

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)  
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEITUNG (GTZ)**

---

**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, 2000

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1976  
29 de febrero de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**EL FOMENTO AL DESARROLLO PRODUCTIVO LOCAL: ORIENTACIONES,  
ACTORES, ESTRUCTURAS Y ACCIONES. LA SITUACIÓN EN CHILE EN LOS  
NOVENTA**

---

El presente documento fue preparado por el Señor José Antonio Abalos König, en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ de Desarrollo Económico Local y Descentralización de la División de Desarrollo Económico. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

00-03-172

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
I. CONTEXTO DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL .....	3
1. Globalización y Cambio Estructural .....	3
2. Características y Enfoque de la Política Económica a Nivel Nacional .....	4
2.1. <i>Postulados Generales</i> .....	4
2.2. <i>Las Políticas en Acción</i> .....	7
II. ESTRATEGIAS TERRITORIALES DE DESARROLLO.....	9
1. Las Concepciones del Desarrollo Regional .....	9
2.- La política de desarrollo productivo regional .....	11
3. Plan de desarrollo de zonas rurales pobres .....	13
III. LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO EN EL NIVEL NACIONAL.....	15
1. Los Ministerios y Servicios Públicos.....	15
2. El Comité Interministerial de Desarrollo Productivo.....	16
3. El Foro de Desarrollo Productivo .....	16
4. Los Instrumentos.....	17
IV. EL NIVEL REGIONAL EN LA PROMOCIÓN DEL FOMENTO PRODUCTIVO .....	23
1. La institucionalidad desconcentrada y ámbitos de coordinación .....	23
1.1. <i>SEREMI y Direcciones Regionales de Servicios</i> .....	23
1.2. <i>El Gabinete Regional y el Comité de Fomento Productivo</i> .....	25
1.3. <i>El Comité Regional de Fomento Productivo (CORFO)</i> .....	25
2. Los Gobiernos Regionales y el Nivel Provincial .....	26
3. El Foro de Desarrollo Productivo Regional.....	28
4. Los Instrumentos en el Nivel Regional .....	30
4.1. <i>Las Estrategias Políticas y Metas Regionales de Desarrollo Productivo</i> .....	30
4.2. <i>Instrumentos Financieros y Modalidades Concertadas de Inversión</i> .....	32
4.3. <i>Acciones Especiales de Fomento de la Economía Regional</i> .....	35
V. INSTITUCIONALIDAD LOCAL PARA EL FOMENTO PRODUCTIVO.....	37
1. El municipio en el fomento productivo.....	37
2. Las estructuras <i>ad-hoc</i> .....	38
3. Funciones y acciones más frecuentes en fomento productivo .....	39
4. Los Instrumentos.....	41
4.1. <i>El Plan de Desarrollo Comunal</i> .....	41
4.2. <i>El Presupuesto Municipal y la Cartelera de Proyectos</i> .....	41
4.3. <i>El plano Regulador</i> .....	42
5. Limitaciones de las Administraciones Locales .....	42
VI. CONCLUSIONES GENERALES.....	45
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	49

## INTRODUCCIÓN

El Fomento productivo ha sido una tarea histórica asumida por el Estado Chileno. Sin embargo, el contexto internacional y nacional ha experimentado grandes cambios con dramáticas consecuencias para buena parte de la economía y la sociedad chilena. Parte de estos cambios fueron impuestos por las nuevas derivas de la economía mundial, parte son creación nacional donde se imbrican historias y propuestas revolucionarias, de las cuales una de las más efectivas fue la impuesta en Chile después del Golpe de Estado en 1973.

Este documento intenta un breve repaso de lo que ha desarrollado el país durante los gobiernos democráticos en el campo del fomento productivo, periodo en el cual se combinan cuestiones tan complejas como la globalización económica, la redefinición del papel del Estado y la descentralización.

El primer capítulo—sobre el Contexto del Desarrollo Económico Local—sintetiza algunos elementos de la Globalización y el Cambio Estructural que se viven en la economía mundial y nacional para luego mencionar los postulados de la política económica vigente. El segundo capítulo—sobre Estrategias Territoriales de Desarrollo—revisa en primer lugar las concepciones históricas y más recientes sobre crecimiento regional; luego detalla la política de desarrollo productivo regional, promulgada por el Gobierno y, finalmente, aquella orientada a zonas rurales pobres. Los capítulos tercero al quinto presentan para los niveles nacional, regional y local, la naturaleza de la institucionalidad existente, las modalidades de coordinación pública, los instrumentos más importantes y los mecanismos creados para la coordinación de actores múltiples interesados en el fomento productivo. En general, es una lectura rápida pero que pretende dar cuenta global, no detallada, de lo existente y los resultados preliminarmente logrados en cada caso. El último capítulo entrega las principales conclusiones obtenidas.

## I. CONTEXTO DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

### 1. Globalización y Cambio Estructural

El sistema económico mundial ha avanzado aceleradamente hacia una profunda internacionalización de los mercados. La globalización del comercio mundial (junto con la de los flujos de capitales) es un fenómeno de los últimos veinte años, siendo la década de los noventa la que presenta mayor dinamismo.

La constante apertura de las economías al exterior, ha presionado sobre la liberalización del intercambio comercial y desregulación financiera y ha generado una incesante oleada de fusiones y absorciones de empresas transnacionales desde mediados de la década pasada, siendo el vector de la inversión, del comercio, el consumo y la transferencia tecnológica. Una de sus más notables consecuencias es que muchos sistemas económicos locales son integrados en circuitos productivos y financieros nacionales los que, a su vez, empiezan a formar parte de esquemas internacionales.

Asimismo, han surgido con fuerza inusitada los bloques económicos regionales, impulsados tanto por los que intentan regular el comercio globalizado, como los que apuntan a sentar bases de su liberación máxima y que, bajo la modalidad de macromercados, cuestionan los principios básicos del multilateralismo en la sustentación de las relaciones económicas internacionales (Rozas, P., 1193)

Como uno de sus resultados más dramáticos, los niveles de competitividad se han hecho más exigentes, planteando diversos desafíos para las empresas y países. Economías como la de Chile (pequeña y exportadora principalmente de materias primas) empiezan a debatir el paso a la segunda fase del modelo exportador, haciendo alusión al requerimiento que tienen de incorporar mayor valor agregado a la actividad y los productos que transan en los mercados externos.

Paralelamente, la globalización se entremezcla difusamente con otro proceso de igual o mayor relevancia mundial, la transformación estructural de los procesos productivos. Las principales señales que llegan de los mercados extranjeros apuntan a ampliar la base exportadora, bajo la premisa, ya no de las ventajas comparativas solamente, sino de una adecuación creciente de las empresas al proceso acelerado de desarrollo de sus ventajas competitivas, sustentado en la calidad de sus productos, en la productividad de sus recursos y en un nuevo patrón de conducta del empresario.

Este cambio estructural se refiere al tránsito hacia nuevas formas de producción que mezclan revolución tecnológica y organizacional “post-fordista” (Alburquerque, F., 1997). La esencia de los cambios se encuentra en el rediseño de la unidad productiva base—La Empresa—, la que se

encamina hacia sistemas operativos flexibles, fácilmente adaptables y reconvertibles de acuerdo con las exigencias de productividad exigida.

Esta flexibilidad opera sobre la masificación del uso de la microelectrónica que ha permitido la vinculación de diferentes fases de los procesos, trabajando en la misma unidad de tiempo real. Tal masificación ha permitido el traslado de funciones productivas de menor sofisticación desde los países industrializados dominantes hacia los otros, e incluso, a países “emergentes” o en desarrollo, pero a la vez impacta el mercado laboral, incrementando la demanda sobre recursos polifuncionales de mayor calificación y productividad.

Pero también la flexibilidad ha generado cambios radicales en los métodos de gestión empresarial, reencaminados, ahora, por una demanda que privilegia la calidad y la diferenciación de los productos. Es la información, su tratamiento e interpretación, y la velocidad para acceder a ella, la que ha impuesto ajustes significativos a la práctica productiva. La disponibilidad oportuna de la información genera cambios en las decisiones económicas, de los consumidores y productivas de las empresas, las que deben responder “rápida y flexiblemente” ante estas demandas.

Flexibilidad en la línea de productos y en la línea de producción, adaptabilidad de volúmenes, flexibilidad de diseños, tecnología versátil, flexibilidad de rutinas productivas, y del proceso laboral. Agilidad y productividad pasan a ser los fundamentos de una empresa moderna (Gatto, F., 1990). Las empresas apuestan a la segmentación de la demanda e identificación de los nichos de mercado, obligándose a la reorganización de la oferta productiva y de la gestión empresarial, generando una dinámica de renovación incesante y rápida de productos y procesos productivos y acelerando los ritmos de obsolescencia técnica y la depreciación de los activos.

De esta manera, si bien los desafíos planteados por ambos procesos mundiales se entrelazan fuertemente, se debe clarificar que afectan ámbitos claramente diferenciados. Por una parte, el cambio estructural se refiere a desafíos internos, a la base productiva, al aumento de la productividad; la globalización se refiere al contexto externo, de intercambio entre mercados, y por tanto a la competitividad en ellos.

## **2. Características y Énfasis de la Política Económica a Nivel Nacional**

### **2.1. Postulados Generales**

A partir de la opción estratégica de inserción internacional y apertura al comercio exterior, son numerosos los desafíos que han orientado la definición de las principales políticas económicas del segundo período democrático (Concertación, 1993).

*Enfoque comprensivo:* Uno de los desafíos más importantes que demanda el mayor esfuerzo, es lograr el aumento de la productividad total de los factores basado en el desarrollo del conjunto de ellos y no de algunos en forma aislada. Su logro se visualiza con grados de complejidad variable, en especial si tal productividad debe ser buscada en complemento con el desarrollo de la calidad, y no en perjuicio de ella, en todos los campos.

Esto significa que el país debe encaminarse hacia la generación de capacidades permanentes y autónomas de transformación productiva, debe desarrollar una consciencia productiva de innovación, en que predominen los mecanismos autónomos de ajustes frente a las señales del mercado, y que se activen en forma automática, con el mínimo de injerencia dirigida. El desarrollo de mercados especializados y de circuitos institucionales en el desarrollo de los factores productivos—tecnología y procesos; investigación y diseños; formación y capacitación—, es la principal dimensión del cambio requerido.

*Cambio tecnológico:* Si bien la experiencia mundial indica que la innovación tecnológica puede ser rápida y abrupta, en algunas empresas dinámicas, la socialización hacia la gran mayoría, es resultado de una gran cantidad de pequeñas modificaciones. La gradualidad del proceso en ningún caso aminora el hecho de que la innovación tecnológica deba enfrentarse bajo el prisma de la competitividad internacional, no existiendo razones para que no se deba aspirar a menos que a aquella tecnología que lidera el mercado mundial.

Debe aclararse el concepto “tecnología”, aquí empleado. Los cambios que el progreso tecnológico significa para la actividad económica, se asocian más con los procesos productivos y la organización de la empresa que con el tipo de productos “*high-tech*”, si bien estos últimos, también sufren modificaciones.

Sin duda, la transferencia tecnológica encuentra en mejor pie a aquellos sectores productivos consolidados en el mercado externo, pero es allí donde no se deben descuidar los logros alcanzados, y donde se debe mantener un fuerte acento. De la misma manera, la consideración de las grandes empresas estatales, dentro la política gubernamental de transformaciones, es ineludible, manteniendo la atención sobre CODELCO como materia prioritaria.

*Factor humano:* Por otra parte, la innovación y la competencia agudizan la preocupación por el recurso humano y su permanente capacitación. El trabajador convencional, especializado, es paulatinamente sustituido por uno calificado, adaptable fácilmente a las condiciones cambiantes de la línea de producción y con una alta capacidad para incorporar nuevos y diversificados conocimientos.

De lo anterior se desprende que la empresa moderna no puede seguir basando su expansión en mano de obra barata, sobre todo si el mercado laboral se encuentra altamente tensado, con una desocupación en el límite mínimo (resentida sólo recientemente por la crisis asiática).

*Condiciones laborales:* Las condiciones de competitividad junto con imponer una gestión empresarial basada en la calidad y volumen de su producción, deben ser acompañadas con una preocupación por las condiciones laborales y de trabajo. El nuevo trato laboral implica un compromiso capital-trabajo basado en el reparto equitativo de los beneficios por el aumento de productividad, en una calificación y recalificación permanente de sus trabajadores, el respeto por sus derechos y el cumplimiento de las obligaciones laborales. Frente a esto, la demanda parece apuntar a

un cambio de mentalidad empresarial, sin embargo, igual exigencia se plantea a las organizaciones sindicales, quienes deben mejorar substantivamente sus capacidades de organización y negociación.

*Producción ambientalmente sostenible:* Otro de los aspectos de atención creciente se refiere a la relación de las empresas con el medio ambiente. En tal sentido, la expansión y modernización empresarial no está ajena a las exigencias internacionales de control medioambiental. Sin embargo, por sobre una preocupación asociada a conveniencias de accesibilidad coyuntural a los mercados, lo que conlleva a las empresas a reducir las fuentes contaminantes debe ser el convencimiento de que los costos sociales y económicos que asume la sociedad son extremadamente elevados y terminan por afectar y limitar el propio desarrollo empresarial.

Las soluciones deben emanar del propio sistema productivo nacional y considerar que el reciclaje de los residuos aumenta la relación insumo—producto, ampliando la producción de servicios y equipos, generando nuevas fuentes de empleo y mercados rentables, y finalmente beneficiando la rentabilidad empresarial.

*Reconversión permanente:* Las condiciones de competitividad afectarán de diversas maneras a las empresas, emergiendo nuevos sectores de fuerte desarrollo y demandando continuos procesos de reconversión en otros de elevados costos sociales y económicos. El cambio continuo y el desarrollo de capacidades de reconversión, por esencia involucran a la iniciativa empresarial, y son una prerrogativa del sector privado. La generación de procesos autónomamente abordados por las empresas es su responsabilidad, y sólo de manera excepcional se puede justificar una acción pública.

