



**ANÁLISIS EXPLORATORIO DE LAS EXPERIENCIAS
DE DESARROLLO TERRITORIAL IDENTIFICADAS
POR TERRITORIO CHILE:
DESARROLLO ECONÓMICO
TERRITORIAL**



Marzo 2010

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	2
II.	MARCO CONCEPTUAL DEL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL.....	3
III.	CARACTERIZACIÓN DE LAS INICIATIVAS	5
IV.	ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS	7
a.	ACERCAMIENTO O COHERENCIA CON LA NOCIÓN DE DESARROLLO DEL TERRITORIO	7
▪	Proyecto Común.....	7
▪	Proceso de Planificación y Participación de Actores	8
▪	Recursos Disponibles	9
▪	Enfoque Multidimensional	10
▪	Análisis de Liderazgo de las Iniciativas	11
▪	Capital Social de Coordinación y de Confianza.....	11
▪	Identidad Territorial	11
▪	Resultados Visibles	12
b.	ESTRATEGIA PARA ABORDAR EL DESARROLLO TERRITORIAL.....	12
c.	TIPO DE RESULTADOS Y LOGROS DESTACADOS POR LAS EXPERIENCIAS.	15
d.	SOSTENIBILIDAD.....	18
V.	CONCLUSIONES Y APRENDIZAJES	20
a.	Principales Aprendizajes.....	20
b.	Recomendaciones u Orientaciones para la Política Pública	23
VI.	RECOMENDACIONES DE INVESTIGACIÓN ESPECÍFICA	26
VII.	BIBLIOGRAFÍA.....	27
VIII.	ANEXOS	28

I. INTRODUCCIÓN¹

En el marco del diseño y la implementación del Sistema de Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios (SBPDT), se ha desarrollado el componente de identificación de aprendizajes constituyendo al interior de la SUBDERE grupos temáticos que permitan realizar el análisis de las experiencias y la búsqueda de aprendizajes desde la realidad de las iniciativas que han desarrollado acciones en el contexto de los territorios. Para esto, se constituyeron cuatro grupos temáticos que si bien es cierto están diferenciados respecto del énfasis central de cada iniciativa, pretende dar una mirada integral a las experiencias en particular respecto de su contribución al desarrollo territorial y los aprendizajes que de ellas emergen.

El presente informe² da cuenta de la labor realizada por el Grupo Temático “Desarrollo Económico Territorial”, cuyo objetivo es presentar el análisis de las experiencias y levantar aprendizajes. Este análisis se basó en la revisión de 38 experiencias postuladas y profundizadas en el área temática de desarrollo económico al Primer Concurso de Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios.

El enfoque desde el que se realiza el análisis es fundamentalmente cualitativo, produciendo una combinación entre la revisión de las fichas de profundización de las experiencias y el levantamiento de ejes o categorías desde su propia descripción (método inductivo) y la aplicación de categorías pre-definidas derivadas de la bibliografía existente (método deductivo). Tras este ejercicio de contraste entre lo que surgía desde la información existente respecto de las iniciativas, y la aplicación de una determinada matriz analítica, se establecieron los ejes de análisis que se desarrollan más adelante.

¹ El presente documento fue elaborado en el marco del convenio de colaboración realizado entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), la Corporación para la Innovación en Ciudadanía (CIC) y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con el objetivo de implementar un Sistema de Identificación y Estímulo de Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios.

² El presente documento fue elaborado con la participación de Akihiro Tsukamoto de la División de Desarrollo Regional, Fernando Torres de la División de Municipalidades, Francisco Lira y José Jara de la División de Políticas y Estudios, profesionales de la SUBDERE. Además se agradece la participación de Víctor Maturana de la División de Políticas y Estudios en la definición metodológica inicial.

II. MARCO CONCEPTUAL DEL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

El Sistema de Buenas Prácticas para el Desarrollo Territorial (SBPDT) ha definido su marco conceptual a partir de una metodología de reflexión entre los socios del Sistema usando los documentos elaborados para tal efecto³, así como la contratación del apoyo metodológico necesario para la definición de los elementos centrales del modelo utilizado y su validación en la aplicación de la primera fase del Concurso de Buenas Prácticas.

A partir de estos informes, se ha estructurado una noción de desarrollo de los territorios que ha trascendido a los objetivos, estrategia e instrumentos, tanto de la fase de recopilación de buenas prácticas como del proceso de identificación de aprendizajes. Esta noción conjuga diferentes elementos que deben ser entendidos en el contexto de identificación de aprendizajes, ya que dichos elementos emergen en todas y cada una de las fases del trabajo e involucran a los conceptos claves de *territorio*, *desarrollo territorial* y *buenas prácticas para el desarrollo de los territorios*, cuya definición puede ser revisada en los documentos señalados.

Asimismo, para efectos de realizar el desarrollo operativo de la identificación de aprendizajes por los grupos temáticos establecidos y generar conclusiones sobre la revisión de las iniciativas, se planteó el núcleo conceptual de manera resumida que permitiera realizar el análisis preliminar de las experiencias de cada grupo temático constituido⁴. Este marco conceptual resumido consta de cuatro elementos centrales y contienen genéricamente su conceptualización. En primer lugar, surge la noción de ***proyecto común*** que permite desde el objetivo principal orientar el accionar de los actores que participan en el territorio, entendiendo que los actores no son sólo aquellos que habitan en un territorio determinado sino también aquellos que toman decisiones respecto de él. En segundo lugar, tenemos la noción de ***proceso planificado y de participación responsable de los actores***, en particular de aquellos definidos como estratégicos para el desarrollo del objetivo común. Tercero, surge la ***disponibilidad de recursos (humanos, financieros, naturales)*** que se ponen a disposición del proyecto común y el pensamiento estratégico de los actores, que otorguen permanencia y sostenibilidad a las acciones que se desarrollarán en el territorio. En cuarto lugar, el ***enfoque integral o multidimensional***, que considera las diversas dimensiones y las interrelaciones entre éstas y los procesos que se despliegan en el territorio.

