locales y de construir los equipos de liderazgo que aseguren la continuidad de las actuaciones.

- La elaboración de una estrategia territorial de desarrollo económico local, consensuada por los principales actores locales, tiene como objetivos estratégicos fundamentales la mejor utilización de los recursos endógenos y la diversificación de la base productiva local, mediante la incorporación de innovaciones basadas en la calidad y la diferenciación de los productos y procesos productivos, así como la incorporación de innovaciones de gestión y las necesarias adaptaciones sociales e institucionales.
- El fomento de las microempresas y pequeñas empresas locales y la capacitación de recursos humanos según los requerimientos de innovación del sistema productivo local son parte fundamental de las estrategias de desarrollo económico local. Dentro de la oferta territorial de servicios a la producción se incluye la capacitación de recursos humanos según los requerimientos existentes en los sistemas productivos locales, tanto para la modernización de las actividades productivas actuales como para incorporar aquellas otras actividades que ofrecen posibilidades viables en el futuro inmediato.
- Por eso es importante dotarse de la capacidad de observación permanente de los requerimientos reales y potenciales del tejido local de empresas y de las características del mercado de trabajo local, actividad ésta que puede ser llevada a cabo mediante la creación de instancias técnicas de apoyo en cada territorio, de forma consensuada entre los diferentes actores locales.
- La institucionalidad debe realizarse mediante el logro de los necesarios acuerdos de tipo político y social en los ámbitos territoriales/locales correspondientes. La búsqueda de pactos locales y con la mayor participación posible de actores territoriales tiene por finalidad dotar a dichas iniciativas de los mayores niveles posibles de certidumbre ante eventuales cambios políticos.

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

De acuerdo al contexto sistémico, al considerar que las empresas no compiten por si solas, sino como empresas del territorio. Albuquerque señala además, que es fundamental disponer de los siguientes servicios empresariales:

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

Ahora bien, estos servicios en gran parte no los proveen directamente las municipalidades. No obstante, por medio de convenios y la generación de alianzas con entidades que los proporcionan, se constituye en una herramienta para potenciar y mejorar la productividad de los trabajadores y las empresas de un territorio, estableciéndose en un ámbito relevante para el actuar municipal. En el caso de Contulmo, algunos de estos servicios los proveen INDAP, CORFO, SERCOTEC, SENCE, PRODEMU, FOSIS CONADI, SERNATUR, etc. No

obstante, en la comuna no existen entidades que fomenten el valor agregado, con las implicancias de la casi nula exportación de bienes y servicios a lugares que se encuentran fuera de sus límites económicos. Ejemplo de esto se concretiza en uno de los recursos identitarios de la comuna como es la frutilla blanca, la cual le confiere a Contulmo la denominación de Capital mundial de este berries, característica que no ha sido del todo potenciada, pues la producción no alcanza excedentes para exportación, ni tampoco valor agregado.

3.8. Las iniciativas de fomento productivo a nivel municipal

El fomento productivo, como función municipal, fue introducido en la Ley orgánica constitucional N° 18.695 de municipalidades. A comienzos de 1994, se iniciaron los primeros programas piloto de fomento productivo dentro del mecanismo de inversión sectorial de asignación regional, a través de tres programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Más tarde, la toma de decisiones sobre la selección de los proyectos locales fue trasladada al municipio, donde se crearon las primeras mesas de concertación de iniciativas locales (Rufián, 2009). Dentro de este contexto, surgen los primeros planes comunales de fomento productivo, en cuya elaboración participaron instituciones públicas como el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y FOSIS. En este proceso también fueron determinantes las instituciones financieras, asociaciones de empresarios, organizaciones no gubernamentales y funcionarios municipales, así como las primeras Oficinas Municipales de Desarrollo Económico Local (OMDEL), cuyo interés inicial fue el de centrar la atención en la búsqueda de empleo e ingresos para los habitantes de la comuna (Abalos, 2000).

Las oficinas de desarrollo económico han funcionado, algunas veces como entes autónomos, y otras como parte de otras direcciones. Las funciones de desarrollo productivo están radicadas principalmente en las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO), las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación (SECPLAC) y/o los departamentos de desarrollo rural. (Ministerio de Economía, 2010). Abalos, realiza una primera aproximación a las oficinas municipales de desarrollo económico agrupándolas de acuerdo a las siguientes tipologías:

a. Oficinas que hacen parte de la estructura funcional del municipio, pero que no cuentan con autonomía. Son administradoras de recursos para el fomento productivo y/o la capacitación laboral.

b. Oficinas con cierta autonomía dentro de la estructura municipal. Este tipo de oficinas, presenta algunos conflictos con los otros departamentos municipales, particularmente cuando se pretende diseñar una política propia o articular recursos que dependen de otros departamentos. Por lo general, se producen presiones para restringir el campo de intervención a temas ajenos a otros departamentos, como el turismo, el fomento al micro y pequeña empresa, el desarrollo de la pequeña agricultura, etc.

c. Oficinas cuya misión es generar e implementar una política de desarrollo económico local en conjunto con actores privados. Generalmente este tipo de oficina tiene la jerarquía de una dirección municipal, lo que le permite articularse con otras direcciones en un mismo nivel. La práctica ha demostrado que este tipo de oficina logra avanzar en su propósito cuando se cumplen las siguientes condiciones: la voluntad política de las autoridades (alcalde y concejales), la presencia de un plan de desarrollo económico local, la articulación de la oficina con las organizaciones económicas locales. En varias comunas se han podido crear corporaciones de desarrollo con participación de diversos actores locales y con modalidades de organización variada en cuanto a estructura y objetivos. Sin embargo, existe consenso en evaluar positivamente el desenvolvimiento de estas instancias, aun cuando se reconoce que depende en gran medida de la voluntad y capacidad de gestión municipal (predominan en comunas con un municipio de mayor tamaño que la medida, en que existe mayor disponibilidad de recursos financieros y humanos) (Abalos, 2000).

La forma de organizar los programas y esfuerzos destinados a incluir al fomento productivo en la Ley Orgánica y las políticas municipales, ha sufrido modificaciones con el correr de los años y a medida que se han sumado experiencias al respecto, aunque, en general, la tendencia es crear un Centro de Iniciativa Económica o un Centro de Desarrollo Económico Productivo que centre y focalice su actuar en actividades productivas y comerciales de la comuna, generando empleo y focos de desarrollo propios. De esta manera, surgen en el país los Centros de Orientación Empresarial o de Desarrollo Económico como Santiago Innova de la municipalidad de Santiago, el Centro de Empleo y Emprendimiento Muhammad Yunus de la Municipalidad de Peñalolén, SerenActiva y el centro de emprendimiento Ideactiva de Estación Central. En la constitución y consolidación de estas

iniciativas están presentes dos factores que son transversales en cada una de las experiencias mencionadas: el apoyo político y la voluntad y capacidad de gestión municipal (Rufián, 2009).

3.9. El rol de las oficinas de fomento

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

Tabla 8: Clasificación de las acciones de fomento productivo a nivel municipal.

Denominación	Objetivos	Tipo de acciones
Acciones de primer orden	Generar actividades productivas	-Difusión -Orientación -Capacitación
Acciones de segundo orden	Mantener y consolidar actividades Productivas	-Información -Formalización - Control
Acciones de tercer orden	Desarrollar las actividades productivas existentes	-Apoyo a la comercialización -Apoyo a para la asociación y/o articulación

Fuente: Abalos, 2000.

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

a. Difusión y orientación: las unidades de desarrollo económico se encargan de informar a los empresarios acerca de los beneficios a que pueden acceder, sean éstos otorgados por organismos gubernamentales o no gubernamentales. Del mismo modo, ofrecen orientación con respecto a la creación y/o formalización de actividades productivas y comerciales.

b. Capacitación: la municipalidad canaliza la capacitación entregada por los organismos especializados en los ámbitos de gestión o en oficio, con niveles básicos y avanzados, según el objetivo que se pretende alcanzar. También se consideran aquí los programas de capacitación que organizan los municipios solos o con otros actores dirigidos a trabajadores en proceso de reconversión y a personas que se inician en el mundo laboral y requieren una capacitación técnica mínima.

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

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

Con respecto a lo anterior, concepción se ajusta a esta modalidad dependiendo de la dirección de desarrollo comunitario, sin embargo Contulmo está ligada a la Secretaria de Planificación de la comuna, dirección que se encarga de políticas planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna.

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

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

actividades, gestión de microcréditos y apoyo para la formación de proyectos asociativos (Ministerio de Economía, 2010).

IV. Comparación socioeconómica Concepción – Contulmo.

Luego de una extensa revisión de literatura sobre el desarrollo y su evolución teórica hasta llegar al concepto de desarrollo económico local, este trabajo tiene como objeto reconocer el rol del gobierno local en el desarrollo económico local, y así responder la pregunta de ¿Cuál es el grado de importancia de una municipalidad pequeña respecto a una grande en el desarrollo económico local?, por lo tanto, se realizara un estudio comparativo respectos a dos comunas Contulmo representando la comuna pequeña y Concepción la comuna grande.