La transformación producida en el agro vinculado al comercio exterior durante los años setenta y ochenta, si bien en muchos aspectos tuvo características de “capitalismo salvaje”, es un claro ejemplo de la capacidad adaptativa del mercado, sin olvidar los cambios en la estructura de propiedad y de producción. Es más, es demostración a su vez de que no son los sectores los que entran en obsolescencia (sesgo industrial y urbanista), sino los procesos y las formas de gestión y producción. El apoyo estatal, con lo cuestionable que puede ser su incursión en ciertas áreas, no puede entenderse como el tradicional salvavidas proteccionista, que no hace más que ocultar las deficiencias de competitividad. Tampoco debe ser visto como una forma solapada de privatizar ganancias y socializar las pérdidas, más bien, deberá estimular la anticipación y en forma programada, temporal y focalizadamente, inducir la reconversión.

*Aporte de los Pequeños Productores:* Por último y dentro del contexto de la preocupación por la readecuación exitosa de la gestión empresarial, se señala la relevancia de la pequeña y mediana empresa, así como de la pequeña producción que viene determinada tanto por el intrínseco papel social que cumple dentro de la estructura productiva nacional, como también por las potencialidades que, bajo condiciones de competitividad, puede desarrollar sobre los distintos entornos sociales de los que forman parte.

La estrategia predominante apuesta a la conjugación entre la existencia de empresas articuladas a las cadenas exportadoras, en que miles de ellas, de diversos tamaños (industriales, de

servicio y abastecedoras de materias primas), se compartimentan sus funciones. Los fenómenos de aglomeración, desde esta perspectiva, asumen rasgos positivos y sus características de funcionamiento se potencian.

Lo que se busca no es que se modifiquen patrones de actuación del conjunto, sino al menos de un segmento de las empresas nacionales que arrastre al resto hacia formas de producción con viabilidad competitiva bajo los nuevos signos.

Frente a esto, se refuerza la idea de un accionar estatal que, si bien mantiene su preocupación en los equilibrios macroeconómicos, en su función asistencial y el fomento a las exportaciones se centra en el mejoramiento de las condiciones de competitividad interna y externa del empresariado y en promover una concertación estratégica entre empresarios, trabajadores y gobierno que conduzca hacia un sentimiento de responsabilidad y acción compartida y que involucre tanto al ámbito público como privado, en la solución, no sólo de los desafíos del crecimiento, sino de la problemática social general.

El Estado aspira a asumir un papel orientador activo del proceso de modernización empresarial, apoyando iniciativas específicas y estableciendo políticas de fomento, reconociendo que así como la empresa y el mercado tienen la función de determinar qué bienes y servicios se producen, existe un amplio espectro de acciones en el ámbito de cómo producir donde las políticas estatales juegan un papel importante.

Tal ámbito de acción se orienta a incrementar la competitividad empresarial y mejorar su capacidad innovativa, no para protegerla de la competencia sino para fortalecer su contribución a la economía nacional; no para privilegiar ciertos sectores arbitrariamente en desmedro de otros, sino para desarrollar y fortalecer las empresas y los mercados (Díaz, A., 1993).

## **2.2. Las Políticas en Acción**

Las políticas implementadas se dividen en aquellas que buscan la modernización del comportamiento de los agentes productivos y las de fomento, orientadas a suplir las imperfecciones del funcionamiento de algunos mercados (Landarretche, O. y Aguilera, M., 1995).

Dentro de éstas, el apoyo a la PYME y microempresa han contado con un énfasis especial, sustentada a partir del convencimiento gubernamental de que el desarrollo económico pasa por el apoyo a este tipo de unidades productivas, atendiendo a su número, dinamismo y versatilidad, y a la dispersión del riesgo que supone enfrentar los procesos de crisis cíclica que afectan periódicamente a la economía mundial.

Para graficar su relevancia, un estudio reciente señala que “del total de las empresas chilenas, el 98% son de pequeña escala, —pequeñas, medianas- y microempresas— que generan el 70% del empleo, el 25% de las ventas y poco más del 4% de las exportaciones directas”. (Toro, Mario 1997).

De lograrse un aumento en la productividad del sector, aumentan las capacidades de autogeneración de ingresos, alejándolas de las economías de subsistencia, adquiriendo grados

crecientes de competitividad que permitan un mejoramiento paulatino, y al mismo tiempo constante de las remuneraciones, representando una eficaz alternativa de apoyo a la solución de las situaciones de pobreza.

Una política orientada a dicho sector, junto con la importancia económica asociada al empleo, tiene una relevancia social intrínseca, considerando que en él se ocupa una parte importante de los sectores en condiciones de pobreza. Según la encuesta CASEN en 1990 el 33% de los trabajadores independientes obtienen ingresos por debajo de la línea de pobreza, alcanzando esta relación al 63% para los ocupados en establecimientos de menos de 10 personas (MIDEPLAN, 1992).

Entre las líneas de acción privilegiadas sobresalen aquellas orientadas al financiamiento directo de inversiones, la asistencia técnica e innovación tecnológica, la capacitación laboral, el fomento exportador, y la asociatividad y apoyo integral.

Sin embargo, se reconoce que los desafíos de modernización y de fomento se agudizan cuando se desarrollan rezagos competitivos que se localizan en actividades o localidades—círculos viciosos localizados—que dificultan el acceso a los mercados para la transformación (Landarretche, O. y Aguilera, M., 1995).

Este reconocimiento se ha materializado en la definición de una Política de Desarrollo Productivo Regional y el Programa de Desarrollo de Zonas de Pobreza Rural, las cuales serán sintetizadas posteriormente.

Lo importante es que estas acciones son la respuesta a una creciente sensibilidad de las distintas comunidades territoriales que tienden a comparar sus actuales niveles de desarrollo con aquellos que tuvieron en el pasado o bien al que ostentan otras ciudades, provincias o regiones. Las demandas, por ejemplo, de Arica, Taltal, Valdivia o Magallanes han logrado instalarse en la agenda política de diversos partidos y dirigentes políticos, conjugándose variables administrativas, económicas, socio-culturales, de soberanía o simplemente políticas. La desconcentración administrativa y la descentralización de capacidades políticas es una suerte de fantasma que recorre Chile y que se anticipa, será una de las banderas que erigirán las distintas candidaturas presidenciales durante 1999.

## II. ESTRATEGIAS TERRITORIALES DE DESARROLLO

### 1. Las Concepciones del Desarrollo Regional

A pesar de su diversidad y los cambios en los modelos económicos aplicados, persiste la esencia de los problemas clásicos del desarrollo regional y local. La concentración productiva y las disparidades regionales económicas, sociales, culturales y políticas han pretendido ser abordadas por los diversos gobiernos del último medio siglo, desde sus propios enfoques, con frustrantes resultados (Boisier, S., 1998).

Desde el proceso de industrialización en Chile, iniciado con la formación de la CORFO que planteaba la identificación de regiones, pasando por la reestructuración del Ministerio de Economía y la creación de los Comités Provinciales de Desarrollo, la aplicación de la política de “Sustitución de Importaciones” y la estructuración conceptual de los “Polos de Desarrollo”, el eje de estos cuerpos conceptuales consistía en la generación de incentivos para la atracción de capitales y empresas externas para dar impulso al crecimiento económico (Vázquez Barquero, A., 1998).

En efecto, a partir de los años los años cincuenta, en Chile se aplicó buena parte del arsenal “normativo” de los estudios y la planificación regional en boga: zonas francas y puertos libres, corporaciones regionales de desarrollo, desarrollo de cuencas hidrográficas, programas de desarrollo rural integrado, polos de crecimiento entre otros.

Con el arribo de la visión neoclásica durante los años setenta, se planteó una economía basada en el libre juego de las fuerzas del mercado y la reducción de la presencia de la vida nacional. El crecimiento económico regional iba a resultar de la “natural” dispersión espacial de la inversión en busca de una mayor rentabilidad, la que estaba asociada a las “ventajas comparativas” del modelo exportador con base en la utilización de los recursos naturales.

Entonces, el esquema de crecimiento regional era simplemente una dimensión –la territorial– de la forma en que se visualizaba y expresaba el modelo de desarrollo. Así el primero no fue abordado para contrarrestar el surgimiento de deseconomías de aglomeración metropolitana o por consideraciones de equidad socio—territoriales, era simplemente una pieza que le daba coherencia al enfoque global.

Dados los efectos diferenciados que estos modelos producen en el territorio—aquellos propios del período del Estado intervencionista como del más reciente aplicado durante el gobierno

militar—, los modelos actuales privilegian el potenciamiento de las capacidades internas del crecimiento.

Durante los últimos años, en Chile ha ganado terreno en la agenda del gobierno, la preocupación por el desarrollo regional orientada por la tesis planteada a comienzos de los ochenta sobre la interpretación del fenómeno económico y su relación con el territorio en el marco del sistema de libremercado.

La tesis plantea que la mayor influencia de las señales del mercado internacional sobre las distintas zonas productivas del país presenta efectos dinamizadores en algunos lugares, potenciando nuevas oportunidades de crecimiento (áreas con vocación exportadora), en tanto que en otros casos, los efectos son negativos, acentuando el carácter deprimido de ciertas áreas, y/o generando nuevas (aquellas orientadas a abastecer el mercado interno). El modelo económico—apertura al exterior y eliminación de muchos estímulos al desarrollo económico territorial inducido—trajo una inevitable nueva regionalización económica.

Considerar y evaluar la dimensión territorial de una economía abierta al comercio internacional, tiene mayor relevancia desde la perspectiva de la influencia de las políticas económicas y sectoriales sobre los procesos dinamizadores o depresivos que se producen en las estructuras productivas regionales, y que pueden permitir o no, el desahogo de la megametropolización de Santiago, consolidando centros alternativos de oportunidades reales para las comunidades regionales (Daher, 1992).

Sin embargo, los factores externos a las regiones, sean éstos provenientes de la economía internacional o de la conducción económica nacional, no determinan mecánicamente los logros económicos posibles de alcanzar. La tesis en referencia plantea que el crecimiento, y más aún, el desarrollo de una región, dependen de un tercer elemento: la capacidad de la comunidad territorial organizada para aprovechar las potencialidades que le presenta el entorno local, nacional e internacional y para atenuar o revertir las desventajas de las variables externas (Boisier 1982).

Tal capacidad es producto de la conjunción de elementos productivos, políticos, institucionales, sociales y culturales que en su funcionamiento permiten la internalización de los beneficios económicos. La región logra retener y reinvertir una proporción tal de los excedentes generados por los procesos productivos que en ella se localizan, que el territorio deja de constituirse como mero contenedor de las variables externas del crecimiento, para transformarse en un medio de gran influencia para la economía nacional.

El centro del proceso de acumulación de capital de los sistemas productivos lo constituye la formación de externalidades por la multiplicidad de mercados internos, en los que se establecen las relaciones entre las empresas, los proveedores y los clientes (*Cluster*), conformando redes de actores, de recursos, de actividades y sus relaciones de interdependencia e intercambios, incluidos los de conocimiento tecnológico y comportamientos (concepto de distritos industriales) (V. Silva 1993).

Los conceptos de *milieu* y *entorno innovador* realzan la dimensión cognoscitiva de los actores y la capacidad de tomar decisiones conjuntas estratégicas para el distrito, además añaden la dinámica de aprendizaje y la capacidad de intervenir en los procesos de crecimiento mediante la incorporación de innovaciones en los productos, los procesos y la organización.

Entre los elementos político—institucionales que pueden conducir a la generación social de la región se encuentran la descentralización y desconcentración del sector público que favorece e implica la organización de los diversos actores sociales y su participación en los órganos territoriales correspondientes, dotados de competencias y recursos que permitan la articulación de los esfuerzos públicos y privados (Boisier, S. 1982 MIDEPLAN 1992).

Entre los elementos de la cultura local, los valores sociales como el sentido de pertenencia comunitaria, se superponen al sentido de clase, modificando las relaciones laborales, limitando los conflictos, explicando el surgimiento y/o mantenimiento de la actividad productiva en condiciones de necesidad y circunstancias de riesgo (Vazquez Barquero, A., 1998).

Con el avance decidido hacia esquemas político—administrativos que promueven conductas descentralizadas, adquiere enorme relevancia la consideración de las especificidades territoriales, no con la intención de volver hacia el determinismo geográfico o la búsqueda forzada de igualdades interregionales que alcanzaron relevancia años atrás, sino porque las políticas de fomento deben estar enraizadas con las particularidades y diferencias que se manifiestan en las empresas de acuerdo con el medio en que se desenvuelven.

En tal sentido, debe valorizarse el espacio como orientador de la generación de instrumentos de fomento. No puede olvidarse que en el apoyo al desarrollo de la iniciativa empresarial, el énfasis se encuentra en la iniciativa, y ésta surge a lo largo del territorio y no en el centro. Por tanto, considerar grados de flexibilidad y de independencia territorial frente al centro en la elaboración o la orientación de la aplicación de instrumentos existentes de fomento, pasa a ser materia de relevancia.

La consideración en el diseño de políticas de las realidades locales en las diferentes esferas de gobierno, ha permitido que se incorporen conceptualizaciones complementarias a la de “desarrollo endógeno”, hablándose también del “desarrollo económico local” (Vazquez B., A., 1998), de los “distritos industriales”, del “entorno innovador”, de los “*cluster*” y del más reciente, volátil y simbólico “*milieu*”, permitiendo además el surgimiento de acciones más integrales.

## **2.- La política de desarrollo productivo regional**

En 1997 sale a la luz pública esta política preparada por el Comité Interministerial de Desarrollo Productivo (CIDP, 1997). Ella se enmarca en la estrategia de crecimiento con equidad y en el impulso regionalizador de la administración actual.

Su justificación se encuentra en que si bien las economías regionales muestran un comportamiento dinámico y pueden ser capaces de aprovechar las oportunidades del crecimiento,

aún la distancia con la Región Metropolitana es muy grande, lo que sumado al nuevo incremento de su ritmo de crecimiento, hace temer que en breve se agudicen los problemas de concentración poblacional y productiva en la zona central, con las externalidades negativas asociadas a ello. En efecto, desde 1986 la Región Metropolitana ha visto aumentada su gravitación en la economía nacional pasando desde un 42% en tal año, a más del 47.2% en 1996. A la par, las dos regiones históricamente alternativas a la capital han visto disminuida su participación en el PIB nacional: Valparaíso pasó del 10.3 al 9.3% y Bío Bío del 11.7 al 9.0%. (MIDEPLAN 1998).

