

CHILE

Plan de fortalecimiento municipal para el desarrollo económico local en Chile

Análisis de la institucionalidad multinivel, diagnóstico y recomendaciones

Felipe Correa
Marco Dini

DESARROLLO PRODUCTIVO Y TERRITORIO



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Fortalecimiento
de gobiernos
subnacionales



Subsecretaría
de Desarrollo
Regional y
Administrativo

Gobierno de Chile

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Plan de fortalecimiento municipal para el desarrollo económico local en Chile

Análisis de la institucionalidad multinivel,
diagnóstico y recomendaciones

Felipe Correa
Marco Dini



Este documento fue preparado por Felipe Correa y Marco Dini, Asistente de Investigación y Oficial de Asuntos Económicos, respectivamente, de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El trabajo se realizó en el marco del convenio de cooperación entre la CEPAL y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) de Chile "Asistencia técnica en el diseño de políticas de transformación productiva y traspaso de competencias para el desarrollo regional inclusivo en América Latina".

Se agradece a los funcionarios de las instituciones que han contribuido al desarrollo de esta investigación mediante entrevistas y encuestas, el apoyo en la recopilación y el análisis de datos, y los comentarios a los resultados preliminares del estudio. En particular, se agradece a Claudia Jara y Rodrigo Candia, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) de Chile, cuyas lecturas y comentarios mejoraron sustancialmente versiones anteriores de este documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa o con las de las instituciones que colaboraron en el estudio.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2022/218
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-00663

Esta publicación debe citarse como: F. Correa y M. Dini, "Plan de fortalecimiento municipal para el desarrollo económico local en Chile: análisis de la institucionalidad multinivel, diagnóstico y recomendaciones", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/218), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. ¿Por qué el desarrollo económico local es importante?.....	9
A. Significado del desarrollo económico local	9
B. El desarrollo económico local	11
II. ¿Qué hacen las municipalidades de Chile para impulsar el desarrollo económico local?.....	13
A. Planificación y ejecución	13
B. Convenios de colaboración.....	15
III. ¿De qué herramientas disponen las municipalidades para impulsar el DEL y que obstáculos experimentan en estas acciones?.....	19
A. Estrategias y acciones para estimular el desarrollo económico local.....	19
B. El financiamiento de las acciones de apoyo al desarrollo económico local	22
C. Organización interna.....	24
IV. ¿Cómo fortalecer la acción de las municipalidades en pro del desarrollo económico local? Propuestas para un plan de fortalecimiento	31
A. Plan de fortalecimiento municipal: mejora de la organización municipal en materia de apoyo al DEL.....	32
B. Plan de fortalecimiento municipal: lineamientos para el diseño de estrategias DEL con enfoque multinivel.....	34
C. Plan de fortalecimiento municipal: Programa Municipal para el Desarrollo Económico Local (PROMDEL).....	38
D. Plan de Fortalecimiento Municipal: propuestas de formación de los funcionarios en el desarrollo económico local.....	42
V. Conclusiones.....	45

Bibliografía	47
Anexo	49
Cuadro	
Cuadro 1	Diagrama de responsabilidades en el marco del PROMDEL.....41
Gráficos	
Gráfico 1	Cantidad de convenios por organismo del gobierno central, 1990-202016
Gráfico 2	Cantidad de convenios por objetivo, 1990-2020 17
Gráfico 3	Jerarquía de importancia de fuentes de financiamiento para labores de apoyo al desarrollo económico local, 202023
Diagramas	
Diagrama 1	Acciones centrales y periféricas en el apoyo al desarrollo económico local de municipalidades de tres regiones de Chile, 2020 22
Diagrama 2	Organigramas de las oficinas relacionadas al desarrollo económico local en tres regiones de Chile, 202026
Diagrama 3	Síntesis de complejidad del organigrama en desarrollo económico local en municipalidades de Chile29
Diagrama 4	Esquema organizacional de diversidad ordenada a nivel local 33

Resumen

El desarrollo económico local es un proceso que ha estado recibiendo creciente atención en las últimas décadas. Muestra de esto es la creación del Foro Mundial de Desarrollo Económico Local, cuyas versiones se han sucedido en Sevilla-España (2011), Iguazú-Brasil (2013), Turín-Italia (2015), Praia-Cabo Verde (2017) y Córdoba-Argentina (2021).

En Chile el tema se ha posicionado al centro del debate institucional a raíz de las recientes innovaciones institucionales introducidas en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

Para conocer el rol de las municipalidades en la promoción del desarrollo económico local, la CEPAL ha realizado en los últimos cinco años algunas investigaciones en la materia, lo que ha permitido identificar y discutir aspectos críticos de esta labor.

Sobre la base de estas investigaciones y la implementación de un convenio de colaboración entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y la CEPAL es que se ha formulado una propuesta de plan de fortalecimiento de las oficinas comunales de desarrollo productivo que abarca aspectos centrales de la acción realizadas por las municipalidades, tales como: modalidad de organización, coordinación multinivel, dotación de personal, formación profesional y apoyo a la gestión.

Introducción

El propósito del presente documento, que se enmarca en el proyecto de colaboración entre la SUBDERE y la CEPAL, es presentar unas propuestas para el fortalecimiento de las capacidades de las municipalidades de Chile en lo que respecta a la promoción del desarrollo económico local (DEL).

Estas propuestas se basan en estudios e investigaciones realizadas por la CEPAL e incorporan los resultados de numerosos encuentros con representantes de los gobiernos regionales y locales de las regiones de Coquimbo, Los Ríos y Magallanes en su calidad de regiones piloto para participar en las actividades desarrolladas en el marco del convenio de colaboración entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y la CEPAL entre 2019 y 2022.

El presente documento se propone responder a las siguientes preguntas:

- ¿Por qué el **desarrollo económico local** es importante? La respuesta se encuentra en la misma definición de desarrollo económico local que se discute en esta primera sección que vincula el concepto DEL a la misión central de los gobiernos locales.
- ¿Qué hacen las **municipalidades** de Chile para impulsar el desarrollo económico local? A partir de un análisis de los PLADECOS y de las Cuentas Públicas se presenta un panorama de las acciones DEL impulsadas por las municipalidades estudiadas.
- ¿De qué **herramientas** disponen las municipalidades para impulsar el DEL y que obstáculos experimentan en estas acciones? El análisis en profundidad que se realizó para profundizar estos aspectos se basa en una encuesta a 39 municipalidades de Coquimbo, Los Ríos y Magallanes.
- ¿Cómo **fortalecer** la acción de las municipalidades en pro del desarrollo económico local? En esta sección se presentan propuestas concretas que abarcan tres temas centrales: la organización de las municipalidades, el financiamiento de profesionales y la formación de sus recursos humanos, proponiendo para ello un Programa de Fortalecimiento Municipal para el Desarrollo Económico Local.

Las respuestas a estas interrogantes apuntan no solo a lo que ha señalado en su programa de gobierno el presidente Boric¹, sino a reflexiones también ampliamente compartidas por un amplio espectro político en Chile en la última década, que destacan la necesidad de fortalecer la política productiva en los niveles subnacionales, y fundamentalmente en el nivel local-comunal.

El propósito de CEPAL y SUBDERE es que este mismo documento se conciba como una plataforma y se transforme en una obra de construcción colectiva que se precise, enriquezca y profundice gracias a las contribuciones de un número creciente de actores, en particular gobiernos locales y regionales.

¹ Al respecto, su programa de gobierno señala que se apoyará el fortalecimiento de capacidades en municipalidades para fomentar la inversión y el emprendimiento local, y se proveerá formación en estrategias de desarrollo de encadenamientos productivos locales y regionales, objetivos contenidos en el presente análisis y propuesta.

I. ¿Por qué el desarrollo económico local es importante?

La respuesta a esto interrogante está en la definición misma de desarrollo económico local (DEL). Una comprensión de cada uno de los conceptos que componen el DEL permite entender su centralidad respecto a la misión constitutiva de los gobiernos locales, cuyo propósito primordial es la mejora de la calidad de vida de las personas de su jurisdicción.

A. Significado del desarrollo económico local

Lo que se entiende por DEL en el marco de este documento se precisa a partir de la definición de los tres términos que componen el concepto DEL: “desarrollo”, “económico”, y “local”.

El desarrollo

Se entenderá “desarrollo” como el concepto que ha dado inicio al campo del conocimiento denominado “estudios del desarrollo” (Loxley, 2004; Clark, 2006), es decir, al que dice relación con lo que desde los años ‘90 se ha denominado el “desarrollo humano”. Según la filósofa Martha Nussbaum (2011, pág. 23):

El término "desarrollo humano" sugiere el despliegue de las capacidades que los seres humanos aportan al mundo. Históricamente, el enfoque está influenciado por las opiniones filosóficas que se centran en el florecimiento o la autorrealización del ser humano, desde Aristóteles hasta John Stuart Mill en Occidente y Rabindranath Tagore en la India.

El desarrollo entendido como desarrollo humano (en vez de desarrollo de “cosas”) se centra en el proceso que tiene lugar al interior de cada ser humano —específicamente en la mente o “alma” humana (*psyché*), según Aristóteles—, y que lo conduce desde la existencia de una mera “capacidad”, hasta el punto donde estas capacidades están totalmente desplegadas, realizadas o *desarrolladas* (“florecimiento”, “plenitud”, “bienestar”, “felicidad”, todas posibles traducciones del término griego *eudaimonía*). El fin del

desarrollo humano, por ende, lo constituye la felicidad (*eudaimonía*). Y es este objetivo el que busca finalmente la política, la economía y la práctica del desarrollo².

Lo económico

Lo económico ha tenido, a través de la historia, varias definiciones. Posibles acercamientos se encuentran en Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx, J. M. Keynes, Milton Friedman, Paul Samuelson, Lionel Robbins, entre muchos otros. Una definición más precisa es quizás la que podría aportar el reciente campo de la filosofía de la economía, área de estudio que se dedica a preguntarse por los significados y los contenidos de lo que hoy se denomina “ciencia económica”. Respecto a la definición de la ciencia económica, el filósofo de la economía, Daniel Hausman (2021), señala:

La ciencia económica se ocupa, al fin y al cabo, de los aspectos de la producción, el intercambio, la distribución y el consumo de mercancías y servicios. (...) Los fenómenos que preocupan a los economistas son la producción, el consumo, la distribución y el intercambio, especialmente a través de los mercados.

Si la ciencia económica se ocupa de la economía, entonces la economía corresponde, sobre todo, a los aspectos de la producción, el intercambio, la distribución y el consumo de mercancías (“bienes”) y servicios. Y si la economía y sus aspectos son asuntos humanos, pueden ser entendidos como participantes del proceso de desarrollo humano, entendiendo que el objetivo del desarrollo humano es la felicidad, y que uno de los medios necesarios para sostener este proceso (y la vida humana, en general) es la economía. Pues no es posible imaginar la subsistencia humana sin el consumo, ni la producción, ni el intercambio.

El concepto de “desarrollo económico” surge a partir del entendimiento de que la economía forma parte del proceso mayor de desarrollo humano, y que tiene un rol importante en él. Cuando los aspectos de la economía que maneja una persona se encaminan hacia el objetivo del desarrollo humano —la felicidad—, entonces se puede decir que se está en presencia de un proceso de desarrollo económico. Existe desarrollo económico cuando una persona o una comunidad orienta cada vez más su relación con la economía al objetivo de la autorrealización plena³.

Lo local

Lo que constituye el espacio local también ha sido sujeto de varias interpretaciones, provenientes sobre todo de la teoría y la práctica del desarrollo. Lo local se define siempre en oposición a lo global, y ha tenido en ocasiones el significado de “nacional”, “regional”, “territorial”, “municipal” y “vecinal”. Dentro del campo de estudio denominado Desarrollo Económico Local, sin embargo, se ha tendido a descartar el espacio “nacional” en la definición de lo local, pues justamente el desarrollo económico local se propone como alternativa o complemento al clásico “desarrollo económico (nacional)”.

Por otro lado, es bien conocida en la literatura especializada la existencia del Desarrollo Económico Regional (DER) en cuanto campo de estudio, contando incluso con libros especializados en DER (Stimson, Stough, & Roberts, 2002; Higgins & Savoie, 2017) y haciendo otras veces la distinción en la forma “desarrollo económico local y regional” (Beer, Haughton, & Maude, 2003).

² Para más detalles sobre esta interpretación, consultar Correa (2021).

³ Esta definición del desarrollo económico involucra una serie de elementos a considerar en cuanto a la relación de las personas con la economía como, por ejemplo, un adecuado nivel de ingresos monetarios, un trabajo “decente”, formas de consumo que no perjudiquen la salud física o mental, intercambios justos con los demás, entre otras consideraciones. No es el momento de abordarlas acá pues no es el foco central de la reflexión, aunque más desarrollo del tema puede encontrarse en el área de estudio llamado “economía de la felicidad” (*happiness economics*). En esta definición de desarrollo, el medioambiente debe ser considerado como una “restricción”, es decir, como un elemento que debe necesariamente tenerse en cuenta en tanto habilitante de un proceso de desarrollo sostenible, es decir, continuo en el tiempo.

Algo similar ocurre con el Desarrollo Económico Territorial (DET), en tanto se ha considerado en la literatura que el DET corresponde a lo que en ocasiones se denominan “territorios funcionales”, y que son áreas definidas según algún criterio de relevancia económica, social o cultura, y no necesariamente político-administrativa. Cabe destacar que en ocasiones la escala territorial puede coincidir con la escala regional, pero esto no siempre ocurre, pues ambas se definen según criterios distintos. Mientras la escala regional se define en base a criterios políticos— administrativos —una región se entiende, generalmente y en el contexto del DER, como la primera subdivisión político-administrativa de un país, lo que puede tomar distintos nombres—, la escala territorial se define utilizando criterios de elementos comunes, de forma más o menos independiente (en principio) del elemento de división política-administrativo.

Respecto al nivel “vecinal”, existe también en la literatura el área de estudio denominado Desarrollo Económico Comunitario (DEC) (Boothroyd & Davis, 1993; Cordero-Guzmán & Auspos, 2006; Shaffer, Deller, & Marcouiller, 2006; Clay Jr. & Jones, 2009; Haughton, 2010; European Commission, 2014). Esta área de estudio resalta la relevancia del espacio subcomunal o vecinal, entendido como el conjunto de casas y familias que componen un barrio o una comunidad que tiene como característica la ausencia de una institucionalidad político-administrativa y la presencia de una organización más o menos espontánea y auto-regulada —aunque no completamente— de los habitantes de la zona.

Finalmente, el Desarrollo Económico Local (DEL) estudia el proceso de desarrollo que ocurre en una escala que es generalmente intermedia entre la escala territorial y la escala comunitaria. En la literatura DEL, el espacio local se refiere frecuentemente al espacio que cubre un municipio, entendido esto generalmente como pueblo o ciudad. A diferencia del espacio comunitario y del espacio territorial, el espacio municipal sí tiene una cabeza político-administrativa, llamada generalmente alcaldía. Y, a diferencia del espacio regional, no se relaciona “hacia abajo” con otros tipos de gobierno conformados por ley: el municipio es generalmente el “último” espacio que tiene un gobierno requerido por ley, denominado este el “gobierno local”. Todo esto confiere al DEL características propias que deben ser diferenciadas respecto a la política y los procesos de gobernanza del DER, DET y DEC.

B. El desarrollo económico local

Si el desarrollo económico es entonces el proceso mediante el cual la relación de las personas y las sociedades con la economía se orienta y contribuye cada vez más a alcanzar la felicidad plena, entonces el desarrollo económico local es la realización de este proceso a escala local, es decir, municipal⁴.

En Chile, la escala municipal corresponde a lo que la actual Constitución Política denomina “comunas”, llamándose “municipalidad” al gobierno local o comunal⁵:

Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas (Art. 110).

⁴ En términos políticos, lo “local” tiende a definirse de diferentes formas. En la literatura de desarrollo económico local (Blair & Carroll, 2009; Greenwood & Holt, 2010; Renski, Feser, Drucker, & Malizia, 2020), lo “local” hace referencia prioritariamente al nivel de la ciudad. Sin embargo, debido a que en Chile no existe la escala jurídica de ciudad, lo más similar corresponde a la escala comunal. De este modo, en este documento se hará referencia a lo local y, por ende, al desarrollo económico local, como haciendo referencia a la escala comunal.

⁵ Existe una tradicional distinción en la teoría de la administración pública entre los términos “gobierno” y “administración” —por lo demás inscrita en la misma etimología de los términos—, siendo la primera lo perteneciente al Estado (nacional), y lo segundo lo perteneciente a las partes en las que territorialmente se divide el Estado. En la actual Constitución Política de Chile pareciera rescatarse esta distinción, aunque para los efectos de este análisis se considerará a la municipalidad como un gobierno por derecho propio, pues la elección de los representantes de las comunas corresponde a la expresión de una voluntad soberana diferenciada y particular respecto a la voluntad nacional expresada en la elección del gobierno nacional. De modo que, según la interpretación que aquí se sigue, lo que diferencia a un gobierno de una administración es la elección popular de los representantes o delegados que ejercen los cargos públicos.

La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una **municipalidad**, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo. Los alcaldes serán elegidos por sufragio universal de conformidad a la ley orgánica constitucional de municipalidades (...) (Art. 118).

El proceso de desarrollo económico local se desenvuelve a partir de las diversas fuerzas que afectan el proceso en el espacio local. Algunas de ellas se generan localmente como, por ejemplo, las fuerzas que proceden del sector público (municipalidad o gobierno local), del sector privado (empresas) y de la sociedad civil (familias, organizaciones comunitarias funcionales, trabajadores y consumidores, ciudadanos en general). También ejercen su influencia sobre la escala económica local fuerzas externas: algunas se generan en una escala supra-local (territorial, regional, nacional o global); otras son el producto de acciones impulsadas por otras localidades. Es por esto que puede decirse con razón que el proceso de desarrollo económico local está influido por fuerzas locales y no locales, así como por fuerzas locales internas como por fuerzas locales externas. Esto es lo que justifica un enfoque multinivel para el análisis de la institucionalidad pública para el desarrollo económico local.

Desde el punto de vista de las políticas de apoyo al desarrollo productivo, la dimensión multinivel se justifica por el hecho que, a pesar de que las acciones de fomento tienen propósitos últimos convergentes (la felicidad y el bienestar de la población), en lo *inmediato* tienen propósitos distintos. En algunos casos, la meta inmediata es resolver problemáticas específicas que atañen a empresas que operan en el ámbito local, para lo cual tiene sentido imaginar acciones de índole local (gestionadas generalmente por las municipalidades); en otros casos, los efectos y la escala de la actividad de apoyo puede involucrar a varios de municipios de una misma región —por ejemplo, en el caso del apoyo a empresas medianas o de políticas de clusters o cadenas productivas—, para lo cual la coordinación de un actor regional (típicamente el gobierno regional) puede ser necesaria. A un nivel superior, cuando los efectos se distribuyen sobre áreas más amplias (varias regiones o el país en su conjunto), el liderazgo debería corresponder a una autoridad nacional.