En esta noción, el territorio es de la esencia del desarrollo y sustento de las acciones a implementar por actores específicos. La caracterización social, productiva, ambiental, cultural e institucional de las acciones que se desarrollan es parte de las acciones iniciales de primera importancia para determinar los ámbitos geográficos y políticos en los cuales se desarrollará la acción en los territorios. En su contexto, los actores determinan la forma y estilo de desarrollo

³ Matus, V. “Bases Conceptuales Sistema de Identificación y Estímulo de Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios (SIEBPDT)”, Depto. Estudios y Evaluación, División de Políticas y Estudios, SUBDERE, Abril de 2009. Minuta “Propuesta de Noción de Desarrollo Territorial para el Sistema de Buenas Prácticas”, Depto. Estudios y Evaluación, División de Políticas y Estudios, SUBDERE, Mayo de 2008.

⁴ Documento “Propuesta Metodológica Análisis de Casos Territorio Chile”, Depto. de Estudios y Evaluación, División de Políticas y Estudios, SUBDERE, Enero de 2008

que se quiere promover, los objetivos, plazos y resultados, y, finalmente, el ámbito territorial en el que se sustenta la propuesta de desarrollo.

Si bien es cierto que las distintas iniciativas se han autoidentificado en áreas temáticas específicas del desarrollo y que dicen relación con el principal énfasis que presentan, esta asimilación se realiza sin perder de vista el carácter integral de las mismas, e incluyen enfoques transversales de alta importancia tales como la articulación de actores y la participación ciudadana. En efecto, las distintas áreas temáticas del desarrollo hacen referencia a las iniciativas y su especificidad temática que debe ser considerada en los distintos análisis como una respuesta a las diversas problemáticas enfrentadas por las iniciativas en el territorio de una manera integral.

Desde la perspectiva del desarrollo económico territorial, se han documentado una serie de enfoques y experiencias que permiten establecer las condicionantes y modalidades que han adquirido las experiencias destacadas de desarrollo económico y su relación con el territorio donde han sido desarrolladas. De las experiencias destacadas en la literatura, se han identificado los factores que han producido desarrollo en los territorios relacionados esencialmente con el tipo y nivel de desarrollo que han ido alcanzando las experiencias, junto con el grado de relación que se produce entre ellos. Estos elementos son el nivel de acumulación; el acervo tecnológico; el financiamiento; el acervo de conocimientos, la inserción externa del sistema territorial; la capacidad en la toma de decisiones; y, finalmente, los elementos identitarios.⁵ La presencia (o ausencia) de estos elementos influyen fuertemente en la viabilidad de los procesos implicados.

Para efectos de nuestro análisis, se ha estructurado un análisis que incorpora las siguientes categorías adicionales con el objeto de estructurar una propuesta de mayor consistencia. Estos elementos son:

- i) **Liderazgo**, entendido como la capacidad de tomar las decisiones estratégicas y de planificar, organizar, implementar y evaluar las acciones operativas necesarias para la correcta ejecución de una iniciativa.
- ii) **Capital social de coordinación y de confianza**, entendido como la capacidad de coordinarse con otros y relacionarse a través de la confianza.
- iii) **Identidad territorial**, es el conjunto de condiciones, recursos e historia común de un territorio, que conjugados le dan un sentido de pertenencia e identidad a las acciones territoriales.
- iv) **Resultados visibles** como una condicionante relevante de las iniciativas en este ámbito, y traducidos en el mejoramiento de la productividad, ingresos, disminución de costos y/o mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

A partir de la reflexión de la forma cómo analizar estas categorías en las iniciativas específicas, se realizó el análisis para estructurar la noción de desarrollo territorial, las estrategias utilizadas por las iniciativas, el análisis del tipo de resultados de las experiencias y la sostenibilidad de las iniciativas.

⁵ De León Naviero, Omar, “Estrategias de Desarrollo Territorial en América Latina: entre la imitación y la innovación social” en Vergara, Patricio y Alburquerque, Francisco Coordinadores “Desarrollo Económico Territorial”, 2006.

III. CARACTERIZACIÓN DE LAS INICIATIVAS

Las iniciativas analizadas en el área temática de Desarrollo Económico Territorial⁶ suman 38 y corresponde al 29,5% del total de iniciativas seleccionadas y respondidas en la fase de profundización.⁷ Respecto del total de iniciativas de desarrollo económico inscritas en la fase de postulación y que pasaron a profundización, éstas representaron un 44,7%, teniendo esta área la tercera mayor relevancia respecto de las iniciativas inscritas.

Las principales características de la cartera en el **área temática de desarrollo económico** fueron las siguientes:

1. Las 85 iniciativas inscritas en el área señalada, se localizaron en todas las regiones del país. De acuerdo al número de iniciativas presentadas, la Región de Bío Bío fue la que más iniciativas presentó con un 23,5%, seguida de Coquimbo (11,8%), Araucanía y la Región Metropolitana, ambas con un 9,4%. De las 38 iniciativas que terminaron su fase de profundización, se mantuvo la distribución regional señalada. Además, respecto del logro de pasar desde la inscripción a la fase de profundización, la región más eficaz fue Atacama y Antofagasta con un 100% de sus iniciativas inscritas (aunque en bajo número de iniciativas presentadas), seguida de la Región Metropolitana con un 62,5%, Coquimbo con 60% y Bío Bío con 50%.
2. Las iniciativas en esta área temática fueron presentadas mayoritariamente por municipalidades (30,6%), redes de organizaciones (28,2%) y organizaciones de la sociedad civil (17,6%). Respecto de redes de organizaciones, la mayoría de las iniciativas fueron presentadas por redes de organizaciones públicas y sociedad civil con un 50%, seguidas de redes como las anteriores pero que incorporan al sector privado (25%), y finalmente redes entre organismos públicos (16,7%). Respecto de la eficacia en la presentación de iniciativas respecto de la etapa de profundización, podemos señalar que las iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil fueron más eficaces pasando 10 iniciativas a la fase de profundización de 15 inscritas (66,7%), seguidas de las iniciativas de municipios (46,2%), y redes de organizaciones (45,8%).
3. Por alcance de las iniciativas, la mayor parte de ellas se ubican en el nivel regional con 24 iniciativas (28,2%), seguida del nivel municipal (23,5%), el nivel internacional con 20,0%, y finalmente el nivel provincial con 10,6%.
4. Respecto de la característica urbana o rural de las iniciativas, se puede señalar que un 11,8% es urbana, un 24,7% es rural y un 63,5% es mixto.
5. Nueve iniciativas en esta área temática han sido documentadas en terreno y seis de ellas fueron premiadas en el Concurso del SBPDT. El primer lugar fue obtenido por dos iniciativas: la N° 187 referida al encadenamiento productivo del sector pesquero artesanal de Puerto Montt y la N° 376 que se refiere a la implementación del PDT del Bío Bío en el

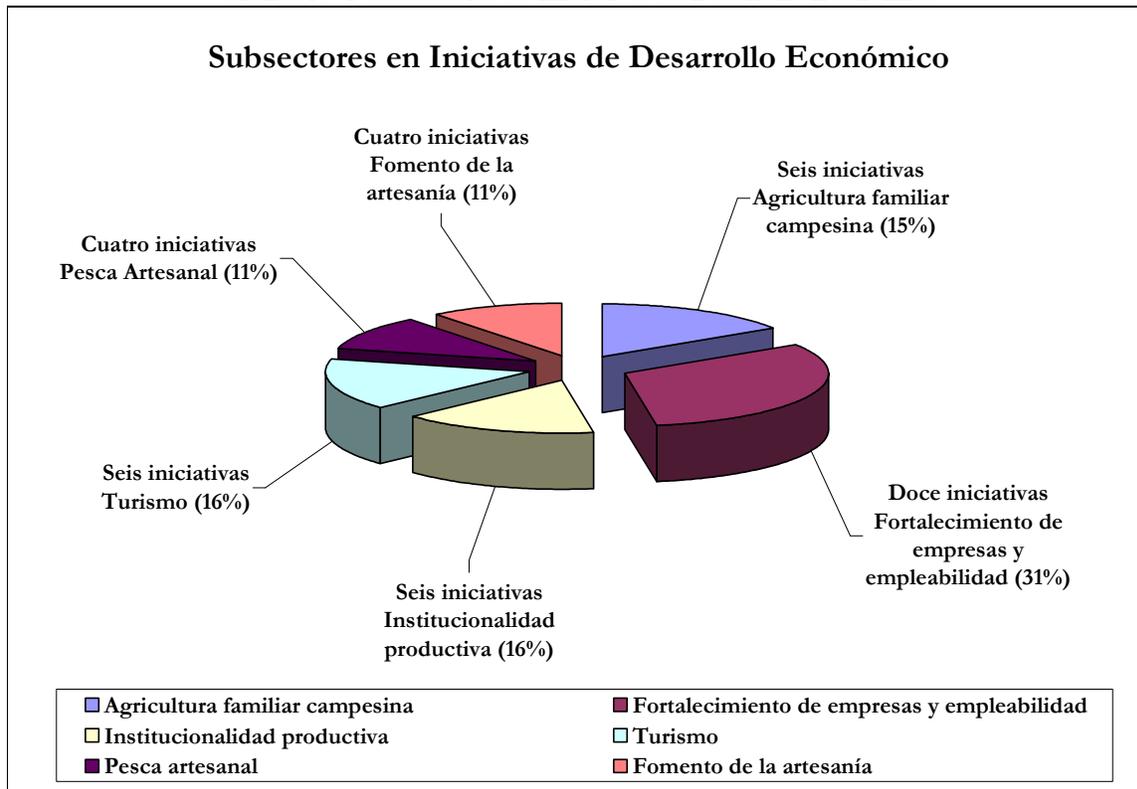
⁶ El listado con las 38 iniciativas puede revisarse en el Anexo N° 2.

⁷ Ver Cuadro N° 1 en Anexos.

ámbito específico de la Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local. La iniciativa N° 99 del Consejo Regional Campesino de Coquimbo obtuvo el segundo lugar. Finalmente se alcanzaron tres menciones honorosas: la N° 112 Ecoescuela El Manzano, la N° 204 de Caleta Maitencillo y la N° 293 de Copiapó Emprende.

Una característica importante de las iniciativas es que ellas hacen referencia a subsectores de actividad que permiten describir las actividades principales y el contexto territorial, organizacional y de políticas públicas en que éstas se inscriben. A continuación, se presenta el gráfico que da cuenta de estos subsectores específicos.

Gráfico N° 1: Subsectores de Iniciativas de Desarrollo Económico



Fuente: SBPDT, www.territoriochile.cl, 2009

IV. ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS

En este capítulo, se desarrollará el análisis de las iniciativas tomando en consideración los pasos metodológicos definidos en el capítulo I. Teniendo en consideración el objetivo de identificar aprendizajes relevantes que permitan desarrollar procesos de transferencias hacia los gestores de programas y políticas públicas a nivel territorial, se ha definido una estructura común de análisis basada en categorías generales que serán aplicadas a todas las iniciativas y se ha sometido a consideración del grupo temático la incorporación de categorías adicionales que permitan la búsqueda de temáticas pertinentes para el análisis de las iniciativas del grupo temático, en particular respecto de la coherencia con la noción del desarrollo territorial.