Como reacción a este fenómeno y también por la mayor relevancia pública del tema, esta política ha definido como su objetivo contribuir a desarrollar los factores y generar las condiciones que permitan aprovechar más ampliamente las oportunidades de crecimiento económico y mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes.

En tanto orientaciones generales de aplicación, esta política busca articular y coordinar los esfuerzos de las agencias y servicios operadores de los distintos programas; articular las instancias públicas y privadas, generando sinergia en la acción; enfrentar diferenciada y flexiblemente los requerimientos y desafíos productivos de cada región; contribuir a la desconcentración de su implementación; incorporar variables ambientales que permitan el desarrollo sostenible, preservando el medio ambiente; y corresponder a los principios y orientaciones de la política nacional de fomento productivo. Los planes especiales para determinadas zonas se consideran excepciones y no forman parte de la política.

Se consideran cuatro líneas de acción fundamentales: atracción de inversiones, fortalecimiento del fomento productivo, fortalecimiento de capacidades regionales; y mejora de la gestión pública; las que se sintetizan a continuación.

*Atracción de inversiones:* Apunta a corregir obstáculos y deficiencias en cuanto a generar y difundir el conocimiento y la información para las decisiones de inversión. Incluye acciones de identificación de ventajas localizadas, elaboración de planes plurianuales de inversión pública regional, evaluación y seguimiento de proyectos durante la ejecución así como durante la entrada en operaciones, adecuaciones y regulaciones en el uso del suelo y, finalmente, la realización de catastros de recursos naturales.

Además, se prevé apoyar a estudios de prefactibilidad de inversiones privadas, programas especiales de capacitación para trabajadores, poner en producción bienes fiscales con atractivo económico para los privados y la promoción focalizada de inversiones nacionales y extranjeras.

*Fortalecimiento del fomento productivo:* Entre las acciones definidas se encuentra la identificación de nuevos negocios y el mantenimiento de un catastro actualizado, fortalecer los proyectos asociativos de las PYMES, evaluar sistemáticamente los criterios operativos para la determinación de zonas de tratamiento especial, fomentar la reconversión de pequeños productores agrícolas hacia actividades forestales, fomentar la reconversión de la pequeña minería y promover el

uso de FNDR para acciones de fomento productivo (el que dispone ahora de mayor flexibilidad en manos de las autoridades regionales.)

*Fortalecimiento de las capacidades públicas regionales:* Incluye acciones para fortalecer las capacidades técnicas y profesionales de los funcionarios, focalizar inversiones vinculadas con el desarrollo industrial y de áreas urbanas propicias, la identificación de sistemas regionales de innovación, perfeccionar la generación y el procedimiento de la información económica y productiva en regiones.

*Mejorar la gestión pública:* Se orienta a generar las adecuadas coordinaciones de las entidades y agencias de fomento (mesas regionales de fomento), minimizando las superposiciones o duplicidad, avanzar en eliminación de trabas legales y administrativas para la formalización de empresas, designar un responsable regional de la promoción de las inversiones regionales, incorporar variables ambientales a las políticas y programas, la desconcentración de funciones de evaluación ex-ante y el seguimiento de las acciones de fomento incluyendo objetivos y metas por cumplir, promover la discusión con los gobiernos regionales sobre el fortalecimiento de la institucionalidad de desarrollo productivo, así como las trasferencias de atribuciones hacia los equipos regionales de ministerios y servicios.

El conjunto de instituciones que participan en la implementación de esta política es: Ministerio de Economía, la Corporación de Fomento y Desarrollo, Ministerio de Planificación y Cooperación, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Pro—Chile, Servicio Nacional de Capacitación, Ministerio de Bienes Nacionales, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Minería, Instituto Nacional de Estadísticas, Comisión Nacional de Medio Ambiente, Secretaría General de la Presidencia, Comité de Inversiones Extranjeras, Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario y la Empresa Nacional de Minería.

### **3. Plan de desarrollo de zonas rurales pobres**

En enero de 1998 la Secretaría Ejecutiva del Comité de Ministros Sociales terminó la elaboración de este plan de desarrollo de zonas rurales pobres, a través del cual se concentran para el período 1998-2000, las “Bases para una Política de Superación de la Pobreza Rural”.

Su justificación se encuentra en la constatación de que a medida que la actividad silvoagropecuaria acelera su ritmo de modernización quedan más expuestos bolsones de rezago, pobreza y marginalidad. Fruto de lo anterior, la pobreza rural se concentra y seguirá concentrada territorialmente, con especificidades entre territorios y el interior de ellos.

Es interesante constatar que el Ejército también puso en la agenda gubernamental lo que se denominó “las fronteras interiores”, definidas como aquellas partes del territorio nacional que muestran agudos niveles de subdesarrollo relativo, bajo poblamiento e incluso emigración por encontrarse fuera de los circuitos territoriales de mayor dinámica productiva y de la mayor parte de

las políticas estatales. Primordialmente, estas áreas son aquellas rurales o de escasa integración al que—hacer nacional.

El objetivo más general de la política enunciada es la articulación territorial del conjunto de instrumentos y programas públicos, fortaleciendo las capacidades locales de acceder a las oportunidades de desarrollo.

Las orientaciones generales están dadas por la generación de oportunidades económicas-productivas de carácter sostenible en las zonas de pobreza rural, el mantenimiento del avance de inversión en infraestructura social y productiva de estas zonas, y el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades institucionales en el nivel local y regional, particularmente en la gestión territorial de los instrumentos.

Los planes de desarrollo para zonas rurales pobres se caracterizan por apoyarse en las nuevas concepciones que relacionan y conjugan aspectos como la organización de la producción a través de redes y sus relaciones; la innovación y aprendizaje de redes sociales, políticas y legales; la flexibilidad del mercado laboral local y adaptación productiva; y la sociedad y cultural local o entorno histórico.

Las líneas de acción definidas corresponden a la implementación de los proyectos zonales y al fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Los proyectos zonales contemplan la definición de las zonas rurales pobres y la generación de un plan de intervención, determinan el “menú” de instrumentos que operará el Plan incluidos los de fomento productivo, y promueven la coordinación con la inversión pública en infraestructura social y fortalecimiento de la inversión social y asistencial.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales incluye acciones para fortalecer los municipios rurales y las asociaciones municipales, considerando la identificación y levantamiento de oportunidades de desarrollo productivo y laboral rural, la formulación, planificación, negociación y articulación de los actores y la concertación de sus acciones, y la promoción del financiamiento y generación de incentivos para atraer recursos humanos calificados.

Las instituciones que se contemplan para el desarrollo de este plan son un Consejo Directivo Nacional compuesto por miembros designados por el Comité de Ministros Sociales, una Dirección Ejecutiva de carácter técnico y con participación de profesionales adjuntos de los Gobiernos Regionales. En el nivel regional el Intendente tendrá la responsabilidad ejecutiva de la marcha de los proyectos zonales, apoyado por el Comité Ejecutivo Regional, conformado por miembros del Gabinete Regional, uno de los cuales desempeñará la labor de Secretaría Técnica Regional. En el nivel comunal se contempla la formación de Asociaciones Municipales para la generación y ejecución de los planes, contando con una Secretaría Técnica que mantendrá el vínculo con cada municipalidad y coordinará las acciones de los distintos actores institucionales y con los respectivos beneficiarios.

### **III. LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO EN EL NIVEL NACIONAL**

Los principales mecanismos institucionales pueden clasificarse entre aquellos que operan en el nivel nacional y los que existen en el plano regional y local; asimismo, pueden separarse los que corresponden a instituciones específicas o individuales, las instancias de coordinación del Gobierno y, finalmente, las mesas de encuentro o concertación de diversos actores (públicos, privados, laborales, etc.).

#### **1. Los Ministerios y Servicios Públicos**

En el nivel nacional existen los siguientes ministerios y servicios relacionados:

- Ministerio de Economía y los servicios relacionados de CORFO, SERNAP, SERCOTEC, INE, Comisión Nacional de Riego, Instituto Forestal, Corporación de Investigación Tecnológica, Instituto de Fomento Pesquero, Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo, Centro de Información de Recursos Naturales, y el Comité de Inversiones Extranjeras.
- Ministerio de Agricultura y sus servicios de INDAP, CONAF, SAG
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social y su servicio relacionado SENCE
- Ministerio de Minería y su servicio SERNAGEOMIN
- Ministerio de Planificación y Cooperación y sus servicios relacionados FOSIS y CONADI
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia y su servicio relacionado la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA
- Ministerio del Interior y su servicio relacionado la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE.

A ellos se agregan las empresas públicas como ENAMI y Banco del Estado. El primero operando como poder comprador de la pequeña minería y el segundo como principal agente intermediario financiero de apoyo a la PYME. Otros organismos estatales tienen un efecto más bien indirecto, como CODELCO, ENAP, entre otras, que en el desarrollo de sus políticas a veces incorporan y dinamizan a otros agentes productivos (proveedores de insumos, prestadores de servicios, etc.).

Los ministerios y servicios relacionados tienen la responsabilidad de operativizar las definiciones de políticas sectoriales, como también a través del diseño, programación, ejecución y seguimiento de las acciones definidas por el Comité Interministerial de Desarrollo Productivo, que veremos a continuación.

Justamente la existencia de una gran diversidad de instancias públicas abocadas a funciones y temas específicos, de diverso tamaño institucional y distinta cobertura territorial demandó la creación de un Comité que permitiera armonizar y concertar las políticas y recursos públicos de los objetivos y énfasis definidos nacionalmente.

## **2. El Comité Interministerial de Desarrollo Productivo**

Este es un ente coordinador y rector del accionar público en materias de análisis y definición de estrategias y políticas en el nivel nacional, y que aglutina a los principales actores públicos vinculados con la marcha económica nacional.

A pesar de su corta vida, éste ha justificado plenamente su surgimiento como articulador de los diversos esfuerzos segmentados de los ministerios y servicios. Ha sido capaz de generar una política nacional coherente a partir de la multiplicidad de enfoques y visiones de sus participantes, alineando no sólo buenas intenciones, sino esfuerzos y responsabilidades compartidas sobre la priorización de líneas concretas de acción. Esto a pesar de no contar siempre con la participación activa de las máximas autoridades sectoriales, situación que aceleraría muchas de sus decisiones y potenciaría sus fortalezas actuales.

Adicionalmente, ha interpretado los requerimientos de incorporar la variedad de realidades territoriales en que se debe operar, generando una atractiva y asertiva Política de Desarrollo Productivo Regional, a pesar de los tiempos que involucra (dos años).

## **3. El Foro de Desarrollo Productivo**

Es una instancia de encuentro, intercambio permanente y de concertación social de actores públicos y privados sobre iniciativas que requieren la cooperación para la promoción del desarrollo nacional. Los objetivos que estuvieron en la base de la creación de los Foros tienen que ver con acciones concertadas en materia de capacitación, el desarrollo de centros de transferencia tecnológicas, y la idea inicial de un Consejo de la Productividad. Estos resultados concretos aún siguen siendo débiles.

El Foro de Desarrollo Productivo como instancia convocadora tripartita (Gobierno, empresas y trabajadores) muestra resultados variados. Por una parte, ha logrado validarse como referente de intercambio entre gobierno y empresarios, e incluso ha convocado a otros actores como las universidades y Organizaciones no Gubernamentales. Sin embargo, se ha resentido la participación de uno de los estamentos originarios, las organizaciones laborales. Recuperar su capacidad de convocatoria inicial es tal vez el desafío mayor que enfrenta esta entidad.

Adicionalmente, se detecta con el tiempo que el trabajo entre un evento o Foro y otro, adolece de capacidad de continuidad en la gestión de los acuerdos alcanzados, existiendo reiterados retrasos en el avance de propuestas, lo que puede a la larga debilitar su credibilidad.

En el funcionamiento de esta institucionalidad a nivel central concurre una gran diversidad de elementos que, de una u otra forma, afectan su eficacia y eficiencia.

Uno de los aspectos deficitarios recurrentes sobre las capacidades del sector público se relaciona con la generación y procesamiento de la información. Si bien el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) se encuentra en proceso de modernización, parece conveniente insistir en algunos aspectos que deben estar en proceso de cambio.

El INE es el eje de todo el sistema de estadísticas nacionales, pero existe consenso respecto de que se debe fortalecer su normativa legal y dotarlo de recursos adicionales. Respecto de lo legal es de toda conveniencia que por su labor de “observador” de la realidad, contenga amplios niveles de autonomía respecto al gobierno, como una forma de incrementar su confiabilidad frente al país. Además, debería disponer de una estructura más moderna y con recursos para dotarse de los mejores especialistas del país. En tales condiciones podría incorporar el sistema de cuentas nacionales, dándole mayor coherencia a todo el sistema de estadísticas económicas y desligaría al Banco Central de una actividad que le es prescindible.

Un segundo aspecto de especial interés, lo constituye la inexistencia de sistemas permanentes de evaluación de los instrumentos y programas (y por ende de las instituciones administradoras) de apoyo a las transformaciones productivas. En el caso de las evaluaciones disponibles, los marcos de evaluación son disímiles, lo que no permite tomar decisiones de reasignación. Algunas las realizan las propias instituciones, lo que les resta credibilidad. Otras más recientes son las comisiones creadas por acuerdo Gobierno—Parlamento para evaluar los más importantes programas públicos (sociales, económicos, de inversión, etc.), sin embargo éstas aún carecen del rigor y continuidad como para asumir a plenitud sus funciones de evaluación y seguimiento.

Producto de lo anterior, coexisten instrumentos que funcionan con lógicas muy diferentes, que no cumplen de manera satisfactoria los criterios del diseño que le dieron origen. Todo ello tiende a producir una dinámica imperceptible de continuidad no necesariamente justificada. Finalmente, ello atenta contra la posibilidad de rápida adaptación del conjunto de instrumentos a las cambiantes exigencias de la propia competencia.