4.1. Contulmo – Concepción

Ilustración 5: Ubicación geográfica de Contulmo



Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal

Ilustración 6: Ubicación geográfica de Concepción.



Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal

Contulmo y Concepción pertenecen a la región del Bío Bío, se encuentran distantes a unos 173 Km una de la otra, Contulmo es una comuna que pertenece a la Provincia de Arauco, y Concepción pertenece a la Provincia de Concepción, además de ser capital regional, lo que conlleva a ser una de las comunas más importante a nivel regional y nacional debido a que ejerce un impacto en el comercio nacional e internacional al ser parte de una de las regiones más industrializadas del país, y que en conjunto concentra su actividad en el área de servicios.

A pesar de que Contulmo pertenezca a esta región industrializada, esta se encuentra en uno de las cinco zonas de rezago²² debido a las desigualdades territoriales que tiene respecto a otras comunas, teniendo un desafío a nivel local de como impulsar de manera integral la comuna.

4.2. Cantidad de población

Tabla 9: Población comunal.

Territorio	Año				
	1970	1982	1992	2002	Estimación 2012
Contulmo	9.929	12.159	6.736	5.838	4.962
Concepción	217.819	272.679	206.839	216.061	229.684

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), datos históricos.

De acuerdo a los resultados en los dos últimos censos nacionales (1992 y 2002) y la proyección al año 2012, Contulmo presenta un descenso consecutivo y acumula una baja de población de 26,33% desde el año 1992 con respecto al año a la estimación 2012. Esta disminución es una realidad que se presentan en las comunas de la provincia de Arauco. Esto se debe por la migración de la población, ya sea por motivos educacionales y/o laborales. Por otra parte la comuna de Concepción a crecido en población en un 11,04% los migrantes de las demás comunas se reúnen en las grandes ciudades como lo es Concepción, debido a las oportunidades laborales y centros de estudios.

También podemos indicar que la población en la comuna de Contulmo en el censo de 1982 se vio aumentada debido a que en el periodo de Gobierno militar bajo el programa de Viviendas Básicas de Erradicación de Campamentos muchas familias fueron trasladadas a las distintas comunas de Chile, sin embargo muchas de ellas volvieron a sus comunas de origen. Luego en el censo de 1992 las comunas de Contulmo disminuyeron su población esto se debe a que en 1988 parte de Contulmo pasa a jurisdicción de Cañete y lo que corresponde a Concepción en 1996 se crea la comuna de Chiguayante, por lo tanto, una parte de la población se pierde para Concepción.

²² Zona de rezago: Son aquellos territorios que requieren impulso en materia de pobreza, desempleo, infraestructura pública, conectividad y capacidades productivas.

4.3. Población Urbano – Rural.

Tabla 10: Relación población urbano- rural.

Sector/año	Contulmo				Concepción			
	1970	1982	1992	2002	1970	1982	1992	2002
Urbano	1.128	2.665	2.082	2.442	208.275	267.891	203.217	212.003
Rural	8.801	9.494	4.654	3.396	9.544	4.788	3.622	4.058
Total	9.929	12.159	6.736	5.838	217.819	272.679	206.839	216.061
% Urbano	11,4%	21,9%	30,9%	41,8%	95,6%	98,2%	98,2%	98,1%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Región del Bío Bío.

En Contulmo bordea un 60% la población rural con datos del Censo 2002, sin embargo, esta tendencia a disminuyendo respecto a datos censales anteriores, como se observa en la tabla N° 10 en 1970 la población rural alcanzaba un 90% esta disminución de la población rural de debe a la migración local y hacia otras comunas y regiones de las personas en búsqueda de una mejor calidad de vida para ellos y sus familias. En los asentamientos rurales se observa una función residencial, y de producción de subsistencia, con servicio de comercio menor aislado y de escasos productos, con servicios básicos como postas y escuelas que imparten hasta 6 básico, caminos en estado regular, con escasa frecuencia de locomoción pública, otro factor de migración es que los campesinos están optando por vender sus predios al sector forestal para asentarse sectores urbanos.

Concepción la población se concentra en el área urbana, alcanzando un 98% y se debe claramente por la oferta de bienes y servicios de mas fácil acceso, fuentes de trabajo, lo que conlleva a una mayor densidad poblacional en las zonas urbanas lo que se demuestra en un alto número de construcciones en altura para poder satisfacer las demandas de viviendas en la comuna, otro dato a considerar que la mayor superficie de concepción la tiene área rural el cual su uso de suelo es forestal con pequeños predios de subsistencia (plantaciones agrícolas y frutícolas).

4.4. Población indígena

Tabla 11: Población indígena en las comunas.

Etnia	Cantidad de personas			
	Contulmo		Concepción	
	Total	Porcentajes	Total	Porcentaje
Alacalufe	0	0%	18	1%
Atacameño	0	0%	22	0,01%
Aimara	0	0%	32	0,01%
Colla	0	0,03%	14	0,01%
Mapuche	1.064	18,23%	4.694	2,17%
Quechua	3	0,05%	27	0,1%
Rapa Nui	0	0%	9	0%
Yámana	0	0%	19	0,01%
Ninguna etnia	4.769	81,69%	211.226	97,76%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, año 2002.

Se observa que la población indígena en las comunas que predomina es la Mapuche, sin embargo, en Contulmo en mas representatividad alcanzando un 18,23% de la población total para el censo de 2002, esto conlleva a una serie de características especiales las cuales se ven reflejadas en su cultura, en donde viven en comunidades en sectores rurales en donde se distingue su identidad originaria, a diferencia de concepción que las personas han perdido sus tradiciones, ya sea, en su estilo de vida, su credo, su lengua. También se recalca que Contulmo tiene muchas influencias con otras comunidades de las comunas vecinas como lo son Tirúa y Cañete.

Además no se puede dejar de lado que se ubica en la zona de conflicto mapuche con grupos organizados como la Coordinadora Arauco Malleco (CAM) y otros más extremistas que buscan la reivindicación étnica. Sus demandas girar alrededor de tres ejes: la Autonomía jurisdiccional, la recuperación de tierras ancestrales, y el reconocimiento de la identidad cultural. Estas organizaciones usan métodos que incluyen tomas de terrenos, intimidación a los dueños de grandes predios, con ataques incendiarios, armados y cortes de caminos sobre todo en las zonas de plantación forestal.

Esto perjudica a la zona, debido a que la gente tiene un grado de incertidumbre al visitar las comunas debido al conflicto mapuche lo que causa una disminución en el turismo local

desacelerando la economía, la cual en temporada estival es su apogeo y las personas aprovechan de trabajar en torno al turismo.

Concepción su mayor población indígena también está relacionada con la mapuche 2,17% aunque con menor representatividad, esto se debe al mestizaje que ha ido ocurriendo en la población, también otra situaciones sociológicas en donde la población mapuche por la discriminación que ellos recibían se han despojado de sus apellidos, así perdiendo su cultura.

Escolaridad de la población

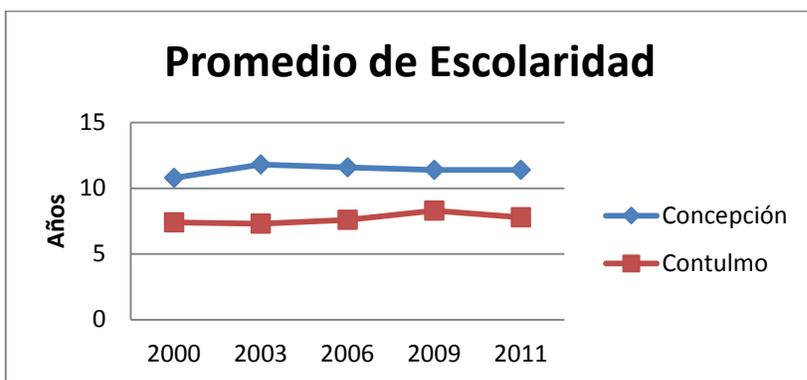
Tabla 12: Promedio de escolaridad en la población.

	2000	2003	2006	2009	2011
Concepción	10,8	11,8	11,6	11,4	11,4
Contulmo	7,4	7,3	7,6	8,3	7,8

Fuente: Fuentes secundarias, basadas en la CASEN.

El promedio de escolaridad a nivel regional en el año 2011 corresponde a 9,8 años, con respecto a las comunas en comparación Concepción las comuna con mayor promedio de escolaridad, esto se debe principalmente a la oferta en la educación con distintos establecimientos educacionales, centros de estudios y entidades que apoyan a las personas a continuar sus estudios, por otra parte, Contulmo presenta un promedio menor al promedio regional y de Concepción las variables de esta condición son principalmente por que las personas se insertan a temprana edad en el trabajo para apoyar a la economía de su hogar, otro factor es la lejanía de los establecimientos educacionales para continuar los estudios, ya sea técnico o superior, por consecuencia se deben establecer en otras comunas, aumenta los gastos del núcleo familiar, restringiendo aun mas las posibilidades de estudios.

