

**Incorporación de las municipalidades
en la institucionalidad pública para el
mejoramiento de la competitividad:
justificaciones y propuestas**

Rodrigo Candia Silva

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento ha sido elaborado por Rodrigo Candia Silva, Administrador Público y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. El Autor también cuenta con un Diplomado en Descentralización y Gestión Estratégica del Territorio y un Diplomado en Políticas de Innovación y Emprendimiento, ambos de la Universidad de Chile, y con un Diplomado en Descentralización y Desarrollo Local y Regional de la Universidad Alberto Hurtado.

El documento fue elaborado en el marco de las Primeras Jornadas de Planificación Económica y Social 2013, organizadas por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). La revisión y preparación de todos los documentos fue llevada a cabo por Paulina Pizarro, bajo la coordinación general de René A. Hernández.

Se agradecen los comentarios y el apoyo del comité académico encabezado por Jorge Máttar, Director del ILPES, y compuesto por Rudolf Buitelaar, René A. Hernández, Luis Miguel Galindo, Eduardo Aldunate, Luis Mauricio Cuervo, Sergio González, Juan Francisco Pacheco, Daniel Perrotti, Luis Riffo, Carlos Sandoval, Alicia Williner y Lucy Winchester.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

Índice

Resumen	5
I. Antecedentes generales	7
II. Marco conceptual para el análisis	9
A. Competitividad: análisis del concepto	9
B. Evaluación de la situación chilena en materia de competitividad	10
C. Desarrollo (económico) local. Definición e implicancias	10
1. Justificaciones para la visión local del desarrollo	10
2. Importancia de las municipalidades para el desarrollo económico local	11
3. Desarrollo local y competitividad	12
4. Roles del municipio en el desarrollo local	13
D. Situación y caracterización de las municipalidades	13
1. Antecedentes generales	13
2. Institucionalidad municipal	14
3. Beneficios de la acción municipal en materia de desarrollo local	14
4. Problemas del funcionamiento municipal: causas y efectos en el desempeño municipal	15
III. Análisis de buenas prácticas internacionales en la incorporación y en la acción municipal en materia de mejoramiento de la competitividad	17
IV. Análisis de la política nacional para el mejoramiento de la competitividad y de espacios para la acción municipal en ese ámbito	19
A. Análisis del estado y de la evaluación que existe acerca de la política de competitividad	19
B. Análisis de la situación de las municipalidades frente a la política de competitividad	20
V. Conclusiones y recomendaciones	23
A. La importancia del territorio para la competitividad	23
B. La gestión local para el mejoramiento de la competitividad y el rol de las municipalidades	23
C. Oportunidades de política: involucramiento de las municipalidades en el mejoramiento de la competitividad	24
D. Consideraciones y condiciones administrativas y sociales	28
Bibliografía	29

Índice de cuadros

Cuadro 1	Producto interno bruto por región, a precios constantes, base 2003	14
Cuadro 2	Beneficios potenciales de la acción municipal en materia de desarrollo local	15
Cuadro 3	Principales problemas que afectan el funcionamiento municipal	16
Cuadro 4	Justificaciones entregadas por entrevistados para un enfoque territorial de la competitividad.....	20
Cuadro 5	Acción municipal para el mejoramiento de la competitividad. Estructura de la caja de herramientas	25

Índice de gráfico

Gráfico 1	Variación crecimiento anual regiones 2003-2009	8
-----------	--	---

Índice de diagrama

Diagrama 1	Esquema de funcionamiento del programa de generación y fortalecimiento de capacidades municipales para su acción en materia de mejoramiento de la competitividad.....	27
------------	---	----

Resumen

El mejoramiento de la competitividad de la economía aparece como una necesidad para lograr los niveles de desarrollo que desea alcanzar Chile. En ese contexto, diversos planteamientos reconocen al territorio como factor relevante para lograr ese objetivo, a partir de rasgos particulares que generan condiciones especiales para el desarrollo de determinadas actividades productivas.

Dado que las municipalidades son los organismos públicos de acción más directa sobre el territorio, en este trabajo se ha buscado obtener fundamentos que permitan justificar la pertinencia e importancia que tiene su acción en el mejoramiento de esa competitividad y formular propuestas para su incorporación en la institucionalidad pública que aborda el tema.

A partir de la investigación realizada, se pudo concluir que existen condiciones ventajosas de ofrece la acción municipal en dicho ámbito, lo que requiere del mejoramiento focalizado de sus capacidades de gestión, de acuerdo a su situación particular y necesidades de sus entornos.

I. Antecedentes generales

El actual modelo de crecimiento chileno tiene como su origen, de acuerdo a lo que se puede desprender del análisis de French-Davis (2005), en las reformas orientadas a la reducción de aranceles y a la apertura de la economía a la competencia externa que se implementaron en el país a partir de la década de los setenta. Ese modelo permitió alcanzar importantes cifras de crecimiento, especialmente durante la década de los noventa. Así, entre los años 1990 y 1999, se presentó una tasa de crecimiento promedio de 6,4% (a pesar de la recesión que provocó la crisis asiática), sin embargo, entre los años 2000 y 2010, ese crecimiento alcanzó solo un 3,8% promedio.