#### **4. Los Instrumentos**

Buscando abordar las acciones de fomento con un criterio práctico y resultados visibles, las diversas autoridades han logrado que hoy se disponga de una amplia batería de instrumentos de asistencia directa al empresario: créditos, subsidios, aportes no reembolsables y asesorías específicas. En la práctica existen más de setenta instrumentos disponibles, con cerca de veinte instituciones administradoras, varias de las cuales operan instrumentos para distintas líneas de acción y que responden a diferentes énfasis de política.

Para graficar esta situación a continuación se presenta un cuadro resumen de la información recopilada principalmente para 1995, presentada en función de las políticas económicas nacionales y sus líneas de acción.

<b>POLÍTICAS</b>	<b>LÍNEA DE ACCIÓN</b>	<b>ORGANISMOS ADMINISTRADORES</b>
<b>MODERNIZACIÓN PRODUCTIVA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiamiento de Inversiones</li> <li>- Asistencia Técnica</li>   <li>- Capacitación Laboral</li> <li>- Fomento Exportador</li> <li>- Apoyo Integral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-FOSIS, INDAP, PAMMA, CORFO</li> <li>-FOSIS, INDAP, PAMMA, SERNAGEOMIN, CIREN, INFORT, CONICYT</li> <li>-SENCE, Ministerio de Trabajo</li> <li>-ADUANAS, SII, Tesorería</li> <li>-FOSIS, SERNAP, Ministerio de Bienes Nacionales, CORFO, INDAP, CONAF, Ministerio de Economía, SERCOTEC</li> </ul>
<b>FOMENTO PRODUCTIVO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiamiento de Inversiones</li>   <li>- Asistencia Técnica</li>   <li>- Capacidad Laboral</li> <li>- Fomento Exportador</li>   <li>- Apoyo Integral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-CORFO, CONAF, ENAMI, Banco del Estado, Dirección de Riego, Comisión Nacional de Riego.</li> <li>-CORFO, ENAMI, PAMMA</li> <li>-Ministerio de Minería, INDAP, Ministerio de Agricultura, SUBPESCA</li> <li>CONICYT, INTEC, INFOR</li> <li>SENCE, FOSIS, Ministerio de Trabajo, IFOP, Ministerio de Economía, ADUANAS, PRO-CHILE, SERCOTEC, Tesorería, CORFO, ENAMI, SERCOTEC, FOSIS, CONAF, FUNCAP</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración Iván Insunza (1998) con base en estudios de Ministerio de Economía (Landarretche, O. y Aguilera, M., 1995), MIDEPLAN (MIDEPLAN, 1992) y Yarmuch, J., 1997.

Si bien la dispersión, diversidad y heterogeneidad de los instrumentos no puede ni debe ser vista como intrínsecamente ineficaz, los criterios de gestión y de administración, así como de disponibilidad de recursos y de facilidad de acceso a la información, argumentan en favor de revisar lo avanzado desde la perspectiva de concentrar los esfuerzos.

A partir de los requerimientos de eliminar uno de los instrumentos de fomento exportador - por efecto de acuerdos internacionales, el reintegro simplificado a las exportaciones con montos a 1998 de cerca de 200 millones de dólares (95 mil millones de pesos) según Ley de Presupuesto- se ha abierto la discusión sobre la reasignación de estos recursos, entre los instrumentos existentes, y por quienes los administran.

Lo anterior ha ayudado a acelerar el proceso de evaluación, tanto de la batería de instrumentos existentes, como de la institucionalidad de apoyo. A continuación se mencionan algunas de las ideas que han surgido a raíz de este tema.

Un aspecto que tiene implicancias directas sobre las acciones de fomento productivo, y que sólo recientemente ha sido abordado tímidamente por algunos instrumentos, se refiere a la reorientación desde acciones de asistencia directa, con impacto de corto plazo sobre unidades productivas independientes, pero escaso efecto asociativo y multiplicador, capacidad de

autogeneración y encadenamientos, hacia acciones más integrales, que generen condiciones para el aumento de competitividad sobre un conjunto de empresas.

Este último tipo de acciones, que pueden ser del tipo asociativo estratégico, como los Proyectos de Fomento (PROFO), los centros de Iniciativa Empresarial (CIEM), los Grupos de Transferencia Tecnológica de INDAP, se han ido complementando recientemente con aquellas que apuntan a anticipar los cambios en el mercado y las que permiten un conocimiento mayor de los mismos como los Programas Asociativos de Fomento Productivo (SERCOTEC) y los Comités de Exportadores de Pro—Chile.

A este respecto, se identifica otra deficiencia: la de información básica sobre recursos naturales, realidades sectoriales, comportamiento del comercio y precios internacionales, etc., lo que ha llevado a plantear la urgente necesidad de generar un sistema nacional de información, amplio, confiable y de actualización permanente sobre las estadísticas y estudios de apoyo al fomento productivo.

La vinculación universidad—empresa, el acento en la transferencia tecnológica, la capacitación asociada a la innovación, son otras áreas en que se muestran tibios avances y donde se puede reorientar la aplicación de los instrumentos.

Sin embargo, el problema de mayor relevancia constatado se refiere al énfasis otorgado dentro de las políticas de fomento productivo a las PYMES y pequeña producción y que ha implicado la mayor generación de instrumentos distintos y dispersos administrativamente. El de mayor significado es la constatación de que no existe una correlación de la política con los recursos públicos destinados. Considerando el total de instrumentos destinados a acciones de fomento productivo, los recursos de CORFO y entidades dependientes destinado a las PYMES no superan el 6%.

Por otra parte, en el camino transitado hacia su fortalecimiento y potenciación se han detectado diversos problemas de diseño y operatoria.

Algunas evaluaciones sobre el funcionamiento de varios instrumentos, apuntan a que, en algunos casos, no se estaría cumpliendo con el objetivo de favorecer a unidades productivas pequeñas, sino las medianas y algunas grandes. Esto puede ser explicado porque son estas últimas las que tienen una capacidad mayor de acceso a la información sobre las posibilidades que se ofrecen, y de discriminación sobre las distintas alternativas (CIDP, 1997, Anexo).

Si bien la labor de difusión de los instrumentos es considerada globalmente positiva para la pequeña producción, la amplitud de acciones representa una dificultad adicional, pues existen diversos interlocutores a los que hay que acceder, y se percibe cierto grado de confusión sobre las alternativas existentes, lo que atenta contra un acceso óptimo a los instrumentos.

Si el Estado ha privilegiado explícitamente el apoyo a la pequeña y microempresa, tanto por sus particularidades, como por los obstáculos y problemas que enfrentan en el desenvolvimiento de sus actividades, la propia heterogeneidad de la pequeña producción respecto de los niveles de crecimiento, formas de producción, y sectores productivos en que se desenvuelven, hacen del segmento, uno con especiales dificultades para su atención y modernización.

La escasa accesibilidad a los centros de decisión públicos y privados, a información precisa y oportuna, las barreras para acceder al crédito formal, los procesos productivos arcaicos, con técnicas y tecnologías atrasadas, baja calificación laboral, informalidad legal y tributaria, la ausencia de gestión empresarial, los problemas de comercialización asociados a reducidos mercados locales y la escasa o nula vinculación con los mercados externos, son aspectos considerados en el diagnóstico gubernamental, y representan los ámbitos en los cuales la acción estatal ha centrado sus esfuerzos.

La envergadura cuantitativa del sector ha determinado el predominio de acciones de carácter masivo y multisectoriales u horizontales, en que no se discrimina ni por sector ni por especificidades económicas, territoriales ni técnico—productivas.

Las diferentes condiciones al interior de los distintos segmentos ha hecho evidente la necesidad de diferenciar los instrumentos y focalizar los grupos a las que se pueden dirigir.

A manera de ejemplo se señala que la pesca artesanal que abastece a la industria pesquera presenta demandas distintas que las que comercializan su captura en forma directa al público en las caletas; en las urbes, los obstáculos que enfrentan los talleres fabriles varían al observar la situación de los trabajadores por cuenta propia, o unidades productivas familiares.

De la misma manera, se han identificado distintos grupos en función de sus capacidades competitivas y proyecciones de crecimiento. Es así como se señala a un primer grupo de pequeños productores cuya actividad se encuentra consolidada y está en condiciones de proyectarse competitivamente, con diferentes grados de potencial rentable; un segundo grupo, que si bien depende preferentemente de la actividad que desarrolla, presenta diversas dificultades para consolidarse definitivamente; y una tercera agrupación de productores informales de “subsistencia”, cuya actividad representa una respuesta a la exclusión económica, y que sólo parcialmente logra el mantenimiento del grupo familiar, sin posibilidad de autogenerar una salida a su situación.

La caracterización desagregada es de enorme relevancia a la hora de definir acciones, diseñar políticas, como para la aplicación de instrumentos. Si esta heterogeneidad de sectores y subsectores es compleja al interior de un ámbito económico—territorial, lo es más cuando consideramos la diversidad de nichos ecológicos, sociales, culturales en que se fragua la actividad productiva en las regiones. Así, hablar de PYME en la minería, agricultura, agroindustria, servicios, comercio, turismo e industria cambia notablemente si la situamos en el norte, centro o sur, en el medio rural, urbano o metropolitano, en un contexto rezagado o deprimido versus otro dinamizado e integrado a circuitos de modernidad.

Sintetizando, desde el punto de vista del instrumento existente, los problemas más críticos se refieren a:

- Diversidad y dispersión de los instrumentos
- Dificultad en el acceso a la oferta pública, alimentada por la diversidad y dispersión
- Diseños y operaciones detallados que no siempre permiten responder a las realidades existentes localmente, y desconocimiento de las realidades en que los instrumentos operan.
- Ausencia de evaluaciones sistemáticas de la gestión y resultados de los distintos programas, lo que no permite ni reasignaciones ni eventuales fusiones y/o eliminaciones.
- Inexistencia de generación coordinada de nuevos instrumentos.

A partir de la constitución del Comité Intermunicipal de Desarrollo Productivo, se ha estado trabajando en las dos primeras problemáticas, sin embargo se reconoce la enorme dificultad encontrada en los propios servicios para avanzar decididamente en la superación de la totalidad de ellas.

## IV. EL NIVEL REGIONAL EN LA PROMOCIÓN DEL FOMENTO PRODUCTIVO

### 1. La institucionalidad desconcentrada y ámbitos de coordinación

#### *1.1. SEREMI y Direcciones Regionales de Servicios*

La dimensión archipiélago del Estado Chileno cobra plena vigencia en el nivel regional. En efecto, la gran mayoría de los ministerios y servicios públicos nacionales tienen equipos destacados a lo largo y ancho del territorio; secretarías regionales ministeriales (SEREMI) en el caso de los primeros, y direcciones regionales (en el caso de los segundos). En cada región actúan 15 ministerios y SEREMI y cerca de 70 servicios públicos distintos, y de estos últimos por lo menos 20 tienen relación directa con el fomento productivo (Abalos, J.1996).

De acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias, el Secretario Regional Ministerial (SEREMI) es la autoridad máxima del sector en la región (por ejemplo Ministerio de Economía o de Agricultura), encargada de participar en la definición de las políticas y programas que se aplicarán en su territorio, coordinar el trabajo de los servicios dependientes y, entre otras, representar al Ministerio ante las autoridades y la comunidad regional.

Luego están los Directores de servicios encargados de participar en el diseño y gestionar la aplicación en la región de las políticas y programas definidos por su institución. Obviamente sus competencias operativas son más limitadas temáticamente.

En muchos casos este sistema no opera. En parte por que varios servicios nacionales no consideran las opiniones de sus equipos regionales en el diseño de políticas y programas (contenidos, niveles cuantitativos, cronogramas). También hay rigidez en la ejecución, es decir, no se les concede autonomía para integrarlos flexiblemente a otras iniciativas regionales y locales. Además, hay cierta descoordinación sectorial en la región, pues la escasa autonomía que ostentan las direcciones regionales de servicios dificulta el papel coordinador del SEREMI respectivo. A esto se agrega que los propios servicios (que son los que efectivamente manejan presupuestos y recursos) tienden a desconocer su condición de subordinados o dependientes a una autoridad sectorial o ministerial que pretende coordinarlos y representarlos. Asimismo hay insuficiente tendencia a la vinculación con otros actores, en parte por el centralismo que les quita margen de maniobra y en parte por una tradición de valorar el camino propio, desconociendo o subvalorando los recursos existentes en el entorno.

Hay al menos otras dos dificultades complementarias. La primera se refiere a las capacidades reales de los servicios públicos para sacar adelante sus compromisos. Por ejemplo, a nivel del

personal, la dotación de recursos humanos tanto en cantidad como calidad, las políticas y recursos para la capacitación y el perfeccionamiento, los incentivos a la productividad, la participación del personal en el diseño de programas, etc., son aún un área en vías de ganar efectiva relevancia, aunque deben destacarse algunas iniciativas en este sentido vienen siendo impulsadas por el Comité de Modernización del Estado.

Un segundo problema que ha sido definitivamente ignorado, se refiere a la cobertura territorial efectiva de la acción del aparato estatal y el acceso de los supuestos beneficiarios por estas acciones. La SUBDERE y MIDEPLAN realizaron diagnósticos (Coquimbo y Aisén) donde quedó manifiesto que la disposición espacial (provincial y comunal) de las oficinas de los servicios públicos proyectaba evidentes problemas de centralismo y marginaba a sectores importantes de la población regional para acceder a muchos instrumentos y beneficios provistos por el Estado. En efecto, muchos programas de fomento productivo no alcanzan a ser conocidos o aprovechados por una parte significativa del mercado potencial de usuarios para los cuales fueron diseñados, afectando la eficiencia del trabajo de los servicios públicos y constituyendo recursos perdidos o subutilizados en impulsar los procesos de desarrollo productivo.

Respecto a los instrumentos administrados por agencias desconcentradas, uno de los aspectos que mayor dificultad presenta se refiere a la adecuada promoción y difusión entre los objetivos públicos. Especial gravedad adquiere este problema entre aquellos residentes de localidades más apartadas de la capital regional.

Junto con la dificultad de acceso a la información por débil difusión y escasa deslocalización de las oficinas, se detectan procedimientos engorrosos en la operatoria de algunos, lo que desincentiva su utilización.