Grafico 1: Promedio de escolaridad



Fuente: Elaboración propia, en base de datos secundarios de CASEN.

Una de las medidas optadas por el gobierno central es el programa de retención escolar la cual apoya a los alumnos que están desertando de los estudios entregando un apoyo económico los cuales se mantienen con una asistencia a clases establecida y con un promedio de notas que se le exige. Estos son evaluados por un equipo multidisciplinarios. Además en colegios y/o escuelas en donde los alumnos son categorizados como alumnos prioritarios se les apoya con el uniforme y útiles escolares, siendo estas una ayuda a las familias.

4.5. Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingreso.

Tabla 13: Porcentaje de personas en situación de pobreza, según ingreso.

Territorio	% de Personas en Situación de Pobreza por Ingreso	
	2011	2013
Contulmo	53,23%	27,97%
Concepción	26,07%	9,74%
Región del Bío Bío	22,2%	14,4%

Fuente: Base de datos, CASEN.

Se observa que el porcentaje de personas en situación de pobreza entre los años 2011 y 2013 ha disminuido considerablemente Contulmo disminuyo en un 25,26% y Concepción en 16,33%, este índice de situación de pobreza por ingreso se define en relación de a mínimos de satisfacción de necesidades básicas, alimentarias y no alimentarias, a través de la adquisición de la canasta básica de alimentos y no alimentos, los mínimos se establecen en términos de ciertos niveles de ingreso o “líneas de la pobreza” determinadas por la estimación del costo de la canasta básica de alimentos.

También, se agrega que en las comunas de Contulmo y Concepción se implementa por la Subsecretaría del Trabajo el programa de empleos administradas por Pro empleo, con ellos se busca mejorar la empleabilidad de las personas vulnerables y otorgar una fuente laboral en aquellos lugares que hayan experimentados una contracción de la demanda por mano de obra a raíz de alguna emergencia o poca oferta de trabajos, se caracterizan por ser trabajos pocos calificados y de baja calidad, como mantención de aéreas verdes, o servicios de aseo en oficinas de instituciones públicas.

Esta disminución se atribuye al aumento de escolaridad de la población en las respectivas comunas, el aumento de la participación de la mujer en el mundo laboral, en el caso específico de Contulmo en que la comuna se está convirtiendo en una ciudad dormitorio donde las personas diariamente se desplaza a otras comunas a trabajar a una localidad cercana, sin dejar de residir en la comuna.

4.6. Organizaciones comunitarias

Bajo las teorías que se expusieron anteriormente, se observa la importancia del vínculo con la ciudadanía a través de grupos organizados las cuales son importantes para poder crear un desarrollo mancomunado con la gente y así poder observar las necesidades de las personas y así que las políticas locales sean implementadas a través de un mecanismo de abajo hacia arriba. Es por eso que se realiza un estudio de las organizaciones que se encuentran en las dos comunas que estamos analizando.

Tabla 14: Cantidad organizaciones sociales en las comunas

Organizaciones Comunitarias	Contulmo			Concepción		
	2011	2013	2015	2011	2013	2015
Centro de madres	1	1	2	171	36	3
Centro de padres y apoderados	8	6	7	82	30	48
Centros de Adultos Mayores	8	6	7	103	98	140
Club Deportivos	12	14	12	262	98	136
Juntas de Vecinos	33	29	33	157	111	116
Organizaciones Funcionales	86	64	127	844	303	358
Uniones Comunales	3	3	2	1	3	11
Total	151	123	190	1620	679	812

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), datos comunales, año 2011-2013-2015

Se realizó un cotejo del número de organizaciones dentro de las comunas de Concepción y de Contulmo y se observa que ambas comunas en los años 2013 disminuyeron en un 58,1% y 18,5% respectivamente en el número de organizaciones, se observa un debilitamiento del tejido social, una de las causas de la disminución de las organizaciones sociales en las comunas es principalmente la baja participación de las personas en estas, esto se debe por no tener tiempo, bajo liderazgo de sus representantes, consideran que no tienen resultados y debido a la poca inclusión y participación de parte de los gobiernos locales en mantener mesas de trabajos. En consecuencia a través de nuevas políticas de fomento y fortalecimiento de las organizaciones se obtuvieron resultados donde se manifestó un aumento en el número de organizaciones en las distintas comunas, Concepción creció 19,6% y Contulmo creció en un 54,5% en el número de sus organizaciones de esta manera se puede lograr un capital social consolidado constituyéndose como base del desarrollo en un territorio, dependiendo en gran medida de cómo los gobiernos locales efectúan un trabajo colaborativo con ellos, ya que la acción social es un ejercicio que no sólo corresponde al Estado, sino también a todos los ciudadanos. Es por eso la importancia de que las comunas estén organizadas ya sea en organizaciones funcionales²³ o territoriales²⁴ para poder realizar un trabajo en conjunto.

La estructuración social de las organizaciones comunitarias de la comuna entrega elementos para desarrollar un análisis de participación y trabajo asociativo de los habitantes de la comuna en conjunto con la municipalidad.

²³ Organización comunitaria funcional: Aquella con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tenga por objeto representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva. Ley 19.418

²⁴ Organizaciones territoriales: Son representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades.

4.7. Ingresos, gastos y transferencias municipales.

Los siguientes datos demuestran la evolución de los ingresos, gastos y transferencias municipales en la comuna de Concepción y Contulmo representada en miles de pesos y su representación en porcentaje y así realizar un análisis de los distintos ingresos municipales, gastos y transferencias y compensaciones.

Tabla 15: Ingresos municipales.

Descripción	Unidad Medida	Concepción				Contulmo			
		2009	2011	2013	2015	2009	2011	2013	2015
Ingresos Municipales (Ingreso Total Percibido)	M\$	19.187.055	24.208.217	29.725.376	35.931.950	1.413.142	1.370.784	1.853.675	2.169.866
Ingresos Propios (IPP y FCM)	M\$	16.304.191	18.937.214	21.943.093	29.558.426	984.909	1.080.244	1.250.185	1.568.380
	%	85%	78%	74%	82%	70%	79%	67%	72%
Ingresos por Fondo Común Municipal	M\$	2.367.492	2.473.297	2.810.543	3.887.464	937.720	989.703	1.133.522	1.409.121
	%	14,52%	13,06%	12,80%	13,15%	95,21%	91,62%	90,67%	98,85%
Ingresos Propios Permanentes (IPP)	M\$	13.936.699	16.463.917	19.132.550	25.670.962	47.189	90.541	116.663	159.259
	%	85,48%	86,94%	87,20%	86,85%	4,79%	8,38%	9,33%	2,15%
Ingresos por Patentes Municipales de Beneficio Municipal	M\$	4.097.226	4.321.065	5.519.098	7.103.072	10.369	13.131	14.044	15.975
	%	29%	26%	29%	28%	22%	15%	12%	10%
Ingresos por Permisos de Circulación de Beneficio Municipal	M\$	1.248.907	1.414.880	1.619.257	1.925.385	14.107	16.618	20.384	28.175
	%	9%	9%	8%	8%	30%	18%	17%	18%
Impuesto Territorial de Beneficio Municipal	M\$	4.695.926	5.019.881	6.121.232	8.953.463	10.342	20.693	27.194	30.579
	%	34%	30%	32%	35%	22%	23%	23%	19%
Patentes Mineras Ley N°19.143.	M\$	0	0	3.071	5.632	0	14.119	16.234	12.228
	%	0%	0%	0%	0%	0%	16%	14%	8%
Otros ingresos a beneficio municipal		3.894.640	5.708.091	5.708.091	7.683.410	12.371	25.980	38.807	72.302
	%	28%	35%	31%	30%	26%	29%	33%	45%

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), ficha comunal, Contulmo- Concepción.

El origen de los ingresos municipales sirve como indicador para ilustrar en términos comparativos, la mayor o menor independencia financiera de estos organismos. Como dato referencial, cerca del 38% de los municipios nacionales dependen financieramente entre un 50% y un 75% del Fondo Común Municipal (FCM).

Concepción sus ingresos principalmente están relacionados a los ingresos propios que oscilan entre el 75% y el 85% que se desglosan en los ingresos permanentes propios 87% en el 2015 y el fondo común 13% en 2015 los cuales los ingresos propios permanentes son los que principalmente le entrega ingreso a la Municipalidad de Concepción, este es un indicador importante, ya que nos indica que el municipio es un organismo que tiene la capacidad de crear sus propios recursos y no depender de los recursos del fondo común municipal como lo hacen comunas más empobrecidas. Dentro de los ingresos propios permanentes están los impuestos territoriales con las cuales se recaudan más dinero con un promedio del 33% de los fondos y lo siguen las patentes comerciales con un promedio del 28%, tiene relación con los altos números de comercios existente en la comuna de Concepción, el resto de los ingresos provienen de los distintos convenios y programas los cuales las municipalidades adquieren y las transferencias de educación y salud.