Dentro de la institucionalidad política local, foco de interés de este análisis, es la municipalidad o gobierno local el actor principal de la política de desarrollo económico local. Si bien los niveles superiores de gobierno realizan también política para el desarrollo económico local, su función no es primaria en tanto es al propio gobierno local al que le corresponde, por motivos de eficiencia y efectividad, la acción principal orientada al desarrollo económico local. En lo que sigue a continuación se abordarán, entonces, las políticas tanto planificadas como ejecutadas provenientes desde los gobiernos locales de Chile, en orden de tener un panorama que contribuya a realizar una reflexión sobre la institucionalidad pública.

II. ¿Qué hacen las municipalidades de Chile para impulsar el desarrollo económico local?

A. Planificación y ejecución

Debido a que en Chile cada gobierno local tiene amplios grados de autonomía en la definición de sus propias políticas, y que en la actualidad existen 345 gobiernos locales en el país —para 346 comunas—, es que no resulta una tarea sencilla entregar un panorama completo de las políticas orientadas al desarrollo económico local en todo el espacio nacional.

Una primera fuente de información, después de la Constitución Política, es la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), pues ella las regula en lo específico de lo relacionado a las municipalidades o gobiernos locales. La LOCM asigna a la municipalidad el objetivo de asegurar a la ciudadanía local la participación en el desarrollo económico local:

Las municipalidades son 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 [desarrollo] económico**, social y cultural de las respectivas comunas (Art. 1 LOCM).

A su vez, señala como instrumento de gestión municipal al “plan comunal de desarrollo”, el que señala las acciones a efectuar para promover el desarrollo económico local:

El plan comunal de desarrollo, instrumento rector del desarrollo en la comuna, contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su **avance [desarrollo] social, económico y cultural** (Art. 7 LOCM).

De entre los cinco instrumentos de gestión municipal que contempla la LOCM⁶, el plan comunal de desarrollo—también podría decirse de desarrollo humano—es el único que considera explícitamente la dimensión económica, además de la social y la cultural. De modo que una primera fuente de información de las acciones orientadas a promover el avance económico de la comunidad local son los planes comunales de desarrollo de cada municipalidad.

El análisis de los PLADECO

En una investigación conducida a partir del año 2016 (Correa & Dini, 2019) se recopilaron los **planes comunales de desarrollo** del 20% de las municipalidades del país, eligiendo para ello una muestra espacialmente diversificada pero concentrada en las comunas de mayor población⁷. La elección de las comunas se realizó según tres criterios: 1) todas las comunas de más de 100 mil habitantes, 2) todas las comunas capitales regionales, y 3) todas las comunas capitales provinciales de más de 20 mil habitantes.

Obtenidos los planes comunales de desarrollo de las 69 municipalidades seleccionadas, se procedió a la lectura, sistematización y cuantificación de las acciones propuestas en materia de desarrollo económico local. Los resultados arrojaron un total de 40 categorías de política agrupadas en cuatro grandes ámbitos: 1) empleo y capital humano, 2) emprendimiento y empresa, 3) institucionalidad, y 4) sistema económico comunal⁸. Entre las categorías más frecuentes de política: 81% de las municipalidades proponía acciones en capacitación (ámbito de empleo y capital humano), 72% en emprendimiento (ámbito de emprendimiento y empresa), 61% en coordinación público-privada (ámbito de institucionalidad), 51% en difusión de la oferta local (ámbito de emprendimiento y empresa) y 48% en infraestructura (ámbito de sistema económico comunal). A su vez, permitió conocer que, en una revisión de la institucionalidad pública local, las labores de desarrollo económico local estaban concentradas en la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) en alrededor del 75% de los casos, existiendo alrededor de un 10% de casos donde estaban alojadas en la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAN) y otro 10% en la Dirección de Desarrollo Económico Local (DIDEL).

En el estudio de la planificación del desarrollo económico local se observó, además, que la cantidad de categorías en las cuales una municipalidad proponía políticas se incrementaba a medida que se incrementaba también el presupuesto municipal, mostrando que la restricción de recursos financieros podría ser un obstáculo para la intención de trabajar el tema de desarrollo económico local desde las municipalidades. Esto es especialmente cierto para las categorías de política que no reciben apoyo por parte de niveles de gobierno supra-locales⁹.

El análisis de las cuentas públicas

Los resultados encontrados a partir de los planes comunales de desarrollo deben complementarse con otras informaciones respecto a cuánto se cumple lo propuesto en el plan y a lo que efectivamente se hace. Una fuente de información respecto a las acciones realizadas son las **cuentas públicas** que anualmente debe rendir el alcalde, en las que deben mencionarse los cumplimientos de los planes comunales de desarrollo:

El alcalde deberá dar cuenta pública al concejo, al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil y al consejo comunal de seguridad pública, a más tardar en el mes de abril

⁶ 1) El plan comunal de desarrollo y sus programas, 2) el plan regulador comunal, 3) el presupuesto municipal anual, 4) la política de recursos humanos, 5) el plan comunal de seguridad pública.

⁷ Las comunas de mayor población son también las que, eventualmente, pueden arrojar una mayor cantidad y variedad de acciones al contar ellas con mayor presupuesto y una mayor capacidad institucional instalada.

⁸ Los nombres originales de los ámbitos han sido levemente modificados en orden del mejor entendimiento que se tiene actualmente de las acciones orientadas al desarrollo económico local.

⁹ Existen ciertas categorías de política que reciben ayuda presupuestaria considerable de parte del gobierno central, como son empleo, capacitación y emprendimiento. Esto se realiza a través de convenios de colaboración establecidos entre las municipalidades y organismos del gobierno central, materia que se analizará en las siguientes secciones.

de cada año, de su gestión anual y de la marcha general de la municipalidad. (...) La cuenta pública se efectuará mediante informe escrito, el cual deberá hacer referencia a lo menos a los siguientes contenidos: (...) b) Las acciones realizadas para el cumplimiento del plan comunal de desarrollo, así como los estados de avance de los programas de mediano y largo plazo, las metas cumplidas y los objetivos alcanzados (Art. 67 LOCM).

Para ello, una nueva investigación recolectó las cuentas públicas para el mismo año de vigencia de los planes comunales de desarrollo antes mencionados, considerando las mismas 69 comunas que en el estudio anterior (Correa, 2018). Esta comparación entre lo planificado y lo efectivamente realizado mostró que existen categorías de políticas cuya frecuencia de planificación es mayor a la de ejecución anual, y otras cuya frecuencia de ejecución anual es mayor a la de planificación. Entre las categorías cuya planificación es mayor a la ejecución se encuentran todas aquellas acciones que no necesariamente se realizan todos los años, como es la elaboración de un plan de desarrollo económico local, la creación de una oficina de desarrollo económico local, o el mejoramiento de los sistemas estadísticos y de recolección de información respecto al empleo y la empresariedad en la comuna. Por otro lado, las categorías en la cual la frecuencia de ejecución supera la de planificación tienen que ver primordialmente con todas aquellas acciones que están vinculadas a convenios de colaboración con organismos del gobierno central (FOSIS, SENCE, SERCOTEC, INDAP, SERNAC, ente otros). Esto último muestra que las políticas del gobierno central que se ejecutan a través de las municipalidades no siempre están inscritas en un contexto de planeación integral de la comuna, planeación reflejada en los planes comunales de desarrollo.

El análisis de las categorías individuales que más crecieron y decrecieron permitió observar, además, que las categorías que más crecieron estuvieron asociadas a impulsos más autónomos de los gobiernos locales en nuevos temas como son turismo, cultura o medioambiente, siempre relacionado al desarrollo económico local. A la inversa, las categorías que más cayeron su énfasis relativo estuvieron relacionadas a convenios de colaboración establecidos con organismos del gobierno central para la ejecución de programas, sobre todo en materia de empleo y capital humano, los que en el periodo estudiado fueron cerrados o cuya política dejó de implementarse a través de los gobiernos locales.

La importancia de los convenios de colaboración firmados con organismos del gobierno central en materias de desarrollo económico local se deja ver en esta última investigación pues, por un lado, son estos convenios los que determinan la ejecución de acciones que no están contempladas en los planes comunales de desarrollo y, por otro, determinan en algún grado la variación de las políticas de desarrollo económico local ejecutadas por las municipalidades en el transcurso de los ocho años estudiados.

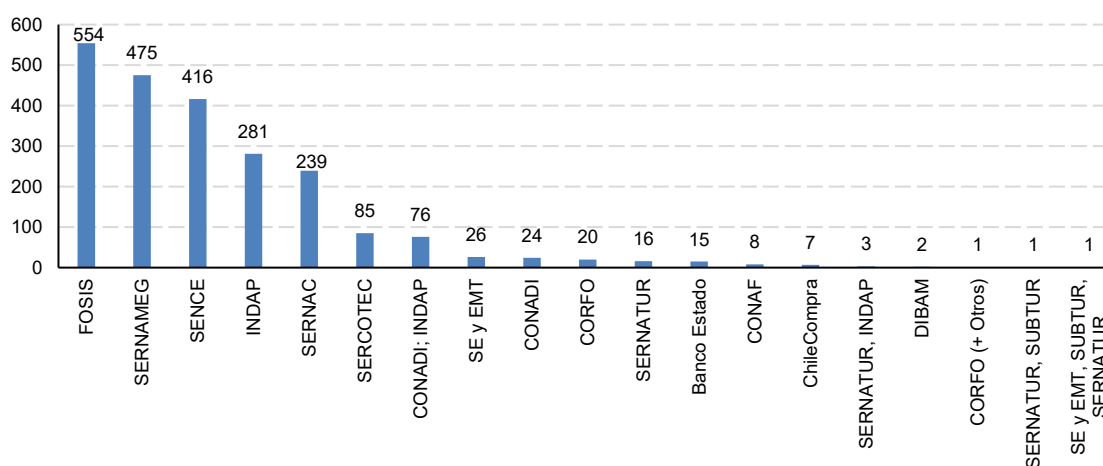
Para entender con mayor precisión cómo impactan los convenios de colaboración en la acción de apoyo al desarrollo económico local que impulsan las municipalidades se ha realizado un análisis en profundidad de estos convenios. Los principales resultados se presentan en la sección siguiente.

B. Convenios de colaboración

Dada la importancia de los convenios de colaboración firmados entre las municipalidades y los organismos del gobierno central para la evolución y las acciones orientadas al desarrollo económico local, un nuevo estudio iniciado en 2018 avanzó en la recopilación y análisis de esta información (Díaz & Correa, 2022). Con este fin, se revisaron 3.491 documentos obtenidos a través de los mecanismos que posibilita la Ley de acceso a información pública, pudiendo identificarse un total de 58 programas y proyectos que utilizan este tipo de mecanismos. Descontando los documentos firmados entre una misma municipalidad y un programa o proyecto —continuación o renovación de un convenio—, se encontró un total de 2.250 convenios de colaboración.

La revisión de los convenios mostró que el 100% de las municipalidades del país tiene vínculos con el nivel nacional en materia de promoción del desarrollo económico local. Por otro lado, se registraron 15 organismos nacionales que participan de estos convenios, con una importante concentración en cinco de ellos: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)¹⁰, el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG)¹¹, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)¹², el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)¹³ y el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)¹⁴ (gráfico 1). En conjunto, estos cinco organismos alcanzan el 87% de los convenios firmados con las municipalidades. Los otros 10 organismos, entre los cuales hay instituciones de mucha relevancia en el tema del apoyo al desarrollo productivo (como CORFO, INDAP y SERNATUR), suman un total de 285 convenios (13%). Aunque los números sean significativamente menores, es importante tener presente que este segundo conjunto de organismos permite ampliar significativamente el espectro de temas de desarrollo productivo tratados mediante convenios de colaboración entre entidades nacionales y municipalidades.

Gráfico 1
Cantidad de convenios por organismo del gobierno central, 1990-2020



Fuente: Díaz & Correa (2022).

Un organismo nacional puede tener más de un programa o proyecto desde los cuales vincularse con los gobiernos locales. Es por ello que el FOSIS cuenta con 554 convenios, habiendo solo 345 municipalidades en el país. Esto refleja la alta presencia de algunos organismos nacionales y sus programas y proyectos en el quehacer de los gobiernos locales. Respecto a los programas con mayor cantidad de convenios, ellos corresponden a: 1) Programa Familias: Subsistema de Protección Social "Seguridades y Oportunidades" - Componente "Programa de Acompañamiento Sociolaboral" de FOSIS (309), 2) Programa Fortalecimiento OMIL de SENCE (306), 3) Programa Desarrollo Local—PRODESAL—de INDAP (266), 4) Programa Mujeres Jefas de Hogar de SERNAMEG (249), 5) Programa de 4 a 7 de SERNAMEG (226), y 6) Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo de FOSIS (225).

Los convenios de colaboración también son establecidos, en ocasiones, con asociaciones de municipalidades, por ejemplo, el Plan de Trabajo de Turismo Rural de la Subsecretaría de Turismo

¹⁰ Dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

¹¹ Dependiente del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

¹² Dependiente del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

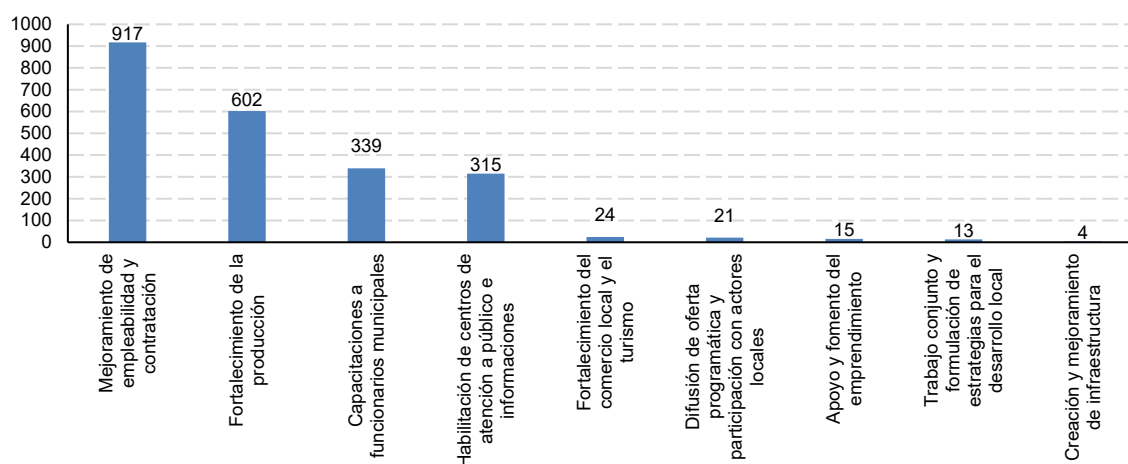
¹³ Dependiente del Ministerio de Agricultura.

¹⁴ Dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

(SUBTUR) e INDAP firmado en conjunto por tres municipalidades, o el convenio de colaboración firmado entre la Subsecretaría Economía y Empresas de Menor Tamaño, la SUBTUR, el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) y la Asociación de Municipalidades Turísticas de Chile.

Para comprender mejor las características de los convenios, se propuso una clasificación según objetivos que consideraban nueve propósitos diferenciados (gráfico 2). Se encontró que el objetivo mayoritario era el mejoramiento de la empleabilidad y la contratación (40,8%), lo que está en línea con lo encontrado en los estudios de planificación y ejecución: las políticas más frecuentes en materia de desarrollo económico local se refieren al ámbito de empleo y capital humano. El segundo objetivo en términos de frecuencia era el fortalecimiento de la producción (26,8%), lo que corresponde mayoritariamente al ámbito de emprendimiento y empresa. Otros dos objetivos tienen que ver con el ámbito de la institucionalidad: la capacitación a funcionarios municipales en materia de desarrollo económico local (15,1%) y la habilitación de centros de atención a público e informaciones (14,0%).

Gráfico 2
Cantidad de convenios por objetivo, 1990-2020



Fuente: Díaz & Correa (2022).

Entre las características formales de los convenios, se puede señalar que en la gran mayoría de ellos (83%) el organismo nacional realiza algún aporte monetario, en algunas ocasiones solicitando un cofinanciamiento de parte de la municipalidad (39,2%) y en otras no (60,8%). Si se consideran los montos totales de recursos involucrados en todos los programas y proyectos catastrados, se encuentra que los organismos nacionales aportan el 87,1% de los recursos, y los gobiernos locales el 12,9%. El monto total involucrado en los convenios catastrados ascendió a 19 mil millones de pesos en 2020³⁵ (aproximadamente 24 millones de dólares). Adicional a los recursos monetarios, es frecuente también encontrar la entrega de recursos no monetarios para la realización del programa o proyecto: equipos computacionales, softwares, entre otros. Los convenios, por lo general, también involucran la realización de capacitaciones a los funcionarios municipales (78,5%) en las materias tratadas en el convenio dentro del marco del desarrollo económico local.

³⁵ Existe una heterogeneidad en los montos y proporciones de financiamiento y cofinanciamiento dependiendo de los objetivos de cada programa, el organismo involucrado, la complejidad del convenio, el tipo de beneficiario, etc., detalles que pueden ser consultados en Díaz & Correa (2022).

La duración de estos convenios oscila entre los 2 meses y un tiempo indefinido. La mayoría de ellos (52,6%) estipula un tiempo de duración de 12 meses, yendo hasta los 36 o 48 meses en algunos casos. El 77,7% ofrece, asimismo, la posibilidad de renovación bajo ciertas cláusulas señaladas en el mismo convenio. Esto determina una posible volatilidad en la política de desarrollo económico local ejecutada a partir de estos convenios. Pues, en estos casos, la acción no depende solo de la voluntad de la municipalidad, sino también del organismo nacional. Según informaciones recopiladas en entrevistas a funcionarios municipales, se señala que estos convenios sirven para dotar de capacidad de acción a las municipalidades en un contexto de percibida escasez de recursos y margen de acción, de modo que cuando un organismo nacional ofrece la firma de un convenio de este tipo, la respuesta por parte de la municipalidad es generalmente positiva. No obstante, también se mencionan cambios en las políticas de los organismos nacionales que en ocasiones han retirado el programa o proyecto de la comuna, a veces porque los programas han cambiado a nivel nacional, y otras porque la aplicación se ha destinado a otras comunas. En estos casos, la política de desarrollo económico local manifiesta una variación que no depende de la institucionalidad local, sino nacional.

La variación en los programas nacionales que tienen su implementación a través de convenios de colaboración suscritos con las municipalidades muestra que, en caso de terminarse el programa en cuestión, la municipalidad no sigue desarrollando la política por sí misma. Esto se observa claramente en las políticas de subsidio al empleo y de empleo de emergencia implementadas durante la década del 2000, presentes en las cuentas públicas municipales revisadas del año 2007 pero no en las del año 2015 (Correa, 2018, p. 19)¹⁶.