Para efectos de este último punto, y como una forma de complejizar y especificar de mejor manera la conceptualización de las iniciativas de desarrollo territorial en el área de desarrollo económico, el grupo temático decidió agregar cuatro categorías adicionales: liderazgo; capital social de coordinación y de confianza, identidad territorial, y finalmente, resultados visibles⁸.

a. ACERCAMIENTO O COHERENCIA CON LA NOCIÓN DE DESARROLLO DEL TERRITORIO

La metodología establecida para la identificación de aprendizajes considera el grado de acercamiento y coherencia de la noción de desarrollo del territorio de las iniciativas por su relevancia en la misión institucional y el accionar estratégico de la SUBDERE, junto con los lineamientos establecidos en el diseño del Programa de Apoyo a la Gestión Subnacional en Chile. La presentación de los resultados se desarrolla a continuación:

▪ Proyecto Común

La forma como se expresa este concepto en las iniciativas está referida a propuestas que tienen su énfasis desde el mejoramiento de la institucionalidad en fomento productivo (local, regional y nacional) hasta fines prácticos como aumento de ventas o el establecimiento de actividades que generen diversificación productiva del territorio. Las principales características de las iniciativas son las siguientes:

- a) La mayor parte de las propuestas recogen las necesidades y aspiraciones históricas de la población localizada en territorios específicos, se plantea el desafío de aunar voluntades de los diversos actores, ordena las prioridades y establece objetivos compartidos con la población usando mecanismos institucionales para su implementación, incluyendo la generación de planes de incidencia o de instalación en la agenda pública. Como ejemplos importantes de esto se puede mencionar las propuestas del Consejo Regional

⁸ Los elementos adicionales y sus definiciones fueron los siguientes: (i) **Liderazgo**, entendido como la capacidad de tomar las decisiones estratégicas y de planificar, organizar, implementar y evaluar las acciones operativas necesarias para la correcta ejecución de la iniciativa. **Capital social de coordinación y de confianza**, entendido como la capacidad de coordinarse con otros y relacionarse a través de la confianza. **Identidad territorial**, es el conjunto de condiciones, recursos e historia común de un territorio. **Resultados visibles** en mejoramiento de la productividad, ingresos, disminución de costos y/o mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Campesino en la Región de Coquimbo, la iniciativa de encadenamiento productivo del sector pesquero artesanal en la comuna de Puerto Montt y la gestión de la ARDP de Atacama. Resalta también la participación asociativa de los habitantes en diversas iniciativas.

- b) Cada iniciativa elabora los conceptos de su propia intervención, establece los objetivos del plan y posteriormente las acciones son implementadas teniendo siempre presente los conceptos y criterios pre-definidos. Esto se produce en mayor medida cuando dichos criterios han sido elaborados participativamente por los actores relevantes del territorio. En este sentido, la identificación y desarrollo de conceptos y criterios de la intervención resulta clave para evaluar la pertinencia de las acciones y apoya con mayor transparencia al proceso de asignación de recursos entre los eventuales destinatarios, en los casos que exista este mecanismo. Asimismo, a partir de esta elaboración se establece el valor agregado e innovador de la iniciativa respecto de otras implementaciones. Este es el caso de la iniciativa de la Escuela El Manzano y la propuesta de la Municipalidad de Puerto Montt respecto del sector pesquero artesanal.
- c) Las propuestas representan visiones consensuadas y de largo plazo de los actores relevantes, que surgen de las afinidades en la “vocación” del territorio. Con estas iniciativas, los actores del territorio (local o regional) asumen su rol en la toma de decisiones, considerando las consecuencias de dicho rol. Se presenta en algunas propuestas, una visión asociada a un territorio integrado desde el punto de vista territorial, cultural, social, económico y ambiental.
- d) En los objetivos, se aprecia que los actores relevantes se orientan hacia la diversificación productiva más que a la especialización. Esta diversificación está referida a implementar nuevas áreas de actividad para el territorio, como en el caso del turismo rural o de intereses especiales en espacios tradicionalmente destinados a la actividad agropecuaria, así como a potenciar ciertas actividades desarrolladas por las organizaciones del territorio que, al establecer objetivos comunes, han tendido a constituir conglomerados con una oferta de productos y servicios de mayor integralidad, como en el caso de la actividad desarrollada en la iniciativa del encadenamiento productivo de las organizaciones pesqueras artesanales de Puerto Montt.
- e) Respecto de los objetivos que se plantean, la mayor parte de las iniciativas se plantea resultados concretos respecto del mejoramiento de calidad de vida de las personas del territorio. Dichos resultados, tal como veremos más adelante están referidos al aumento de ingresos o ventas, aumento de la productividad, aumento de los encadenamientos productivos o mayor formalización de las unidades productivas.

▪ **Proceso de Planificación y Participación de Actores**

El proceso de planificación y participación de los actores en cada iniciativa está estructurado en las diversas modalidades, con un elemento común: la participación del sector público y la articulación pública – privada.

En todas las iniciativas, el sector público, tanto local como regional y dentro de este descentralizado y desconcentrado, tiene un rol relevante, particularmente como promotor, articulador, financista y generador de condiciones para el desarrollo económico. Este rol distintivo tiene que ver con las diversas funciones y/o competencias que posee la institucionalidad pública en los ámbitos territoriales de que se trate. Un ejemplo marcado es la creación por parte de las municipalidades de una institucionalidad apropiada para asumir la función de fomento productivo en el ámbito local, en concordancia con el artículo 4° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que establece en su letra d) como una función directa o compartida con otras instituciones “*la capacitación, la promoción del empleo y fomento productivo*”. Esta atribución está expresada en ocho iniciativas a nivel local.