Contulmo se diferencia que en los ingresos propios con respecto al total del ingreso municipal es menor representando aproximadamente por un 72%. La comuna de Contulmo presenta una alta dependencia económica al fondo común municipal ya que no tiene la capacidad de crear ingresos propios por las características de la comuna, como se puede observar en la tabla, la dependencia al fondo común puede llegar a los 97% los ingresos propios municipales y una muy baja capacidad de obtener ingresos propios permanentes, por lo tanto, esta municipalidad debe gestionar recursos a través de las distintas entidades municipales para poder funcionar, esta dependencia acota sus planes de acción debido a los escasos recursos que administra.

Tabla 16: Gastos municipales.

Descripción	Unidad Medida	Concepción				Contulmo			
		2009	2011	2013	2015	2009	2011	2013	2015
Gastos corrientes	M\$	16.071.403	19.574.401	21.799.017	29.713.705	965.589	1.181.196	679.723	1.680.772
	%	36%	36%	42%	43%	37%	41%	39%	38%
Gastos de bienes y servicios de consumo	M\$	8.317.726	9.537.648	10.132.508	12.902.480	278.002	312.127	207.562	360.477
	%	18%	20%	19%	11%	11%	12%	8%	8%
Gastos municipales en gestión interna	M\$	13.369.144	15.691.941	17.885.822	22.600.744	1.186.262	1.261.853	815.372	1.982.303
	%	30%	29%	35%	33%	46%	43%	46%	45%
Gastos municipales en actividades comunales	M\$	261.795	233.786	567.645	1.279.250	26.571	31.084	39.660	44.779
	%	1%	0%	1%	2%	1%	1%	2%	1%
Gastos municipales en programas culturales	M\$	30.632	7.101	15.951	11.230	0	0	14	333
	%	0	0	0	0	0	0	0	0
Gastos en programas recreacionales	M\$	125.046	62.679	82.202	185.815	1.235	0	93	4.324
	%	0	0	0	0	0	0	0	0
Gastos municipales en programas sociales	M\$	1.263.226	571.726	455.820	1.139.377	54.568	116.827	16.538	178.340
	%	3%	1%	1%	2%	2%	4%	1%	4%
Gastos municipales en servicios comunitarios	M\$	5.657.854	8.236.923	571.762	1.263.226	83.193	0	0	159.904
	%	13%	15%	1%	2%	3%	0	0	4%
Total	M\$	45.096.914	53.916.291	51.510.825	69.095.918	2.595.517	2.903.188	1.759.058	4.411.328
Gastos Municipales (gasto total devengado)	M\$	20.583.848	24.688.250	27.602.657	36.148.328	1.333.799	1.309.476	971.966	2.246.211

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), ficha comunal, Contulmo- Concepción

En el gasto se considera los montos destinados a inversión municipal que puede ser estimado, es el motor del desarrollo comuna; la Gestión interna Gasto relativo a la operación y funcionamiento del municipio, tales como sueldos de empleados municipales. En ambas comunas se presenta uno de los mayores gastos a nivel presupuestario. En concepción alcanzado hasta a un 35% y Contulmo a 46%.

Otro gasto el cual tiene un alto valor en el presupuesto municipal son los gastos en bienes y servicios los cuales representan sobre el 10% en las dos comunas está relacionado con la compra de bienes y/o servicios que son necesarios para el buen funcionamiento de la institución.

Programas sociales Comprende todo gasto del municipio para mejorar las condiciones materiales de vida y el bienestar social de los habitantes de la respectiva comuna tales como, subvenciones, ayuda de asistencia social o iniciativas para el fomento productivo y desarrollo económico local, Contulmo debido a sus carencias económicas a tomado un rol subsidiario por lo tanto ocupan recursos en la asignación de algunos subsidios a los ciudadanos que los requieran y cumplan ciertos requisitos alcanzando un 4%

Actividades comunitarias Son los gastos en bienes y servicios que, incluidos dentro de la función municipal, se efectúan con motivo de la celebración y/o realización de festividades, aniversarios, inauguraciones y similares que el municipio defina., aunque se utilizan recursos en este tipo de actividades en las dos comunas representan hasta el 2% presupuestarias en donde comunas como Contulmo trabaja en torno a estas actividades organizadas por el municipio

Servicios comunitarios son todos los gastos relacionados con el funcionamiento y la mantención de los bienes y servicios de uso público tales como, servicios de aseo y ornato de espacios públicos, extracción de basura, electricidad para el alumbrado público, agua, este gasto a medida que a transcurrido el tiempo ha ido disminuyendo, sin embargo en la comuna de Contulmo hay cuenta 0 algo que se traspaso en los años siguientes.

Tomando en consideración la cantidad de habitantes, se puede establecer la variabilidad anual del gasto total per cápita municipal, a fin de complementar el análisis del direccionamiento del gasto. La tendencia es que en comunas más pequeñas el gasto municipal per cápita es mayor que en las comunas más grandes.

Otra particularidad que se observa es la deuda flotante o gastos municipales devengados -la cual hace referencia a los compromisos que se deben asumir en el año calendario venidero, a partir de obligaciones asumidas y obligadas en el año anterior-. Los cuales deben estar en consideración en un próximo presupuesto municipal.

Tabla 17: Transferencias y compensaciones SUBDERE.

Descripción	Unidad Medida	Concepción				Contulmo			
		2009	2011	2013	2015	2009	2011	2013	2015
Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU)	M\$	339.313	348.624	453.369	446.685	325.332	140.365	311.560	232.179
Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)	M\$	58.962	255.939	38.363	28.800	64.665	81.291	23.040	0
Programa Recuperación de Ciudades e Inversión Territorial (FRC)	M\$	0	16.807	0	0	0	44.238	28.470	0
Compensación Predios Exentos (Monto Percibido)	M\$	0	0	0	346.463	0	0	0	29.019
Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIMGGM)	M\$	0	0	0	0	0	0	60.830	0
Total	M\$	398.275	621.370	491.732	821.948	389.997	265.894	423.900	261.198
% de participación en los ingresos municipales	%	2%	3%	2%	2%	28%	19%	23%	12%

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), ficha comunal, Contulmo- Concepción.

Esta sección representa parte de una fuente de financiamiento externa de recursos hacia los municipios, los cuales se obtienen a través de distintos programas, fondos, gestiones realizadas con las SUBDERE, las principales fuentes de financiamiento para proyectos de menor envergadura se realizan a través de los programas PMU y PMB, los cuales son proyectos de mejoramiento de barrios.

Lo que nos refleja la tabla 17 es que la comuna de concepción las transferencias y compensaciones de la SUBDERE no son significativas en el presupuesto total percibido en los distintos años analizados que en promedio representa el 2% de los ingresos

totales, a diferencias de la comuna de Contulmo la cual es una parte importante de los ingresos total percibido durante los años analizados los cuales oscilan entre un 12% y un 28% estos programas de mejoramiento de barrios, aportan a la empleabilidad de la comuna.

Se agrega que en la sección de transferencias y compensaciones de la SUBDERE se encuentra el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), este entrega recursos de altas sumas de dinero las cuales financian proyectos comunales de gran envergadura y con alta complejidad ej. Pavimentación, construcción de hospitales, colegios, etc

En síntesis, los ingresos, gastos y transferencias están directamente relacionados a su actividad económica, sus números de habitantes; las necesidades de estos, el plan de trabajo de la autoridad del momento, y su nivel de gestión con los distintos órganos descentralizados y desconcentrados dentro de la región, para generar recursos para su comuna en el caso de Contulmo una comuna alejada con bajo ingresos propios, se ve en la obligación de buscar recursos en otros organismos públicos.

4.8. Actividad por rama económica en las comunas.

Tabla 18: N° de empresas por rama de actividad económica.