Esa evolución también puede apreciarse en las regiones. Así, tal como se aprecia en el gráfico siguiente, el cual muestra la variación del PIB en las 8 principales regiones del país (seleccionadas con base en el criterio de participación en el PIB nacional del año 2009¹), entre el periodo 2004-2009, es posible constatar una reducción del producto en todas ellas, llegando en el año 2009 a variaciones negativas en casi todas, a excepción de la Región de O'Higgins la que, no obstante, representó solo el 3,7% del PIB nacional en el año señalado.

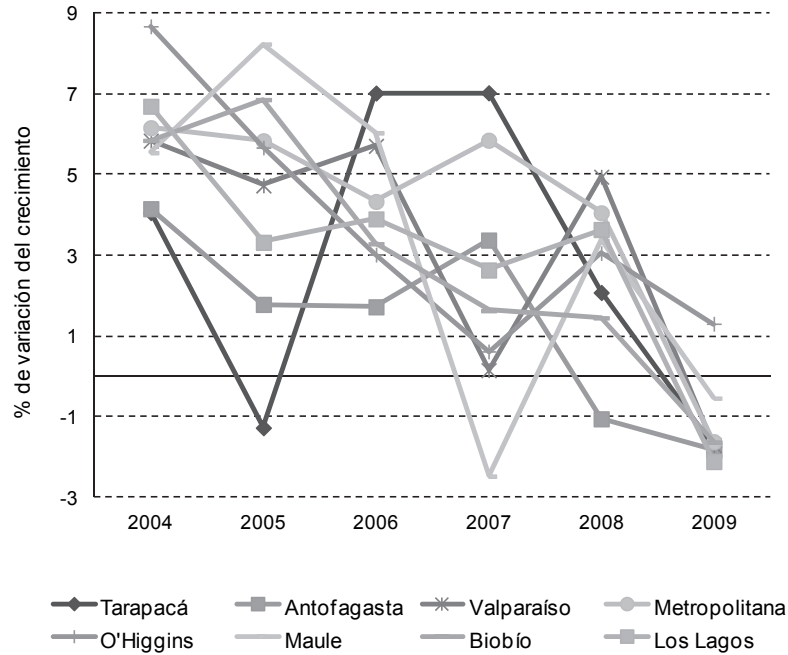
Lo anterior deja entrever la necesidad de revisar las características y sustentos del modelo de crecimiento ya enunciado, por cuanto hoy en día pareciera no ser el adecuado para dar cumplimiento a importantes objetivos propuestos por las autoridades políticas, tales como aquellos ligados a lograr un desarrollo armónico e integral del conjunto del territorio nacional.

En ese contexto, se ha relevado la importancia de abordar el mejoramiento de la competitividad de la economía a través de ese tipo de ventajas, en donde el uso de ese conocimiento emerge como una de las dimensiones más importantes.

Para abordar ese tema, a escala subnacional, si bien se reconoce la importancia del territorio como lugar en el que se generan esas ventajas competitivas, en materia de mejoramiento de la competitividad se han reconocido a los Gobiernos Regionales, a los organismos de fomento y en los últimos años, a las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, como actores relevantes en la materia (aunque hoy han obtenido resultados dispares a lo largo del país), no considerando a otros que, dadas sus características y funciones, se podrían encontrar en mejor posición para realizar una acción que permita aprovechar las capacidades del conjunto del territorio nacional, como lo son las municipalidades.

¹ De acuerdo con los últimos datos disponibles en www.bcentral.cl, visitado el 2 de agosto de 2011.

GRÁFICO 1
VARIACIÓN CRECIMIENTO ANUAL REGIONES 2003-2009
(Tasa de variación porcentual anual sobre valores a precios constantes)



Fuente: Banco Central de Chile.

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

II. Marco conceptual para el análisis

A. Competitividad: análisis del concepto

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

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

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

- “La competitividad se define por la productividad con la que un país utiliza sus recursos humanos, económicos y naturales” (Porter, 2005).
- “[...] capacidad para producir bienes y servicios que respondan a la demanda de los mercados internacionales facilitando al mismo tiempo a los ciudadanos [...] el disfrute de un nivel de vida cada vez más alto a largo plazo” (Council of Competitiveness, 1992, en Coriat, B., 1997, p. 4).
- “Competitividad es un concepto comparativo fundamentado en la capacidad dinámica que tiene una cadena [...] localizada espacialmente, para mantener, ampliar y mejorar de manera continua y sostenida su participación en el mercado, tanto doméstico como extranjero, por medio de la producción, distribución y venta de bienes y servicios en el tiempo, lugar y forma solicitados, buscando como fin último el beneficio de la sociedad” (Chavarría H., Sepúlveda S. y Rojas P., 2002, pp. 30-31).

Si bien, a partir de esas definiciones, la competitividad puede parecer como un concepto con múltiples aristas, con base en ellas es posible entenderla básicamente como la capacidad que tiene, en este caso, un país o un territorio determinado para insertar su producción de manera sostenible en los mercados locales, nacionales e internacionales con el fin de aumentar el bienestar material y la calidad de vida de la población. Ello, hoy en día y como se analizará más adelante, exige la generación y el aprovechamiento de ventajas competitivas, entendiendo como tales a aquellas de carácter dinámico que permiten la producción de bienes más complejos y de mayor valor agregado. Estas ventajas, de

acuerdo con Porter (2009), se caracterizan por ser creadas y mantenidas mediante procesos fuertemente localizados, en donde factores culturales, económicos e institucionales son fuente potencial para el éxito de las ventajas que de él emerjan.