Asimismo, en el marco de las funciones de las instituciones desconcentradas y el Gobierno Regional, se puede apreciar que la institucionalidad regional desarrolla acciones de coordinación y articulación de la institucionalidad en fomento productivo, junto con el desarrollo de agendas intersectoriales y territoriales para el fomento, la innovación y el conocimiento. Esto señala el rol importante de articulación pública-privada que desarrollan los organismos públicos en nuestro país, en base al mandato más global establecido en las políticas y programas orientados al fomento productivo. Esto se aprecia claramente en las articulaciones propuestas por la Agencias Regionales de Desarrollo Productivo y el Programa Chile Emprende.

Sin duda, como un conclusión del desarrollo de estas iniciativas y los aprendizajes asociados al fomento productivo, debe señalarse que estas iniciativas son tremendamente sensibles al contexto institucional, al sistema de incentivos y al rol más o menos activo que las instituciones públicas asuman en el territorio delimitado. En general, las iniciativas de mejor desempeño (y que han obtenido premios) son aquellas en que se aprecia un claro rol conductor de la institucionalidad pública en conjunto con las organizaciones que desarrollan su acción en el ámbito productivo (aunque no exclusivamente, como los pescadores artesanales), así como a la disponibilidad de recursos asociados y al establecimiento de reglas claras por parte de la institucionalidad.

Finalmente, para cuantificar el importante rol de conductor y articulador de las experiencias de fomento productivo, puede señalarse que de las 38 experiencias que fueron profundizadas, sólo nueve (9) fueron propuestas por organizaciones de la sociedad civil, lo que significa que la institucionalidad pública en sus diferentes modalidades de organización alcanzó un 76,3% del total de iniciativas profundizadas.

▪ Recursos Disponibles

La conclusión en este ámbito es que todas las iniciativas reconocen una importante inyección de recursos externos para dar por iniciada la iniciativa o para mantener la operación de dicha iniciativa en el ámbito territorial. Sin embargo, también reconocen una importante cantidad de recursos internos, tangibles e intangibles, que han determinado el grado de éxito de las iniciativas. Es notable verificar que las instituciones proponen los activos intangibles propios del territorio, tales como recursos naturales, ecosistemas determinados, historia de las localidades y sus habitantes, sus tradiciones, entre otros, como recursos que deben ser aprovechados por las experiencias, en particular respecto de actividades productivas que permiten complementar

ingresos a la actividad principal. Este es el caso del turismo de intereses especiales en zonas rurales.

Una modalidad interesante e incipiente apreciada en estas experiencias está relacionada con la administración y asignación de recursos de las iniciativas. Se observa que las iniciativas han constituido articulaciones público – privadas para asignar recursos, en particular cuando estos recursos son públicos, lo que otorga un sello de mayor coherencia, transparencia y flexibilidad a las acciones que se desarrollan en el territorio. Este es uno de los puntos de mayor significación en términos institucionales que eventualmente deben ser debidamente observados y sistematizados en sus elementos principales, dado que en las iniciativas de desarrollo económico y fomento productivo, los eventuales beneficios son obtenidos por unidades productivas privadas que están siendo seleccionadas para obtener recursos públicos.

▪ **Enfoque Multidimensional**

Este ámbito pretendió determinar los enfoques que poseen las iniciativas para entender el desarrollo de los territorios, entendiéndolo que las experiencias en el ámbito del desarrollo económico fueron asignadas de esta manera para efectos de distribución de las mismas entre los distintos grupos temáticos y no para realizar un análisis sectorial. La mirada de las iniciativas es compleja e integral desde su inicio.

En este ámbito, la declaración de las iniciativas es reconocer conceptualmente el desarrollo de modo *integral y sustentable*, como un *proceso holístico*⁹ que permite comprender el cambio de paradigma que se está produciendo. En otros casos, si bien el foco puede ser de índole productiva, también se aprecian algunos elementos que contribuyen a una mirada de mayor integralidad del proceso, como la capacitación y el aprendizaje respecto de la mirada del ciclo del negocio en su totalidad y no solamente respecto de la etapa que se enfrenta en la actualidad. Finalmente, también se encuentran iniciativas que su principal foco es lo sectorial-productivo sin consideraciones de mayor integralidad en la propuesta, apareciendo éstas como las de mayor debilidad respecto de iniciativas más integrales.

La principal conclusión en este ámbito es que esta es una debilidad presente en gran parte de las iniciativas y que, asumiendo un cierto nivel de inexactitud, esta debilidad está presente en los enfoques que utiliza la institucionalidad pública para el diseño, implementación y evaluación de políticas y programas en territorios específicos. Esto no debiera sorprender ya que claramente esta institucionalidad opera con criterio sectorial para esta tarea, con una mirada nacional y no regional o local respecto de los procesos, sin consideraciones territoriales, y en la mayoría de los casos con focalizaciones en ciertas características de los destinatarios que no permite intervenciones territoriales dado que en el territorio se expresa como un todo.

⁹ Holismo: Doctrina que propugna la concepción de cada realidad como un todo distinto de la suma de las partes que lo componen. Diccionario de la Real Academia de la Lengua, Edición 22, www.rae.es.

▪ **Análisis de Liderazgo de las Iniciativas**

El liderazgo de las iniciativas se ha expresado de diversas maneras, con un actor relevante en los directivos de la institucionalidad pública local y regional, y los representantes de las organizaciones directamente beneficiadas.