Origen	Contulmo						Concepción					
	2009	%	2011	%	2013	%	2009	%	2011	%	2013	%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	52	22%	49	20%	45	17%	568	3%	534	3%	499	3%
Pesca	1	0%	1	0%	1	0%	24	0%	25	0%	22	0%
Explotación de minas y canteras	0	0%	0	0%	2	1%	60	0%	58	0%	86	0%
Industrias manufactureras no metálicas	5	2%	9	4%	15	6%	1.159	6%	1.158	6%	1.177	6%
Industrias manufactureras metálicas	3	1%	3	1%	1	0%	913	5%	926	5%	991	5%
Suministro de electricidad, gas y agua	2	1%	1	0%	1	0%	33	0%	47	0%	52	0%
Construcción	8	3%	7	3%	7	3%	1.643	9%	1.813	10%	1.925	10%
Comercio al por mayor y menor,	101	43%	102	43%	109	42%	6.704	36%	6.374	34%	6.490	33%
Hoteles y restaurantes	25	11%	26	11%	24	9%	762	4%	836	4%	862	4%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	18	8%	17	7%	27	10%	1.754	9%	1.754	9%	1.739	9%
Intermediación financiera	0	0%	1	0%	1	0%	636	3%	766	4%	950	5%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	8	3%	7	3%	8	3%	2.803	15%	2.953	16%	2.993	15%
Adm. Pública y defensa, planes de seg. Social.	3	1%	3	1%	3	1%	18	0%	16	0%	13	0%
Enseñanza	1	0%	2	1%	4	2%	179	1%	181	1%	183	1%
Servicios sociales y de salud	0	0%	2	1%	1	0%	816	4%	894	5%	905	5%
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	8	3%	9	4%	12	5%	668	4%	590	3%	777	4%
Consejo de administración de edificios y condominios	0	0%	0	0%	0	0%	2	0%	8	0%	17	0%
Organizaciones y órganos extraterritoriales	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Sin información	0	0%	1	0%	0	0%	11	0%	30	0%	3	0%
Total	235	100%	240	100%	261	100%	18.753	100%	18.963	100%	19.684	100%

Fuente: Elaboración propia, con base en SII.

En la rama económica de las comunas se observa una gran diferencia, Concepción tiene un gran número de empresas con una gran diversidad productiva, destacando el área de comercio que promedia un 34% se oferta una gran variedad de productos para los distintos segmentos de la población, la sigue actividades inmobiliarias con un 15% aproximadamente, aquí se demuestra que la alta migración de las comunas aledañas y su necesidad de una vivienda hace que este sector de la actividad económica cada día tenga más protagonismo, en el caso del transporte con un 9% se debe principalmente al gran afluente de personas que diariamente se dirigen a Concepción para luego regresar, construcción representa también una representatividad importante como es un promedio de 10% lo cual es consecuencia de la llegada de más personas a Concepción, entre las más importantes, las cuales son actividades de alto dinamismo en la economía. Concepción es una comuna que tiene un rol gravitacional, esto quiere decir, que atrae a las personas y empresas a establecerse en la comuna debido a características económicas, al ser la capital regional tiene servicios de mayor complejidad, destaca por ser una región con universidades con alto prestigio por lo que Concepción es rico en cultura, además de ser una ciudad estratégica.

Es el centro de los servicios comerciales, financieros, educacionales, portuarios e industriales de la Región, con importancia nacional e internacional, convirtiéndose en una gran plataforma logística de comercio internacional y de servicios. Concepción es considerada el segundo núcleo financiero, demográfico, administrativo, político y comercial de Chile. Es conocido también como “Ciudad Universitaria”.

En relación a Contulmo presenta una baja diversidad productiva de bienes y de servicios representando cerca del 43% de la actividad económica, las principales actividades que se desarrollan están referidas a las funciones residenciales, de servicios vinculados a las actividades del municipio y los servicios traspasados, tiene un comercio con bajo nivel de diferenciación. La gran mayoría de los establecimientos presenta una oferta similar y las principales diferencias son de tamaño.

Otra categoría que es representativa sin embargo se concentra en pocas personas en el área de transporte los cuales son servicios de transporte los cuales principalmente se refiere a camiones los cuales les prestan servicios a las empresas forestales los cuales representan el 10% de la actividad económica de la comuna

Se destaca la actividad silvícolas y agropecuarias con fuerte presencia y expansión forestal – maderero a través de monocultivos la cual ocupa gran parte de la superficie de la comuna representando el 17% en el año 2013, esto conlleva a una serie de inconvenientes tanto laborales debido a la alta industrialización de los trabajos, por lo tanto, lleva a una baja contratación de personas, ambientales debido a que existe una reforestación indiscriminada saturando el suelo, consumiendo cuencas hidrográficas, plantando en sectores que no corresponde como quebradas, el uso de pesticidas las cuales afectan a la escasa agricultura y los conflictos sociales especialmente con los pueblos originarios los mapuches.

El uso de suelo está ocupada por el sector forestal, pertenecientes a grandes empresas exportadoras o de pequeños predios particulares que arriendan terrenos a las grandes empresas para luego ser explotadas por estas empresas, cuyas firmas están fuera del territorio por ejemplo en la capital del país.

Por lo tanto Contulmo se caracteriza por entregar servicios homogéneos, concentrados en la zona urbana de la comuna, y los productos los cuales se producen en la comuna son de bajo valor agregado, y como actividad emergente se encuentra los hoteles y restaurantes.

En definitiva, la principal funcionalidad de Contulmo, es de tipo residencial y de servicios vinculada a la red del Municipio. Ello deriva en que la población debe desplazarse a otros centros urbanos vecinos (cañete) o regionales cuando requiere de servicios de mayor complejidad o diversidad. Un dato importante a destacar es la baja funcionalidad del comercio local para los habitantes de la comuna, especialmente del sector rural, debido a sus elevados precios lo que hace que un porcentaje importante de los habitantes acudan a comunas vecinas, principalmente, Cañete, para el abastecimiento de sus necesidades básicas de alimentación, vestuarios y también línea blanca. Ello obviamente merma las posibilidades de dinamizar y fortalecer la economía local.

En síntesis, se observa diferencias significativas entre las comunas de Contulmo y Concepción, sin embargo, a pesar de todos los antecedentes expuestos se resalta los beneficios que implican vivir en Contulmo, en un entorno natural, que conlleva a un mejor estilo de vida con bajos índices de delitos, con un alto valor a la familia, y sentido de pertenencia a la comuna, por lo tanto se debe conducir el fomento productivo enfocados en

las características propias de la comuna bajo un concepto sostenible y sustentable, sin descuidar esas cualidades comunales.

Análisis del estado y de la evaluación que existe acerca de la política de fomento

A partir de las entrevistas realizadas se han podido recoger una serie de opiniones en relación a las definiciones actuales del rol del gobierno local en la política de fomento productivo, esta información fue capturada tanto en Concepción como Contulmo respecto a sus objetivos, resultados alcanzados y brechas por abordar.

En relación al *impacto de los instrumentos públicos de fomento productivo* se recoge lo siguiente:

Concepción: Los entrevistados expresan que el impacto de los instrumentos a los cuales pueden acceder no permiten la realización de un negocio formal, pues la mayor parte de ellos no puede establecerse en el centro, lugar en el cual los demandantes recurren por sus compras, agregan que lo anterior es resultado de que los aportes no alcanzan para la materialización de un local en el que puedan ofrecer sus productos, ya que para ello deben contar con una base material para financiar sus gastos fijos, que no pueden sustentar al inicio del emprendimiento, por lo cual solo cuentan para ofrecer sus productos en sus hogares y ferias y no en un lugar establecido, lo que resulta en una actividad que no permite en muchos casos ser única vía de ingresos, acortando las oportunidades de crecimiento del negocio por abandono o falta de recursos para continuar.

Contulmo: Los entrevistados expresan que los instrumentos de fomento productivo no se concretan en una actividad permanente, ya que los que se adjudican los aportes, no logran persistir en el tiempo llegando a la fase de compra de maquinarias e insumos que pasan a ser utilizados para requerimientos familiares y en ocasiones estivales, expresando la mayor parte de los entrevistados que esto ocurre por el nulo seguimiento de estas inversiones por parte de las entidades patrocinadoras ni del municipio.

En relación a las *dificultades de acceso a los instrumentos de fomento productivo* se recoge lo siguiente:

Concepción: Los entrevistados expresan que la dificultad principal al acceso a los instrumentos de fomento productivo se refiere a la gran demanda que existe en la postulación en relación a oferta limitada de recursos, la burocracia expresada en la cantidad de requerimientos y la lentitud del proceso dada la espacialidad en tiempos de apertura de concursos, falta de información.

Contulmo: Los consultados expresan que el clientelismo, expresado en la entrega de información desigual a los usuarios de parte del municipio, información inoportuna en los plazos de postulación a los proyectos y falta de apoyo técnico en las formalidades de postulación.

Con respecto a los *requerimientos de apoyo de fomento productivo* que se encuentran relativamente más insatisfechos el resultado fue el siguiente:

Concepción: El requerimiento mas reiterado en la comuna se refiere al financiamiento como punto de partida para realización de un proyecto, seguido por la tecnología e innovación para agilizar los procesos y alcanzar mayores cotas de eficiencia.

Contulmo: En la comuna se precisa el seguimiento como requerimiento fundamental para la continuación y afianzamiento de estos en el tiempo, además de contar con capacitaciones en relación a la cultura de la comuna, y en tercer el apoyo técnico para la postulación de proyectos.