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

B. Evaluación de la situación chilena en materia de competitividad

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

En cuanto al primero, el informe para el periodo 2011-2012 posiciona a Chile en el lugar 31 entre los países analizados (lo que representa un retroceso de un puesto respecto a los resultados del periodo 2010-2011), estando en el grupo que transita desde una etapa de desarrollo centrada en el mejoramiento de la eficiencia a una en la que ese desarrollo es impulsado por la innovación.

Por su parte, el segundo informe, según Manzur, Olavarrieta e Hidalgo (2012), posiciona al país en el lugar 28 entre los que fueron analizados, lo cual representa un retroceso de 3 puestos en relación a los resultados obtenidos en el año 2011. Lo anterior, de acuerdo con los autores citados, se explica principalmente por la baja que tuvo en su desempeño económico, en donde cayó en 8 lugares lo que, a su vez, se explica por el alza que ha tenido el costo de la vida y sus bajos niveles de exportación de servicios comerciales, esto en un contexto de alta concentración de ellas en commodities.

C. Desarrollo (económico) local. Definición e implicancias

1. Justificaciones para la visión local del desarrollo

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

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

siguiendo al autor, se encuentra en espacios que son reducidos y donde aspectos tales como la cultura y las costumbres resultan muy relevantes.

Por otro lado, y en materia de desarrollo económico, Albuquerque (2004a) parte afirmando que este depende crecientemente de la capacidad para introducir innovaciones en las actividades productivas alojadas en un territorio. Con base en eso, plantea un contexto en el que se releva la importancia del enfoque de desarrollo económico local, el cual reconoce que las ventajas comparativas, que son esencialmente estáticas, están siendo reemplazadas por ventajas competitivas, que tienen un carácter dinámico y que han derivado en la instauración de esquemas de producción flexibles. Esos esquemas han motivado la emergencia de estrategias de desarrollo local como forma de generar entornos que sean capaces de adaptarse a aquellas condiciones cambiantes y que aprovechen las potencialidades de carácter endógeno que ofrece el territorio y, de esa forma, conseguir mayores niveles de competitividad en los mercados.

Además, señala que los avances de los procesos de descentralización y democratización al interior de las sociedades demandan respuestas cada vez más diferenciadas y flexibles por parte de las autoridades. Junto con ello, el citado proceso de globalización y apertura de mercados ha derivado en la aparición de diversos sistemas productivos locales, cada uno con sus particularidades.

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

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

2. Importancia de las municipalidades para el desarrollo económico local

El enfoque territorial del desarrollo económico entrega algunos antecedentes que permiten relevar de la importancia de lo local en ese proceso y del papel que deben cumplir las municipalidades en él. Ello parte de la definición de ese enfoque, la cual “pone énfasis en las potencialidades productivas de un territorio, que deben transformarse en un eje transversal de cualquier gestión municipal” (Gachón y Quinteros, en van Hemelrych, 2000, p. 2).

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

3. Desarrollo local y competitividad

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

Al respecto, Llisterri (2000, p. i) señala que la dimensión local (considerando el alcance conceptual realizado anteriormente) del mejoramiento de la competitividad se justifica por las siguientes razones:

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

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

- La globalización está ejerciendo presiones para transformar los sistemas productivos, lo cual ha permitido que zonas que habían tenido rezagos en sus procesos de desarrollo descubrieran a través de esta vía pueden encontrar nuevas oportunidades para la generación y aprovechamiento de ventajas competitivas.
- En general, en la región latinoamericana existen condiciones de desequilibrios territoriales que se traducen en una subutilización de las capacidades territoriales y generación de desigualdades entre ellos.
- La profundización de los procesos de descentralización del funcionamiento del aparato público que se derivan de las exigencias cada vez más permanentes y cada vez más específicas que trae consigo el entorno competitivo, implican mayores niveles de autonomía y responsabilidad fiscal para los organismos subnacionales. Ello exige que las economías de sus territorios deben ser lo suficientemente diversificadas y flexibles para aprovechar las oportunidades de desarrollo que el entorno le provee.
- Los mercados de factores están algunos pasos atrás en relación a las exigencias que tienen las empresas de hoy para competir globalmente. Su distinto nivel, según cada territorio, también es un factor de desigualdad y de subutilización de sus capacidades productivas.
- A partir del incremento de los niveles de autonomía que han sido conferidos a los organismos públicos subnacionales, ellos han ido tomando mayor conciencia sobre su rol de conductor de los procesos de desarrollo que se dan dentro de los territorios de su competencia.

4. Roles del municipio en el desarrollo local

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

En ese mismo ámbito, Albuquerque (2004a) destaca que las empresas requieren para competir de entornos que les provean de herramientas de apoyo que les permitan hacerlo, tales como infraestructura, servicios de I+D y capacitación, redes de proveedores, consumidores exigentes y un sector público que interactúe con ellos para generar lo que el mismo llama “interacciones creativas”. Esos entornos se dan en el territorio, lo cual hace de él un factor fundamental para la competitividad empresarial. En específico, Albuquerque (2004a, p. 8) señala que es fundamental disponer de servicios empresariales tales como:

- Acceso a información relevante para el desarrollo de actividades empresariales.
- Capacitación en temas tales como gestión empresarial y gestión tecnológica, entre otros.
- Desarrollo de servicios de consultoría para empresas.
- Apoyo a la innovación productiva.
- Comercialización y apoyo a la exportación.
- Cooperación empresarial y creación de empresas.
- Asesoramiento financiero.