Otra característica de estos convenios es que por lo general demandan la contratación de nuevo personal -generalmente a honorarios- para la realización de las labores de las que trata el programa o proyecto (82,8%). En la mayoría de los casos (72,2%), la municipalidad participa como encargada de contratar, y no el organismo nacional —que es el que aporta generalmente la mayor parte del financiamiento—, sirviendo este último como supervisor de la contratación y de la ejecución del programa o proyecto. Los funcionarios municipales entrevistados manifiestan que la contratación de personal que posibilita la firma de estos convenios es un apoyo importante para la labor orientada al desarrollo económico local que realiza la municipalidad. No obstante, se destaca también que por problemas administrativos a menudo la contratación de los profesionales se atrasa y que, en general, estos experimentan una condición de incertidumbre muy acentuada en cuanto a la continuidad de su labor profesional. Por otro lado, se evidencia además la tendencia de las instituciones nacionales a implementar convenios estándar (iguales para todo el país) y rígidos (con escasas posibilidades de modificación) lo que dificulta la adaptación de los mismos a las especificidades de las distintas comunas.

¹⁶ Eventualmente, lo mismo debería observarse en la categoría de capacitación con relación a la suspensión del programa +Capaz durante el último periodo del gobierno nacional.

III. ¿De qué herramientas disponen las municipalidades para impulsar el DEL y que obstáculos experimentan en estas acciones?

Para profundizar el análisis y conocer con mayor precisión las capacidades y los problemas que enfrentan las municipalidades en materia de apoyo al desarrollo económico local (y de paso ponderar la contribución realizadas a las municipalidades por los organismos nacionales mediante los convenios), se procedió a realizar un estudio a partir de una encuesta aplicada a funcionarios municipales de tres regiones del país. Esto se realizó entre noviembre de 2020 y febrero de 2021, tomando como muestra 38 municipalidades de las regiones de Coquimbo, Los Ríos y Magallanes, de las cuales se pudo recolectar un total de 29 respuestas¹⁷. La encuesta consideró 74 preguntas referentes a las acciones realizadas por las municipalidades en materia de desarrollo económico local, fuente del financiamiento para estas labores, estructura organizacional del desarrollo económico local y principales opiniones, sugerencias y preocupaciones en esta materia.

A. Estrategias y acciones para estimular el desarrollo económico local

Los funcionarios de las 29 municipalidades encuestadas señalaron que, en casi la mitad de los casos (48,3%), se cuenta con una estrategia escrita de desarrollo económico local refiriéndose, en la mayoría de las veces, a lo dispuesto en el plan comunal de desarrollo. De este modo, el plan comunal de

¹⁷ Se agradece la colaboración para la formulación de las preguntas y el diseño de la encuesta de los funcionarios de las Divisiones de Industria y Fomento de las tres regiones involucradas, cuyo aporte en todo el proceso fue fundamental. Las tres regiones donde se trabajó corresponden a aquellas seleccionadas en el convenio de colaboración CEPAL-SUBDERE. Las comunas participantes de la encuesta fueron: Andacollo, Cabo de Hornos, Canela, Combarbalá, Corral, Futrono, Illapel, La Unión, Lago Ranco, Laguna Blanca, Lanco, Los Vilos, Máfil, Mariquina, Monte Patria, Natales, Paihuano, Panguipulli, Porvenir, Primavera, Punitaqui, Punta Arenas, Río Hurtado, Río Verde, San Gregorio, Salamanca, Timaukel, Torres del Paine y Valdivia.

desarrollo puede servir como una útil guía si es que el equipo a cargo del apoyo al desarrollo económico local participa efectivamente en el proceso de planificación¹⁸.

En cuanto al contenido de las actividades de desarrollo económico local, se retomaron las categorías utilizadas en los estudios previos y se intentó profundizar el análisis de las acciones de apoyo al DEL, construyendo un orden de prioridad. Para permitir una comparación visual entre las tres regiones, se ha elaborado un diagrama que separa las acciones en tres grupos según su frecuencia: las acciones más frecuentes o “centrales”, las medianamente frecuentes o “semi periféricas”, y las menos frecuentes o “periféricas” (diagrama 1). Para cada una de las tres regiones donde se ha aplicado la encuesta, se proponen distintas categorías, debido a que cada región presenta particularidades diferenciadoras¹⁹.

Se observa, en primer lugar, que solo una categoría está presente como central en las tres regiones. Esta corresponde a la “coordinación” que agrupa acciones relacionadas con la coordinación de las tareas de apoyo al desarrollo económico local al interior de la municipalidad, la coordinación con otras unidades no específicamente dedicadas al desarrollo económico local (como cultura, medioambiente, infraestructura, género, deporte u otros), la coordinación con las empresas de la comuna y sus representantes gremiales, y la coordinación con otros organismos públicos del gobierno regional y del gobierno central. En estos últimos casos la labor de coordinación es muy importante. Pues, en un escenario de escasez de recursos, como manifiestan los funcionarios, todas las ayudas que puedan provenir desde estos otros organismos públicos es siempre muy bien valorada. Las acciones de estos organismos no se circunscriben solo a las realizadas por medio de los convenios de colaboración antes analizados, sino que en muchas ocasiones se realizan capacitaciones y se ponen a disposición ayudas e instrumentos de apoyo al desarrollo productivo directamente a la comuna, proceso en el cual el gobierno local generalmente asume el rol de difusor de esta oferta programática.

Entre las acciones que se colocan en posición central o semi periférica destacan las siguientes cuatro: empleo, urbanismo, infraestructura y capacitación.

El empleo es central en Coquimbo y Los Ríos y semi periférica en Magallanes, lo que pareciera mostrar que el tema del empleo es generalmente un asunto más propio de comunas urbanas. Esta idea se refuerza al observar las comunas que poseen convenios de colaboración con SENCE para el fortalecimiento de las oficinas municipales de intermediación laboral (OMIL). Éstas, a pesar de estar distribuidas por la gran mayoría de las comunas del país, no llegan a las comunas más rurales. La razón de esto es que las acciones de empleo están generalmente asociadas a fortalecer el empleo asalariado y no el autoempleo o el empleo a través de dependientes familiares no remunerados. El empleo asalariado, por un lado, se observa generalmente a partir de empresas que tienen un tamaño pequeño, mediano o grande (desde 10 trabajadores hacia arriba), y lo que se observa en comunas más pequeñas y rurales es que el trabajo se encuentra en forma de autoempleo campesino o rural o de familiares trabajadores no remunerados en microempresas. En los casos del empleo rural, las acciones de fortalecimiento del empleo se canalizan prioritariamente a través del apoyo al emprendimiento y a la asistencia técnica.

¹⁸ Esto no siempre ocurre. En algunas ocasiones, el plan es elaborado estrictamente por la SECPLAN con poca participación de las demás direcciones, departamentos y oficinas. En otras ocasiones, el plan se le encarga a una consultora quien, con mayor o menor grado de involucramiento del gobierno local, terminan elaborando un documento que muchas veces no es utilizado tanto por el desconocimiento de él de los funcionarios como por la desconexión que existe con las prioridades de la municipalidad y las urgencias de las comunas. En el estudio realizado sobre los planes comunales de desarrollo se observó que en la mitad de los casos estos planes son elaborados por consultoras.

¹⁹ Las acciones no están ordenadas en categorías a priori, de modo que la agrupación por categorías se realizó con un método libre dependiendo de las frecuencias de las acciones manifestadas en cada región.

Las acciones agrupadas en la categoría de urbanismo son semi periféricas en Coquimbo y Los Ríos, no encontrándose en Magallanes²⁰. Esta categoría considera acciones como la habilitación de barrios de interés especial, por ejemplo: barrios comerciales, barrios patrimoniales o turísticos; también, la coherencia de la planificación de desarrollo económico local con la zonificación comunal y el plan regulador comunal; considera también presencia de un catastro patrimonial comunal (con fines turísticos) y considera labores relacionadas al turismo, el comercio y la infraestructura habilitante.

La categoría de infraestructura es central en Magallanes y semi periférica en Coquimbo y Los Ríos. Muy relacionada a la categoría de urbanismo, destaca la presencia de infraestructura urbana para la comercialización de productos, como son ferias libres, ferias rotativas de emprendedores, ferias costumbristas o ferias artesanales. Esta categoría considera también la presencia de mercados municipales. Estas labores generalmente demandan un alto grado de coordinación con las unidades municipales encargadas de las obras y la infraestructura urbana de la comuna.

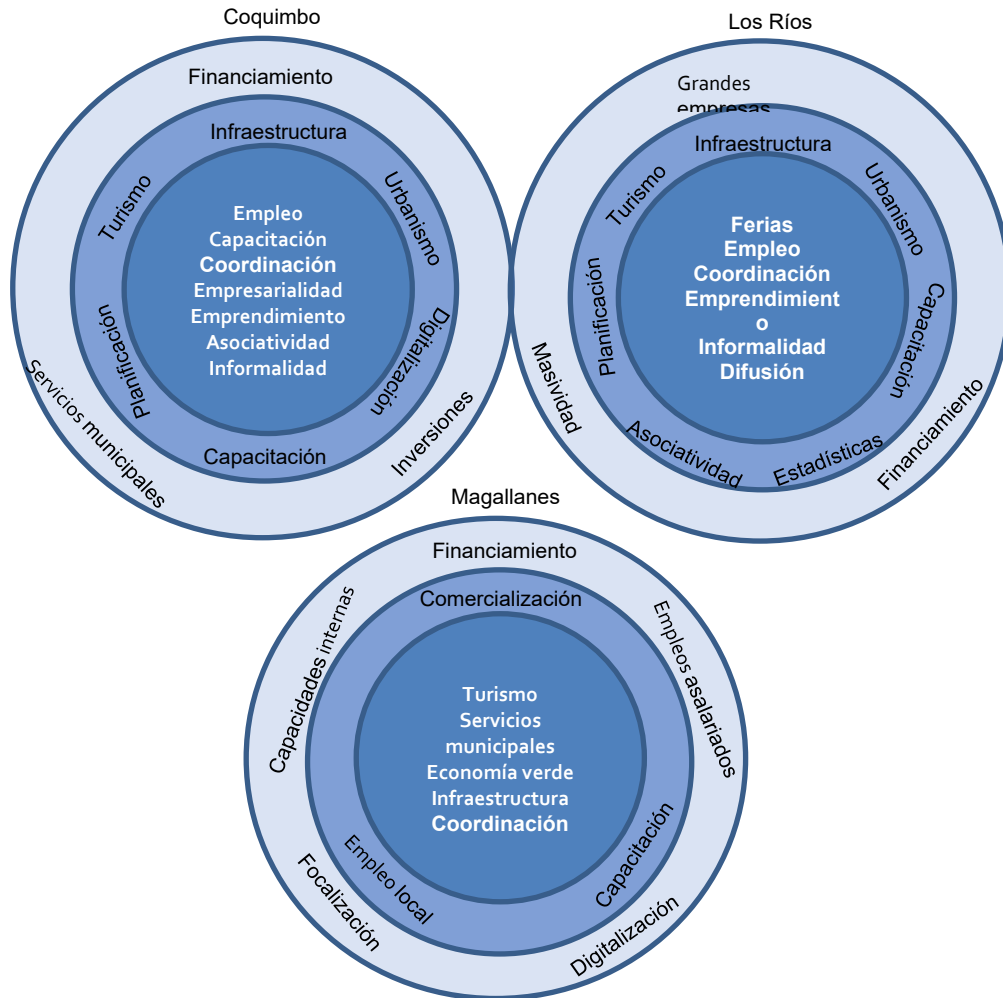
La capacitación es una categoría central en Coquimbo y semi periférica en Los Ríos y Magallanes. Esta incluye acciones destinadas a capacitación laboral para empleos remunerados, pero principalmente capacitación para el emprendimiento. Generalmente, las municipalidades no ofrecen capacitaciones directamente, sino que su labor se orienta a difundir las capacitaciones ofrecidas por los distintos organismos públicos del gobierno nacional. Cuando existen convenios de colaboración para programas específicos con estos organismos, los gobiernos locales también contribuyen orientando la capacitación a segmentos específicos de la población o a beneficiarios inscritos en las ayudas municipales, por ejemplo, en las bolsas de trabajo de las OMIL o en los planes de asistencias del FOSIS o del SERNAMEG.

Finalmente, son dos las categorías que se presentan como periférica: el financiamiento propio y la acción dirigida a las grandes empresas (diagrama 1).

²⁰ En este caso, las acciones que podrían considerarse parte de la categoría de urbanismo se encuentran dispersas en un rango amplio de frecuencias, lo que imposibilita definirla en un solo nivel de frecuencia.

Diagrama 1

Acciones centrales y periféricas en el apoyo al desarrollo económico local de municipalidades de tres regiones de Chile, 2020



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas.

B. El financiamiento de las acciones de apoyo al desarrollo económico local

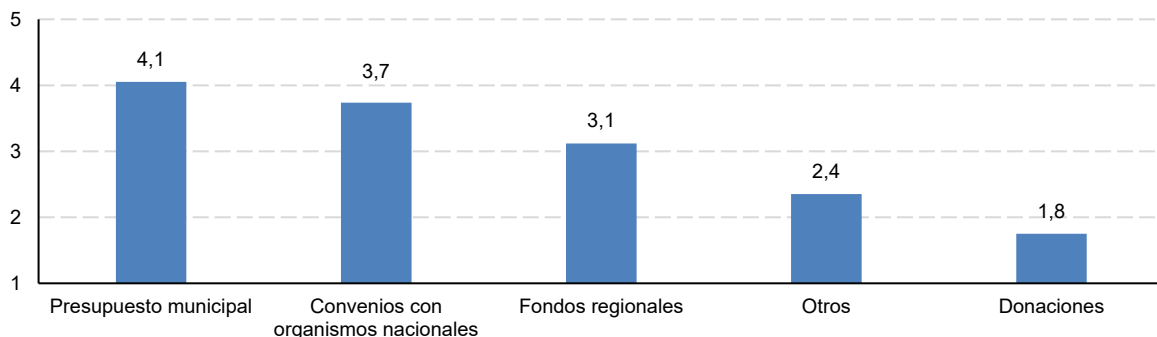
Uno de los aspectos críticos para la puesta en marcha de acciones en pro del desarrollo económico local concierne el acceso a recursos que permitan financiar estas acciones de manera adecuada y sostenida en el tiempo. Al respecto, las respuestas de los funcionarios municipales permiten establecer que los fondos municipales serían la fuente principal para el financiamiento de las acciones que efectivamente llevan a cabo; en segundo lugar, estarían los convenios de colaboración con organismos del gobierno nacional. En tercer lugar, los fondos de decisión regional —principalmente el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, y el Fondo de Desarrollo de Magallanes en el caso de esa región—. En cuarto lugar, se encontraría otras fuentes de financiamiento —como fondos concursables de organismos nacionales y programas de formación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)—. En último lugar estarían las donaciones de empresas privadas de la comuna (gráfico 3).

El financiamiento con recursos provenientes del presupuesto municipal de las acciones que apuntan a estimular el desarrollo económico local es periférico en las tres regiones, y dice relación con la limitada capacidad interna de la municipalidad de financiar acciones propias como son capacitaciones,

créditos, capital semilla, asistencia técnica, subsidios productivos, entre otros. La frecuencia con que se encuentra que una municipalidad puede realizar estas acciones es bajo. Las pocas municipalidades que sí financian algunas acciones propias son generalmente las más grandes, más dotadas de recursos presupuestarios con los cuales complementar los programas de los organismos nacionales. Esto se expresa también en las opiniones manifestadas por los funcionarios municipales. Algunos de los comentarios recopilados en la encuesta señalaban que: *“el Municipio cuenta con escaso personal y recursos propios para gestionar actividades de fomento productivo”, “habida cuenta de la escasez general de funcionarios, y particularmente de profesionales o técnicos en la materia, el desarrollo en materia de fomento productivo ha sido difícil”, “en la mayoría de las oficinas existe solo una persona realizando las labores, dificultando el poder realizar mayor gestión en beneficio del crecimiento del territorio”*. Las respuestas a las preguntas sobre acciones desarrolladas con recursos propios parecen hacer de ésta una opinión compartida entre los funcionarios encuestados.

Gráfico 3

Jerarquía de importancia de fuentes de financiamiento para labores de apoyo al desarrollo económico local, 2020



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas.

Nota: La pregunta se realizó a las 20 municipalidades de Coquimbo y Magallanes que contestaron en base a un orden de jerarquía entre 1 y 5, donde 5 es la fuente de financiamiento más importante y 1 la menos importante. El valor mostrado es el promedio de los valores individuales.

El rol de los convenios de colaboración como herramienta para el financiamiento de las actividades DEL ocupa el segundo lugar, en las regiones analizadas que contestaron a esta pregunta. Como se mencionó en el capítulo anterior, el 83% de los convenios analizados contempla la transferencia de recurso. Cabe destacar, sin embargo, que la cantidad global que estos movilizan es relativamente pequeña.

La posición periférica de la categoría de grandes empresas dice relación, por su parte, con la imposibilidad que han manifestado algunos funcionarios para trabajar con las grandes empresas presentes en las comunas. Este trabajo generalmente se espera que se realice desde la categoría del empleo. Solo pocas municipalidades manifiestan que han podido realizar convenios de colaboración con grandes empresas para gestionar empleo para los trabajadores de la comuna. Esto pareciera ser importante pues, cuando existen grandes empresas instaladas en la comuna, es señal de que la comuna posiblemente forma parte de un territorio funcional, es decir, que los trabajadores de las empresas de la comuna no necesariamente viven en la comuna. Lo que intenta hacer la municipalidad, en este caso, es que en presencia de desempleo o empleos de bajos salarios en la comuna, estos puestos de trabajo puedan ser ocupados por los habitantes de la misma comuna donde se instala la empresa, y no por trabajadores de otras comunas aledañas dentro del mismo territorio funcional. Esta colaboración, según manifiestan los funcionarios, sucede en contadas ocasiones, ya que las empresas grandes prefieren no involucrarse con la municipalidad, gestionando los empleos como mejor les parece sin considerar la política comunal en este asunto. En los casos

más exitosos, los convenios establecidos con las empresas grandes han permitido que la empresa encargue a la OMIL la derivación de posibles candidatos para suplir puestos de trabajo, en vez de que la misma empresa haga la convocatoria de forma independiente. De esta manera, la ocupación representa una suerte de culminación de un proceso que en muchos casos inicia con intentos de reinserción laboral de adultos mayores, exconvictos, población en situación de vulnerabilidad social o de urgente necesidad de generación de ingresos.

Las fuentes de financiamiento incluidas en “otros” y en donaciones corresponden a una variedad de fuentes externas. En “otros” se mencionan los fondos concursables de la SUBDERE, así como la Academia de Capacitación Regional y Comunal de la SUBDERE²¹. En las donaciones, municipalidades de Coquimbo mencionan lo otorgado por empresas grandes asentadas en la comuna, especialmente vinculadas al sector minera²².

C. Organización interna

Un tercer aspecto importante de la actividad de las municipalidades en la promoción del desarrollo económico local que la encuesta a los funcionarios permitió profundizar concierne la modalidad de organización que las municipalidades adoptaron para realizar esta labor. En el diagrama 2 se observan las oficinas de las regiones de Coquimbo (panel A), Los Ríos (panel B) y Magallanes (panel C)²³.