En relación a la *vinculación del fomento productivo del municipio con otros ámbitos de actividad municipal* el resultado es el siguiente:

Concepción: La gestión del fomento productivo municipal recae generalmente en las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO). Estas direcciones, a través de sus distintas unidades, articulan una serie de roles y funciones que tienen que ver entre otros aspectos con la administración e implementación de programas gubernamentales, la formación de oficinas temáticas (mujeres, jóvenes, adultos mayores), la promoción de la participación ciudadana –a través del desarrollo de las organizaciones comunitarias– y la aplicación de las herramientas de estratificación y focalización (Ficha de Protección Social), además de mantener un vínculo con las áreas de gestión en salud, educación, vivienda y

empleo, como también la vinculación con instituciones educativas como universidades de la región.

Contulmo: La vinculación en la comuna se realiza a través de INDAP, la oficina de PRODESAL y el programa de desarrollo local PDTI. A pesar de lo anterior, los entrevistados expresan la poca existencia de vínculos entre los distintos ámbitos de la actividad municipal.

Con respecto a la *evaluación sobre la política de fomento productivo* en las comuna y considerando una escala de tres criterios asociados: Buena – Mala – Regular, los resultados arrojaron lo siguiente:

Concepción: Según los criterios enunciados, de los treinta entrevistados los resultados de la evaluación respecto de la política de fomento productivo son: Buena 9 = 30% - Regular 13 = 43.3% - Mala 8 = 26.6% con lo cual se puede concluir que en la comuna de Concepción la tendencia se manifiesta Regular con un 43.3% de los escrutinios y los restantes Buena y Mala sin mucha variación entre ellos.

Contulmo: Para la comuna los resultados arrojaron que de 30 personas entrevistadas la distribución de los resultados arrojó lo siguiente: Buena 0 = 0% - Regular 18 = 60% - Mala 12 = 40%. De lo anterior se concluye que las preferencias enmarcan a las políticas de fomento productivo como Regular, sin embargo 0 entrevistados calificaron como buena la actuación en esta materia, mostrando la segunda tendencia al último criterio Mala que ocupa un porcentaje importante de 4/100 respecto del total.

Respectivo a si las *políticas de fomento productivo se deben adecuar a las necesidades y particularidades de cada comuna* se recogió lo siguiente:

Concepción: Los entrevistados en su mayoría declaran estar de acuerdo con esta premisa, y recalcan lo importante que es la adecuación de las actividades en materia de fomento a las particularidades de la comuna de Concepción, y especifican lo fundamental que es darle un sello a la antes mencionada.

Contulmo: En la comuna de Contulmo esta afirmación produce en la mayor parte de los entrevistados la inmediata respuesta, que *debe ser así*, y que por sobre todo debe

adecuarse al turismo, modelo que según algunos de ellos se encuentra en las políticas pero no se practica producto de la poca articulación de la comuna en torno a él.

Respectivo al *rol que debería tener la municipalidad en el fomento productivo* de la comuna se recoge lo siguiente:

Concepción: los entrevistados en relación al Rol del municipio dieron cuenta que este debe enfocarse tanto en la administración de la ciudad como en la eficiencia de los recursos involucrados, cabe destacar que se repite el requerimiento que la comuna esgrima políticas con estilo propio y de acuerdo a sus características. Además se espera un rol de informador en relación a los ciudadanos, es decir que estos estén al tanto de la gestión del municipio.

Contulmo: En la Comuna, el Rol que debería tener el municipio se expresa como activo, con liderazgo y articulador, de fomento y promotor de políticas de desarrollo, sin ser demasiado subsidiario sino mas bien, un facilitador de estos procesos al entregar las herramientas para la consecución de estos objetivos y enfocando sus lineamientos en las particularidades del territorio, implicando un actuación más cercana con todos actores de la comunidad.

En relación a los *principales problemas que afectan la gestión municipal en el fomento productivo*, los resultados arrojan lo siguiente:

Concepción: Los entrevistados manifestaron que los problemas que afectan la gestión municipal en materia de fomento productivo se relacionan con: honestidad, falta de competencias, bajo montos para financiamiento, procesos burocráticos, poca difusión de programas.

Contulmo: los entrevistados precisan que los principales problemas son: ausencia de estrategias de interés común, asociatividad, un diagnostico real de las necesidades de la comuna, no hay planificación ya que se percibe la improvisación como motor de la actuación, falta de articulación de la autoridad en relación al eje conductor de la comuna como lo es el turismo, poco compromiso, liderazgo y competencias profesionales, infraestructura obsoleta a los objetivos de la modernidad, clientelismo, y falta de visión de futuro, desinformación de los funcionarios respecto a líneas de financiamiento, burocracia, fondos concursables de bajo presupuesto para los usuarios.

En relación a cuales *acciones recomendaría para solucionar los problemas que afectan a la gestión municipal en relación al fomento productivo*, se recogen las siguientes:

Concepción: Los entrevistados expresaron que las soluciones serían: la contratación de funcionarios con las competencias necesarias para una gestión eficiente y eficaz de los objetivos en relación al fomento productivo, más trabajo conjunto del municipio con la sociedad civil, creación de la dirección de fomento productivo.

Contulmo: Para la comuna las soluciones serían: compromiso de la autoridad, contratación de funcionarios competentes, articulación con otros departamentos, crear cultura emprendedora, difusión, seguimiento de los emprendimientos, información oportuna respecto de los programas, asociatividad.

Las entrevistas entregan una imagen de la idiosincrasia de la comuna de Contulmo, una comuna pequeña, donde la comunidad se conoce y donde su máxima institucionalidad, es el gobierno local, por lo tanto, las personas entregan un alto grado de importancia a la municipalidad solo por ser la institución que está más cercana a la gente, por lo tanto, la ciudadanía busca cercanía y participación con el gobierno local, por lo tanto, las personas buscan soluciones con funcionarios idóneos en sus puestos, que brinden apoyo a los distintos actores de la sociedad en sus distintas funciones, pero generalmente por los escasos recursos municipales como en los municipios pequeños no se puede llegar a la contratación de profesionales competentes.

V. Conclusiones

La importancia del territorio para el desarrollo

Con base en los planteamientos expuestos y resaltando los fundamentos de Porter, por un lado, y las reformas económicas impulsadas durante las décadas de los 70' y 80', que redefinieron el rol del Estado como promotor activo del desarrollo, en donde ese Estado, se revalidó en cuanto a su rol en la materia, se destaca la importancia en este proceso de las particularidades del territorio. En el que la comprensión del desarrollo de una localidad es un proceso más amplio que el solo ligado a los agentes productivos, sino mas bien depende del dinamismo que se le imprima, con base en la puesta en marcha de los capitales intangibles como soporte, y en el que el rol del gobierno local, consiste en la articulación y fomento de los anteriores para colocar una comunidad en el camino del desarrollo.

Este proceso de desarrollo se facilito través de los planteamientos de autores tales como Messner, a partir del desarrollo del término competitividad sistémica, el cual entiende que para el mejoramiento de las capacidades competitivas se deben plantear acciones en distintos niveles (meta, macro, meso y micro), en cada uno de los cuales el Estado tiene roles que cumplir.

No obstante ello, es necesario considerar los vacíos que presenta el análisis del desarrollo centrado en la competitividad y su soporte en los capitales intangibles, pues las razones que justifican esa necesidad las plantean la mayor parte de los entrevistados, quienes explican algunos fundamentos para ello.

Las políticas de fomento no están diseñadas con base en las particularidades de cada localidad o territorio, ni involucran las necesidades de los ciudadanos.

Autoridades y funcionarios no poseen las competencias necesarias en las materias de desarrollo.

No hay seguimiento que permita la consolidación de los emprendimientos ni afianzamiento para una segunda etapa en la que se pueda establecer físicamente el negocio (apoyo técnico de calidad y oportuno).

La articulación e inversión por parte del gobierno local con respecto a los capitales intangibles es muy incipiente. Como también una potencialización permanente de la asociatividad entre emprendedores.

El rol del gobierno local debe ser de: Administrador, fomento, pero más aun en municipios pequeños de recoger las necesidades y articularlas en relación a las particularidades del lugar.

Enfocar políticas en relación a las fortalezas de la comunidad iniciando acciones encaminadas a crear una identidad respecto a lo que se quiere resaltar.

Falta articulación del municipio con otros ámbitos tanto interna como externamente.

Falta de un cambio de paradigma en torno al proceso de desarrollo.

Finalmente, esta labor lleva a razonar del ¿ Por qué? La lentitud y el temor a comprender el cambio de pensamiento que debe contener un proceso de desarrollo basado en el fomento y creación de capacidades de un territorio determinado. Una respuesta a esta interrogante puede ser la falta de competencias necesarias en las materias de desarrollo, cambios que radican en una nueva visión de este proceso, ya no lineal ni rígido con la acostumbrada visión burócrata como base, sino mas bien circular, de las dinámicas que influyen en una localidad, donde cada actor local tiene algo que decir con respecto al proceso de desarrollo del que es parte, y el articulador o sea el gobierno local debe ser capaz de transmitir a todos los involucrados la visión común, pero por sobre todo potenciando las habilidades que cada uno de estos actores debe aportar para la concretización de este proceso de cambio. Por ello es que la aportación de esta investigación pretendió ser una contribución a esta visión nueva y rupturista del desarrollo, en donde cualquier proceso de estas características, no puede enceguercerse en la sola valoración de la base material, sino mas bien ir más allá, y tomar en valor todos aquellos capitales que siendo intangibles soportan una visión humana y compartida de sus procesos de desenvolvimiento con base en los rasgos y potencialidades de un territorio que se encuentra inmerso en varios otros contextos y que no puede desentenderse de ellos.