En las iniciativas que se plantean el desarrollo del territorio, es notorio que la estrategia de los actores y la forma cómo establecen sus relaciones es relativamente horizontal, estableciendo una relación de socios o contrapartes entre las instituciones participantes de las experiencias. Por otra parte, se aprecia también que la institucionalidad pública está presente en todas las iniciativas, ya sea a través del liderazgo de la experiencia o como un apoyo directo que viabiliza políticamente la experiencia o aporta financiamiento necesario para la implementación y/o consolidación de las iniciativas. En este ámbito, resulta de interés de indagar las modalidades de liderazgo establecidas, los mecanismos para su ejercicio y el contexto de políticas y programas públicos que permiten el surgimiento de estas modalidades, cuestión que debe ser desarrollado con metodologías de mayor profundidad y amplitud que la utilizada en este informe.

▪ **Capital Social de Coordinación y de Confianza**

La forma cómo se articula el capital social en las experiencias es uno de los aspectos más destacados de las iniciativas presentadas a la convocatoria del sistema de buenas prácticas. En todas las iniciativas, la modalidad de articulación del capital social depende fuertemente de los *arreglos institucionales* establecidos en el trabajo conjunto de las organizaciones. Esto significa que se aprecia mejor en aquellos casos en que existe un plan, una agenda de trabajo o convenios institucionales aprobados participativamente, en iniciativas que se han desplegado a lo largo de varios años, y finalmente, donde existen recursos disponibles que son asignados a través de mecanismos público – privados. Estas condiciones por sí solas o en conjunción permiten que la sinergia que surge de la coordinación agregue valor a las iniciativas.

La contribución de la confianza en cada iniciativa es variable, de acuerdo a la documentación revisada. En primer lugar, se aprecia que esta depende fuertemente de los recursos involucrados para la implementación del plan de acción definido y de los mecanismos de asignación establecidos. En aquellas iniciativas de mayor duración del trabajo conjunto, se aprecia que la confianza se basa en mecanismos institucionales establecidos en los propios programas de trabajo. Finalmente, también se aprecia que la confianza entre los actores de las iniciativas está estructurada en la historia compartida de ocupación del territorio, al menos entre las organizaciones participantes.

▪ **Identidad Territorial**

Respecto de las iniciativas de desarrollo económico, este concepto tiene una significación relevante y que está siendo re-descubierta por las experiencias. En primer lugar, el territorio se ha construido por la ocupación de los habitantes en base a la matriz productiva que presenta el territorio, asociado de una manera significativa a las modalidades de tenencia de la tierra. En

este sentido, las iniciativas hacen referencia a históricas reivindicaciones, a ocupación histórica del territorio y al desarrollo de la cultura local.

En segundo lugar, se aprecia que la cultura local y los elementos identitarios son re-instalados como un recurso que permite mejorar la competitividad de los territorios en ciertas actividades productivas específicas, tales como el turismo o la artesanía.

▪ **Resultados Visibles**

Desde un enfoque de desarrollo económico territorial, es imprescindible que las iniciativas postuladas puedan generar resultados concretos en las variables ingreso, productividad o costos, y que estos resultados sean sostenibles en el tiempo, además de considerar resultados que permitan mejorar la competitividad del territorio de que se trate. En este sentido, los resultados de las propuestas se refieren a estructuras organizacionales creadas o consolidadas, fortalecimiento de capacidades organizacionales y productivas, estructuración de nuevas actividades comerciales, establecimiento de lineamientos productivos estratégicos en el territorio, y también (aunque sin posibilidades de verificar) aumentos de ventas, ingresos y productividad. Sin embargo, estos últimos resultados no aparecen instalados como relevantes, sino sólo como resultados que debieran alcanzarse por la lógica propia de la implementación del plan y las acciones estratégicas de la iniciativa.

No existe en la documentación evidencia de la consecución de objetivos asociados a resultados en mejoramiento de los ingresos y productividad y disminución de costos. Esta aseveración requiere de una revisión en detalle de algunas iniciativas que se plantean estos objetivos (o metas), y su validación como hipótesis requiere un estudio específico para comprobar su validez.

b. ESTRATEGIA PARA ABORDAR EL DESARROLLO TERRITORIAL

Las estrategias utilizadas no difieren respecto de las utilizadas para otro tipo de iniciativas. En particular debemos distinguir el cómo lo hacen de con quién lo hacen.

Respecto de la forma cómo se implementó la estrategia (conjunto organizado de actividades) en las iniciativas, se puede señalar lo siguiente:

- En la mayor parte de las iniciativas se estructuran alianzas estratégicas entre los principales actores (socios) de la iniciativa, en base a un plan que considera acciones, recursos y plazos para su implementación. Cabe señalar que las que obtuvieron un mejor desempeño de acuerdo a la evaluación, son aquellas que tuvieron mayores articulaciones entre instituciones y un mayor nivel de compromiso de cada una de ellas, expresado en los recursos que cada institución colocaba a disposición de la iniciativa. Tanto el primer lugar obtenido por la Asociación de Municipios para el Desarrollo Económico Local AMDEL, como la iniciativa del sector pesquero artesanal de la Municipalidad de Puerto Montt o el Consejo Regional Campesino de la Región de Coquimbo, representan ejemplos significativos de esta característica.