D. Situación y caracterización de las municipalidades

1. Antecedentes generales

Una de las principales características de las municipalidades es su amplia heterogeneidad, la cual se identifica mediante la utilización de múltiples criterios de análisis, tales como niveles de ingresos y gastos y dotación de recursos humanos, entre otros.

Respecto a esa heterogeneidad, la SUBDERE ha efectuado un análisis que le ha permitido concluir que “existe una alta concentración y desequilibrios significativos desde el punto de vista del territorio, con las consecuencias, demandas, necesidades e impactos que esto provoca” (2010a, p. 3). Esas diferencias se expresan en aspectos tales como el número habitantes (que va desde las 300 hasta más de 600.000 personas), tamaño de las comunas, densidad poblacional, niveles de ruralidad, ubicación en el territorio nacional y en otras categorías de carácter político, cultural y económico-productivo, entre otros. Además, esas condiciones influyen en factores relacionados con el funcionamiento de las municipalidades, entre los que están el nivel de ingreso que disponen (medido, por ejemplo, en el caso del impuesto territorial - que es la principal fuente de financiamiento municipal - en la concentración que existe de los predios no agrícolas, los cuales tienen un avalúo mayor que los agrícolas y, en consecuencia, están sometidos a mayores cargas impositivas).

2. Institucionalidad municipal

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

En relación a sus funciones y atribuciones, la ley N°18.695 divide las primeras en privativas y compartidas, entregándole para su cumplimiento una serie de facultades. En relación a sus funciones, entre las primeras está la elaboración de planes comunales de desarrollo y, entre las segundas, la promoción del empleo y del fomento productivo, entre otras. Por su parte, en cuanto a sus atribuciones destaca la elaboración y ejecución del presupuesto municipal y el establecimiento de tributos que tengan una clara identificación comunal y que estén destinados a obras de desarrollo comunal, entre otras.

Por su parte, la ley ya citada contempla diversas herramientas para realizar su gestión en materia de promoción del desarrollo comunal, las cuales se resumen en el siguiente cuadro:

CUADRO 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR REGIÓN,
A PRECIOS CONSTANTES, BASE 2003
(Millones de pesos)

Reg.	Descripción series	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	Tarapacá	4,1	-1,3	7,0	7,0	2,1	-1,7
2	Antofagasta	4,2	1,8	1,7	3,4	-1,1	-1,8
5	Valparaíso	5,8	4,7	5,7	0,2	4,9	-1,7
6	Metropolitana	6,2	5,8	4,3	5,8	4,1	-1,6
7	O'Higgins	8,7	5,7	3,0	0,6	3,1	1,3
8	Maule	5,5	8,2	6,0	-2,5	3,4	-0,5
9	Biobío	5,8	6,9	3,3	1,6	1,5	-1,6
11	Los Lagos	6,7	3,3	3,9	2,6	3,6	-2,1

Fuente: Estadísticas del Banco Central, extraídas de su sitio Web.

3. Beneficios de la acción municipal en materia de desarrollo local

En el marco del cumplimiento de las funciones que le ha conferido la ley, la acción municipal en materia de desarrollo local representa una serie de oportunidades para llevarlas a cabo, ya que de esta forma les es posible obtener una serie de beneficios, tales como los siguientes:

CUADRO 2
BENEFICIOS POTENCIALES DE LA ACCIÓN MUNICIPAL
EN MATERIA DE DESARROLLO LOCAL

Ámbito	Beneficios
Políticos	<p>A partir del trabajo de concertación de intereses y objetivos de organismos públicos y privados, que tengan presencia en el territorio, es posible legitimar al municipio ante la comunidad y ante estos propios organismos como un actor llamado a asumir el protagonismo y conducción del proceso de desarrollo del territorio.</p> <p>Con base en esta legitimidad, el municipio puede validarse ante organismos de niveles superiores para su consideración en el diseño, ejecución y evaluación de acciones que ellos implementan en su territorio de competencia lo que, a su vez, tiene otros beneficios (en materia de focalización y mejoramiento de los resultados, por ejemplo).</p> <p>A partir de la generación de un dialogo y de la capacidad de generación y cumplimiento de compromisos mutuos entre actores públicos y privados, es posible concitar la realización de un trabajo conjunto con ellos en otros ámbitos, no directamente relacionados con su quehacer (como en materia cultural, por ejemplo).</p>
Sociales	<p>La instalación y desarrollo de actividades productivas en la comuna puede contribuir a la creación de fuentes de empleo y al mejoramiento de las remuneraciones.</p> <p>La necesidad de mano de obra progresivamente de mayor calificación, en la medida en que se vayan desarrollando las empresas locales, puede inducir al aumento de las personas que acceden a educación superior al mejoramiento de la calidad de la misma.</p> <p>La absorción de mano de obra puede contribuir a la disminución de otros problemas sociales, tales como la delincuencia y drogadicción, entre otros.</p>
Económicos	<p>Con base en el trabajo de animación y orientación de las actividades productivas en el territorio, es posible incentivar la instalación de empresas en la comuna y, con ello, incrementar los ingresos municipales, por ejemplo, por concepto de patentes.</p> <p>Además, esta generación de nuevas y mejores empresas permite la disminución del desempleo y del gasto municipal, por concepto de entrega de ayudas económicas a las personas que se encuentran en esa situación.</p> <p>La generación de nuevas actividades productivas y el perfeccionamiento de las ya existentes contribuye a la construcción de una economía local menos vulnerable a las variaciones del mercado, sustentada en factores más endógenos al territorio (permitiendo una mayor identidad y sostenibilidad del proceso).</p>

Fuente: Extraído de Candía, 2009, Revista Chilena de Estudios Regionales, p. 141.