Otro aspecto crítico se refiere a la desvinculación en el diseño de los programas con los requerimientos reales de los empresarios, perdiendo importantes niveles de efectividad. Se demanda mayor capacidad de adaptabilidad según distintas realidades, y una mayor participación regional en los diseños y rediseños futuros.

Por último, dos aspectos relacionados con el diseño de instrumentos. Algunos instrumentos operan con asociaciones gremiales no siendo siempre la mejor alternativa de intermediadores efectivos. Se ha propuesto la generación de mayores niveles de competencia entre los agentes intermedios. Finalmente, existe un grupo de instrumentos de diseño genérico que no permite en todos los casos tener certeza respecto a la viabilidad de los proyectos que financian el riesgo de un ineficiente uso de los escasos recursos existentes.

Como una manera de romper este círculo vicioso que afecta a los servicios públicos, la Presidencia solicitó a las autoridades regionales (Intendentes, Gobernadores, SEREMI y Servicios Públicos) como también a las Jefaturas Nacionales, que formularan propuestas para desconcentrar recursos y capacidades decisionales. El Ministerio del Interior es el encargado de analizar tales propuestas y se están elaborando los instructivos para su operativización. En cualquier caso, ha sido

el propio Presidente de la República quien ha pedido expresamente a dos servicios vinculados al Fomento Productivo que elaboren propuestas más radicales de desconcentración: SERNATUR e INDAP, existiendo incluso la posibilidad que parte de sus tareas puedan ser traspasadas a los propios Gobiernos Regionales.

### ***1.2. El Gabinete Regional y el Comité de Fomento Productivo***

A partir del Gobierno del Presidente Aylwin se crearon los Gabinetes Regionales concebidos como la instancia normal de coordinación del trabajo del conjunto de ministerios y servicios públicos operando en cada región. El Gabinete lo conforman todos los SEREMI y los Gobernadores Provinciales y a sus sesiones son invitadas de manera regular las Jefaturas de servicios vinculados con un tema de especial relevancia.

El Gabinete se percibe como el órgano de coordinación y resolución superior, por lo que se crearon algunos comités encargados del tratamiento preliminar y específico de los temas a considerar. En general, existen tres comités (de desarrollo social, de infraestructura y de fomento productivo) a los que en algunas regiones se agregan otros de carácter permanente (de modernización del Estado) o coyuntural (contra la marea roja, la sequía, etc.)

En consecuencia, en el nivel regional existe un Comité dotado de la mayor jerarquía para diseñar e impulsar una política de fomento productivo. En él concurren los SEREMI de Economía – que lo preside- Minería, Agricultura, Hacienda, SERPLAC, CORFO y Trabajo. Su función es conocer y coordinar el accionar de todos los servicios actuando en la promoción del desarrollo económico, conocer y concordar las metas de gestión anual de los servicios, y acoger, procesar y resolver los planteamientos que realizan distintos sectores ciudadanos, otros órganos del Estado y entes descentralizados como son los Gobiernos Regionales y los municipios.

### ***1.3. El Comité Regional de Fomento Productivo (CORFO)***

Como parte del proceso de modernización de CORFO, a partir de 1993 se pusieron en marcha los Comités Regionales de Fomento de la Producción, instancias creadoras en todas las regiones del país para promover, fomentar y apoyar el desarrollo empresarial regional, colaborando activamente en las políticas y programas de los Gobiernos Regionales.

Están presididos por el SEREMI de Economía, y en ellos participan el Director Regional de CORFO que actúa como su Director Ejecutivo, un representante de CORFO cuyo nombramiento que puede recaer en el propio Director Regional de CORFO, los SEREMI de MIDEPLAN, Minería y Agricultura, el Director Regional de SECOTEC, y tres representantes del sector privado.

En muchos casos el Comité de Fomento Productivo y el Comité Regional de CORFO se han fusionado en una sola instancia de coordinación reduciendo así los esquemas burocráticos y facilitando la concertación de actores y recursos dentro del sector público.

Ambos Comités por separado fusionado han tenido una relevancia variable, dependiendo en gran medida de las orientaciones que emanan del Intendente Regional, del Gobierno Regional, de las

propias autoridades sectoriales llamadas a coordinarse y de sus capacidades para imponer criterios locales en las políticas de su institución, como también de las demandas que ejerzan otros actores regionales, tales como los municipios, las organizaciones empresariales y laborales, los partidos políticos, los medios de comunicación, etc.

## **2. Los Gobiernos Regionales y el Nivel Provincial**

La reforma al sistema de administración del Estado, implementada con la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional, sobre Gobierno y Administración Regional, junto con abrir nuevos espacios de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y definir modalidades de gestión pública innovadoras, constituyó un paso relevante en la incorporación de la dimensión territorial a la perspectiva gubernamental del desarrollo económico.

El establecimiento explícito de la responsabilidad de los Gobiernos Regionales sobre el “Desarrollo Social, Cultural y Económico” de las regiones, representa en sí un cambio radical en el esquema de Administración del Estado. Con todo, lejos de haberse agotado en este “acto refundacional” (Martner, G., 1993), el proceso descentralizador respondió a una lógica dinámica que simultáneamente abrió “un enorme conjunto de posibilidades y también de peligros...” (Boisier y Zurita, 1993). En la medida en que tales posibilidades y peligros se han ido enfrentando, también han surgido presiones por ajustes, modificaciones y precisiones a la normativa legal que hoy están en discusión y que hacen de la descentralización un proceso permanente observado y críticamente evaluado.

La mayor responsabilidad en este complejo tránsito, sin duda radica en los Gobiernos Regionales, a los que se les delega una serie de funciones y atribuciones de carácter general y específico, recursos humanos y financieros, y potestades jurídicas y patrimoniales, que obligan a los actores principales (Intendente, Gabinete, SEREMI y Gobernadores, Consejeros Regionales) al logro de una elevada calidad en la gestión. La valoración no sólo de las autoridades del ente institucional creado, sino del propio proceso descentralizador, como respuesta más eficiente a las demandas de la población, es lo que está en juego cotidianamente.

Prácticamente todos los Gobiernos Regionales han creado departamentos o unidades encargados del tema fomento productivo. Para ello han usado preferentemente el personal que les fue transferido de servicios vinculados al tema: CORFO, INDAP, entre otros. Por otro lado, en 1997 la SUBDERE creó un departamento para promover específicamente este tema a nivel nacional, pero especialmente en las entidades descentralizadas (Gobierno Regionales y Municipios). En parte esta acción tiene que ver con cierto agotamiento de las inversiones en proyectos sociales (donde existen áreas ya saturadas) como también con las nuevas inquietudes planteadas desde las regiones y comunas.

Las acciones de coordinación que se resuelvan en el nivel regional, tanto por la diversidad y heterogeneidad al interior del territorio competente de la región, como por su amplitud y extensión, resultan insuficientes y en algunos casos inadecuadas para producir efectos de articulación de las

realidades comunales y locales, por lo que las instancias que la Ley establece para el nivel provincial, resultan, en teoría, de gran importancia.

Debe recordarse que, en promedio, las regiones chilenas tienen más de 50.000 kms<sup>2</sup> cada una (tamaño superior a muchos países europeos, centroamericanos e incluso africanos), lo que en varios casos significa que algunas localidades quedan a centenares de kilómetros de la capital regional, y que también deben cubrir una media de 28 municipios.

Por una parte, la visión regional puede aparecer distorsionada, en su agregación, al ser asociada con los fenómenos dinámicos de algunas zonas muy específicas, como también puede aparecer relativizada si los fenómenos depresivos son predominantes.

En la actualidad, la mayoría de las regiones encausan su desarrollo en torno a un centro dinámico que coincide con la capital regional, reproduciéndose al interior de las regiones, un marcado centralismo en la asignación de los recursos. Frente a esto, la acción independiente de los municipios resulta en extremo débil para contrarrestar los efectos centrípetos, tanto por sus disponibilidades y capacidades de manejo técnico y financiero de sus recursos, como por su poder de negociación para acceder a programas y financiamiento alternativos.

La labor aglutinante que se esperaba surgiera de las Gobernaciones para una acción comunal concertada, sólo en contadas excepciones se ha producido, atribuyéndose su débil papel institucional tanto a las escasas atribuciones entregadas por Ley como a las delegadas por el Intendente. Sin duda, otro elemento que ha obstaculizado su desenvolvimiento que se relaciona con la escasa capacidad otorgada para la administración de recursos tanto humanos como para inversión. Fue una decisión implícita del legislador concentrar los pocos recursos descentralizables en crear un nivel regional relativamente poderoso, postergando en la práctica el nivel provincial.

El nivel provincial y la Gobernación como su referente institucional político- administrativo cuenta con al menos tres fuentes de apoyo y potenciamiento.

En primer lugar con un equipo de funcionarios adscrito que ha sido reforzado con nuevo personal asignado a este nivel desde las plantas de los Gobiernos Regionales. Segundo, el Gobernador puede disponer la conformación de un Comité Técnico Asesor conformado por las jefaturas de los servicios públicos con presencia en la provincia. Si bien a nivel provincial existe representación de los principales servicios relacionados con las actividades productivas que en ellas se desenvuelven, ésta es dispareja a nivel nacional. De hecho, no existe ningún servicio público vinculado al fomento productivo que tenga presencia en todas las provincias del país. Mas allá de esta falencia, los gobernadores pueden disponer de una suerte de Gabinete Provincial que les permite conocer políticas, programas y proyectos que se ejecutan en ese territorio los servicios, promover su coordinación e introducir demandas e iniciativas generadas en la propia provincia.

Si bien la Ley permite que, en caso de no existir, se recurra al nivel regional y se destaque un contingente de apoyo que forme parte de dicho Comité, ésta es una situación irreal en la mayoría de

las regiones, tanto por el escaso personal que compone habitualmente estos servicios, como por las distancias que separan la capital regional de varias de las Gobernaciones donde se da esta situación. Parte de las demandas apuntan a fortalecer los servicios más relevantes y a instalar nuevas oficinas donde no se cuenta con ellas. Sin embargo, aquí también se menciona la insuficiencia de personas que desempeñan los cargos de jefes de servicio. En la práctica, son pocas las gobernaciones que han instaurado el funcionamiento regular de este Comité, prefiriendo los Gobernadores la relación directa y específica con cada servicio. Uno de los efectos de lo anterior es que no existen muchos planes de desarrollo provincial que, enmarcados en la RED, orienten el que—hacer público y privado en cada lugar.

Finalmente, en cada provincia debe constituirse el Consejo Económico Social Provincial (CESPRO), ente canalizador de las demandas directas de la comunidad, en el que participan cerca de un tercio o más de las entidades representativas de los gremios empresariales, las fundaciones o las corporaciones privadas dedicadas a actividades productivas, de comercio o investigación científica y tecnológica, los centros de formación técnica, los institutos profesionales o las universidades. Diversos obstáculos han hecho que en la mitad de las provincias tales Consejos no existan o funcionen con mucha debilidad. Estas dificultades se relacionan con los requerimientos a los organismos convocados para ser reconocidos como organización (proceso de formalización), y sus costos (publicación de la Constitución), pero también se reconoce el escaso entusiasmo por participar en instancias de carácter consultivo.

Por sobre todo ha influido la incapacidad de muchas autoridades por apreciar el aporte técnico, la legitimidad social y el respaldo político que se derivan de estas instancias. En consecuencia el desafío cultural e institucional que está por delante es aún de gran envergadura y complejidad, siendo su superación un requisito ineludible para enfrentar con éxito las tareas más permanentes de equidad y desarrollo económico.

El insuficiente funcionamiento de los Comités Técnicos Asesores de la Gobernación, la inexistencia en muchos casos de los CESPROS, la escasez de planes de desarrollo provinciales son todas falencias que generan una suerte de eslabón perdido entre el nivel regional y el local. La constitución de Capítulos o Agrupaciones Provinciales de Municipios es una respuesta necesaria aunque no suficiente a esta debilidad actual.

### **3. El Foro de Desarrollo Productivo Regional**

Complementando el cuadro regional también han operado las versiones regionales del Foro de Desarrollo Productivo, con resultados distintos que su símil nacional, pues éstos varían notablemente de una región a otra (Foro regional de Desarrollo Productivo, 1995; Foro Nacional de Desarrollo Productivo, 1996; Díaz A. 1997).

Respecto de estas instancias coordinadoras sobresale la crítica ciertamente fundada, de que en variados casos las personas que, no obstante ocupar cargos de responsabilidad, no tienen la

experiencia o los conocimientos necesarios para asumir con eficiencia y oportunidad las tareas inherentes a la función asignada.

A lo anterior se suman problemas de comunicación con las oficinas centrales y, en ciertos casos, los servicios carecen de atribuciones básicas para resolver situaciones netamente locales como la ausencia de atribuciones de ciertos SEREMI respecto del trabajo de servicios relacionados (como por ejemplo Agricultura respecto de INDAP, SAG y CONAF, la propia SEREMI de Economía respecto de SERCOTEC, SERNATUR, etc.). También existen distintos niveles de decisión y control delegado entre las agencias y servicios tanto en la operación como en la presentación, asignación y seguimiento de los instrumentos.

Algo similar puede decirse respecto de los representantes del sector privado. En muchas regiones, las principales unidades productivas operando son sucursales de empresas y grupos económicos nacionales, por lo que las gerencias regionales no siempre tienen la autonomía y vocación para involucrarse en iniciativas y compromisos en el marco de una región específica. También las afecta el insuficiente nivel de organización que en determinados rubros y regiones tiene el sector productivo regional. Asimismo, las organizaciones laborales muestran problemas similares: bajo nivel de asociación, débiles estructuras operativas, insuficiente elaboración de estudios y propuestas, etc.

La incorporación formal del sector privado, en especial si son representantes de gremios, le confiere un carácter sinérgico en su actuación. Permite un contacto de alto nivel entre el mundo empresarial y las autoridades regionales, y analizar y entender la diversidad económica local, con el fin de enriquecer los planes y programas a implementar.