- Las manifestaciones más concretas de la articulación de actores en el territorio se da en la constitución de mesas público – privadas para la planificación (estratégica y operativa) e implementación de acciones; la asignación de recursos en diversas iniciativas del territorio; participación del sector privado, entre otras. Sin duda, las iniciativas que presentan mayor duración en el territorio específico presentan expresiones mayores de articulación de actores, tales como la implementación y consolidación de redes organizativas y temáticas en el territorio, por ejemplo, AMDEL o el Consejo Regional Campesino. Esto está íntimamente relacionado con la sostenibilidad y vislumbra una característica o condición determinante para mantener el impacto y efectos de la iniciativa más allá de la intervención específica.
- En todas las iniciativas de mayor significación, se presentan acciones de fortalecimiento organizacional y de capacidades de liderazgo hacia los dirigentes de las organizaciones. El formato específico de estas acciones fueron la realización de talleres y cursos de capacitación, talleres específicos en la temática relevante de la iniciativa, asesorías individuales y grupales, generación de redes formales para la conducción estratégica y el seguimiento operativo del plan de acción. Asimismo, se describen acciones importantes pero de menor frecuencia como la vinculación con iniciativas nacionales e internacionales que permitió compartir aprendizajes identificados o la participación en eventos internacionales. Para asegurar la participación de los representantes claves y los destinatarios finales, diversas iniciativas disponían de los recursos necesarios para su realización, lo que contribuyó efectivamente a alcanzar los objetivos que se plantearon en las iniciativas. Las iniciativas se han planteado acciones para generar confianza entre los participantes y hacia los representantes de la institucionalidad pública y privada.
- Un elemento relevante para la identificación y difusión de aprendizajes lo constituyó la realización de acciones específicas de análisis del entorno y fortalecimiento de capacidades. Para esto se partió con la implementación de diagnósticos territoriales con un análisis de las diferencias en las estructuras productivas locales, la identificación de brechas de competitividad, y la focalización en ejes productivos. Resulta pertinente señalar que en las iniciativas de esta área temática, el enfoque se ha ido desarrollando respecto del *análisis del ciclo del negocio* más que a la especialización y mejoramiento de una parte de dicho ciclo. Esto se debe a que son pocas las iniciativas que llevan largo tiempo en ejecución y la mayor parte está descubriendo hoy día cuáles son sus brechas y potenciales de competitividad.
- Otro de los mecanismos concretos que se han utilizado para implementar la estrategia está en la constitución de centros de negocios y emprendimientos productivos cuya principal función ha sido el apoyo y asistencia a los pequeños y microemprendimientos y fomentar una mejor empleabilidad de las personas desocupadas. En general este tipo de mecanismos se ha utilizado mayormente por las municipalidades. Estos centros han concentrado la información y la oferta de servicios (instrumentos y programas públicos) hacia destinatarios de los territorios, así como han permitido articular a las instituciones públicas que participan de la agenda o plan territorial, en función de instrumentos

específicos de promoción, fortalecimiento de capacidades y financiamiento de proyectos específicos.

- La mayor parte de las iniciativas han desarrollado importantes acciones de difusión para dar a conocer los objetivos y resultados de las acciones programadas. Respecto de la participación ciudadana, la mayoría de las iniciativas han establecido ciertos mecanismos de trabajo con la comunidad, desde el nivel de opinión hasta la decisión respecto del uso de recursos (decisión de inversión, por ejemplo).
- En todas las iniciativas existe una participación importante de equipos profesionales contratados directamente o aportados por las instituciones participantes. Estos profesionales le han impreso un sello de mayor calidad y pertinencia a las acciones de las experiencias. Le han permitido a las instituciones aliadas promover y desarrollar estrategias pertinentes y flexibles que se acomodan a los destinatarios y al contexto territorial que enfrentan.
- Existe escasa evidencia documental respecto de la forma cómo los participantes de las iniciativas utilizan un enfoque territorial en cada una de ellas. En todo caso, se observa que los planteamientos respecto de cómo se instala esta mirada en cada iniciativa son diversos: en algunos casos, lo territorial se instala a nivel de la definición de la situación (problema u oportunidad) y sus causas; en otros a nivel de la estrategia y la articulación de los actores; y finalmente, a nivel de la comprensión lo más completa posible del ciclo del negocio de que se trate, con más o menos especificaciones dependiendo del grado de complejidad de la iniciativa.
- Algunas de las iniciativas han utilizado el marco de planificación que le ha proveído la institucionalidad regional o comunal para iniciar y/o consolidar su trabajo. Asimismo en todas ellas, la institucionalidad ha contado con la activa participación de los actores locales, provinciales y regionales en todo el ciclo de implementación de las iniciativas, en particular en la etapa de inicio.
- Respecto de los fines para los que se implementan las iniciativas, se destacan las estrategias que se orientan a mejorar la competitividad del territorio, promover el desarrollo económico desde las regiones con participación y articulación de actores, incrementar la innovación del sector productivo, fortalecer la capacidad regional en lo productivo, generar *producción con identidad, sustentable y competitiva*; y, finalmente, generar valor al territorio.

El análisis de quiénes son los actores claves que intervienen en las estrategias, se puede caracterizar del siguiente modo:

- Las iniciativas en el área temática “desarrollo económico” fueron presentadas mayoritariamente por municipalidades (30,6%), redes de organizaciones (28,2%) y organizaciones de la sociedad civil (17,6%). Respecto de redes de organizaciones, la mayoría de las iniciativas fueron presentadas por redes de organizaciones públicas y

sociedad civil con un 50%, seguidas de redes como las anteriores pero que incorporan al sector privado (25%), y finalmente redes entre organismos públicos (16,7%).

- Un segundo nivel de análisis lo representan las iniciativas profundizadas en el área temática “desarrollo económico”. Esto señala que las iniciativas profundizadas fueron, en primer lugar, correspondientes a municipalidades (31,6%), redes de organizaciones (28,9%) y organizaciones de la sociedad civil (26,3%). Dentro de las redes de organizaciones, un 45,5% correspondía a redes de organismos públicos y sociedad civil, un 27,3% se les agregaba el sector privado, y un 18,2% correspondía a una red de organismos públicos.