Lo primero que se observa es una gran heterogeneidad en la composición de oficinas. Las oficinas relacionadas al desarrollo económico local tienen distintos focos, especificidad y nombre. Se repiten las oficinas OMIL, SERNAC, PRODESAL, PDTI (en ocasiones nombrado junto a PRODESAL), MTJH (también llamada oficina de la mujer)²⁴, fomento productivo, turismo, minería, desarrollo rural, asuntos indígenas y cultura. También se mencionan las oficinas de rentas y patentes, pues son quienes llevan las estadísticas de la base empresarial comunal y aprueban los funcionamientos de las organizaciones productivas, así como también la oficina de adquisiciones, que en ocasiones funciona en convenio con ChileCompra y permite vincular la base empresarial local a las compras públicas. Existen también otras oficinas creadas *ad-hoc* por cada municipalidad, para temas específicos y con distintos nombres. Entre ellas se cuentan una oficina de desarrollo local, una de atención a microempresarios, una de cooperación técnica, un instituto de desarrollo humano, una corporación municipal de turismo, una oficina de “proempleo”²⁵, una de programas territoriales, una de Servicio País, una PRODAC²⁶, una OTEC municipal, una oficina de desarrollo económico, emprendimiento y empresa, una de medioambiente.

Las oficinas creadas dependen en primer lugar del contexto socioeconómico de la comuna. Por ejemplo, solo tienen oficinas de minería las comunas donde existe la actividad minera. Y lo mismo sucede con todas las demás oficinas: turismo, asuntos indígenas, etc. Incluso la oficina OMIL solo existe en comunas con un componente importante de empleo asalariado, más que de autoempleo²⁷. De este modo, un primer elemento a destacar es que no todas las municipalidades necesitan contar con todas

²¹ Los cursos de formación gestionados por la Academia han considerado en años recientes la temática DEL. Aun así, su labor considera un amplio espectro temático, por lo que el esfuerzo que esta entidad puede brindar al desarrollo económico local, desde un punto de vista de recursos y de cupos ofrecidos, es bastante limitado.

²² Respecto a las donaciones de grandes empresas, el tema debiera ser apreciado con cautela debido a las recientes irregularidades encontradas en algunas municipalidades del país asociadas a este tipo de donaciones, sobre todo cuando provienen de empresas que requieren de aprobaciones de evaluaciones de impacto ambiental por parte de la municipalidad.

²³ Los nombres de las comunas han sido omitidos pues lo que interesa es el panorama general de la organización, más que la puntualización en cada comuna particular.

²⁴ Programa Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar del SERNAMEG.

²⁵ Proempleo fue un programa del gobierno nacional discontinuado a fines de los años 2000.

²⁶ Programa Municipal Agrícola.

²⁷ Esto sucede porque el programa FOMIL del SENCE orienta su trabajo a colocaciones en ocupaciones de empleo asalariado, más que a la generación de empleo por cuenta propia o de emprendimientos.

las oficinas, pues en cada comuna se definen las oficinas de desarrollo económico local y sus labores de acuerdo con el propio contexto socioeconómico de la comuna.

El segundo elemento observado corresponde a la jerarquía y la dependencia de las oficinas. Se observa que 16 de las 29 comunas que han contestado a esta pregunta presentan algún nivel de jerarquía adicional al que típicamente se establece entre la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) y las oficinas temáticas en este ámbito. Estos niveles intermedios, en varios casos, están constituidos por “departamentos”, variando el nombre de ellos según las oficinas que agrupen. Cuando existen un Departamento de Desarrollo Económico Local (DEDEL), de este nivel intermedio suelen depender las oficinas: OMIL, PRODESAL, turismo, etc.

Un tercer elemento que se observa es que, en varias municipalidades, las labores de desarrollo económico local están alojadas en una dirección distinta a la DIDECO. Esta otra dirección toma diferentes nombres: Dirección de Desarrollo Económico Local (DIDEL), Dirección de Fomento Productivo, Dirección de Desarrollo Local, Dirección de Fomento y Turismo, etc. Cuando esto sucede, las oficinas y departamentos antes mencionados se agrupan mayoritariamente en esta nueva dirección.

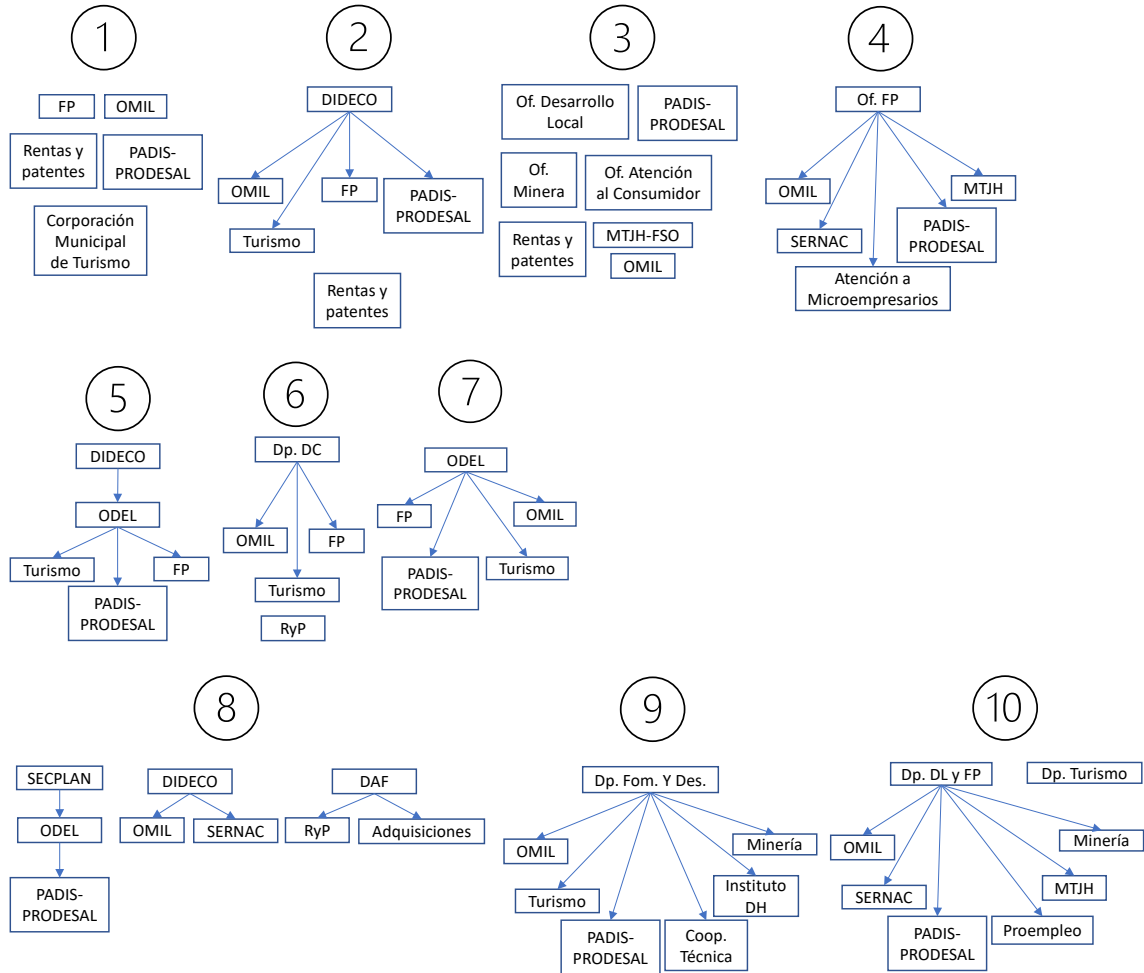
Un cuarto elemento por observar es la heterogeneidad o diversidad no solo del tipo de oficinas existentes en cada municipalidad, sino también de la complejidad de los esquemas. Por ejemplo, es notoria la mayor simplicidad de la organización en la Región de Magallanes, donde tres municipalidades mencionan que las labores de desarrollo económico local las ejerce directamente el director o directora de la DIDECO, sin contar con oficinas o departamentos especializados. Esto se da fundamentalmente en comunas con baja población, donde ejercen su labor municipalidades con menos dotación de personal, donde cada funcionario ejerce diferentes roles que en municipalidades más complejas están separadas en diferentes personas y oficinas. Los esquemas más complejos se observan cuando existe una Dirección de Desarrollo Económico Local (DIDEL) —o el nombre que tome— y que cuenta con varios departamentos, los que a su vez cuentan con oficinas temáticas.

A partir de la información anterior es posible establecer una relación entre el tamaño de la comuna y la complejidad de la organización de la municipalidad respectiva: cuanto mayor es el número de habitantes de una comuna, tanto más probable es que la municipalidad alcance mayores niveles de complejidad. Esto tiene también una implicancia dinámica: en la medida en que una comuna crece, es muy probable que la complejidad de la municipalidad respectiva se incremente.

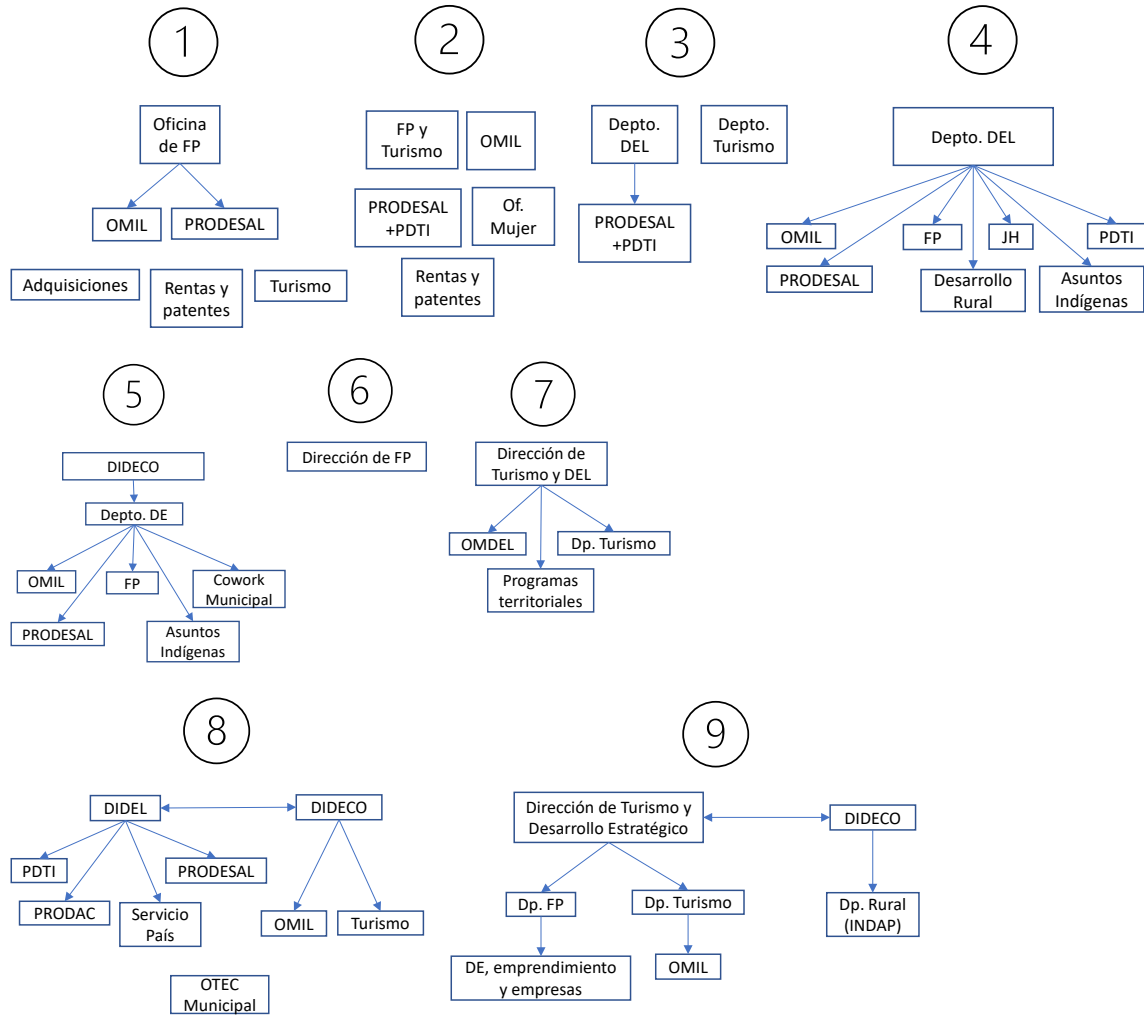
Un primer nivel de complejidad se observa en el diagrama 3 cuando las labores de desarrollo económico local las realiza directamente el director o directora de la DIDECO. En estos casos, las labores son básicamente de difusión de la oferta programática del gobierno nacional. En un segundo nivel de complejidad, la DIDECO organiza oficinas internas, dependientes directamente del director o directora de la DIDECO, y cuyas temáticas generalmente tienen relación con convenios de colaboración que pueden suscribirse con los organismos nacionales. Un tercer nivel de complejidad sucede cuando las oficinas ya creadas (empleo, agricultura, fomento productivo, etc.) son coordinadas por un Departamento de Desarrollo Económico Local (DEDEL). En este caso, dentro de la DIDECO conviven el DEDEL y otros departamentos como pueden ser el departamento de desarrollo social o de desarrollo comunitario. Un cuarto nivel de complejidad puede darse cuando el DEDEL pasa a conformar una Dirección de Desarrollo Económico Local (DIDEL) aparte. De esta Dirección, dependen ahora dos o más departamentos que pueden ser de empleo y capacitación, de fomento productivo, o de asuntos agrícolas y rurales, y cada departamento tiene a su carga una o más oficinas.

Diagrama 2
Organigramas de las oficinas relacionadas al desarrollo económico local en tres regiones de Chile, 2020

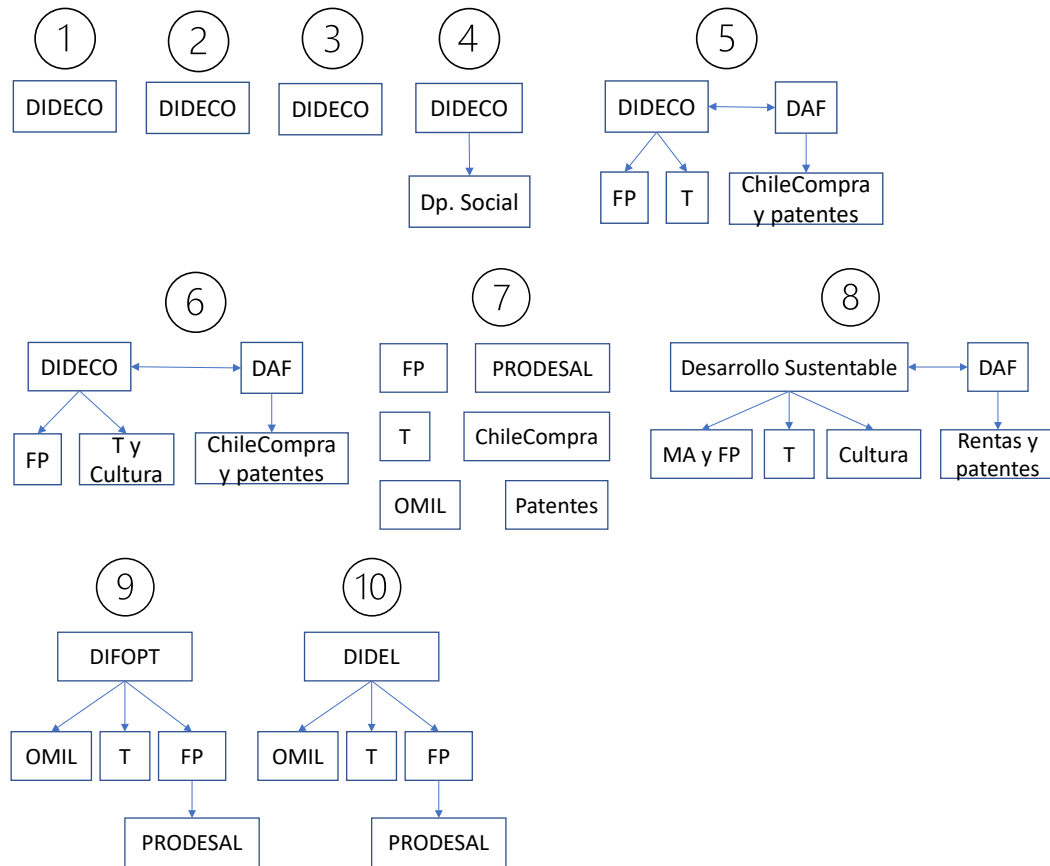
A. Coquimbo



B. Los Ríos



C. Magallanes

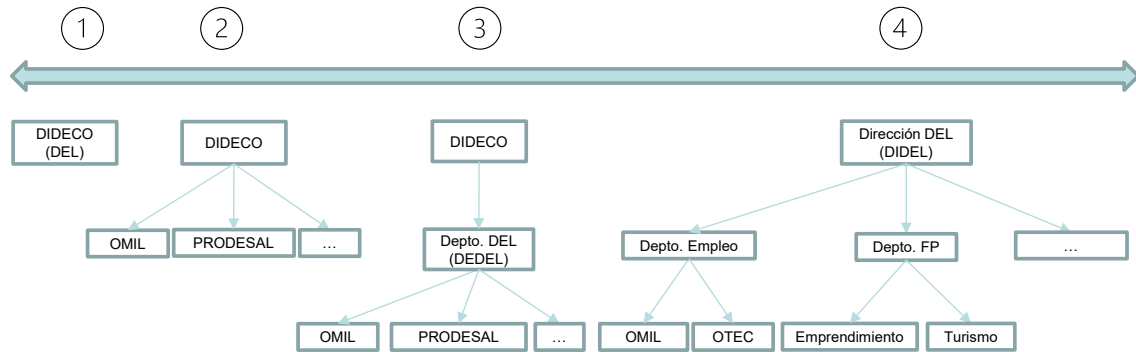


Fuente: Elaboración propia en base a encuestas.

Entre los cuatro niveles de complejidad descritos hay transiciones y caminos a medio andar. Como se observa en los organigramas descritos con anterioridad, hay situaciones, por ejemplo, en que existe una DIDEL pero a su cargo tiene solo oficinas: aún no se han creado los departamentos intermedios; esta sería una situación intermedia entre el tercer y cuarto nivel de complejidad. También puede suceder que dentro de la DIDECO se cree un DEDEL pero sin oficinas a su cargo. Esto sería una situación intermedia entre el segundo y el tercer nivel de complejidad.

Una precisión final y adicional debe hacerse respecto a la complejidad de los organigramas actualmente existentes. Esta complejidad solo depende de las necesidades de la comuna y las municipalidades, y en ningún caso una mayor complejidad representa una situación "mejor" respecto a una menor complejidad. Una situación solo es mejor si la organización interna permite satisfacer de mejor manera las necesidades integrales de la comuna, lo que a veces supondrá complejizar la organización, pero en otras ocasiones incluso puede suponer simplificarla. Lo complejo no siempre es sinónimo de lo mejor, y dependerá del contexto de cada comuna y las necesidades reales de cada gobierno local.