Asimismo, enfrentar y resolver los problemas de manera compartida y comprometida con los principales actores (y los recursos), constituye una buena base para la aplicación de criterios comunes, tanto en la toma de decisiones, como en la implementación de los instrumentos técnicos. Por último y derivado de lo anterior, una conexión firme y constante entre el sector público y privado al interior de esta instancia, permitirá no sólo acercar los instrumentos a sus destinatarios, aumentando la eficiencia de los mismos, sino ajustarlos y corregirlos oportunamente, con beneficios para ambas partes.

La situación anterior ha estimulado a algunos actores a retomar una vieja iniciativa. La ley Sobre Gobierno y Administración Regional fue promulgada sin el capítulo referente a la posibilidad de conformar Asociaciones Regionales, destinadas a “realizar estudios orientados a identificar áreas o sectores con potencial de crecimiento, estimular la ejecución de proyectos de inversión, fortalecer la capacidad asociativa de pequeños y medianos productores, promover la innovación tecnológica, mejorar la eficiencia de la gestión empresarial y efectuar actividades de capacitación” (Mensaje...; 1991), y concebidas como sociedades de derecho privado, con aporte de capitales públicos y de particulares, diferencia sustancial con cualquiera de las variantes públicas que se han definido o se vayan a definir a futuro.

Más allá de los problemas detectados, hay una creciente conciencia entre autoridades regionales y el sector privado que el desarrollo de la región pasa por poseer empresas (grandes, medianas y pequeñas) pujantes y adaptadas a las exigencias del entorno regional, nacional e internacional; pero asimismo, empieza también a darse el convencimiento que la fortaleza de las unidades productivas pasa por el nivel de desarrollo general de la región. Unos y otros deberán ponerse de acuerdo para resolver cómo se define mejor las políticas y programas regionales de fomento productivo; cómo las políticas sociales son coherentes y apoyan las de desarrollo económico, cómo el sector privado se hace partícipe en otras iniciativas no estrictamente productivas (desarrollo social, cultural, ambiental, recreativas, etc.) que las ayudan indirectamente, pero sobre todo le dan la legitimidad que tantas veces les es cuestionada.

#### **4. Los Instrumentos en el Nivel Regional**

El proceso de descentralización administrativa en el nivel regional y provincial ha venido acompañado de varios instrumentos que pueden desempeñar un importante papel a nivel del fomento productivo territorial.

##### ***4.1. Las Estrategias Políticas y Metas Regionales de Desarrollo Productivo***

Si antes la política regional era diseñada e implementada teniendo al Estado Central como único agente responsable, estableciéndose una relación nacional vertical, jerárquica Estado—Región (Provincia), el nuevo concepto de política demanda un enfoque integrador de agentes y exige una gran coordinación y articulación con los diversos niveles de administración y entre ellos (Estado—Región—Provincia—Comuna), en vista a no dispersar los esfuerzos y optimizar los recursos disponibles.

En tal sentido, en busca de modalidades más desconcentradas y coordinadas de gestión de los diversos sectores, de la evolución propia de las regiones deben surgir estrategias de acción regional de desarrollo económico, estableciéndose etapas y ámbitos de actuación inicialmente restringidos, por sobre las conocidas elaboraciones de imágenes—objetivo globales.

La práctica de la elaboración de las Estrategias Regionales de Desarrollo muestra distintos grados de dificultad en constituirse en referente orientador de la gestión pública y, por lo mismo, respecto del sector privado.

El principal inconveniente detectado consiste en la amplitud de propósito y generalidad, lo que le resta potencial para transformarse en ejes del desarrollo. Incluso en aquellas regiones donde se logran versiones más “aterizadas”, se dificulta su operativización para la toma de decisiones respecto de acciones concretas.

Lo anterior tiene importantes implicancias en al menos dos ámbitos de la gestión regional y la toma de decisiones.

Por otra parte, la coordinación que se reclama de las distintas instancias territoriales, no logra encontrar el debido faro ordenador que le dé consistencia y sustancia a la coordinación. Ante los lineamientos de política sectorial sobre los cuales operan los distintos servicios con presencia en la región no existe contrapeso del Gobierno Regional, y en las discusiones sobre decisiones de acción, ante vacíos de contenido, no debe extrañar que los servicios privilegien lo conocido por sobre opciones voluntaristas o “políticas”.

Por otra parte, una de las atribuciones más importantes delegadas se refiere a la asignación de recursos. Uno de los esfuerzos en que se encuentran abocados los Gobiernos Regionales, apoyados tanto por la SUBDERE como por MIDEPLAN, es la generación de Planes de Inversión Plurianuales. Nuevamente, la calidad de las definiciones estratégicas limita enormemente la posibilidad de romper la lógica de la suma simple de distintos proyectos identificados individualmente en el marco del Sistema Nacional de Inversiones.

A su vez, la naturaleza de los actores y de los compromisos asumidos es, en muchos casos, una debilidad. Algunas de tales estrategias fueron elaboradas y reformuladas posteriormente con insuficiente participación de los distintos servicios públicos lo que dificulta su conocimiento y, por sobre todo el asumir compromisos. Además, la participación del sector privado y organizaciones laborales, las universidades, parlamentarios, partidos políticos, medios de comunicación, ONG, organizaciones sociales y otros sectores locales normalmente es baja en su fase de diseño, discusión y sanción. Esto podría estimarse superado por la sanción definitiva que le da el Consejo Regional, pero éste hoy día sólo representa formalmente a la comunidad regional, quedando mucho por avanzar para constituirse en efectivo representante de la gente (reformar sistema de elección, difusión a la comunidad de su trabajo, incorporación de otros sectores en la gestión regional, etc.).

Existe otra debilidad: se tiende a calificar la estrategia como el conjunto de desafíos que recaen en el sector público, dejándose la sociedad civil y el sector privado únicamente el derecho de opinar y eventualmente sancionar pero sin derivar de esto compromisos o responsabilidades que vayan más allá de los que asume la Administración del Estado. Incluso la incorporación de los municipios es infrecuente, salvo en situaciones y problemas específicos.

Una vez elaboradas las ERD varias regiones han avanzado en la definición de política específicas de fomento productivo, superando el carácter general que tienen las primeras. La elaboración de tales políticas recae normalmente en el Comité de Fomento Productivo o en el Comité Regional CORFO, sin menoscabo del apoyo muy importante que en su formulación corresponde a las SERPLAC.

Tales políticas contienen normalmente un diagnóstico de la economía regional, se identifica sus principales problemas (a veces usando la metodología FODA, en boga en años recientes), se priorizan los desafíos y se identifican los principales servicios y a veces los programas que deberán abordarlos. Las regiones que han logrado elaborar tales políticas, son las que cuentan con una mayor predisposición de los servicios públicos para comprometerse en desafíos definidos regionalmente y por ellos mismos. Siendo ésta una cuestión positiva, no son pocos los casos en que un excesivo

compromiso regional genera problemas a las direcciones locales de estos servicios con sus jefaturas regionales debido a la sensación de autonomía generada y, especialmente, por los compromisos presupuestarios contraídos que limitan la discrecionalidad de las autoridades nacionales.

Este proceso de elaboración de políticas regionales de fomento productivo reduce la ventaja que durante años tuvo el área del desarrollo social. En efecto, a pesar de su mayor complejidad relativa, en las regiones hay una mayor experiencia y autonomía adquirida para abordar los desafíos sociales (salud, educación, vivienda y saneamiento, grupos vulnerables, etc.); lo que se explica en parte porque los municipios tienen una función muy central en esto, porque desde siempre a estos problemas han estado orientados los recursos de inversión administrados descentralizadamente (FNDR, Programas de Mejoramiento de Barrios, de Mejoramiento Urbano, entre otros), como porque aquí también se dan los mayores niveles de desconcentración relativa (Serviu, Fosis, Servicios de Salud, etc.).

La desconcentración y descentralización de recursos, requisitos para generar una efectiva mayor autogestión local, son un proceso que ya se ha desencadenado en el área del fomento productivo, pero a la cual le queda bastante camino por recorrer.

Complementariamente, desde 1995 se inició el proceso de formulación de metas de gestión anual por parte de los servicios operando en cada región. Cada uno define qué cosas va a hacer, con qué recursos, con cuáles otros actores, en qué periodo de tiempo y la modalidad de evaluación del cumplimiento de lo prometido. Normalmente las regiones usan la estrategia de desarrollo para ordenar sus metas y verificar cómo éstas se empiezan a materializar. En el caso del área económica, en muchas regiones son los Comités de Fomento Productivo los encargados de trabajar con el conjunto de servicios que lo componen la formulación, seguimiento y evaluación parcial y final de tales metas. (Abalos, J. SEGPRES, 1997).

Este ejercicio tiene varios beneficios para el fomento productivo. Ayudar a tener una visión de conjunto de lo que se hace en el área (recursos movilizados, sectores atendidos, beneficiarios, etc.); exige de cada uno de los servicios definir lo que va a hacer en el año, organizar su agenda y comprometer recursos; explicitar las necesidades de coordinación con otros actores públicos, privados y sociales; y facilitar el control de la comunidad sobre lo que es la gestión pública y el uso de los recursos de los contribuyentes. Además, la difusión de las metas facilita el interés y eventuales acciones concertadas respecto al fomento productivo, particularmente con los municipios y sus asociaciones, los empresarios, universidades y otros actores locales.

#### ***4.2. Instrumentos Financieros y Modalidades Concertadas de Inversión***

El proceso de descentralización ha ido acompañado con la transferencia de importantes recursos a los Gobiernos Regionales. En primer lugar, los recursos asignados directamente a estos gobiernos han aumentado considerablemente en términos reales y si tenemos en cuenta aquellos cuya orientación es materia de convenio con los ministerios, se comprueba que entre 1990 y 1998 tal volumen de recursos creció en más de un 500%. Segundo, el volumen de recursos administrados por los Gobiernos Regionales constituye hoy día cerca del 40% del total de las inversiones que realiza el

sector público. Tercero, los actores regionales han ido ganando en experiencia y con base en un mejor conocimiento de tales fondos, pueden lograr programas de inversiones más eficientes, eficaces, oportunos y adecuados a las necesidades locales. Finalmente, la madurez demostrada por el sistema ha permitido que se hayan eliminado muchas de las restricciones de focalización sectorial que tenían tales fondos (particularmente el FNDR).

En general, los proyectos financieros con fondos de administración regional se han canalizado abruptamente para proyectos sociales (salud, educación, electricidad rural, saneamiento, vialidad, entre otros) y menos del 3% se ha destinado a proyectos propiamente productivos. Lo anterior se explica por varias razones: en primer lugar, por las propias restricciones reglamentarias de FNDR; segundo, porque los organismos del área social no han contado con recursos propios para realizar inversiones transformándose en usuarios privilegiados del fondo; tercero, porque los servicios orientados al fomento productivo han orientado sus energías a ejecutar sus propios recursos más que a postular a fondos regionales; cuarto, porque por todo lo anterior, ha existido un mejor “*know how*” sobre fondos regionales y capacidad de presentar y gestionar (*lobby*) proyectos ante las autoridades entre los servicios sociales que los correspondientes al tema del fomento productivo.

Sin embargo, es discutible suponer que la orientación social y la gestión general de los fondos ha sido neutra o un obstáculo para el desarrollo productivo regional. En primer lugar, son recursos que han dinamizado la economía regional (el FNDR en varias regiones es la principal fuente de inversión pública) generando empleo y demanda agregada; segundo, han permitido la emergencia de muchas empresas consultoras y constructoras con un importante impacto en la contratación de gerentes, profesionales, técnicos y personal calificado que ayuda a construir un mercado de recursos humanos del que carecían muchas regiones; tercero, si bien muchos proyectos son caratulados como sociales, su impacto en favorecer el desarrollo productivo local es evidente: inversión en educación en general y escuelas técnicas o agrícolas, la extensión de redes de energía, agua y alcantarillado, la construcción y mantenimiento de caminos, puentes y aeródromos, etc.

La maduración del sistema de fondos regionales, además de disposiciones de la propia Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional, han estimulado la suscripción de convenios de programación entre la Región y uno o más ministerios. Son convenios de dos o más años, donde de manera concertada se definen los proyectos a realizar, el calendario de obras anual, los recursos que aporta cada uno y las responsabilidades técnicas y administrativas del programa.

Tales convenios han resuelto parcialmente varios problemas que presentaba el sistema de inversión desconcentrado y descentralizado en cada región: en primer lugar obliga a cada uno de los actores a definir un programa de inversiones en el corto y mediano plazo (2 a 6 años), lo que impone trabajar y definir previamente visiones estratégicas, algo poco frecuente en los niveles locales, regionales e incluso nacionales; en segundo lugar, implica un proceso de negociación donde cada parte debe hacerse cargo de sus inquietudes y propósitos pero también las de sus contrapartes; tercero, permite combinar capacidades técnicas y administrativas de largo desarrollo en ministerios y servicios, con las visiones político—estratégicas de los gobiernos regionales, logrando que estos últimos terminen por legitimar el programa acordado; cuarto, la sumatoria de recursos permite

abordar proyectos de verdadero alcance regional escapando a la característica muy frecuente de los fondos regionales de orientarse a centenares de proyectos pequeños (todos muy justificados) pero que no se constituyen en impulsos simbólicos del desarrollo regional buscado; finalmente, la suscripción de convenios da señales precisas y anticipadas a resto de los actores respecto de lo que se va a hacer en determinada área (por ejemplo: vivienda, desarrollo urbano, vialidad, educación o salud).

Hoy día más de la mitad de lo que se denomina inversiones de decisión regional, corresponde a recursos comprometidos en convenios de programación. Sin embargo, esta modalidad prácticamente no ha incorporado a los servicios abocados al fomento productivo, con excepción de algunas iniciativas del Ministerio de Agricultura. Las razones parecen ser las siguientes: que por tradición los recursos se orientan a financiar obras físicas más que programas; que los servicios vinculados al tema, como se dijo antes, han acudido en muy baja medida a los fondos regionales para financiar sus actividades; que las modalidades de financiamiento (ley de presupuesto y política institucionales) del trabajo en regiones no permiten comprometerse en programas de trabajo que cubran varios años; por que las autoridades regionales (GORE) han privilegiado inicialmente amarrar recursos con los grandes ministerios (MOP, MINVU, Salud) dejando para un segundo momento a los otros actores.