VI. Sugerencias de trabajo Municipalidad de Contulmo.

Con base en el análisis anterior, se proponen sugerencias de trabajo para la municipalidad de Contulmo.

- Capacitación a las autoridades y funcionarios del municipio en relación al desarrollo local, que permita un cambio de visión del proceso de desarrollo, para ello se necesita aprender análisis de sistemas y pensar en términos del paradigma de la complejidad.
- Incentivar el trabajo en equipo con las distintas direcciones de la Municipalidad principalmente con la Dirección de Desarrollo Comunitario Y SECPLAC Y EL ALCALDE con base en el paradigma sistémico.
- Creación de mesas de trabajo en las que se recojan los intereses de la comunidad en puntos de interacción entre los actores, a través de la participación de estos en el proceso de desarrollo de sus localidades.
- Generar una sinergia cognitiva, definida ésta como una capacidad colectiva para intervenir sobre el proceso de desarrollo de la región, capacidad basada no sólo en la voluntad, sino principalmente en el conocimiento científico compartido sobre la estructura y la dinámica del proceso que convoca.
- Recopilar las inquietudes y necesidades anteriores para la realización de un proyecto común.
- Orientar la inversión pública al fortalecimiento de los capitales intangibles, como un elemento que puede contribuir a la sustentabilidad de la intervención.
- Promover la identidad cultural, sustentándola en el conocimiento y aprendizaje colectivo, creando una cultura sostenible del entorno.
- Fomentar la articulación y cooperación en torno a los actores público – privado e instituciones educativas, para luego crear alianzas y generar condiciones más propicias para dar dinamismo a la economía comunal; innovación, tecnología, nuevo conocimiento.
- Enfocar los programas de capacitación en relación a las particularidades de la comuna en este caso basadas en el turismo.

- Crear lineamientos estratégicos de la unidad de desarrollo económico local con base en el punto anterior (proyecto común).
- Adecuar los programas a las necesidades y requerimientos de la comunidad, promoviendo los capitales intangibles y la cultura emprendedora.
- Promover estrategias de articulación productiva, lo cual permite crear múltiples ventajas, al atender las demandas de agrupamientos productivos.
- Mantener funcionarios actualizados permanentemente en los diversos programas públicos y privados para entregar apoyo técnico de calidad en relación a la elaboración de proyectos para los emprendedores, poniendo énfasis en el seguimiento de los fondos concursables adjudicados en la comuna.
- Crear a través de decreto alcaldicio la Dirección de Desarrollo Económico Local, entregando más autonomía, facultades y también contar con presupuesto anual para los diversos programas comunales que se puedan implementar en ésta, y así mejorar la calidad de servicio que prestara a la comuna.

6.1. Consideraciones

- Los problemas estructurales de los sistemas de gobierno, donde la mayoría de los gobiernos locales siguen teniendo grandes dificultades para aprovechar sus oportunidades, no pueden ser corregidos sólo con la elaboración de un plan de desarrollo local, auxiliado por una metodología de diagnóstico, de planeación estratégica o participativa, sino tiene que basarse en un proceso de negociación política de la agenda pública de la localidad y, por otro lado, de un proceso de concertación política y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

- Para impulsar el desarrollo de un determinado espacio local se requiere considerar necesariamente los distintos círculos que interactúan en el mismo. Desde la esfera del municipio, de tal forma, el desarrollo local no puede ser visto, exclusivamente, como una serie de micro-iniciativas operadas localmente o como la aplicación de una metodología que busca la potencialización de los recursos endógenos. Sino también al involucrarse en él una serie de espacios que, a su vez tienen sus propias políticas y actores, entonces, imperiosamente el desarrollo de un municipio en particular, depende además de acciones exógenas a sus límites político-administrativos.

- En el desarrollo local se requiere que haya una complementariedad entre los distintos instrumentos regionales, estatales, municipales. Esto implica ver al municipio actuando en el marco de un gobierno multinivel en el ámbito del desarrollo local.

- Considerar que en el desarrollo local participen los distintos niveles de gobierno, y en el ámbito del municipio como un acto de política pública, entonces necesariamente éste también comprende la participación directa y constante de la sociedad civil ya que tienen un rol que jugar, definiéndose las competencias que a cada cual corresponde en esta tarea y negociando los distintos intereses y las distintas racionalidades.

- Contar con las bases institucionales y los procedimientos e instrumentos técnicos y legales para promover una gestión del desarrollo que comprenda la interacción eficaz entre el ámbito municipal de gobierno con los demás niveles de gobierno involucrados; así como se abran o impulsen los canales de participación de los distintos sectores y/o actores involucrados. Esto en un país como Chile, significa necesariamente cambios sustanciales en el sistema.

VII. Bibliografía

- Ábalos, J. (2002). El fomento al desarrollo productivo local: Orientaciones, Actores, Estructuras y acciones. La situación en Chile en los noventa. Proyecto CEPAL/GTZ Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina. Santiago, Chile
- Alburquerque, F. (1995). Espacio, territorio y desarrollo económico local. Santiago de Chile: ILPES.
- _____ (1997). Metodologías para el desarrollo económico local. Santiago de Chile: ILPES.
- _____ (2002). Desarrollo económico local y cooperación descentralizadora para el desarrollo. En *Desarrollar lo local para una globalización alternativa*. Euskal Fondoa Hegoa: Bilbao.
- _____ (2003). Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local. Instituto de Economía y Geografía Consejo Superior de Investigaciones Científicas: Madrid
- _____ (2003). Curso sobre Desarrollo Local. Capítulo 3: Las iniciativas de desarrollo local. Tipología y rasgos principales. Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- _____ (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL* 82.
- _____ (2004). El Enfoque del Desarrollo Económico Local. Programa AREA – OIT: Argentina.
- Arocena, J. (1995). El desarrollo local. Un desafío contemporáneo. Nueva sociedad: Caracas.
- _____ (2002). El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Taurus -Universidad Católica. Segunda Edición: Uruguay.
- _____ (2004). La tensión actor-sistema en los procesos contemporáneos de desarrollo. SEMINARIO INTERNACIONAL La agenda del desarrollo en América Latina Balance y perspectivas. Universidad Católica del Uruguay Montevideo
- Biblioteca del Congreso Nacional, (2005). Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de Chile. Disponible en http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html, visitado el 5 de diciembre de 2016.
- _____ (2015). Ficha de reporte comunal Concepción. <http://reportescomunales.bcn.cl/2015/index.php/Concepci%C3%B3n>
- _____ (2015). Ficha de reporte comunal Contulmo. <http://reportescomunales.bcn.cl/2015/index.php/Contulmo>
- Boisier, S. (1996). Modernidad y territorio. Extraído el 4 de junio del 2016. Del sitio Web: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/9712-modernidad-y-territorio>. *Cuadernos del ILPES*, 42.

- _____ (1998). El Desarrollo Territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. Una contribución al tema del capital intangible y del desarrollo. ILPES
- _____ (1999). El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico: una contribución al tema del capital intangible del desarrollo. *En: Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización-LC/IP/L. 167-1999-p. 273-298.*
- _____ (2001). Creación de capital sinérgico regional en el Maule. En Durston, J & Miranda, F. Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I. Chile. CEPAL
- _____ (2003). Las políticas territoriales en América Latina como marco para el desarrollo local. Diapositivas para organizar un diálogo: Italia.
- _____ (2005). “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?” Revista de la CEPAL, 86.
- _____ (2009). El lenguaje emergente en desarrollo territorial. Centro de Acción (Análisis y Acción) Territorio y sociedad, (CATS).
- Bustelo, P. (1992). *Economía del desarrollo. Un análisis histórico*. [Versión electrónica]. Extraído el 01 de febrero, 2016 del sitio Web de https://books.google.cl/books?id=HVOL6w8u5TwC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_atb#v=onepage&q&f=false.
- Böcker, R. (2014). Ortodoxia y políticas de austeridad en Europa. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*.
- Candía, R. (2009). Elementos para el diseño de un instrumento para el fortalecimiento municipal en materia de Desarrollo Económico Local (DEL). Revista Chilena de Estudios Regionales, año 1, número 2. Red Sinergia Regional.
- Cárdenas, N. (2002). El desarrollo local su conceptualización y procesos. Extraído el 08 de Marzo, 2016 del sitio Web de: Universidad del Zulia: <http://200.74.222.178/index.php/racs/article/view/13062>.
- Cardoso, J. P. (2012). *Hacia un esquema de análisis para la competitividad territorial, insumo para procesos de planificación del desarrollo territorial*. Trabajo de grado para Maestría en planeación urbana y regional. Facultad de Arquitectura y Diseño. Pontificia Universidad Javeriana.
- Castro, A. (2016, Octubre). *Estrategias exitosas*. Ponencia presentada en el X Seminario de Marketing Político realizado en la Facultad de ciencias empresariales de la Universidad del Biobío. Región del Biobío. Chile.
- Chile, CASEN. (2013). Estimación de la pobreza por ingresos a nivel comunal. Nueva metodología (SAE e imputación de medias por conglomerados). Ministerio de desarrollo social.