4. Problemas del funcionamiento municipal: causas y efectos en el desempeño municipal

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

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

Todas esas debilidades se sintetizan en el siguiente cuadro:

CUADRO 3
PRINCIPALES PROBLEMAS QUE AFECTAN EL FUNCIONAMIENTO MUNICIPAL

Ciudadanía actores comunales	Autoridades y distribución del poder
Escasa operatividad de instrumentos actuales de participación Falta gestión orientada a facilitar acciones privadas y conseguir fondos externos Cultura ciudadana con escasa orientación a la participación	Falta de capacidades de dirección y gestión en autoridades
Rol y competencias municipales	Finanzas municipales
Normativa homogénea para municipios y comunas heterogéneas Diferencia entre lo ideal y la realidad municipal; muchas funciones no se desarrollan en la práctica Conflictos de poder y coordinación entre el municipio y otros niveles del Estado	Bajo grado de descentralización fiscal en relación a otros países (tanto por la vía del ingreso – ejemplo, mediante la contratación de empréstitos - como por la del gasto) Déficit financiero en educación y salud municipal
Gestión y recursos humanos municipales	Equidad intermunicipal
Falta capacidad de gestión para ejecutar nuevas funciones Falta de competencias en gestión interna Recursos humanos con bajos grados de profesionalización, capacitación y motivación Estructuras y estatutos inflexibles	Centralismo de las inversiones en infraestructura [nacional y regional]

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

III. Análisis de buenas prácticas internacionales en la incorporación y en la acción municipal en materia de mejoramiento de la competitividad

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

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

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

Con base en esos criterios, se efectuó el análisis de las siguientes experiencias (las cuales fueron revisadas en detalle en la tesis de magíster que dio origen a este documento):

- a) Alianza del sector público, sector privado y academia para el desarrollo productivo y la competitividad de Bucaramanga. Colombia
- b) Proyecto de Competitividad Territorial de la Región Central de la Provincia de Santa Fe. Argentina
- c) Implementación de Agendas Departamentales de Competitividad. Nicaragua
- d) Implementación de Agencia de Desarrollo Local del Ayuntamiento de Alzira. España

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

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

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

IV. Análisis de la política nacional para el mejoramiento de la competitividad y de espacios para la acción municipal en ese ámbito

A. Análisis del estado y de la evaluación que existe acerca de la política de competitividad

A partir de las entrevistas realizadas se han podido recoger una serie de opiniones en relación a las definiciones actuales de la política nacional de competitividad, respecto a su evaluación, siendo las principales (para efectos de este trabajo) las siguientes:

- Se requiere de una mirada nacional que reconozca las particularidades de los territorios y que considere a las redes de actores que toman las decisiones y actúan, para lo cual se promueve la generación de acuerdos entre la región y la nación para la implementación de las acciones en materia de competitividad.
- Faltan orientaciones claras para dar sentido a la acción del Estado. No existe una política clara, sino más bien organismos e instrumentos, en ocasiones, superpuestos.
- No es clara la existencia de una política de desarrollo territorial asociada a la de competitividad, sino más bien acciones asociada a proyectos. Tampoco es clara la existencia de lineamientos. Sí existe una política de descentralización y desconcentración que se está implementando y que es una oportunidad para el desarrollo de los territorios.

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

CUADRO 4

JUSTIFICACIONES ENTREGADAS POR ENTREVISTADOS PARA UN ENFOQUE TERRITORIAL DE LA COMPETITIVIDAD

Relacionadas con crecimiento económico	<p>La consolidación de la globalización ha relevado la importancia de las ciudades y los territorios como lugares donde se realizan los procesos productivos, lo cual implica una visión distinta a la determinada por la División Político-Administrativa. Ello implica que el foco de análisis debe estar en los nodos, en las agrupaciones de comunas.</p> <p>Es clave, porque la competitividad se basa en el aprovechamiento de recursos que están en el territorio. La política en la realidad se expresa en un espacio donde hay recursos, relaciones, redes, culturas, cuestiones más propias. Es donde ocurren los procesos productivos, económicos y sociales y, por lo tanto, es clave para el aterrizaje de las políticas en el mundo real.</p> <p>Las ventajas comparativas siempre son localizadas territorialmente. Las actividades productivas que tienen esas ventajas se encuentran en un lugar determinado. Dentro de ellos existe una institucionalidad asociada al lugar, que es siempre diferente. El clúster es una matriz de interacciones sociales, entre empresas, universidades, bancos, proveedores de insumos y el municipio es uno de ellos, en donde su alcalde es la cabeza visible. Entre ellas hay vínculos, a veces más fuertes, a veces más débiles.</p> <p>Chile está estructurado en torno a 4 ó 5 commodities y cada uno genera problemas que se explicitan a nivel local, por lo que es relevante ese vínculo.</p>
Relacionados con desarrollo	<p>La base para la construcción del desarrollo debe ser distinta dependiendo de las características del territorio. También depende de la configuración institucional, en términos de las capacidades de los niveles subnacionales, en términos de atribuciones y recursos.</p> <p>El territorio tiene una importancia fundamental para el desarrollo económico. Son las condiciones del entorno las que generan desarrollo económico. Hoy no se pueden generar estrategias de desarrollo económico local sin considerar las condiciones del entorno. Esas condiciones determinan lo que se puede y no se puede hacer en la materia.</p> <p>El desarrollo económico local tiene muchas variables, como la conectividad, la seguridad, espacios públicos, entre otros, todos los cuales se vinculan a las estrategias de desarrollo económico.</p>