En este mismo ámbito, tanto la SUBDERE como MIDEPLAN han venido impulsando la idea de incorporar a los municipios en programas de inversión plurianual, sea directamente con los GORE y/o también con los ministerios y sus ventajas son prácticamente las mismas ya enunciadas para el nivel regional.

Sin embargo los convenios de inversión local tienen una relevancia adicional. Cuando no existen convenios u otra modalidad de concertación, el nivel nacional y regional ejecutan proyectos en las diversas comunas sin considerar necesariamente la opinión de las comunidades locales, ni sus estrategias de desarrollo ni sus planos reguladores. Al involucrarse el municipio en la definición de las inversiones que se ejecutarán en su territorio, por parte del GORE o de los ministerios, ayuda a materializar una suerte de soberanía comunal en la medida en que esto da bases reales a la elaboración de estrategias y planes de desarrollo, como también a la consagración de planos reguladores. Si un municipio suscribe convenios de inversión local con los principales actores públicos que transforman su territorio definiendo en conjunto qué se va a hacer, cuándo y en qué lugares sólo en ese momento puede ser considerado un genuino conductor del desarrollo local.

Las implicancias de esto para el desarrollo productivo local son obvias. Mediante tales convenios el municipio compromete recursos de inversión que eventualmente podrían no aterrizar allí; tales proyectos pueden resolver problemas sociales o de infraestructura, pero también pueden ir construyendo un espacio local propicio para expandir la economía: inversiones viales, centros tecnológicos y universitarios, sectores capaces de acoger nuevas inversiones productivas (barrios industriales, etc.), dotación de energía y agua, etc.

### ***4.3 Acciones Especiales de Fomento de la Economía Regional***

Desde hace varias décadas las autoridades centrales han definido instrumentos y recursos especiales para promover el crecimiento económico de determinadas áreas del territorio nacional. En general, éstas corresponden a zonas extremas (norte y sur) las que en los últimos años han tenido evoluciones económicas negativas.

En la actualidad, aunque se considera excepción a la política de desarrollo productivo regional, ella contempla una serie de beneficios como subsidios a la contratación de mano de obra, exenciones arancelarias, tratamientos tributarios especiales, programas de apoyo crediticio, asistencia técnica, capacitación de mano de obra, etc.

Simultáneamente varios Gobiernos Regionales han iniciado experiencias novedosas de promoción de sus economías. En algunos casos apoyando o iniciando ferias de exposición de productos y tecnologías locales, realizando programas de marketing en el resto del país, organizando giras público-privadas al exterior (Latino y Norteamérica y Europa), organizando rondas de negocios e incluso en la creación de casas permanentes de representación y promoción de la economía regional en el exterior. Los Comités de Frontera también han sido instancias propicias para dinamizar flujos comerciales y productivos entre regiones, provincias e incluso comunas vecinas.

## **V. INSTITUCIONALIDAD LOCAL PARA EL FOMENTO PRODUCTIVO**

El municipio tiene un papel trascendental en la promoción de proceso de desarrollo productivo al interior de su territorio. Algunas de sus intervenciones en este tema son como agente inversor, contratista, empleador, consumidor, regulador de la actividad ciudadana, promotor de actividades, capacitados y asesor, administrador, recaudador de impuestos y planificador del uso del suelo comunal, entre otros.

A continuación revisaremos algunos elementos constitutivos de la acción municipal en el campo del fomento productivo.

### **1. El municipio en el fomento productivo**

En nuestro país, las municipalidades como “corporaciones autónomas cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico y cultural de las respectivas comunas”, no cuentan con atribuciones específicas en materia de fomento productivo, salvo, aquella que dice relación con la capacitación y la promoción del empleo.

Sin embargo, es extremadamente revelador que es en el ámbito municipal donde se contempla la mayor riqueza de innovaciones institucionales en acciones de desarrollo. Esto encuentra su explicación en la propia fortaleza del municipio como ente autónomo para resolver su estructura y asignación de recursos.

La mayor parte de las experiencias se refieren a la constitución de una unidad, departamento u oficina especializada en materias de desarrollo económico. La forma en que las acciones de fomento productivo se han incorporado a la dinámica municipal es variada y depende del contexto económico y social de cada comuna.

En muchos de los casos tal incorporación ha sido motivada por la oferta de organismos especializados del sector público (FOSIS, SERCOTEC, SENCE) y de organismos no gubernamentales, de conectarse con el municipio para implementar programas de capacitación y asistencia técnica.

También han surgido como reacciones ante problemas económicos de la comuna, que se traducían en demanda y reclamos por parte de la comunidad. Surgen de diagnósticos económico—sociales de la comuna, que determinan los problemas económicos, o que destacan a la pequeña producción y al comercio local, como la principal fuente de empleo.

En otras se han planteado por iniciativas del Alcalde que incorporan al fomento productivo y al desarrollo económico local, como ejes de su agenda y de las políticas municipales y/o como consecuencia del proyecto municipal de desarrollo; existen casos en los cuales los equipos de trabajo del municipio conciben al gobierno local como un “agente de desarrollo económico local”, incorporando, el tema del fomento como un pilar del proyecto municipal de desarrollo.

## **2. Las estructuras *ad-hoc***

La dependencia jerárquica que ha dirigido las estructuras orgánicas, encargadas de elaborar, implementar, ejecutar y evaluar, planes y programas de fomento productivo, ha variado, junto con las estructuras creadas, aunque ha primado el criterio según el cual el encargado de guiar el fomento productivo al interior del municipio sea el Departamento Laboral (o Departamento de Desarrollo Rural) o la Dirección de Desarrollo Comunitario, teniendo un papel menos preponderante la Secretaría de Planificación Comunal.

Por otra parte, 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 las características del territorio comunal y que aprovechen las ventajas comparativas y competitivas que posean tanto la actividad productiva comunal, como la propia comuna.

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 (Cataldo, J., 1998). Sin embargo, existe consenso en evaluar positivamente el desenvolvimiento de estas instancias, aún 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).

En la medida en que las Gobernaciones puedan concentrar acciones comunes de asesoría a los municipios o concertar apoyo técnico directo de las instituciones componentes de dicho Comité Técnico Asesor, el trabajo a implementar puede resultar del todo complementario con las iniciativas que se canalicen a través de las Asociaciones Municipales, que de acuerdo con la Ley de Municipalidades, son agrupaciones de dos o más municipalidades para facilitar la solución de problemas comunes, o lograr un mejor aprovechamiento de los recursos, pudiendo estas últimas abocarse a tareas más específicas o restringidas. Entre éstas se pueden mencionar la contratación de personal técnico que rote de una comuna a otra, de servicios administrativos o profesionales, como estudios o asesoría para implementar los Centros de Iniciativa Empresarial que ya cuentan con una interesante práctica de operación.

En algunas comunas de la región de Atacama se está evaluando la constitución de tales Asociaciones específicamente para la promoción del desarrollo económico.

Más recientemente ha surgido una propuesta en torno a la generación de Agencias de Desarrollo Local (Yarmuch, J., 1998), en relación con un trabajo que se realizó en la región de la Araucanía con las municipalidades de Vilcún, Cunco y Melipeuco.

Sin duda que las instituciones que fortalezcan la capacidad organizativa y de gestión, particularmente de aquellos municipios que no cuentan con capacidades propias para enfrentar los diversos desafíos del desarrollo, puede resultar no sólo una palanca eficaz en la búsqueda de una asignación intraregional más equitativa de los recursos públicos, sino una señal relevante y clara para las iniciativas privadas de inversión. En la medida que los municipios actúen en forma concertada, podrán enfrentar la solución a problemas que usualmente sobrepasan los límites territoriales de sus comunas, aumentarán su poder negociador y podrán transformarse en interlocutores válidos, tanto para la discusión y definición de los lineamientos de fomento, como para la entrega de soluciones específicas que el sector privado demande.

Las Asociaciones por lo demás vienen a intentar cubrir parte de la existencia de un conjunto de deficiencias en la estructura como en el funcionamiento de los municipios, particularmente en materias de recursos humanos calificados, pero también presupuestarios.

### **3. Funciones y acciones más frecuentes en fomento productivo**

Las funciones que habitualmente se definen para estas estructuras se pueden clasificar en:

- Incentivador: orientado a la creación de actividades productivas y comerciales o que buscan el desarrollo de actividades empresariales consolidadas, con el fin de mejorar su competitividad, aumentar su productividad o ampliar su mercado.
- Difusor: dirigido a informar a los empresarios acerca de los beneficios a que pueden acceder, sean éstos otorgados por organismos gubernamentales o no gubernamentales.
- Capacitador: busca entregar conocimiento y herramientas técnicas a empresarios emergentes o establecidos, con el fin de mantener, consolidar, desarrollar o generar actividades comerciales y productivas, al interior de la comuna. 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.
- Articulador: desarrolla su accionar a generar interrelaciones entre empresarios o a coordinar acciones vinculadas al fomento productivo y al desarrollo económico local, realizadas por agentes privados o gubernamentales, con la finalidad de establecer parámetros comunes de actuación y un desarrollo armónico, al interior de la comuna.

- Fiscalizador: se orienta a controlar las actividades productivas de la comuna, sea en la forma de realizar el trabajo (contaminación ambiental, seguridad laboral, etc.), o en la legalidad de la actividad productiva (pago de patentes, permisos, etc.).

- Se pueden caracterizar las acciones de fomento productivo que se han implementado en tres niveles:

- Acciones de primer orden: aquellas cuya finalidad es generar actividades productivas en el territorio local, creando mayor empleo y dinamizando la economía. Están destinadas a captar y generar nuevos focos productivos, es decir, a empresarios en potencia.
- Acciones de segundo orden: aquellas dirigidas al empresario establecido y cuya finalidad es mantener y consolidar las actividades productivas, existentes en la comuna, potenciando sus ventajas comparativas y competitivas y entregando al empresario herramientas útiles para mejorar su gestión y la calidad de sus productos.
- Acciones de tercer orden: aquellas que tienden a desarrollar las actividades productivas existentes en la comuna. Están dirigidas a empresarios que tienen la capacidad para ampliar y mejorar su giro, aumentando el número de clientes, y en muchos casos, colocando sus productos fuera de las fronteras comunales.

Las acciones identificadas no son necesariamente entregadas en forma pura, sino que se entremezclan dentro de una misma actividad realizada por el municipio, con el fin de entregar al empresario aportes a su gestión.

Lo expuesto permite generar el siguiente cuadro de clasificación de acciones de fomento productivo, según el objetivo que éstas persiguen:

<b>CLASIFICACIÓN DE LAS ACCIONES DE FOMENTO PRODUCTIVO REALIZADAS POR LOS MUNICIPIOS</b>		
<b>DENOMINACIÓN</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>TIPO DE ACCIONES</b>
Acciones de primer orden	Generar actividades productivas	a.- De Incentivo b.- Capacitación
Acciones de segundo orden	Mantener y consolidar actividades productivas	a.- De información. b.- De formalización. c.- De control d.- Otras.
Acciones de tercer orden	Desarrollar las actividades productivas existentes	a.- De apoyo a la comercialización. b.- De asociación. d.- De articulación.

## 4. Los Instrumentos

### ***4.1. El Plan de Desarrollo Comunal***

Sin duda que entre los instrumentos a disposición de las municipalidades el que tiene mayor relevancia es el Plan de Desarrollo Comunal. Establecido como una obligatoriedad dentro de la Ley de Municipalidades, su definición ha mostrado ser insuficiente a la luz de la revitalización de los requerimientos de tomar decisiones de mediano plazo. De la misma manera, su concepción como orientador de las inversiones, también ha quedado sobrepasada por la realidad afectando todo el que—hacer municipal.

Sin duda que en la lógica actual de incorporar la visión estratégica a la planificación, las inversiones continúan teniendo un papel relevante en la gestión municipal, pero ahora como materialización coherente de las definiciones de objetivos, acciones, recursos y resultados.

A partir de las variadas experiencias recopiladas en torno al funcionamiento del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal—PROFIM, uno de los aspectos constatados en 1995 era que de la totalidad de los municipios del país, sólo un 33% contaba con un PLADECON actualizado y vigente.

En parte, la práctica mantenida desde los años ochenta era privilegiar la elaboración de diagnósticos comunales en la búsqueda de la preciada información para la toma de decisiones, redundando por las propias limitaciones del sistema de estadísticas, destinando los escasos recursos al levantamiento de información, a tal punto que cuando la labor se terminaba, los tiempos se habían agotado y era necesario tomar decisiones sobre inversión, por lo que finalmente el diagnóstico se complementaba con un listado de proyectos de inversión, sin articulación ni coherencia.

La introducción de concepciones de planificación estratégica, han permitido ejercicios de planificación más participativos tanto al interior del municipio, como en su relación con los actores locales. Sin embargo, se detecta que no se recurre a las estructuras de participación consideradas en la Ley. Los CESCOS escasamente son convocados, optándose por convocatorias directas a organizaciones vecinales y sociales (cuando esto ocurre). Esto ha impedido una incorporación más categórica de las empresas y sus gremios y de las organizaciones sindicales y cooperativas.

### ***4.2. El Presupuesto Municipal y la Cartelera de Proyectos***

Aquí deben considerarse tanto los recursos propiamente municipales como aquellos obtenidos de fuentes regionales y nacionales para ejecutar inversiones y actividades en la comuna. Los gastos claves de los que dependerá el compromiso que efectivamente una comuna tenga con su crecimiento económico serán: inversión (infraestructura), gastos en personal, capacitación, publicidad y difusión, programas sociales, contratación de estudios, etc.

Como se dijo, durante muchos años los municipios han carecido de estrategias generales de desarrollo, y han volcado sus energías a la constitución de carteras de proyectos. La cantidad, variedad y calidad de los proyectos y el adecuado equilibrio entre los orientados a los temas sociales,

culturales, infraestructura y propiamente de fomento productivo es un buen indicador del compromiso con el tema. Sólo si hay buenos proyectos en fomento productivo, éstos podrán competir con aquellos destinados a otras carencias comunales. Pero también debe considerarse que tales proyectos pueden ser postulados a los propios fondos municipales (normalmente reducidos) como también a fondos regionales y sectoriales.