Diagrama 3
Síntesis de complejidad del organigrama en desarrollo económico local en municipalidades de Chile



Fuente: Elaboración propia.

IV. ¿Cómo fortalecer la acción de las municipalidades en pro del desarrollo económico local? Propuestas para un plan de fortalecimiento

El fortalecimiento de las municipalidades es un proceso de largo plazo, para el cual concurren actores de los distintos niveles de gobierno (en particular el gobierno regional y las entidades nacionales de apoyo al desarrollo productivo) y que abarca una amplia gama de factores.

Los análisis sintetizados en la sección anterior han permitido focalizar la atención en dos temas centrales: la organización de las municipalidades y el financiamiento de las acciones de promoción del desarrollo económico local. La lista, sin embargo, no es exhaustiva y en los encuentros con los actores locales y regionales se ha ampliado, identificándose, entre otros, temas relacionados con la gestión municipal y con el grado de preparación de los funcionarios encargados del desarrollo económico local.

Partiendo de estos elementos la CEPAL y la SUBDERE han elaborado una propuesta de **Plan de Fortalecimiento de las oficinas comunales de fomento productivo** que incluye propuestas concretas en los siguientes ámbitos:

- i) Sugerencias para la mejora de la organización municipal en materia de apoyo al DEL.
- ii) Lineamientos para el diseño de estrategias DEL con enfoque multinivel.
- iii) Programa para el reforzamiento de la planta orgánica municipal.
- iv) Propuestas de formación de los funcionarios.

A. Plan de Fortalecimiento Municipal: mejora de la organización municipal en materia de apoyo al DEL

Debido a la gran diversidad de estructuras organizacionales, los gobiernos regionales y los organismos nacionales tienen frecuentemente problemas para entender lo que sucede y cómo opera el nivel local, dada su diversidad. En el esfuerzo por entender mejor el nivel local y encontrar puntos de comparación, podría ser útil emprender un camino hacia la adopción de modelos organizacionales más homogéneos que reduzcan la heterogeneidad. Un ejemplo de homogeneidad organizacional es el que plantea la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), la que mandata la creación de una cantidad mínima de direcciones, asignándole funciones específicas a cada una. De esta manera la Ley plantea mínimos comunes denominadores, que permiten a los demás niveles de gobierno entender de mejor manera el funcionamiento de los gobiernos locales. No obstante, hay que reconocer que la flexibilidad en la organización es clave para que cada gobierno local cree los departamentos u oficinas que estime conveniente, dependiendo de sus prioridades y capacidades, lo cual inevitablemente genera respuestas diferenciadas, como ocurre en la actualidad.

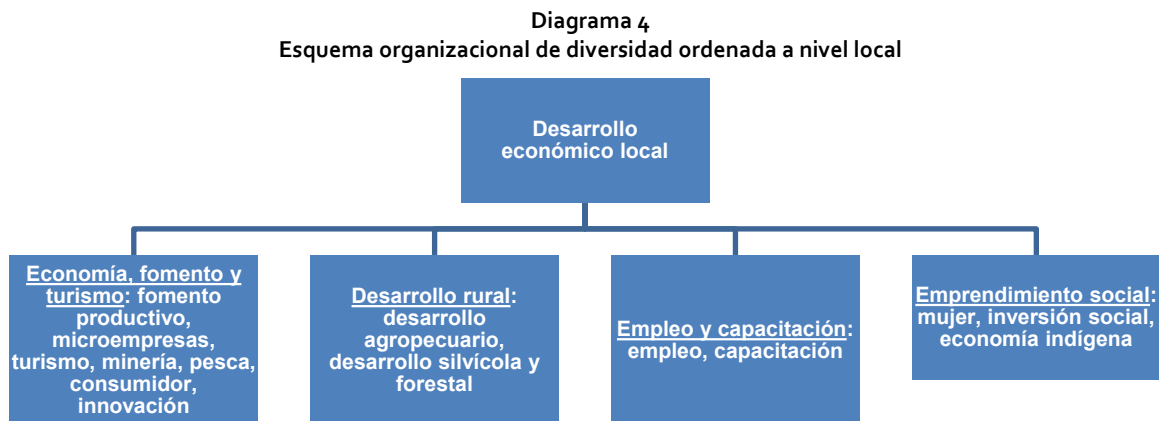
El punto de equilibrio entre estas dos tendencias podría ser la búsqueda de una "heterogeneidad ordenada". Una heterogeneidad "desordenada" ocurriría cuando cada municipalidad define su propia estructura organizacional interna sin tener en consideración las estructuras de otras municipalidades o de los demás niveles de gobierno (regional y nacional), definiendo para ello distintos departamentos y oficinas sin una visión conjunta sobre el desarrollo económico local a nivel regional o nacional. Cuando esto ocurre, el diálogo y la colaboración entre el nivel local y los niveles regionales y nacionales se dificulta, estos últimos se ven obligados a invertir tiempo y recursos para comprender las dinámicas locales y la comparabilidad de las experiencias municipales resulta mucho más restringida. Por otro lado, una heterogeneidad "ordenada" puede lograrse cuando, aun existiendo la libertad para que cada municipalidad decida y defina su propia estructura interna en términos de departamentos, oficinas o direcciones, existe una "plantilla" básica desde donde elegir lo que se requiera y se pueda sustentar en términos organizacionales. En el caso de una heterogeneidad o diversidad ordenada se podría recomendar que, por ejemplo, en el caso de existir una Dirección o un Departamento de Desarrollo Económico Local, este contara con una organización interna propuesta, desde la cual la misma municipalidad pudiera decidir qué oficinas implementar y cuáles no, dependiendo del contexto socioeconómico de la comuna, y de las prioridades y capacidades en términos de recursos. En el caso de existir una diversidad ordenada, las municipalidades sabrían con quién dialogar en otras municipalidades para desarrollar acciones colectivas, y tanto los gobiernos regionales como los organismos nacionales podrían planificar mucho mejor su llegada hacia el nivel local, sin tener que imponer la presencia de oficinas dependientes de programas gubernamentales como sucede en la actualidad.

Un ejemplo de diversidad ordenada en el ámbito del desarrollo productivo a nivel local es lo que se esquematiza en el diagrama 4. Este esquema se basa en la investigación desarrollada por Correa, Dini y Letelier (2022), quienes encuentran que, a nivel nacional, el 98,1% de las transferencias directas de recursos públicos en temas de desarrollo productivo desde el gobierno central se lleva a cabo desde cuatro ministerios²⁸: el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (39,9%), el Ministerio de Agricultura (23,6%), el Ministerio del Trabajo y Previsión Social (23,2%) y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (11,4%). A nivel nacional, son estos cuatro ministerios los que concentran las labores de apoyo al desarrollo productivo. De modo que, una organización a nivel municipal que siga el principio de una "diversidad ordenada" tendría que replicar, en algún sentido, esta organización, de modo que cada ministerio pueda tener un interlocutor válido y conocido a nivel local con el cual relacionarse para

²⁸ Al 2021 Chile cuenta con 24 ministerios.

la formulación, validación y ejecución de las políticas. Sin esta interlocución, las políticas del gobierno central probablemente seguirán considerando al nivel local como meros receptores de programas públicos, en vez de considerar a las municipalidades como co-diseñadores y co-ejecutores de la política.

La forma organizacional que se expone en el diagrama 4 propone que, de existir un Departamento de Desarrollo Económico Local (DEDEL), este se organice teniendo la posibilidad de definir la creación de oficinas en cuatro ámbitos sectoriales. La existencia de cada una de estas cuatro oficinas dependerá, finalmente de las características de la comuna y las capacidades de la municipalidad²⁹. Estas cuatro oficinas se organizan según los ministerios nacionales que intervienen de forma principal en la política de desarrollo productivo: 1) Oficina de Economía, Fomento y Turismo, 2) Oficina de Desarrollo Rural, 3) Oficina de Empleo y Capacitación, y/o 4) Oficina de Emprendimiento Social. Cada una de estas oficinas puede tener a cargo las materias que se detallan en el diagrama 4.



Fuente: Elaboración propia.

En el caso que una municipalidad decidiera crear una Dirección de Desarrollo Económico Local (DIDEL), esta Dirección podría tener la posibilidad de crear cuatro -o menos- departamentos según el diagrama 4: 1) Departamento de Economía, Fomento y Turismo, 2) Departamento de Desarrollo Rural, 3) Departamento de Empleo y Capacitación, y/o 4) Departamento de Emprendimiento Social. En cada uno de estos cuatro departamentos, a su vez, podrían crearse las oficinas que se estimaran convenientes de acuerdo con las temáticas listadas en el diagrama 4. Por ejemplo, en el caso de conformar un Departamento de Economía, Fomento y Turismo, pudieran crearse: 1) Oficina de Fomento Productivo, 2) Oficina de Microempresas, 3) Oficina de Turismo, 4) Oficina de Minería, 5) Oficina de Pesca, 6) Oficina del Consumidor, y/o 6) Oficina de Innovación³⁰. Nuevamente, no se trata de que cada municipalidad de cabida a todos los cuatro departamentos propuestos, ni a todas las oficinas dentro de cada uno de los departamentos. Se trata, más bien, de que conforme su propia organización interna dependiendo de su contexto, prioridades y recursos, siguiendo un ordenamiento básico que facilite el diálogo entre municipalidades y los demás niveles de gobierno.

²⁹ Por ejemplo, en una comuna urbana no tiene mucho sentido tener una oficina de desarrollo rural.

³⁰ Cada una de estas oficinas obedece a las materias que, respectivamente, abordan los siguientes organismos nacionales: CORFO, SERCOTEC, SERNATUR, Subsecretaría de Minería, SERNAPESCA, SERNAC, y Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Conocimiento. Esta correspondencia permitiría ordenar mejor la relación entre estos organismos del gobierno nacional y los gobiernos locales.

En la creación de estas oficinas o departamentos, no se requiere necesariamente contratar más funcionarios para que se dediquen a la supervisión de las oficinas existentes. El tránsito desde una “diversidad desordenada” a una “diversidad ordenada” aspira, más bien, a designar coordinadores de los departamentos u oficinas antes mencionados, que bien pueden ser los mismos profesionales contratados a través de los convenios de colaboración, o bien otros funcionarios municipales. Lo importante es que la agrupación de temáticas refleje las agrupaciones de organismos y programas que ocurren en el gobierno nacional, de modo que las políticas puedan conversar más fácilmente entre el nivel nacional, regional, y local.

En el caso de las oficinas que crecientemente se relacionan con desarrollo económico local, pero que no son directamente desarrollo económico local (como medioambiente, patrimonio, cultura, entre otros), deberían considerarse estrechos vínculos de coordinación interna, lo que pareciera no ser un problema en vista de lo manifestado por los funcionarios en la encuesta (diagrama 1). Ejemplos de este tipo de oficinas son: cultura (generalmente adscrita a desarrollo social o comunitario), medioambiente (generalmente adscrita a aseo y ornato), rentas y patentes (generalmente adscrita a administración y finanzas), infraestructura (generalmente adscrita a obras municipales), entre otras.

Condición necesaria para que pueda existir una coordinación con otras oficinas que se relacionan tangencialmente con el desarrollo económico local es, sin embargo, que existan las labores de apoyo al desarrollo económico local al interior de la municipalidad. Esta presencia y la magnitud del trabajo ejecutado dependerá tanto de las prioridades del gobierno local respecto a esta materia, como de su capacidad para mantener funcionarios y destinar recursos físicos y financieros a estas labores.

B. Plan de fortalecimiento municipal: lineamientos para el diseño de estrategias DEL con enfoque multinivel

Adicional a lo que cada municipalidad pueda hacer para apoyar el desarrollo económico local, y lo que los organismos nacionales hacen para fortalecer la institucionalidad municipal a través de los programas que establecen convenios de colaboración, un nuevo actor viene a sumarse a estos esfuerzos a partir de la reforma a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR): los Gobiernos Regionales.

De esta manera, la LOCGAR reconoce explícitamente que las labores de promoción del desarrollo económico local deben ser realizadas, simultáneamente, por actores del sector público que operan en distintos niveles. Con eso se define un escenario nuevo que plantea desafíos inéditos en cuanto a coordinación. Dicho de otra manera, el nuevo marco legislativo crea las condiciones para una superposición de funciones entre los órganos de apoyo al desarrollo productivo pertenecientes a los distintos niveles geográficos y de poder e indica algunos caminos para promover una coordinación que garantice complementariedad y sinergias, evitando conflictos y duplicaciones.

En lo que respecta al rol de los gobiernos regionales para el desarrollo de las oficinas comunales de fomento productivo, esta ley establece que:

[E]n materia de fomento de las actividades productivas, corresponderá al *gobierno regional*: (...) e) **Promover y apoyar, en coordinación con los municipios, mediante la suscripción de convenios, la implementación de oficinas comunales de fomento productivo e innovación para la competitividad;** (...) (Art. 18) [énfasis propios].

A partir del inciso anterior, son cinco los elementos principales que podrían considerarse para el análisis:

- i) *Promover y apoyar*: a diferencia de incisos anteriores de este artículo, que mandatan el establecimiento de medidas, este artículo designa la acción como de *promoción y apoyo*, lo que da cuenta de la intención de que la prioridad en el actuar quede situada en los gobiernos locales, sirviendo el gobierno regional como un promotor y apoyador en esta materia. No se mandata a los gobiernos regionales a *establecer* oficinas, sino a *promover y apoyar* los esfuerzos de instalación.
- ii) *En coordinación con los municipios*: debido a que la ley establece la existencia de “municipalidades”, no de “municipios”, se puede subentender que se refiere a la coordinación con las municipalidades del país. Este inciso establece entonces una *coordinación multinivel formal* entre el nivel regional y el nivel local, legitimando así la necesidad de coordinación multinivel.
- iii) *Mediante la suscripción de convenios*: los convenios más frecuentemente suscritos entre organismos del sector público son convenios de colaboración, convenios de transferencia de recursos, o convenios de programación. Los convenios de programación han sido hasta ahora reservados para grandes proyectos de infraestructura, sobre todo en el área de salud. Los convenios de transferencia de recursos se establecen, generalmente, para desarrollar programas o instrumentos con recursos de otro organismo público, donde el foco central del convenio es la provisión de financiamiento. Finalmente, los convenios de colaboración, que se analizaron detenidamente en la sección 2.2 de este documento, son los más utilizados en la coordinación multinivel entre el nivel local y el nivel nacional, especialmente en las materias de desarrollo económico local. El objetivo central de estos convenios, como muestra Díaz & Correa (2022), es el apoyo para la realización de ciertas labores, considerando para ellas una multiplicidad de factores entre los que se cuentan la provisión de recursos monetarios y no monetarios, así como la supervisión y la asistencia en contenidos programáticos. La mención de la LOCGAR a los convenios muestra que la utilización de convenios como mecanismos formales de coordinación multinivel son un medio aceptado y meritorio.
- iv) *Oficinas comunales*: se trata específicamente de oficinas *comunales*, no regionales, provinciales, o intercomunales, de modo que existe una especificidad anclada a la comuna y al gobierno local de la comuna (municipalidad). Esto no quita el hecho de que estas oficinas *comunales* puedan desarrollar su trabajo en colaboración y coordinación con otras oficinas comunales de la misma región, lo que es especialmente relevante en situaciones donde las comunas son parte de territorios funcionales³¹. Sin embargo, la aplicación de planes mancomunados con otras comunas no anula la naturaleza *comunal* de estas oficinas. Más allá de la ley, el carácter comunal de estas oficinas tiene sentido si se recuerda que toda la política local está hecha desde el nivel comunal, partiendo por los planes comunales de desarrollo, hasta la suscripción de los convenios de colaboración entre municipalidades y otros niveles de gobierno. En este sentido, estas oficinas comunales deberían, al menos, estar orientadas según la política local definida

³¹ Los territorios funcionales se definen como áreas que conforman un *sistema* de algún tipo, y cuyas fronteras, en términos físicos, están más claramente delimitadas, abarcando un conjunto determinado de unidades espaciales más pequeñas (comunidades). Una comuna puede ser parte de un territorio funcional en empleo cuando, por ejemplo, una proporción importante de sus habitantes trabaja en otra comuna, o cuando una proporción importante de sus trabajadores habitan en otra comuna. Otro ejemplo de territorio funcional es aquel que se constituye alrededor de una cadena productiva. Un ejemplo paradigmático es el de cadenas productivas en el sector turístico. En este caso se suele hablar de circuitos turísticos para significar a un conjunto de servicios complementarios e interconectados que se despliegan en un territorio que puede abarcar distintas comunas. Otro ejemplo es el de los territorios funcionales que se generan alrededor de cadenas productivas integradas por el flujo de materias primas e insumos intermedios, como ocurre en sectores como acuicultura, ganadería, pesca, agricultura, minería, etc. Estos últimos territorios funcionales suelen tener una escala mayor, en comparación a los territorios funcionales definidos según el empleo.

por el gobierno local, sin perjuicio de las alianzas y colaboraciones que desde cada municipalidad se logre realizar con otras municipalidades aledañas.

- v) *Fomento productivo e innovación para la competitividad*: las oficinas están propuestas en la temática de fomento productivo e innovación para la competitividad, diferenciando este tipo de innovación de lo que es la innovación social³². La categoría de fomento productivo e innovación agrupa generalmente las áreas de trabajo que a nivel nacional están ubicadas principalmente en el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, en el Ministerio de Agricultura (fomento productivo e inversión en zonas rurales) y en ciertas áreas del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (fomento productivo e innovación en segmentos de bajos recursos). La categoría más amplia de *desarrollo económico local* considera también las labores en las materias de empleo y capacitación, las que a nivel nacional están alojadas en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Uno de los elementos en donde es posible expandir y mejorar la ley corresponde a este punto, en tanto las municipalidades realizan labores no solo en fomento productivo e innovación, sino también en empleo y capacitación (como mandata la LOCM). Para tener en cuenta de estas áreas de actividad, el ámbito de acción de las oficinas comunales de fomento productivo especificado por la ley debería estar identificado mediante la definición más general de desarrollo económico local que, además de fomento productivo e innovación, incluye también a empleo y capacitación. Finalmente, debe decirse que la innovación que se aborda desde el nivel local tiene generalmente el carácter de *aplicación* de innovaciones ya realizadas y probadas en otros lugares, más que el carácter de *generación* de innovaciones. La generación de innovación corresponde a una labor que, al requerir importantes economías de escala —sobre todo la innovación de base científica—, está radicada más bien en los niveles regional y nacional, pues es en estos niveles donde existen los centros científicos y tecnológicos más capacitados para apoyar la innovación³³.

Para cumplir con la promoción y apoyo a estas oficinas, los gobiernos regionales requieren una visión política de la región que considere no solo la ejecución de sus propios esfuerzos, sino también la concurrencia de los gobiernos locales de la región. De modo que el desarrollo económico regional comprende también el desarrollo económico local. En otras palabras, no es posible el desarrollo económico regional sin el desarrollo económico local³⁴.

Armonización de planes comunales y estrategias regionales

En primer lugar, esta consideración requiere que las estrategias regionales de desarrollo —cuya existencia se reconoce en el art. 20 de la LOCGAR³⁵ sean formuladas y armonizadas con los diversos

³² La innovación social se define como aquella que da respuesta de forma novedosa a problemas sociales, sin importar si se trata de soluciones que tienen o no un aprovechamiento productivo.