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

B. Análisis de la situación de las municipalidades frente a la política de competitividad

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

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

- A partir del concepto de competitividad sistémica, se amplía la visión del tema a niveles meso, macro y metaeconómicos, lo que implica analizar la competitividad del entorno (educación, infraestructura, educación en lo meso) lo que, a su vez, implica desarrollar

acciones en los 4 niveles para mejorar la competitividad del territorio. Ello trae consigo una definición de las responsabilidades de cada nivel del sector público, en donde es posible decir que las municipalidades tienen responsabilidades, pero que no son de la misma magnitud que el nivel regional, debido a que los tejidos productivos traspasan las fronteras de las municipalidades, por lo que la responsabilidad de potenciar algún tipo de aglomeración es del nivel regional. Los instrumentos de fomento productivo se han desarrollado a nivel regional en Chile.

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

V. Conclusiones y recomendaciones

A. La importancia del territorio para la competitividad

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

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

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

B. La gestión local para el mejoramiento de la competitividad y el rol de las municipalidades

En la perspectiva de la definición de criterios para el fortalecimiento de los organismos subnacionales la gestión local, entendiendo como tal aquella que es realizada en el territorio por actores que son representativos de sus rasgos característicos y que busca, en lo esencial, su desarrollo, adquiere diversas justificaciones. Entre ellas, es posible mencionar las siguientes:

- De acuerdo con Campbell (2010), el entorno o el medio local, el cual incluye a factores tales como el clima de negocios y al sentido de identidad (entre otros), tiene hoy más importancia que antes y actúa como factor diferenciador para la atracción y desarrollo de actividades empresariales y de las inversiones. Con ello, siguiendo al mismo autor, la planificación debe pasar a tener un carácter dinámico, debiendo ser capaz de adaptarse permanentemente a los cambios del contexto interno y del entorno regional, nacional e internacional.
- Desde el punto de vista del conflicto entre eficiencia y equidad, las municipalidades poseen condiciones que les permiten aportar equidad a la competitividad. En ese sentido, dado el rol histórico que la institucionalidad le ha conferido en materia de equidad y de los beneficios y justificaciones que existen para que amplíe su acción hacia tareas como las del mejoramiento de la competitividad territorial, la cual puede clasificarse dentro de las medidas que existen en materia de eficiencia, podría establecer contrapesos y equilibrios entre ambos criterios, siendo ello la base para sustentar procesos de planificación del desarrollo entre los actores locales.

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

C. Oportunidades de política: involucramiento de las municipalidades en el mejoramiento de la competitividad

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

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

en que se incrementan y consolidan las capacidades municipales, por un lado, y evolucionan las condiciones y exigencias del entorno y de los actores locales.

Para su implementación, se propone utilizar un esquema de “Caja de herramientas”, el cual se justifica a partir de que, tal como lo plantea la OCDE (2009), a través de un proceso de generación de condiciones para que las municipalidades asuman distintos roles en materia de mejoramiento de la competitividad de sus economías territoriales, algunos de ellos podrían estar en mejores condiciones que otros, dado los recursos y capacidades organizacionales que disponen, mientras que otros podrían verse mercados en cuanto a su capacidad de acción, por las mismas razones.

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

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

CUADRO 5
ACCIÓN MUNICIPAL PARA EL MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD.
ESTRUCTURA DE LA CAJA DE HERRAMIENTAS

Funciones	Condiciones necesarias para su ejercicio		
	Atribuciones	Capacidades	Organismos públicos involucrados ^a
1 Planificación del desarrollo	Definir usos del territorio	Generación e implementación de políticas comunales Generar condiciones que permitan sustentar proyectos de largo plazo, que trasciendan los ciclos políticos.	SUBDERE Gobierno Regional
2 Levantamiento y análisis de información	Facultad para exigir información de organismos públicos, privados y no gubernamentales en su territorio	Contar con un catastro de las actividad productivas del territorio	SUBDERE INE Organismos de fomento Organismos sociales ^b
3 Articulación	Libertad para la generación de alianzas con organismos públicos, privados y no gubernamentales, nacionales y extranjeros	Articular las demandas de la población con acción de organismos de niveles superiores	-
4 Ejecución de programas propios	Facultad para diseñar e implementar programas propios en materias de su competencia. Debe tener los contrapesos necesarios para velar por su calidad y pertinencia técnica	Establecer acuerdos de cooperación con organismos públicos, privados y no gubernamentales para la ejecución de iniciativas	SUBDERE Gobiernos Regionales Organismos de fomento Organismos sociales Organismos relacionados con infraestructura ^c

Cuadro 5 (conclusión)

Funciones	Condiciones necesarias para su ejercicio		
	Atribuciones	Capacidades	Organismos públicos involucrados ^d
5 Coordinación de la acción pública en el territorio	Asumir la conducción de la acción que se realice en su territorio, con los contrapesos correspondientes	Articular la acción de organismos públicos en el territorio, en una relación de ida y vuelta ^d	SUBDERE Gobiernos Regionales Organismos de fomento Organismos sociales Organismos relacionados con infraestructura
6 Promoción de actividades productivas	Definición de tarifas para el desarrollo de actividades productivas Definición de exenciones y beneficios especiales para determinados sectores	Realizar acciones de marketing territorial ^e	SUBDERE Gobierno Regional ProChile SERNATUR
7 Desarrollo democrático	Definición, conducción y promoción de espacios de interacción con la comunidad	Liderar y encausar procesos de diálogo y participación ciudadana	Secretaría General de Gobierno

Fuente: Elaboración propia.