- Chile, Ministerio de Economía. (2010). Fomento productivo a nivel local: una aproximación a partir de la caracterización de las oficinas municipales de desarrollo económico. Documento de trabajo.
- Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2010a). Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Texto refundido, coordinado y sistematizado fijado por D.F.L. N°1, de 2006. Ministerio del Interior.
- Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2013). *Diseño Metodológico de Índice de Competitividad Comunal/Ciudades*. Santiago: Autores.
- Escartin, E. (2004). *Apuntes sobre Historia del pensamiento económico*. Tema 28. John Stuart Mill. Edición digital @ Tres.
- Fajnzylber, F. (1998). "Competitividad internacional: evolución y lecciones". *Revista de la CEPAL*, núm. 36, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ferraro, C. (2010). Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Santiago de Chile.
- García de León, G. (2009). "El concepto de competitividad sistémica". *Revista Universidad de Sonora Número 25*.
- García, M. (2007). *Perspectivas teóricas en Desarrollo Local*. España: Netbibb.
- Goldstein E. & Kulfas M. (2011). Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Debates para un nuevo marco conceptual y de implementación. En Ferraro C. (Comp.). *Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago.
- Gutiérrez, P. (2014). *Planificación participativa. Crítica, métodos y experiencias Construyendo Ciudadanía*.
- Hidalgo, M. (2005). *Institucionalidad para el desarrollo económico local: La situación de la comuna de Puerto Montt*. Tesis para optar al título de Sociólogo. Facultad de ciencias sociales. Universidad de Chile.
- Ilustre municipalidad de Concepción, (2014) Pladeco 2014-2020.
- Ilustre municipalidad de Contulmo (2008). Pladeco 2008-2013. Geosur Ltda.
- Ilustre Municipalidad de Contulmo (2015). Pladeco 2015-2020. Universidad Católica de la Santísima Concepción.
- Instituto Nacional de estadística. (2002). Censo Poblacional 2002.
- Klein. J. L. (2005). Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. *Revista eure (Vol. XXXI, N° 94), Santiago de Chile*.

- Krugman, P. (1995). "Competitividad una Peligrosa Obsesión" en: Internacionalismo Pop. Editorial Norma: Bogotá.
- Llisterri, J. (2000). Competitividad y Desarrollo Económico Local, Nuevas Oportunidades Operativas. Documento de discusión, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Madoery, O. (2000). El valor de la política de desarrollo local. <http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/madoery.pdf>
- _____ (2005). La primera generación de políticas locales de desarrollo en Argentina: Contexto, características y desafíos. Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDET): Argentina.
- _____ (2008). Conceptos básicos del Desarrollo Local. Extraído el 04 de Octubre del 2016. Del sitio Web: <https://iniciativaciudadana.wordpress.com/2008/11/20/conceptos-basicos-del-desarrollo-local/>.
- Maggi, C. (1999). Presente y futuro de las relaciones entre el sector público y el sector privado en Chile. El caso de las políticas de fomento a la PYME, Santiago.
- Meier, G. (1987). *Pionners in the development*. [Versión electrónica]. Extraído el 02 de febrero, 2016 del sitio Web de El Banco Mundial: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1987/01/11735771/pioneers-development-second-series>.
- Messner, D. (1996). Latinoamérica hacia la economía mundial: condiciones para el desarrollo de la "competitividad sistémica" Instituto de Paz y Desarrollo de Duisburg.
- Montoya, O. (2004). Schumpeter, innovación y determinismo tecnológico. *Scientia et technica*.
- Müller, G. (1995) "El calidoscopio de la competitividad", Revista de la CEPAL, núm. 56, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, agosto 1995, pp. 137-148.
- Ostrom, E. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, núm. 1, enero-marzo, México, D. F.
- Porter, M. (1990). La ventaja competitiva de las naciones, Buenos Aires, Vergara Editor.
- _____ (2005). ¿Qué es la competitividad? Disponible en http://www.iese.edu/es/ad/AnselmoRubiralta/Apuntes/Competitividad_es.html, visitado el 1 de junio de 2016.
- _____ (2007). La ventaja competitiva de las naciones. *Harbard Business Review*. N°69
- Rist, G. (2002). El desarrollo: historia de una creencia occidental. Extraído el 5 de Mayo del 2016. Del sitio web: http://reko.utem.cl/assets/asigid_7389/contenidos_arc/60011_L-07-GilbertRist-DESARROLLO.pdf

- Roll, E. (1994). *Historia de las doctrinas económicas*. México: FCE.
- Rozenblum, C. (2014). Una aproximación a la complejidad del territorio Aportes metodológicos para el análisis y la evaluación de procesos de Desarrollo Territorial. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INTA.
- Rufián, M. (2009). “Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial”. El caso de Chile. ILPES - CEPAL. Santiago, Chile.
- Serrano C. (2001) “Inversión pública y gestión regional”. En Dagmar Racynski y C. Serrano: Descentralización. Nudos críticos, 2001, CIEPLAN/Asesorías para el Desarrollo, Santiago de Chile.
- Sistema Nacional de Información Municipal. (2015). http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php
- Silva, I. (2005). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. *Revista CEPAL*.
- Sociedad Alemana de Cooperación Técnica. (2001). *Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización*. Santiago: Autores.
- Soms, E. (1995). Apuntes metodológicos para la elaboración de estrategias y planes regionales. Ministerio de planificación y cooperación. Santiago de Chile.
- Vásquez Barquero, A. (1993). Política económica local, Pirámide, Madrid, España.
- _____ (2000). La política de desarrollo local. En Aghon, G. Albuquerque, F & Cortez, P (2001). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Un análisis comparativo. Chile: CEPAL.
- _____ (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *Revista Latinoamericana de estudios urbanos regionales*. EURE. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Valcárcel, M. (2006). *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Yévenes, A. & Andalaft. A. (2006). “Competitividad Territorial y Estrategia Empresarial: El Caso de la Industria Forestal Exportadora de la Región del Bío Bío. *Revista Horizontes empresariales*

VIII. Anexos.

Modelo muestral

En relación a la muestra de actores que fueron entrevistados, estos han sido seleccionados a través de una metodología de métodos cualitativos de análisis, considerando principalmente a personas que, dada su experiencia laboral, y usuarios de las políticas de fomento productivo, pueden ser considerados como expertos en las materias que serán consultados. Lo anterior, con base en los siguientes criterios:

Criterios (grupos de actores)	Actores relacionados	Entrevistados
1- Se desempeña en organismos gubernamentales involucrados con la política de fomento productivo y/o con gestión municipal	- Jefe de depto. de la unidad de fomento productivo.	Concepción: Sergio Villar
		Contulmo: Eduardo Villagrán.
	- Concejal vinculado al fomento productivo	Concepción: Cristián Paulsen
		Contulmo: Jorge Monroy Betancur
2- Se desempeña como representante de emprendedores artesanos	- Presidente/a de asociación de artesanos	Concepción: Paulina Pacheco
		Contulmo: Alejandra Jara Maribur
3- Se desempeña como representante de empresarios organizados	- Cámara de comercio servicios y turismo de concepción A-G	Concepción: Enrique Catalán
	- Cámara de comercio y turismo A- G	Contulmo: Marina Cabrera
4- Sociedad civil	- Artesanos y empresarios organizados y no organizados	Concepción - Contulmo

1. ¿Cuál es la percepción del impacto de los instrumentos públicos de fomento productivo?

2. **¿Qué dificultades de acceso a los instrumentos de fomento productivo se aprecian?**
3. **¿Qué requerimientos de apoyo de fomento productivo se encuentran relativamente más insatisfechos (capacitación, financiamiento, información, tecnología, apoyo a la innovación, etc.?)**
4. **¿Cómo se vincula el fomento productivo del municipio con otros ámbitos de actividad municipal?**
5. **¿Cuál es su evaluación respecto de la política de fomento productivo en la comuna?**

Buena

Regular

Mala

6. **¿Cree que las políticas de fomento productivo se deben adecuar a las necesidades y particularidades de cada comuna?**
7. **¿Cuál es el rol que debería tener la municipalidad en el fomento productivo de la comuna?**
8. **¿Cuáles son los principales problemas que afectan la gestión municipal en el fomento productivo?**
9. **¿Qué acciones recomendaría para solucionar los problemas que afectan a la gestión municipal en relación al fomento productivo?**