³³ Esto, sin perjuicio de que puedan darse excepciones. Lo que se plantea es más bien la regla y la orientación general que debiera tener la política.

³⁴ Esta aseveración es lógica, en tanto una región no puede desarrollarse sin que al menos una de sus localidades se desarrolle. Si ninguna localidad de la región se desarrolla, es entonces evidente que no ha existido desarrollo económico regional.

³⁵ La LOCGAR reconoce la existencia de una "estrategia regional de desarrollo" (arts. 16, 17, 20). Sin embargo, a diferencia de la LOCM con respecto a los planes comunales de desarrollo, la LOCGAR no señala las materias que debe contener tal estrategia regional de desarrollo, ni si ésta debe ser sometida a la aprobación de alguna instancia, ni la duración de la misma. Estas omisiones conllevan confusiones y prácticas reñidas con el espíritu de la ley. En primer lugar, de la LOCGAR no se interpreta que sea obligación de un gobierno regional la elaboración y publicación escrita de un documento denominado Estrategia Regional de Desarrollo, a pesar de que en el pasado la totalidad de las anteriores intendencias regionales así lo han hecho. En segundo lugar, no se establece el contenido de tal estrategia, por ejemplo, si ella establece solo grandes líneas genéricas, o incluye también un esbozo de las políticas y planeas a desarrollar en cada área. En tercer lugar, no se refiere a la duración de dicha estrategia, lo que ha tenido por consecuencia que la duración promedio de las ERD actualmente publicadas sobrepasan con creces el periodo de mandato de un gobierno regional, convirtiendo a estas estrategias en documentos que no necesariamente son seguidos por gobiernos que tengan distinto domicilio político al que los elaboró en algún periodo anterior. En cuarto lugar, no mandata la aprobación de la estrategia por ninguna otra instancia, ni su presentación, de modo que no asegura ni participación de la comunidad regional ni conocimiento de la estrategia por parte de los actores regionales. Esto representa, sin lugar a duda, una materia a corregir.

planes comunales de desarrollo existentes en la región. Esta armonización no es unidireccional, sino bidireccional. No se trata solo de que las estrategias, políticas, planes, programas y proyectos regionales se adapten a los planes comunales de desarrollo³⁶, y tampoco que tan sólo los planes comunales de desarrollo de la región se adapten a las directrices regionales, sino que, debido a que ambos tipos de estrategias y planes se elaboran en momentos distintos y tienen también coberturas temporales distintas³⁷, lo óptimo sería que al establecer las directrices regionales, estas se formularan considerando explícitamente los contenidos de los planes comunales de desarrollo vigentes a la fecha. Y que, al mismo tiempo, al realizar un plan comunal de desarrollo, este considerara el contenido de la estrategia regional de desarrollo vigente a la fecha.

Separación de ámbitos de acción

Los planes comunales y las estrategias regionales no deben referirse a los mismos asuntos, bajo el riesgo de contradicción y de generar así políticas que no aprovechan la sinergia que existe potencialmente entre niveles de gobierno. Una diferenciación tanto en el diseño de planes y estrategias como en la ejecución de estas corresponde a lo que Correa, Dini y Letelier (2022) han denominado “clivajes”, esto es, la idea de que aproximaciones distintas a la política corresponden a los diferentes niveles de gobierno. Mientras los gobiernos regionales tienen potencialmente una visión más panorámica y general sobre las necesidades de la región y las comunas que la conforman, los gobiernos locales tienen potencialmente una visión más acotada y particular (y a menudo más profunda y detallada) sobre las necesidades del desarrollo de la comuna respectiva y sus vecindarios. En concreto, la visión sobre los vecindarios, lo que Correa y Hepp (2021) denominan el “desarrollo económico comunitario”, es una materia de exclusivo alcance de los planes comunales, no de las estrategias regionales. Por otro, la visión de los sistemas económicos territoriales entendidos como territorios funcionales, o agrupaciones intercomunales, es una materia en la que los gobiernos regionales están en mejor posición para diagnosticar. Cuando existen áreas de conmutación hogar-trabajo que integran varias comunas, por ejemplo, una línea de acción propuesta por los gobiernos regionales podría ser la suscripción de convenios de colaboración intermunicipales-regionales para que las oficinas de empleo existentes en las municipalidades de las comunas correspondientes pudieran realizar un trabajo colaborativo más profundo. Lo mismo puede ocurrir con centros de desarrollo de negocios, políticas de infraestructura productiva para el agro y el turismo, o políticas industriales para la mayor elaboración de materias primas. Todos estos son ejemplos donde el gobierno regional tiene un papel más importante que jugar a través del diseño y aplicación de sus estrategias regionales, en comparación a la acción que podrían desempeñar los gobiernos locales y sus planes de desarrollo comunales.

En general, una regla a seguir para diferenciar lo que sería óptimo que el gobierno regional realizara, en comparación a lo que sería óptimo que, por otro lado, realizara el gobierno local, sería responder a la siguiente pregunta: una vez detectada la necesidad de una *acción* para el desarrollo

³⁶ La LOCGAR señala en su artículo 16 inc. a) que se deberán considerar los planes comunales de desarrollo al “diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región”. De este modo, no es solo la estrategia lo que debe armonizarse con el nivel local, sino la integralidad de la acción del gobierno regional, acción que debería estar recogida de forma ejemplar en la ERD.

³⁷ Según Correa y Dini (2019), a pesar de que la LOCM solo mandata un mínimo de cuatro años como vigencia para los planes comunales de desarrollo, los 60 planes revisados tienen una vigencia promedio señalada de 4,6 años. Por lo que concierne las estrategias regionales de desarrollo, su duración promedio, en 2019, rondaba los nueve años. Sobre la amplitud temporal de las estrategias regionales de desarrollo, es posible que, ante los cambios electorales producidos en los gobiernos regionales, se imponga la idea de elaborar nuevas estrategias regionales de desarrollo sin considerar necesariamente el plazo de vigencia propuesta por la anterior estrategia. De ser así, la mejor recomendación sería elaborar estrategias que tuvieran una amplitud cercana a los cuatro años, que corresponde al periodo de gobierno que de un gobierno regional en Chile. Que las estrategias dupliquen ese periodo es políticamente difícil de realizar, porque implicará que el siguiente gobierno regional continúe realizando lo que el anterior gobierno propuso. Para que esta continuidad entre Estrategias propuestas por diferentes administraciones se logre, es determinante el grado de empoderamiento y participación que demuestra la comunidad empresarial y las demás asociaciones locales con la estrategia de desarrollo productivo.

económico, ¿cuál es la escala geográfica óptima para realizar esta labor? La respuesta no tiene que ver necesariamente con que una acción se lleve a cabo en una determinada comuna, sino con el área que recibe el impacto de esta acción. Por ejemplo, una universidad pública regional puede tener una única sede localizada en una comuna determinada —generalmente, la comuna capital regional—; sin embargo, una parte significativa de los alumnos pueden proceder de otras comunas, con lo cual los impactos que genera su acción educativa no están acotados a la comuna en la cual se ubica la universidad considerada. Esto se relaciona con la escala que se requieren para garantizar el desarrollo eficiente de las acciones de apoyo al desarrollo económico. En el caso ilustrado, por ejemplo, el fortalecimiento de la educación superior es una tarea mayormente vinculada a la acción del nivel regional. Sin embargo, si se considerara unas acciones de capacitación técnico-profesional que pueden estar focalizadas a las necesidades de conjuntos acotados de la población de una comuna determinada (por ejemplo, los comerciantes de un barrio o los pescadores de una caleta) el área de impacto sería local y la tarea resultaría mayormente vinculada a la acción del nivel comunal. Todo esto, sin descartar las necesarias coordinaciones entre niveles en ambas materias, pues se trata solo de una prioridad en la acción, no necesariamente de la exclusividad en ella.

Diálogo permanente

La mejor forma de separar y a la vez complementar los esfuerzos entre el nivel regional y el nivel local es mediante el diálogo continuo entre niveles, incentivado y, en cierta medida, (auto) obligado por el establecimiento de mecanismos formales de coordinación multinivel. El mecanismo contemplado en la ley son los convenios de colaboración cuyos contenidos pueden ser potencialmente concebidos, planificados y acordados entre las partes. Además del beneficioso proceso previo a la suscripción —beneficiosos pues incentiva el diálogo—, tanto el seguimiento como la evaluación final de desempeño de estos convenios requiere el diálogo continuo y constructivamente crítico entre las partes. Para profundizar en el contenido de este tipo de convenio para fortalecer el desarrollo económico local a través de oficinas municipales, la siguiente sección describe sintéticamente los contenidos de un Programa de Fortalecimiento Municipal para el Desarrollo Económico Local (PROMDEL).

C. Plan de fortalecimiento municipal: Programa Municipal para el Desarrollo Económico Local (PROMDEL)

Como mencionado anteriormente en el texto, dos debilidades percibidas como más relevantes por los funcionarios municipales son: 1) la insuficiencia de recursos dedicados a la política DEL, y 2) la insuficiencia de la planta orgánica y, más específicamente, de la dotación de profesionales dedicados a promover el desarrollo económico local. Para enfrentar esta situación se propone un Programa de Fortalecimiento Municipal para el Desarrollo Económico Local (PROMDEL), cuyos componentes consideran el financiamiento —a través de convenios de colaboración suscritos entre los gobiernos regionales y municipalidades o grupos de municipalidades—, de labores específicas de desarrollo económico local para la comuna o territorio, además de la posibilidad de contratación de equipos de apoyo en esta materia, de modo similar a como hoy lo hacen los organismos nacionales.

El propósito de este programa es doble: por un lado, contribuye a fortalecer la capacidad de las municipalidades en los temas de desarrollo productivo, por otro, consolida el liderazgo de los gobiernos regionales en esta materia, potenciando los vínculos entre GORE y municipalidades, en el espíritu del numeral e) del artículo 18 de la ley 21.074 que otorga a los gobiernos regionales la responsabilidad de “Promover y apoyar, en coordinación con los municipios, mediante la suscripción de convenios, la

implementación de oficinas comunales de fomento productivo e innovación para la competitividad, coordinando su acción a nivel regional”³⁸.

El PROMDEL se inspira en las mejores prácticas de política pública. La principal fuente de estas prácticas es la experiencia de los organismos nacionales y, en particular, los convenios que han venido suscribiendo con los gobiernos locales desde la década de los noventa. Como señala Díaz & Correa (2022), en el ámbito del desarrollo económico local existen dos tipos de convenios de colaboración: los establecidos **sobre la base de proyectos** y los establecidos **sobre la base de programas**. Los primeros son convenios realizados con una reducida cantidad de comunas, sobre la base de proyectos concretos que se ejecutan una sola vez sin posibilidad de renovación. Los segundos, establecidos a partir de programas, son suscritos con un mayor número de municipalidades, se proyectan generalmente hacia un horizonte de mediano y largo plazo mediante la renovación del acuerdo entre municipalidad y organismo nacional, y se establecen para desarrollar labores continuas en la comuna. Se espera que los convenios para promover y apoyar las oficinas comunales, al ser expresión de una ley de alcance nacional, tengan que ser suscritos por una amplia mayoría de municipalidades, de modo que el tipo de convenios que más se ajusta a esta necesidad es el convenio establecido sobre la base de un programa. Esta es, en definitiva, la razón de existir de un PROMDEL.

Los convenios sujetos a programas generalmente cuentan con un reglamento, aprobado por el organismo nacional que suscribe los convenios con las municipalidades³⁹. Estos reglamentos establecen los objetivos, población objetivo, componentes del programa, entidades involucradas, criterios de selección, financiamiento, implementación y contratación de personal, entre otros aspectos dependiendo del programa. En la mayoría de los casos, estos convenios establecen la contratación de personal por parte de la municipalidad, generalmente con como funcionarios a honorarios o a contrata, con financiamiento aportado por el gobierno nacional y en ocasiones y cofinanciamiento minoritario aportado por la municipalidad (de en promedio un 20%). El control es compartido por ambas partes, y las acciones son establecidas en un plan de trabajo complementario al convenio. La duración de los convenios varía desde pocos meses, hasta cuatro años, dependiendo del programa y del convenio, aunque periodicidades frecuentes son 10, 12, 24 y 36 meses (Díaz & Correa, 2022).

Tomando en consideración la experiencia de los organismos nacionales en la suscripción de convenios de colaboración multinivel, se ha diseñado y propuesto un reglamento para un PROMDEL, que tiene por finalidad establecer un marco común para la suscripción de convenios de colaboración entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales en esta materia⁴⁰. Se propone que este Programa sea monitoreado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior, en tanto dentro del poder ejecutivo del gobierno nacional es esta Subsecretaría la que tiene mayor vínculo con los gobiernos regionales y municipalidades. El rol de la SUBDERE es de supervisión, apoyo y evaluación para el mejoramiento del Programa, vinculándose directamente con los gobiernos regionales para estos fines⁴¹. También se deja abierta la posibilidad que la SUBDERE contribuya con aportes monetarios complementarios en casos especiales, además de aportar con orientación técnica para el seguimiento e implementación del Programa.

Por su parte, los gobiernos regionales son quienes tienen la tarea de suscribir los convenios con las municipalidades, y en diálogo y acuerdo con ellas establecer los contenidos de los convenios y definir los planes de trabajo para los funcionarios contratados. Son los gobiernos regionales quienes

³⁸ Esta labor de fortalecimiento de las municipalidades puede profundizarse y potenciarse además impulsando la conformación de redes e instancias de intercambio y coordinación entre oficinas municipales de desarrollo productivo. Buenas prácticas en este sentido ya han sido experimentadas con éxitos por algunos gobiernos regionales, como el de Los Ríos.

³⁹ Los reglamentos son aprobados en ocasiones a través de resoluciones exentas, otras veces mediante decretos con fuerza de ley, otras veces por decretos ministeriales, entre otras. Para mayores detalles, ver Díaz & Correa (2022).

⁴⁰ La propuesta de reglamento puede consultarse en el anexo.

⁴¹ Existen también otras facultades complementarias atribuidas a la SUBDERE en el Programa.

seleccionan las municipalidades con quienes trabajar, supervisar y fiscalizar la correcta ejecución de los convenios, apoyar y supervisar los procesos de selección de personal y contratación, además de entregar la mayor parte del financiamiento para la ejecución de los convenios.

Una posible fuente de financiamiento regional para la realización de estos convenios corresponde al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), en particular la asignación al numeral 5.1 de la glosa 02 del FNDR (Presupuesto de la Nación 2022), el cual no está afecto a las prohibiciones señaladas en la glosa 03. El correspondiente financiamiento puede incluir, por ende: 1) contratación de personal, 2) gastos asociados al desarrollo de tareas del personal (bienes y servicios de consumo), 3) compra y/o arrendamiento de bienes y equipos para la habilitación de las oficinas consideradas (bienes y servicios de consumo), y 4) arrendamiento de inmuebles para la habilitación de las oficinas consideradas (bienes y servicios de consumo).

Las municipalidades son la tercera entidad involucrada en el Programa. Estas tienen la tarea de elaborar los planes de trabajo y realizar las tareas ahí señaladas por el periodo de vigencia definido para los convenios —considerando un mínimo de dos y un máximo de cuatro años—, recepcionar y administrar los recursos entregados, aportar un cofinanciamiento de al menos el 25% de lo entregado por el gobierno regional, contratar el personal, realizar las compras y/o arrendamientos necesarios, elaborar los informes técnicos de ejecución de los convenios, los informes de rendición de cuentas, llevar un registro de beneficiarios del Programa y aplicar encuestas finales de satisfacción y percepción de resultados.

En cuanto al tipo de acciones para la promoción del desarrollo económico local que se podrán impulsar gracias a los aportes (en profesionales, dinero y equipos) del PROMDEL, puede señalarse que la población objetivo de esta acción de fomento son todos los habitantes o trabajadores de cada comuna, así como también las empresas con asiento en la comuna. Las actividades para el DEL que se contemplan en el marco del Programa corresponden a determinados objetivos específicos a definir en cada convenio suscritos, considerando entre las posibilidades: apoyo y fomento del emprendimiento, capacitación a funcionarios municipales, creación y mejoramiento de infraestructura productiva, difusión de ofertas programáticas, fortalecimiento de la producción, promoción de esquemas asociativos, fortalecimiento del comercio local y el turismo, habilitación de centros de información y atención a público, mejoramiento de la empleabilidad y la contratación en la comuna, y trabajo conjunto y formulación de estrategias para el desarrollo económico local.

De forma esquemática, puede decirse que, en cuanto al PROMDEL, la SUBDERE (nivel nacional) se vincula con el nivel regional, y que el nivel regional se vincula a su vez con el nivel local. Salvo casos excepcionales en que la SUBDERE puede entregar financiamiento complementario, la Subsecretaría no se vincula directamente con el nivel local para la suscripción de los convenios, dejando ese rol para ser ocupado por los gobiernos regionales de acuerdo con su estrategia regional de desarrollo. De este modo, se espera no replicar un problema existente en la actualidad, y que corresponde al hecho de que los organismos nacionales ejecutan su política hacia los gobiernos locales sin pasar por la aprobación o vinculación formal con el gobierno regional en el marco de estos programas. Este *bypass* genera una descoordinación, pues la política priorizada por los organismos nacionales, aplicada en las comunas, puede no estar en sintonía con la política priorizada y aplicada por los gobiernos regionales en la misma comuna, perdiendo posibles sinergias en los casos menos graves de descoordinación, y creando derechamente contradicciones en los casos más graves⁴². A diferencia de la situación existente en la relación multinivel actual, el PROMDEL promueve una vinculación de tres niveles (nacional-regional-local), con una cadena de relaciones que se muestra esquemáticamente en el cuadro 1.

⁴² Para superar esto, una de las recomendaciones señaladas por Correa, Dini y Letelier (2022) sugiere que “en lo que respecta a los equipos municipales, el apoyo proporcionado desde los organismos nacionales a las entidades municipales debería ser mediado, o por lo menos consensuado, con el Gobierno Regional respectivo, sobre todo en lo que respecta a los programas que hoy utilizan convenios de colaboración para la relación entre el nivel nacional y local”.