^a La inclusión de organismos relacionados se hace con base en las funciones o ámbitos de acción que están relacionados con el cumplimiento de las funciones señaladas en el cuadro.

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

^c Se incluye entre ellos al Ministerio de Obras Públicas y al de Vivienda y Urbanismo. También podría considerarse el programa de infraestructura rural para la competitividad, que conduce SUBDERE.

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

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

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

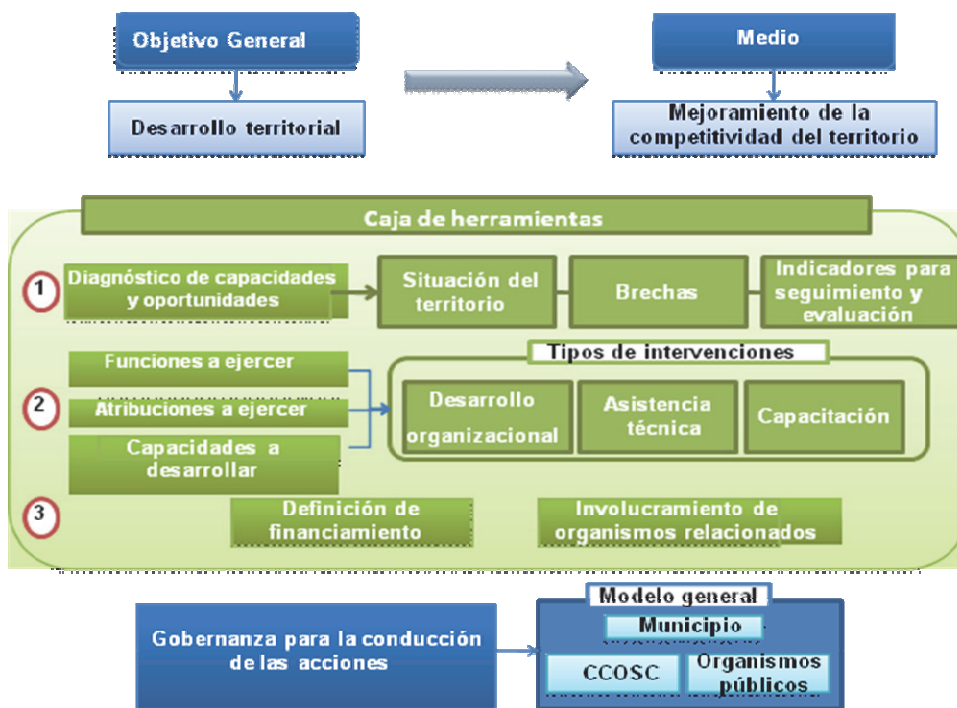
Junto con ello, hay dos aspectos que son relevante dentro de la estructura propuesta y que aparecen como condiciones transversales para su implementación: la organización que asume el municipio para participar en este tema y los recursos necesarios. En lo que se refiere a la organización, es importante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

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

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

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

DIAGRAMA 1
ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA DE GENERACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES MUNICIPALES PARA SU ACCIÓN EN MATERIA DE MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD



Fuente: Elaboración propia.

Al respecto, es necesario hacer los siguientes alcances:

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

D. Consideraciones y condiciones administrativas y sociales

Para la implementación de un modelo como el propuesto, se debe contemplar la implementación de acciones orientadas hacia lograr el fortalecimiento institucional de las municipalidades para que puedan realizar las tareas que se requieren de ellos para el mejoramiento de la competitividad. En ese sentido, Serra, Saz-Carranza y Figueroa (op. cit.) propone efectuar ese fortalecimiento en cuatro ámbitos:

- a) Liderazgo estratégico del gobierno local, como forma de que asuman una conducción territorial que les permita definir e impulsar una estrategia de desarrollo.
- b) Capacidades para la gestión relacional, para conseguir compromisos por parte de la ciudadanía y la promoción de la cooperación público privada y con otros organismos públicos para conseguir los objetivos propuestos. Ello implica una acción tanto de carácter horizontal (a través de alianzas territoriales) como vertical (con otros niveles del Estado).
- c) Capacidades para la gestión, de manera de dotar los de la formación, herramientas de información y de gestión y de los recursos que les permita realizar una gestión eficiente, eficaz y de calidad, velando por la equidad y la transparencia.
- d) Cooperación descentralizada local, de manera de afrontar con organismos de otros países problemas que son comunes, a través de acciones tales como la generación de redes de cooperación y proyectos bilaterales, entre otras.

Para ello, en el caso de Chile, existen oportunidades que contemplan la normativa vigente, tales como la ley de asociaciones municipales (que potencia el trabajo conjunto entre ellos para complementar recursos en temas complejos, tales como el mejoramiento de la competitividad) y la posibilidad de suscribir convenios de programación entre gobiernos regionales y municipalidades para el financiamiento de iniciativas de largo plazo.