### **4.3. El plano Regulador**

Es un instrumento básico pues al establecer funciones específicas al territorio comunal (residencial, comercio, áreas naturales, recreativas, etc.) ayuda generar señales al sector productivo y garantiza una buena coexistencia de actividades muy distintas.

Una comuna con un plano regulador actualizado y bien diseñado se transforma en atractiva para reinvertir localmente como para atraer nuevos inversionistas. Ella ya ha decidido que quiere otorgarles seguridad a quienes tienen interés en residir en su espacio, desarrollar actividades recreativas, generar industrias u otras. Esto es particularmente importante con la entrada de diversas normas ambientales (ruido, contaminación del aire, olores, residuos industriales peligrosos, etc.) que han entrado a regular el desempeño de actividades económicas desde el punto de vista espacial.

En tal sentido, el plano regulador debe optimizar la localización espacial del equipamiento comunal e intercomunal (salud, educación, deportes, esparcimiento y turismo, etc.), el comercio comunal e intercomunal, los servicios públicos y profesionales, los establecimientos industriales y de bodegaje según su impacto en el entorno (inofensiva, molesta, insalubre o contaminante y peligrosa) y finalmente, el tendido de vías (según su importancia y funcionalidad).

## **5. Limitaciones de las Administraciones Locales**

El ejercicio de sus funciones, los municipios enfrentan fuertes restricciones entre las cuales se pueden mencionar:

- Escasez de funcionarios, tanto en calidad, como en cantidad.
- Excesiva rigidez en materia de administración de personas, lo que da lugar a abusos en la inamovilidad funcionaria.
- Escasa participación de la comunidad, principalmente a través de los Consejos Económicos y Sociales Comunales.
- Crecientes facultades y responsabilidades para los municipios sin la dotación de los recursos necesarios.
- Carencias en cuanto a idoneidad técnica y capacidad política en muchas autoridades municipales, lo que redundará en el desprestigio del sistema.

La manera de abordar parte sustancial de estos problemas en la práctica ha sido por la preocupación preferente por desarrollar las capacidades de gestión y coordinación.

Ello implica el perfeccionamiento y óptima utilización de las técnicas y metodologías de trabajo disponibles en la actualidad, junto con la incorporación de nuevas herramientas de gestión, elementos indispensables para el cumplimiento adecuado de los objetivos municipales, en función del logro de niveles crecientes de desarrollo comunal.

Una práctica poco habitual es la de recurrir a los niveles superiores en búsqueda de mayor apoyo. Por lo regular, son los entes del nivel regional los que intentan sucesivas aproximaciones con los municipios. En esto, existe una susceptibilidad muy grande desde los propios municipios, por salvaguardar los espacios de independencia y autonomía.

Por esto, generar y consolidar procesos de asociatividad municipal, especialmente en el ámbito del fomento productivo como de la inversión, es una instancia de creciente interés.

Respecto a este mismo, los planes de desarrollo de zonas rurales pobres se han concebido para operar a través de las Asociaciones Municipales, de manera de fortalecer esta instancia y en el reconocimiento de que muchos de los condicionantes del desarrollo económico exceden los espacios jurisdiccionales de la comuna.

Respecto del conjunto de Instrumentos para la transformación productiva, éstos si bien se materializan en el territorio comunal, no existen los mecanismos institucionales de canalización a través del municipio. Las excepciones las constituyen algunos programas participativos como Chile Barrio, y algunos instrumentos de apoyo integral a localidades. Pero en estos casos, el diseño central considera su vinculación con la corporación. La inmensa mayoría llegan hasta el nivel provincial.

## VI. CONCLUSIONES GENERALES

El trabajo contiene una revisión somera de muchos temas, actores y circunstancias que rodean el que—hacer del Fomento Productivo Local en Chile, que por lo mismo ha privilegiado una mirada comprehensiva por sobre un análisis detallado de cada uno de ellos. Esto último habría llevado a elaborar un documento bastante más extenso que el que aquí se entrega.

No obstante, en las últimas décadas se ha producido un notable cambio en la economía internacional, causa y efecto de los cambios acaecidos en economías como las de Chile. Al interior del país esto ha impulsado cambios en las estructuras productivas, tecnológicas como también en las vocaciones de los diversos territorios. El paso de una economía cerrada y altamente estatizada a otra abierta y con el sector privado como agente principal del crecimiento económico, ha generado una nueva regionalización económica y planteado nuevos desafíos a los organismos y actores centrales y locales interesados en el fomento productivo. La complejidad de los fenómenos ha evidenciado la insuficiencia de las políticas históricas (polos de desarrollo, por ejemplo) y las de hasta fines de los años ochenta (ventajas comparativas) orientadas a promover el desarrollo económico más o menos equilibrado interregionalmente.

No obstante el menor papel asumido por el Estado en el que—hacer nacional global, los gobiernos democráticos han proyectado y diversificado el arsenal de esquemas e instrumentos para desencadenar dinámicas productivas en general como para áreas geográficas específicas. Más que una multiplicación de los recursos asignados a este objetivo, las principales propuestas apuntan a una revisión de la institucionalidad sectorial, los niveles de desconcentración de los organismos públicos nacionales, de la utilidad y eficiencia de los instrumentos diseñados y de la menor atención real que se presta a los sectores supuestamente más favorecidos (Micro y PYMES). Este proceso de revisión y cambio viene acompañado con un efectivo fortalecimiento de las administraciones locales (municipios) y la creación de Gobiernos Regionales relativamente poderosos.

La revisión de la institucionalidad nacional existe señala la presencia de numerosos servicios públicos, muchos con funciones específicas, otras superpuestas, administrando un conjunto heterogéneo de instrumentos, donde la racionalidad de cada uno de ellos se pierde en una mirada de conjunto, la insuficiencia de las instancias de coordinación—con existencia—muchas veces más formal que real- con débiles mecanismos de evaluación de resultados finales. En los últimos años se han afinado las instancias de concertación al interior del sector público, como de éste con actores privados (empresarios y trabajadores, además de ONG y universidades). El vigor con que se han impulsado tales instancias de coordinación no termina por erradicar una cultura burocrática que privilegia el enfoque sectorial aislado o competitivo con otros servicios y ministerios como también

la dificultad para lograr alianzas efectivas entre actores públicos y privados (que superan la histórica desconfianza mutua).

El nivel regional muestra una interesante combinación entre organismos desconcentrados (SEREMI y Direcciones Regionales de Servicios Públicos), más de 20 por región participando directa e indirectamente en el fomento productivo, a los que se suman el respectivo Gobierno Regional una media de 28 municipios. La menor autonomía de los primeros coexiste con la relativa libertad de los segundos y el control de importantes recursos de inversión. La descentralización ha aportado no sólo fuertes y crecientes recursos, sino también la creación de nuevos instrumentos que favorecen la articulación de actores (en el nivel regional estrategias de desarrollo general, políticas de fomento productivo, gabinetes y consejos regionales, etc.). Los convenios de programación región—ministerios han abierto la posibilidad de innovar creando también convenios de inversión local entre municipios y el Gobierno Regional (y eventualmente también con ministerios). En general, los entes descentralizados han desarrollado un fuerte *know how* en gestión de instrumentos de desarrollo social, pero muchos menos en el ámbito del fomento productivo. No obstante, este último tema está ganando creciente interés tanto por su importancia intrínseca como por la necesidad de combinarlo con el primero. Las acciones de subsidio son un débil paliativo a la ausencia de producción local, empleo e ingreso para la población, especialmente más pobre.

Los municipios han expresado interés en asumir un papel en la orientación del desarrollo económico de sus comunas (territorios y población). Sin embargo, son pocos los que cuentan con capacidad económica, administrativa y política para tener real incidencia. Muchos carecen de estrategias de desarrollo, planos reguladores, unidades orientadas al tema, recursos para programas (información, capacitación laboral y asesoría) y proyectos de inversión que faciliten el desarrollo de los actuales productores, amplíen sus capacidades y, especialmente, atraigan nuevas inversiones. Las comunas rurales—60% del total y que cubren buena parte del país—son estructuralmente débiles, a la par que problemas de accesibilidad las discriminan en muchos de los programas de fomento que crea el Estado.

El nivel local y regional se presta mejor para la concertación de actores públicos, privados, sociales, etc. tanto en la dimensión vertical (nacional—regional—local), como la cooperación en el plano horizontal. Sin embargo, las instancias creadas aún no logran su desarrollo ni menos efectividad y legitimidad (foros productivos, comités regionales de servicios públicos, CESPROS, CESCOS y otras figuras similares). El nivel intermedio—la provincia—tiene asignada, en teoría, una función importante (por su validez histórica, por ser transicional entre la visión macro de la región y el ámbito doméstico local). Asimismo, la creación reciente de Asociaciones Regionales de Municipios, con sus respectivos capítulos provinciales, abre una posibilidad de emergencia de un actor que supere las limitaciones orgánicas individuales, valore su legitimidad y presidencia política—económica—social, e interpele positiva y creadoramente a los demás actores públicos y privados.

En una época se pensó que el crecimiento económico y el énfasis social eran dos momentos de las políticas de desarrollo, de compleja conducción simultánea. Hay varias experiencias y sobre

todo grandes urgencias para sumir de manera integrada no sólo la falsa polaridad económico—social, sino también para integrar la dimensión ambiental y territorial. Y esa visión comprehensiva sólo puede darse en los niveles locales y regionales, donde son visibles las economías y deseconomías externas (de urbanización y localización), donde la transformación del paisaje no es sólo en términos espaciales o ambientales, o de estructuras productivas o niveles tecnológicos, sino que va modelando y transformando la sociedad, su cultura y sus quehaceres más diversos. Ese es el gran desafío de las políticas de fomento productivo, como también lo es de quienes abogan por el desarrollo social.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abalos, José A. (1996), *La Formulación de Metas Regionales*, documento interno, Secretaría General de la Presidencia.
- Abalos, José A. (1997), *Manual para la Formulación de Metas Regionales*, documentos internos, Secretaría General de la Presidencia.
- Ahumada, G. (1993), *Encuesta Nacional de Empleo y Tamaños de Establecimientos*. Revista **Estadística & Economía**, N1 5, Santiago.
- Alburquerque, F. (1997), *Cambio Estructural, Globalización y Desarrollo Económico*, en **Seminario—Taller Desarrollo y Gestión Local**. Cuadernos Ebert Stiftung.
- Boisier, S. (1998), *Post-Scriptum sobre Desarrollo Regional: Modelos Reales y Modelos Mentales*. Documento 98/45, Serie Ensayos, Dirección de Políticas y Planificación Regional. ILPES/CEPAL.
- Boisier y Zurita (1993), *Gobierno Regional y Desarrollo Económico*, ILPES, Serie Ensayos 93/16.
- Cataldo, J. (1998), *Las Corporaciones de Desarrollo en Chile: La experiencia de Santiago*. Mimeo.
- Concertación (1993), *Comisión Modernización y Readequación Industrial*. 2º Borrador Programático. Concertación de Partidos por la Democracia. Mimeo.
- Díaz, A. (1993), *Siete Desafíos de la Modernización Industrial*, El Diario, 02-12.
- Díaz, A. (1997), *Los Desafíos de las Reformas de segunda generación en Chile*, Taller seminario Desarrollo y Gestión Local, Friedrich Ebert Stiftung.
- Gatto, F. (1990), *Cambio Tecnológico Neofordista y Reorganización Productiva. Primeras Reflexiones sobre sus Implicancias Territoriales*. En Alburquerque, F. y otros: **Revolución Tecnológica, Reestructuración Productiva: impactos y desafíos territoriales**. Buenos Aires.
- Insunza, I. (1997). *Fomento Productivo: Política, Instrumentos e Institucionalidad Territorial*, Documento de Trabajo N° 18, SUBDERE.
- Landarretche, O. y Aguilera, M. (1995), *Hacia un Fortalecimiento de la Política de Apoyo a la Transformación Productiva*, Mimeo.
- Martener, G. (1993), *¿Por qué descentralizar?*, CIRES: **Descentralización y Regionalización**. Chile, España, Italia y Suecia. Santiago.

- CIDP (1997), *Política de Desarrollo Productivo Regional*, Comité Interministerial de Desarrollo Productivo.
- CMS y DP. (1998), *Programa de Desarrollo de Zonas de Pobreza Rural. Plan de Acción 1998-2000 aprobado por los Comités de Ministros Sociales y de Desarrollo Productivo*, mimeo.
- II Foro Regional de Desarrollo Productivo (1995), Secretaría Ejecutiva Región de Valparaíso.
- II Foro Nacional de Desarrollo Productivo (1996), Informe de Estado de Avance Comisión Desarrollo Productivo de las Regiones, mimeo.
- (1991), Mensaje Presidencial que inicia el trámite legislativo del Proyecto de Ley sobre Gobierno y Administración Regional.
- MIDEPLAN (1992), *Aplicabilidad en regiones de los Instrumentos de Fomento Productivo*, Serie Documentos Regionales.
- ODEPLAN (1998), *Evolución de la Actividad Económica Regional 1985-1996*, documentos MIDEPLAN, Serie Regional.
- Rosales, O. y Larrain, F. (1995), *Desafíos Internos de la inserción Internacional*, en **Visión de Chile y Estrategias de Desarrollo. Elementos para un Debate**, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.
- Rozas, P. (1993), *Inversión Extranjera Directa, Empresas Transnacionales y Desarrollo Económico*, Documento de Trabajo, N° 55. PRIES-CONO SUR.
- Silva, V. y Boisier S. (1992), *La rearticulación de pequeñas empresas al nivel regional y el papel del sector público*, documento 92/05 Serie Investigación, ILPES.
- Silva, V. (1993), *Cooperación Interempresarial: Desafío a las Políticas Regionales*, documento 93/18, Serie Ensayos, ILPES.
- Toro, Mario (1997), *Programa Bolívar Municipio Productivo*, Taller seminario Desarrollo y Gestión Local, Friedich Ebert Stiftung.
- Vázquez Barquero, A. (1998), *Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un Marco Conceptual*, Proyecto CEPAL/GTZ **Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina**. Santiago, Chile.
- Yarmuch, J. (1998). Elemento para definir un perfil de Agencia de Desarrollo Local, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Municipios y Desarrollo Local Rural*, mimeo.