Cuadro 1
Diagrama de responsabilidades en el marco del PROMDEL

Hacia			
	SUBDERE	Gobierno Regional	Municipalidad
Desde	SUBDERE	<p>Realizar evaluación final de los resultados del Programa.</p> <p>Supervisar la implementación del Programa.</p> <p>Realizar reuniones periódicas de trabajo y coordinación con los Gobiernos Regionales.</p> <p>Entregar financiamiento complementario según disponibilidad presupuestaria.</p> <p>Entregar orientaciones técnicas a los Gobiernos Regionales para la implementación del Programa.</p> <p>Elaborar y difundir el formato para las Encuestas de Satisfacción y Percepción.</p>	<p>Revisar y aprobar Informes de Rendición de Cuentas elaborados por las Municipalidades en los casos en que se entregue financiamiento complementario.</p>
	Gobierno Regional	<p>Elaborar Informes Técnicos de Implementación del Programa de forma semestral para ser presentados a la SUBDERE.</p>	<p>Realizar convocatoria de las Municipalidades para la implementación del Programa.</p> <p>Seleccionar a las Municipalidades Ejecutoras de los Convenios.</p> <p>Revisar y aprobar los Planes de Trabajo elaborado por las Municipalidades.</p> <p>Realizar transferencias monetarias a las Municipalidades Ejecutoras.</p> <p>Supervisar y fiscalizar la correcta ejecución de los convenios.</p> <p>Supervisar y apoyar el proceso de contratación y selección de personal.</p> <p>Revisar y aprobar los Informes Técnicos de Ejecución y los Informes de Rendición de Cuentas elaborados por las Municipalidades Ejecutoras.</p> <p>Entregar las orientaciones técnicas necesarias a las Municipalidades Ejecutoras.</p>
	Municipalidad	<p>Recepcionar y administrar los recursos monetarios entregados por el Gobierno Regional, además de los recursos monetarios entregados complementariamente por la SUBDERE en los casos que corresponda.</p> <p>Elaborar Informes Técnicos de Ejecución de los Convenios de Colaboración suscritos en el marco del PROMDEL para el Gobierno Regional.</p> <p>Elaborar los Informes de Rendición de Cuentas de ejecución de gastos para el Gobierno Regional y la SUBDERE de forma anual.</p>	<p>Elaborar el Plan de Trabajo.</p> <p>Desarrollar las actividades establecidas en el Plan de Trabajo</p> <p>Aportar con un cofinanciamiento de los Convenios de Colaboración de un monto que sea al menos el 25% de los recursos entregados anualmente por el Gobierno Regional.</p> <p>Contratación de Personal.</p> <p>Realizar la compra y/o arrendamiento de equipos para la habilitación de Oficinas.</p> <p>Llevar un registro de los beneficiarios del Programa.</p> <p>Aplicar las Encuestas de Satisfacción y de Percepción a los beneficiarios.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a contenidos del reglamento en anexo.

La propuesta de reglamento del PROMDEL contempla la posibilidad de suscribir convenios de colaboración intercomunales, es decir, considerando informes técnicos de ejecución y rendición de cuentas separados por municipalidad, pero bajo el marco de un plan de trabajo conjunto. Esto significa que las acciones son mancomunadas entre dos o más municipalidades, y que la lista de beneficiarios es común. La modalidad de suscripción de convenios intermunicipales es especialmente útil para aquellas comunas que forman territorios funcionales.

Por ejemplo, si se considera la situación en que dos comunas forman un territorio funcional, y el gobierno regional suscribe convenios de forma separada con cada una que considera apoyos a las empresas asentadas en la comuna, es posible que una empresa pueda tener sucursales en ambas comunas (lo que es común en empresas pequeñas y medianas), pudiendo recibir de este modo un doble apoyo. O, en otro caso, que el gobierno regional suscribe un convenio con solo una de las dos comunas, en cuyo caso todas las empresas del territorio que tuvieran dirección o actividades en la comuna se volcarían a esta sola comuna, produciendo así una sobre demanda de servicios.

La suscripción de convenios de forma intercomunal no solo limita las distorsiones en la aplicación del PROMDEL, sino que también posibilita la formación de sinergias. Estas sinergias surgen de la interacción de sujetos económicos que están presentes en distintas comunas, aunque en el mismo territorio. Las políticas de encadenamientos productivos que vinculan productores de insumos dentro del territorio y demandantes de insumos en el territorio puede ser una de ellas; o la vinculación y diálogo de empresarias dentro del mismo rubro que actúan sobre un mismo territorio con el fin de proponer estrategias de apoyo por parte del sector público; o la recopilación de informaciones y antecedentes sobre temas de infraestructura o del medioambiente asociado al aspecto económico que tenga relevancia territorial, más que comunal; o la elaboración de planes turísticos por zonas o territorios donde intervenga más de una comuna. Los ejemplos de desarrollo de sinergias buscan no solo evitar los conflictos entre comunas aledañas y la competencia por los recursos, sino la generación de economías de escala, reducción de costos y eficiencias informacionales que en ocasiones pueden ser críticas para el buen diseño y una buena ejecución de la política.

En la suscripción de convenios de forma intercomunal, no obstante, debe seguir considerándose la necesidad de que existan oficinas y capacidades comunales, esto es, que cada comuna y municipalidad pueda contar con sus propios recursos con los cuales aportar al plan de trabajo intercomunal-territorial. De este modo, no por existir planes intercomunales ciertas comunas quedan excluidas de tener una capacidad propia en materia de desarrollo económico local. No se trata, en este sentido, de *dividir* los esfuerzos entre varias comunas, sino de *anar* los esfuerzos de varias comunas con el objetivo de que el esfuerzo total del territorio resulte en un producto mayor a la suma del esfuerzo separado de cada comuna.

D. Plan de fortalecimiento municipal: propuestas de formación de los funcionarios en el desarrollo económico local

Dado que no puede darse por sentado que el personal de las municipalidades que está destinado a promover el desarrollo económico local y aún más las nuevas adquisiciones que se espera contratar gracias al PROMDEL, tenga conocimientos cabales acerca de los patrones y políticas del desarrollo económico local en Chile, la realización de actividades de capacitación en esta materia podría repercutir en una mejora sustantiva de la acción municipal en el apoyo al desarrollo económico local.

La capacitación en materias de desarrollo económico local puede tomar una variedad de formas. Generalmente, los contenidos son impartidos por universidades a través de diplomados, encontrándose al 2021 un número de programas en universidades nacionales⁴³. Al mismo tiempo, existe el Fondo Concursable de Funcionarios Municipales (becas acogidas a la ley 20.742), a los cuales estos programas podrían estar adscritos. Un paso más allá es el fortalecimiento que en esta materia

⁴³ Ejemplos son el Diplomado en Desarrollo Económico Local de la Universidad de Santiago de Chile, el Diplomado en Desarrollo Económico Local y Emprendimiento Social de la Universidad Católica de Temuco, el Diplomado en Desarrollo Económico Territorial y Gobernanza de la Universidad del Bío-Bío, el Diplomado E-Learning en Gestión y Desarrollo Económico Local de la Universidad Austral de Chile, el Diplomado B-Learning en Desarrollo Económico Local de la Universidad Central, y el Postítulo en Gestión y Desarrollo Económico Local de la Universidad San Sebastián.

puede hacer la Academia de Capacitación Regional y Comunal de la SUBDERE, vinculando su accionar a la formación en desarrollo económico local destinada especialmente al personal contratado en el marco del PROMDEL.

Más allá de los nombres de los programas de formación, los contenidos que tendrían que tratar dichos programas tendrían que considerar como contenidos mínimos los abordados en el PROMDEL. Específicamente, se requiere formación en materias relacionadas a las oficinas señaladas en la sección II.4 del reglamento propuesto. Estas materias son: economía, fomento y turismo (fomento productivo, innovación, turismo, pesca, minería, consumo), desarrollo rural (desarrollo agropecuario, silvícola y forestal), emprendimiento social (inversión social, género y economía indígena) y empleo y capacitación (cantidad, calidad y seguridad del empleo, capacitación en oficios y en habilidades). A estas materias se pueden sumar otros contenidos detectados en los planes de desarrollo comunal (Correa & Dini, 2019) y en las cuentas públicas (Correa, 2018), como son: uso de estadísticas locales, empresas públicas locales (intermunicipales), compras públicas locales, infraestructura urbana para el desarrollo económico, asociatividad empresarial, economía social y solidaria, presupuestos participativos y proyectos comunitarios de desarrollo económico, organizaciones de la sociedad civil de carácter económico.

Más allá de la especificidad de las labores que el personal deba realizar, los contenidos de un programa de formación como el sugerido contribuyen a que quienes se ocupan de esta materia en los gobiernos locales aborden la problemática desde una perspectiva más integral, y no solo desde su área particular de acción. Lo anterior facilita las coordinaciones intra municipales y nutre la elaboración de los planes de trabajo, al incorporar perspectivas que no necesariamente hayan sido abordadas o vías de acción que no necesariamente hayan sido consideradas en la gestión municipal. Cabe destacar, finalmente, que un programa de formación como el propuesto puede no limitarse a recibir al personal contratado en el marco del PROMDEL, sino que puede abrirse también a la participación de las jefaturas de las direcciones de desarrollo económico local o de los funcionarios municipales que ya realizan estas labores, en la medida en que la capacidad y la necesidad de formación lo amerite.

V. Conclusiones

El desarrollo económico local es el proceso mediante el cual la relación que se establece entre los habitantes de una comuna y la economía se orienta y contribuye cada vez más al bienestar y la felicidad plena.

Para el avance y la aceleración de este proceso, la política juega un rol clave. La política se define aquí como toda acción que tenga por fin el bien común y que utilice los medios proporcionados por la deliberación colectiva de un grupo humano. De este modo, la política para el desarrollo económico local considera las acciones tanto de los gobiernos locales, como de los gobiernos regionales y del gobierno nacional. Los tres diseñan e impulsan política para el desarrollo económico local, aunque con características diferentes.

El rol principal en la política de desarrollo económico local lo tienen los gobiernos locales. Estos han propuesto y llevado adelante una amplia diversidad de acciones, las que dependen de las características y el contexto de la comuna, el estado de necesidades de los habitantes, y las prioridades previstas por el gobierno local. En la última década se ha observado en Chile un crecimiento en la acción de los gobiernos locales en materia de política para el desarrollo económico local, profundizando las acciones ya existentes (especialmente aquellas dirigidas al empleo y a la capacitación) y ampliándose a nuevas tareas vinculadas al desarrollo económico local de manera más tangencial (como son las acciones relacionadas a la cultura, la infraestructura urbana y el medioambiente).

Un rol de segundo orden atañe a los gobiernos regionales. Recientemente, la modificación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional asignó a los gobiernos regionales la tarea de promover y apoyar la implementación de oficinas comunales de fomento productivo e innovación. A través de convenios de colaboración, se espera que próximamente los gobiernos regionales empiecen a ejecutar esta función, para lo cual se ha propuesto que los convenios suscritos se basen en las buenas prácticas de política pública relacionadas a la coordinación multinivel para el desarrollo económico local. Estas buenas prácticas sugieren que estos convenios se enmarquen en un Programa que establezca un ordenamiento general para todas las comunas y regiones del país. Dicho marco general tiene que contemplar la adaptación de los contenidos de los convenios y los planes

de trabajo asociados a la disponibilidad de recursos de los gobiernos regionales y locales, las necesidades de las comunas y las urgencias en materia de desarrollo económico. Se ha propuesto que el financiamiento de estos convenios provenga del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, para lo cual eventualmente se requieren modificaciones en la descripción de las glosas presupuestarias que permitan la contratación de personal y la eventual adquisición de equipos y espacios físicos para el funcionamiento de las nuevas oficinas.

Un rol de tercer orden es el que le corresponde al gobierno nacional y a los organismos del gobierno central. Estos juegan un rol de acompañamiento, apoyo y supervisión de los gobiernos locales en la implementación del Programa propuesto. En particular, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) debiera ver fortalecida su función en la interlocución y apoyo con los nuevos gobiernos regionales, especialmente en lo que respecta a la supervisión, apoyo y evaluación en la implementación de un Programa de Fortalecimiento Municipal para el Desarrollo Económico Local.

Bibliografía

- Beer, A., Houghton, G., & Maude, A. (Eds.) (2003), *Developing locally: an international comparison of local and regional economic development*. Bristol: Policy Press.
- Boothroyd, P., & Davis, H. C. (1993), *Community Economic Development: Three Approaches*. *Journal of Planning Education and Research*, 12, 230-240.
- Clark, D. A. (Ed.) (2006), *The Elgar Companion to Development Studies*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Clay Jr., R. A., & Jones, S. R. (2009), *A Brief History of Community Economic Development*. *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, 18(3), 257-267.
- Cordero-Guzmán, H., & Auspos, P. (2006), *Community Economic Development*. In K. Fulbright-Anderson, & P. Auspos, *Community Change: Theories, Practice and Evidence* (pp. 195-265). Washington: Aspen Institute.
- Correa, F. (2018), *Evolución de las políticas de desarrollo económico local en Chile: De la visión asistencialista a la visión sistémica*. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 9(18), 5-30.
- Correa, F. (2021), *Los medios para el desarrollo humano: ética y dianoética del desarrollo*. *Revista Ethika+*, (3), 19-40.
- Correa, F., & Dini, M. (2019), *Políticas de desarrollo económico local en Chile: Más allá del asistencialismo*. *Revista de la CEPAL*(127), 55-73.
- Correa, F., & Hepp, P. (2021), *Desarrollo Económico local y Presupuestos Participativos: La experiencia chilena*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Correa, F., Dini, M., & Letelier, L. (2022), *Análisis del sistema público de apoyo al desarrollo productivo en Chile desde un enfoque multinivel*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Díaz, V. & Correa, F. (2022). *Evaluación de los convenios de colaboración multinivel para la aceleración del desarrollo económico en Chile*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- European Commission (2014), *Community-led Local Development: Cohesion Policy 2014-2020*. Brussels: European Commission.
- Houghton, G. (2010). *Principles And Practice Of Community Economic Development*. *Regional Studies*, 32(9), 872-877.
- Hausman, D. M. (2021, Primavera), *Philosophy of Economics*. Retrieved from Stanford Encyclopedia of Philosophy: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2021/entries/economics/>.

- Higgins, B. H., & Savoie, D. J. (2017), *Regional economic development: essays in honour of Francois Perroux*. Routledge.
- Loxley, J. (2004), What is distinctive about international development studies? *Canadian Journal of Development Studies*, 25(1), 25-38.
- Nussbaum, M. (2011), *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge/Londres: Harvard University Press.
- Shaffer, R., Deller, S., & Marcouiller, D. (2006), Rethinking Community Economic Development. *Economic Development Quarterly*, 59-74.
- Stimson, R. J., Stough, R. R., & Roberts, B. H. (2002), *Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy*. Leipzig: Springer-Verlag Berlin Heidelberg.

Anexo

Propuesta de Reglamento de Programa de Fortalecimiento Municipal para el Desarrollo Económico Local (PROMDEL)

Presentación

En esta sección se presenta una propuesta de Reglamento que regule al Programa de Fortalecimiento Municipal para el Desarrollo Económico Local (PROMDEL), perteneciente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), siendo ejecutado por los Gobiernos Regionales y Municipalidades que suscriban a los respectivos Convenios de Colaboración.

Comentarios generales

Para identificar los elementos principales presentes en los reglamentos de programas de Desarrollo Económico Local, se revisó el marco normativo de los siguientes programas: "Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo" y al "Programa Familias - Seguridades y Oportunidades" de FOSIS; "Programa de 4 a 7" y al "Programa Mujeres Jefas de Hogar" de SERNAMEG; "Programa Formación en Oficios (Programa Fórmate para el Trabajo)", el "Programa Fortalecimiento OMIL", el "Programa Inversión en la Comunidad" y el "Programa Más Capaz" de SENCE; "Programa Agropecuario para el Desarrollo Integral de los Pequeños Campesinos del Secano (PADIS)" y al "Programa Desarrollo Local (PRODESAL)" de INDAP.

A través de su lectura, pudieron identificarse los elementos más importantes presentes en los marcos normativos de diferentes Programas orientados al Desarrollo Económico Local, además de aquellos que se presentan de forma transversal en dichos documentos, los cuales han sido incluidos dentro de la presente Propuesta de Reglamento.

Reglamento Programa de Fortalecimiento Municipal para el Desarrollo Económico Local

1. Definiciones del programa

a. Objetivos del programa

El objetivo general del Programa de Fortalecimiento Municipal para el Desarrollo Económico Local (PROMDEL) es fomentar e impulsar el desarrollo económico local sostenible de las comunas participantes por medio de la habilitación y/o fortalecimiento de la institucionalidad municipal destinada a desarrollar actividades y políticas con dicho fin.

En términos específicos, el Programa se propone apoyar el fortalecimiento de las oficinas comunales de fomento productivo mediante la contratación de profesionales cuya labor se centrará en una o más de las siguientes áreas de acción, las que deberán estar incluidas en los Convenios de Colaboración suscritos para la implementación del Programa:

- i) Apoyo y fomento del emprendimiento
- ii) Capacitaciones a funcionarios municipales
- iii) Creación y mejoramiento de infraestructura productiva
- iv) Difusión de oferta programática
- v) Fortalecimiento de la producción y la productividad
- vi) Promoción de esquemas asociativos, cooperativas, redes de empresas u otras formas de interacción empresarial
- vii) Fortalecimiento del comercio local y el turismo
- viii) Habilitación de centros de informaciones y atención a público
- ix) Mejoramiento de empleabilidad y contratación
- x) Trabajo conjunto y formulación de estrategias para el desarrollo económico local

Adicionalmente, las Municipalidades pueden sugerir otros objetivos que deberán ser acordadas con el Gobierno Regional respectivo.

b. Población objetivo

La población objetivo de las acciones emprendidas en una comuna por los profesionales contratados por el PROMDEL (en adelante los beneficiarios) serán personas naturales que residan y/o trabajen en la comuna y las personas jurídicas con domicilio en la comuna en la cual se implemente el Programa.

La población objetivo de las acciones de fomento que se especificarán en los convenios de colaboración suscritos por una Municipalidad o Asociación de Municipalidades en el marco del PROMDEL deberá circunscribirse a la población objetivo del PROMDEL en las comunas que administran las Municipalidades que suscriben los convenios.

Para ser beneficiario y participar de las actividades de los Convenios de Colaboración suscritos en el marco del PROMDEL, los requisitos para las personas naturales son:

- Ser mayor de 18 años.
- Tener domicilio y/o trabajar dentro de la(s) comuna(s) perteneciente(s) a la(s) Municipalidad(es) que ejecuta(n) el Convenio de Colaboración suscrito en el marco del PROMDEL.

- Para las personas jurídicas, los requisitos para participar de las actividades de los Convenios de Colaboración suscritos en el marco del PROMDEL son:
 - Tener domicilio en la(s) comuna(s) perteneciente(s) a la(s) Municipalidad(es) que ejecuta(n) el Convenio de Colaboración suscrito en el marco del PROMDEL.
 - Desarrollar actividades económicas dentro de esta(s) comuna(s).

Pueden establecerse otros requisitos de participación en los Convenios de Colaboración, dependiendo del tipo de actividades a realizar.

c. Componente

El PROMDEL contempla como componente principal la entrega de transferencias monetarias a las Municipalidades Ejecutoras, que ejecutarán las actividades del Programa por medio de Convenios de Colaboración suscritos de forma tripartita por las Municipalidades Ejecutoras, el Gobierno Regional correspondiente a la(s) comuna(s) administrada(s) por las Municipalidades Ejecutoras, y la SUBDERE.