Además, existen programas gubernamentales, tales como el de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales, que también pueden ser aprovechados con dicho fin.

Bibliografía

- Albuquerque, F. (2003a), *Curso sobre Desarrollo Local. Capítulo 3: Las iniciativas de desarrollo local. Tipología y rasgos principales*, Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- _____ (2004a), *El enfoque del Desarrollo Económico Local*. Cuadernos DEL, Número I, OIT Argentina, Buenos Aires.
- _____ (2004b), *Desarrollo económico local en América Latina*, Revista CEPAL N° 82, Abril. Santiago de Chile.
- Biblioteca del Congreso Nacional, (2005), *Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de Chile*, disponible en http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index_html, visitado el 5 de junio de 2011.
- Boisier, S. (2003), *El desarrollo en su lugar (El territorio en la sociedad del conocimiento)*. Universidad Católica de Chile, Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política, Instituto de Geografía, primera edición, Santiago de Chile.
- Campbell, T. (2010), *Condiciones para el Desarrollo Económico Local en sistemas de gobierno descentralizados*, en *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*, Rafael de la Cruz, Carlos Pineda y Caroline Pöschl, editores, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Candia, R. (2009), *Elementos para el diseño de un instrumento para el fortalecimiento municipal en materia de Desarrollo Económico Local (DEL)*, Revista Chilena de Estudios Regionales, año 1, número 2. Red Sinergia Regional, Temuco.
- Chavarría, H., Sepúlveda, S. y Rojas, P. (2002), *Competitividad: Cadenas Agroalimentarias y territorios rurales: Elementos conceptuales*. IICA, Costa Rica.
- Coriat, B. (1997), *Las nuevas dimensiones de la competitividad: hacia un enfoque europeo*, CREI, Universidad de París XIII.
- Costamagna, P. (2007), *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina*. CEPAL, Serie Desarrollo Territorial N° 001, ILPES, Santiago de Chile.
- Daughters, R., Castello, H., de Souza, R., Gaspar, A. y Costellese, C. (2006), *Competitividad de clusters en la Región Central de la Provincia de Santa Fe (AR-M1012)*, Memoria de donantes, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dinis, A. (s/a), *Empresarialidade em meio rural: marketing, estratégia e inovacao – factores de sucesso para empresas e territórios*. Universidade da Beira Interior, Departamento de Gestao e Economia. NECE – Núcleo de Estudos em ciencias Empresariais, Covilha, Portugal.

- Ffrench-Davis, R. (2005), *Macroeconomía, comercio y finanzas. Para reformar las reformas en América Latina. Capítulo: La liberalización comercial y el crecimiento: experiencias en América Latina* (p. 43-73), CEPAL, Colombia.
- Gachón, F. y Quinteros, C. en van Hemelryck, L. ed. (2000), *Desarrollo Económico Local y Fomento Productivo*, Temas Sociales N°34, Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR, Octubre.
- Llisterri, J. (2000), *Competitividad y Desarrollo Económico Local, Nuevas Oportunidades Operativas*, Documento de discusión, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Manzur, E., Olavarrieta, S. e Hidalgo, P. (2012), *Informe de Competitividad Mundial 2012*, IMD (Suiza) y Departamento de Administración, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, Presentación en diapositivas.
- Muñoz, O., Mardones R. y Corvalán A. (2003), *Las políticas de desarrollo productivo regional y de descentralización en los años 90: una mirada crítica*. En *Hacia un Chile competitivo: Instituciones y políticas*, Óscar Muñoz Gomá (editor), Editorial universitaria, Santiago de Chile.
- OECD (2009), *Estudios territoriales de la OCDE: Chile*, ISBN 978-956-8468-18-7
- Porter, M. (2004). *The Competitive Advantage of Regions*. Prepared for The Columbus Partnership Retreat, John F. Kennedy School of Government, February.
- _____ (2005), *¿Qué es la competitividad?* Disponible en http://www.iese.edu/es/ad/AnselmoRubiralta/Apuntes/Competitividad_es.html, visitado el 1 de junio de 2011.
- Serra, A., Saz-Carranza A. y Figueroa V. (2008), *Gobierno local y descentralización del Estado de Chile. Una aproximación desde la experiencia europea*, BoraKasi consultoría, Santiago de Chile-Barcelona. Enero.
- Silva, I. (s/a), *Marco conceptual del desarrollo regional y local*, Presentación en diapositivas extraída del sitio web http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/4/15434/MarcoConceptual_DLR_ISilva.ppt, visitado el 10 de diciembre de 2011.
- SUBDERE (2002), *El Chile descentralizado que queremos. Hacia un nuevo municipio*, Primera edición, Diciembre, Santiago de Chile.
- _____ (2010a), *Tipología Municipal. Matriz de análisis: prestación de servicios municipales*, Unidad de Calidad de la Gestión Municipal, Presentación en diapositivas, enero.
- _____ (2010b), *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades*, Texto refundido, coordinado y sistematizado fijado por D.F.L. N°1, de 2006, Ministerio del Interior, Santiago de Chile.
- Tkachuk, C. (2005), *Innovación y Territorio como factores de entorno para la competitividad de las PYMES, Hacia nuevas estrategias de desarrollo local*, Disponible en http://hm.unq.edu.ar/archivos_hm/CT_innovacion_territorio.pdf, visitado el 23 de mayo de 2011.
- WEF, (2011), *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, Editado por Klaus Schwab, World Economic Forum, Suiza.