Estos recursos están orientados al financiamiento de las actividades a realizar por las Municipalidades, establecidas en los Convenios de Colaboración. Los ítems de gasto que pueden ser financiados con los fondos entregados por el Programa son los siguientes:

- Contratación de Personal para la ejecución de los Convenios de Colaboración.
- Gastos asociados al desarrollo de tareas del Personal para la ejecución de los Convenios de Colaboración.
- Compra y/o arrendamiento de bienes y equipos para la habilitación de Oficinas, destinados exclusivamente a la ejecución de los Convenios de Colaboración.
- Arrendamiento de inmuebles para la habilitación de Oficinas destinadas exclusivamente a la ejecución de los Convenios de Colaboración.

Cualquier otro tipo de gasto que no se encuentra asociado de forma directa a la ejecución de los Convenios de Colaboración deberá ser financiado por las Municipalidades Ejecutoras.

d. Entidades involucradas

Para la implementación del Programa, participarán las siguientes entidades:

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE): Entidad a cargo del Programa y de la supervisión de su correcta ejecución. A la SUBDERE le corresponderán al menos las siguientes tareas:

- a. Supervisar la implementación del PROMDEL realizada por parte de los Gobiernos Regionales.
- b. Realizar reuniones periódicas de trabajo y coordinación con los Gobiernos Regionales.
- c. Revisar y aprobar los Informes Técnicos de Ejecución elaborados por los Gobiernos Regionales.
- d. Entregar financiamiento complementario a las transferencias otorgadas por los Gobiernos Regionales a las Municipalidades Ejecutoras de los Convenios de Colaboración, según disponibilidad presupuestaria.
- e. Revisar y aprobar los Informes de Rendición de Cuentas elaborados por las Municipalidades Ejecutoras de los Convenios de Colaboración en los casos que se les entregue financiamiento complementario.
- f. Entregar las orientaciones técnicas necesarias a los Gobiernos Regionales para la implementación del Programa.

- g. Elaborar y difundir en tiempo oportuno el formato para las Encuestas de Satisfacción y Percepción.
- h. Realizar evaluación final de los resultados del Programa.

Gobiernos Regionales: Entidad a cargo de la implementación del Programa. Los Gobiernos Regionales actuarán y ejecutarán el Programa por medio de su Dirección de Fomento e Industria. Al Gobierno Regional le corresponderán al menos las siguientes tareas:

- a. Realizar convocatoria de las Municipalidades para la implementación del PROMDEL por medio de Convenios de Colaboración.
- b. Seleccionar a las Municipalidades Ejecutoras de los Convenios de Colaboración para la implementación del PROMDEL.
- c. Revisar y aprobar los Planes de Trabajo elaborado por las Municipalidades.
- d. Realizar transferencias monetarias por medio del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) a las Municipalidades Ejecutoras para el financiamiento de las actividades asociadas directamente a la implementación de los Convenios de Colaboración suscritos en el marco del PROMDEL.
- e. Supervisar y fiscalizar la correcta ejecución de los Convenios de Colaboración suscritos por las Municipalidades Ejecutoras en el marco del PROMDEL.
- f. Supervisar y apoyar el proceso de contratación y selección de personal por parte de las Municipalidades Ejecutoras.
- g. Revisar y aprobar los Informes Técnicos de Ejecución y los Informes de Rendición de Cuentas elaborados por las Municipalidades Ejecutoras.
- h. Entregar las orientaciones técnicas necesarias a las Municipalidades Ejecutoras para la ejecución de los Convenios de Colaboración.
- i. Elaborar Informes Técnicos de Implementación del PROMDEL de forma semestral para ser presentados a la SUBDERE.

Municipalidades: Entidades a cargo de la ejecución de los Convenios de Colaboración para la implementación del Programa. A las Municipalidades le corresponderán al menos las siguientes tareas:

- a. Elaborar el Plan de Trabajo con las actividades e iniciativas a realizar para la implementación del PROMDEL a nivel comunal o territorial, seleccionando uno o más objetivos específicos para su ejecución.
- b. Recepcionar y administrar los recursos monetarios entregados por el Gobierno Regional para la ejecución de los Convenios de Colaboración suscritos en el marco del PROMDEL, además de los recursos monetarios entregados complementariamente por la SUBDERE en los casos que corresponda.
- c. Aportar con un cofinanciamiento de los Convenios de Colaboración de un monto que sea al menos el 25% de los recursos entregados anualmente por el Gobierno Regional.
- d. Contratar Personal para el desarrollo de las actividades asociadas a la ejecución de los Convenios de Colaboración suscritos en el marco del PROMDEL.
- e. Cumplir con todas las obligaciones laborales asociadas a la contratación de Personal para la ejecución de los Convenios de Colaboración suscritos en el marco del PROMDEL, según la normativa vigente.

- f. Realizar la compra y/o arrendamiento de equipos para la habilitación de Oficinas destinadas a la ejecución de los Convenios de Colaboración suscritos en el marco del PROMDEL, según la normativa vigente.
- g. Desarrollar las actividades establecidas en el Plan de Trabajo para la ejecución de los Convenios de Colaboración suscritos en el marco del PROMDEL.
- h. Elaborar Informes Técnicos de Ejecución de los Convenios de Colaboración suscritos en el marco del PROMDEL para el Gobierno Regional.
- i. Elaborar los Informes de Rendición de Cuentas de ejecución de gastos para el Gobierno Regional y la SUBDERE de forma anual.
- j. Llevar un registro de los beneficiarios del Programa en sus comunas.
- k. Aplicar las Encuestas de Satisfacción y de Percepción a los beneficiarios de las actividades señaladas en los Convenios de Colaboración suscritos en el marco del Programa y los Planes de Trabajo asociados.

Dentro de los Convenios de Colaboración podrán establecerse otras tareas, deberes u obligaciones para alguna de las partes.

2. Sobre la implementación del programa

a. Criterios de selección

Los Gobiernos Regionales realizarán la convocatoria de participación en el Programa a las Municipalidades que se encuentren dentro de su respectiva Región, encargándose del posterior proceso de selección de las Municipalidades con las cuales se firmarán los Convenios de Colaboración.

La selección de las Municipalidades será acorde a la disponibilidad presupuestaria, según los recursos entregados al Gobierno Regional por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. El criterio de selección priorizará la ampliación del número de Municipalidades de la región que integran el Programa a través de los Convenios de Colaboración suscritos en el marco del PROMDEL. Para igual número de Municipalidades participantes, el criterio de selección priorizará el financiamiento de acciones en comunas con mayor nivel de Pobreza Multidimensional según la versión más reciente de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del Ministerio de Desarrollo Social.

b. Financiamiento

El financiamiento del Programa estará dado mediante transferencias del Gobierno Regional a las Municipalidades Ejecutoras de los Convenios de Colaboración, por medio de recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Adicionalmente, los Convenios de Colaboración deberán ser cofinanciados por las Municipalidades Ejecutoras con recursos propios, aportando al menos un 25% de los recursos entregados anualmente por el Gobierno Regional.

La SUBDERE puede realizar aportes complementarios al financiamiento de los Convenios de Colaboración suscritos en el marco del PROMDEL según su disponibilidad presupuestaria.

Las Municipalidades Ejecutoras de los Convenios de Colaboración pueden incluir recursos en especies que se destinen efectivamente a la ejecución de los Convenios de Colaboración, por ejemplo: equipamiento municipal, oficinas, salones de eventos para la realización de actividades, vehículos municipales, entre otros. Dichos recursos no serán considerados dentro del 25% obligatorio de cofinanciamiento de las Municipalidades.

Los ítems de gasto que pueden ser financiados con los recursos destinados para la ejecución de los Convenios de Colaboración son los ya mencionados en la sección 1.c. *Componente*.

c. Transferencias

Las Transferencias Monetarias estarán dadas desde los Gobiernos Regionales hacia las Municipalidades Ejecutoras de los Convenios de Colaboración, siendo entregadas en una (1) cuota anual, o en los plazos establecidos según el Convenio de Colaboración suscrito en el marco del PROMDEL. Para el primer año, ésta será entregada en un plazo no superior a 15 días hábiles una vez firmado el Convenio de Colaboración por todas las partes.

A partir del segundo año, las transferencias serán entregadas anualmente en los plazos y cuotas establecidas en el Convenio de Colaboración.

En caso de existir saldos restantes, estos serán considerados como recursos para el siguiente año de ejecución del Convenio de Colaboración.

d. Sobre la implementación del programa y contratación de personal

Para la implementación del Programa, la SUBDERE y el Gobierno Regional deberán definir cada uno a un funcionario a cargo del programa, el cual deberá velar por el cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones de su organización, siendo también el vínculo de contacto con sus contrapartes. En el caso del Gobierno Regional, el funcionario debe pertenecer a la División de Fomento e Industria.

Para la ejecución de los Convenios de Colaboración suscritos en el marco del PROMDEL, el Gobierno Regional y la Municipalidad deberán definir cada uno a un funcionario a cargo del Convenio, el cual deberá velar por el cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones de su organización, siendo también el vínculo de contacto con sus contrapartes. En el caso del Gobierno Regional, el funcionario debe ser la misma persona designada como contraparte del Programa frente a la SUBDERE.

El inicio de las actividades de ejecución del Convenio de Colaboración comenzará una vez firmado el documento por todas las partes.

Sobre el *Plan de Trabajo*, este deberá ser elaborado por la Municipalidad ejecutora del Convenio de Colaboración y ser remitido al Gobierno Regional en un plazo no superior a un mes una vez firmado el Convenio. El Plan de Trabajo deberá contener la planificación de actividades, plazos, costos y contrataciones necesarias (y sus respectivos perfiles de cargo) para la ejecución del Convenio. El Gobierno Regional deberá aprobar, aprobar con comentarios e indicaciones o rechazar el Plan de Trabajo en un plazo no superior a un mes una vez recibido. El *Plan de Trabajo* ya aprobado deberá ser anexado al Convenio de Colaboración, pasando a ser parte de las obligaciones y deberes de la Municipalidad. Los perfiles de cargo para el Personal deben incluirse dentro del Plan de Trabajo.

Los funcionarios contratados para la ejecución del Convenio de Colaboración ejercerán su labor de forma adscrita preferentemente a una Dirección de Desarrollo Económico Local (DIDEL), o a un Departamento de Desarrollo Económico Local (DEDEL) dependiente preferentemente de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) a que refiere el art. 22 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. En caso en que no exista una DIDEL o una DEDEL, los funcionarios realizarán sus labores de forma adscrita a alguna dirección municipal que tenga a su cargo alguna de las siguientes funciones: capacitación, promoción del empleo, fomento productivo y/o turismo.

En el caso de contar con una DIDEL, el personal contratado deberá ser contratado para ejercer sus labores en algunos de los siguientes Departamentos pertenecientes a dichas Direcciones o en alguna de las siguientes Oficinas dependientes de estos Departamentos:

- Departamento de Economía, Fomento Productivo y Turismo (DEFOP)
 - Oficina de Fomento Productivo (dependiente del DEFOP)
 - Oficina de Desarrollo Turístico (dependiente del DEFOP)

- Oficina del Consumidor (dependiente del DEFOP)
- Oficina de Desarrollo Pesquero y Acuícola (dependiente del DEFOP)
- Oficina de Desarrollo Minero (dependiente del DEFOP)
- Oficina de Innovación (dependiente del DEFOP)
- Departamento de Desarrollo Rural (DDR)
 - Oficina de Desarrollo Agropecuario (dependiente del DDR)
 - Oficina de Desarrollo Silvícola y Forestal (dependiente de la DDR)
- Departamento de Empleo y Capacitación (DEC)
 - Oficina de Empleo (dependiente del DEC)
 - Oficina de Capacitación (dependiente del DEC)
- Departamento de Emprendimiento Social (DES)
 - Oficina de Inversión Social (dependiente del DES)
 - Oficina de Economía Indígena (dependiente del DES)
 - Oficina de la Mujer (dependiente del DES)

En el caso de contar con una DEDEL, el personal contratado deberá ser contratado para ejercer sus labores en algunos de las siguientes Oficinas dependientes de la DEDEL:

- Oficina de Economía, Fomento Productivo y Turismo
- Oficina de Desarrollo Rural
- Oficina de Empleo y Capacitación
- Oficina de Emprendimiento Social

El personal contratado no podrá ejercer ningún tipo de función, tarea o actividad que no se encuentre directamente relacionada con la ejecución y las actividades de los Convenios de Colaboración suscritos en el marco del PROMDEL. Tampoco podrán ocupar cargos de Jefatura en ninguna Dirección. Podrán ocupar cargos de Jefaturas en Departamentos u Oficinas siempre y cuando se respete la normativa vigente. La calidad jurídica con que se contrate a los profesionales en el marco del PROMDEL será de responsabilidad de la Municipalidad Ejecutora.

Para la realización de actividades específicas como capacitaciones, exposiciones, talleres, charlas o alguna otra actividad asociada a la ejecución de los Convenios, podrá contratarse a un externo.

e. Vigencia y renovación

La vigencia de los Convenios de Colaboración suscritos en el marco del Programa será de un mínimo de 2 años y de un máximo de hasta 4 años. Estos podrán renovarse por períodos de 2 hasta 4 años las veces que se considere necesario. Su renovación podrá ser efectiva cuando:

- Exista acuerdo de las partes.
- Exista disponibilidad presupuestaria de las partes.
- Se hayan cumplido las obligaciones establecidas a cada una de las partes.
- La Municipalidad Ejecutora del Convenio de Colaboración podrá renovar el Convenio de Colaboración con saldos pendientes con la aprobación de la SUBDERE.

- La Municipalidad ejecutora del Convenio de Colaboración deberá presentar una Carta de Manifestación de Interés, en la que exprese su disposición de continuar con la ejecución del Programa y mantener el compromiso en orden a aportar recursos monetarios.

En caso de no renovarse el Convenio de Colaboración, el plazo para finalizar la ejecución de éste puede ser prorrogado a solicitud de la Municipalidad y con la aprobación del Gobierno Regional.

f. Modificaciones al convenio

Los Convenios de Colaboración suscritos en el marco del PROMDEL podrán ser modificados sólo una vez al año, cuando alguna de las partes presente a las otras un Informe donde señale los motivos debidamente fundados por los cuales desea modificarlos y dicho Informe sea aprobado por las demás partes.

El nuevo Convenio de Colaboración entrará en vigor una vez sea firmados por la SUBDERE, el Gobierno Regional y la Municipalidad.

3. Control, evaluación y término del programa

a. Control del programa

Para el control de la ejecución del Programa y de los Convenios de Colaboración, son obligatorias las siguientes instancias y presentación de informes:

- Reuniones de coordinación SUBDERE-GORE:* estas se darán realizadas de forma semestral, debiendo participar en ellas las personerías encargadas del Programa de ambas partes, o sus respectivos subrogantes. En ellas se revisará la implementación del Programa y las actividades realizadas, además de reportar los avances y ejecución de los Convenios de Colaboración.
- Reunión de coordinación GORE-MUNICIPALIDAD:* estas se darán de forma trimestral, presentando los avances de la ejecución de los Convenios de Colaboración y rendición de cuentas de las actividades realizadas.
- Informes Técnicos de Ejecución:* informes presentados al final de cada año de ejecución en donde se reportan el estado de avance de la ejecución de los Convenios de Colaboración, las actividades realizadas, los resultados de las encuestas aplicadas, entre otras materias establecidas dentro de los mismos Convenios de Colaboración. Los informes deberán ser reportados por las Municipalidades a los Gobiernos Regionales, y a su vez, por los Gobiernos Regionales a la SUBDERE.
- Informes de Ejecución Presupuestaria:* informe presentado por la Municipalidad ejecutora del Convenio de Colaboración, donde se rinden cuentas de la ejecución presupuestaria de los fondos destinados para el Programa al final de cada año de ejecución. Este se incorporará dentro del Informe Técnico de Ejecución y será reportado al Gobierno Regional, y por este a la SUBDERE cuando esta realice aportes monetarios complementarios.
- Registro de Beneficiarios:* base de datos elaborada por la Municipalidad, con la información de los beneficiarios, incluyendo nombre, tipo de beneficiario (persona natural o jurídica), los datos de contacto (teléfono, dirección y correo electrónico), y las actividades en que participaron.

b. Evaluación del programa

Para la Evaluación del Programa, las Municipalidades ejecutora de los Convenios de Colaboración deberán aplicar una *Encuesta de Satisfacción y de Percepción* a los beneficiarios de las actividades realizadas en el marco de los Convenios de Colaboración y los Planes de Trabajo, midiendo su nivel de satisfacción y percepciones sobre este, además de obtener información sobre la relación y causalidad de la participación en las actividades del Programa y la evolución de diferentes variables de desarrollo económico. El formato de la Evaluación del Programa será proporcionado por la SUBDERE. Las

Municipalidades se encargarán de sistematizar los resultados para su análisis, reportando las bases de datos y las conclusiones al Gobierno Regional. Los Gobiernos Regionales se encargarán de elaborar y presentar a la SUBDERE síntesis regionales a partir de las bases de datos y conclusiones entregadas por las Municipalidades.


c. Término del programa

En caso de no renovarse el Convenio de Colaboración, el Programa se dará por finalizado una vez expire este o la fecha límite establecida en la Prórroga del Convenio. La Municipalidad a cargo de la Ejecución del Convenio deberá presentar el respectivo Informe Técnico de Ejecución y el Informe de Ejecución Presupuestaria al Gobierno Regional en un plazo no superior a tres meses a partir de la fecha de término.

Se podrá dar término de forma anticipada al Convenio de Colaboración en los siguientes casos:

- Por mutuo acuerdo de las partes firmantes.
- En caso de que el Gobierno Regional determine que la Municipalidad incurra en incumplimiento de sus obligaciones y deberes estipulados en el Convenio.
- El Gobierno Regional determine la existencia de irregularidades en el desarrollo de las actividades y/o la ejecución presupuestaria por parte de la Municipalidad.
- El Gobierno Regional evalúe de forma negativa la gestión de la Municipalidad en la ejecución del Convenio de Colaboración suscrito en el marco del Programa, determinando que la ejecución es inviable.
- Cuando la SUBDERE y el Gobierno Regional determinen que situaciones de fuerza mayor o caso fortuito lo justifiquen.
- Las demás que se establezcan en los respectivos convenios o contratos.

En caso de término anticipado del Convenio de Colaboración y de existir saldos restantes, la Municipalidad deberá reintegrarlos al Gobierno Regional.



El desarrollo económico local es un proceso que ha recibido creciente atención en las últimas décadas. En Chile, el tema se ha posicionado en el centro del debate institucional a raíz de las innovaciones introducidas en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en la que se señala que corresponde a los gobiernos regionales promover y apoyar la implementación de oficinas comunales de fomento productivo e innovación para la competitividad.

Para conocer el rol de las municipalidades en la promoción del desarrollo económico local, en los últimos cinco años la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) realizó investigaciones en la materia, lo que ha permitido identificar y analizar aspectos críticos de ese rol. Estas investigaciones y la implementación de un convenio de colaboración entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y la CEPAL sirven de base para la formulación de una propuesta de plan de fortalecimiento de las oficinas comunales de desarrollo productivo, que abarca aspectos centrales de las actividades realizadas por las municipalidades, como la modalidad de organización, la coordinación multinivel, la dotación de personal, la formación profesional y el apoyo a la gestión.