De ambos datos, observamos la importancia de las municipalidades como un actor relevante en el ámbito local para promover acciones de desarrollo productivo, hecho ya confirmado con algunas conclusiones anteriores. Se justifica levantar la hipótesis respecto de que la competitividad de un territorio es un hecho espacial y localizado donde los actores locales tienen especial relevancia para su desarrollo, en particular respecto de la forma cómo se organizan para alcanzar los objetivos propuestos en un plan de desarrollo.

Por otra parte, un listado de los actores claves participantes de las iniciativas muestra que en todas ellas aparece la administración municipal, los servicios públicos y las organizaciones sociales y productivas del territorio. En las iniciativas de mayor envergadura territorial aparece el Gobierno Regional, las Gobernaciones, las Asociaciones de Municipios y las empresas privadas de mayor importancia en los territorios donde se desarrolla la iniciativa. En todo caso, una revisión más exhaustiva respecto de quiénes establecen vínculos estratégicos en las iniciativas se menciona a las municipalidades y a los organismos públicos de carácter más operativo y con trabajo en los territorios específicos (SERCOTEC, SENCE, FOSIS, INDAP, CONAMA, entre otros). La forma específica como estos actores se relacionan se establece en acuerdos en mesas público – privadas, convenios entre instituciones, compromiso conjunto de recursos en iniciativas específicas, entre otras.

c. TIPO DE RESULTADOS Y LOGROS DESTACADOS POR LAS EXPERIENCIAS

En esta sección se analizarán los tipos de resultados y logros propuestos por las iniciativas. Cabe señalar que entre los resultados destacan aquellos referidos a productos y resultados de índole cuantitativa que permiten medir ciertos logros y cumplimientos de metas, de otros de índole cualitativa, que permiten caracterizar los logros obtenidos a partir de los efectos de las iniciativas en el entorno territorial que enfrentan.

En este sentido, entre los principales resultados detectados en las iniciativas (por las propias iniciativas), podemos encontrar los siguientes, de acuerdo a su cuantificación/cualificación:

De tipo cuantitativo

- Personas capacitadas, acreditadas, asesoradas y que participan en las actividades de cada iniciativa. Generalmente se reflejan en el número de personas capacitadas, acreditadas, asesoradas y participantes en el ámbito específico de cada iniciativa (turismo,

microemprendimiento, ventas, oficios básicos, alfabetización digital, asesorías en planes de negocios, entre otros).

- Personas con empleo. Se refiere a personas que han conseguido empleo, de aquellas que se han inscrito en las OMIL de cada comuna.
- Diseño e implementación de seminarios de interés para los destinatarios finales.
- Unidades empresariales atendidas. Está referido al ingreso e información que pueden acceder las empresas, ya sea a través de asesoría o el acceso a créditos específicos.
- Financiamiento de proyectos por diferentes fuentes. Se refiere al número de proyectos financiados, al monto de financiamiento obtenido en el territorio, su fuente y los destinatarios específicos.
- Centros productivos y de atención de personas para el microemprendimiento y la empleabilidad. Se asocia a la construcción de infraestructura que sostenga las acciones específicas que se plantea cada centro.
- Creación de los departamentos de desarrollo económico local. En diversas iniciativas, la generación de este tipo de institucionalidad representa la culminación de una etapa y el comienzo de la tarea de atender a los habitantes de la comuna. Un resultado importante de esta etapa es la elaboración de planes de desarrollo productivo.
- Búsqueda de financiamiento y ejecución de acciones específicas para los destinatarios, como es el caso del saneamiento de títulos de agua, incorporación de nuevos instrumentos públicos y creación de carteras de inversión para territorios específicos. Todo esto medido por el número y monto de proyectos con financiamiento, número de proyectos diseñados y disponibles para financiamiento y nuevos recursos incorporados al territorio.
- Asociatividad empresarial. Esto se refiere a la organización de personas y la constitución de unidades productivas.
- Desarrollo de productos específicos, como en el caso de las rutas turísticas en la comuna de Alto del Carmen.
- Mejoramiento de las ventas y del ingreso de las personas.

De tipo cualitativo

- Fortalecimiento de los procesos de articulación y coordinación público – privado en las iniciativas.
- Mejoramiento de la asociatividad a través de la conformación de nuevas organizaciones y el fortalecimiento de las existentes.
- La iniciativa como lugar de encuentro de las personas y organizaciones en el territorio.
- Reconocimiento nacional y regional debido a lo innovador de las iniciativas.
- Flexibilidad en la aplicación de recursos y verificación de que la asociatividad permite “apalancar” una mayor cantidad de recursos.
- Uso de la identidad natural y cultural como un elemento que protege, es innovador y diferenciador.
- Mejoramiento de la competitividad de las empresas y acceso a la banca.
- Enfoque de mayor integralidad respecto de la situación que enfrentan las iniciativas y por tanto, de mayor pertinencia de las soluciones para su abordaje.

- Mayor eficiencia, pertinencia y legitimidad en la colocación de recursos públicos en territorios con planes de desarrollo definidos.
- Transparencia en el uso de los recursos a partir de la delegación de la decisión en la ciudadanía.
- Mejoramiento del tejido empresarial local.
- Énfasis en la diversificación productiva y la generación de nuevas alternativas que complementen ingresos por deterioro de la actividad principal.
- Obtención de mayores niveles de información con pertinencia territorial para la implementación de planes de acción.

En general, en las iniciativas se aprecia un equilibrio importante entre lo cuantitativo y lo cualitativo: muchas de las iniciativas conjugan ambos tipos de resultados, dado que es imprescindible para ellas demostrar resultados tangibles y concretos junto con otros de índole cualitativa que caracterizan de mejor forma a esos resultados¹⁰. Llama la atención la ausencia de resultados (o productos) asociado al énfasis territorial de las iniciativas (sistemas instalados, catastros realizados, entre otros). Parece ser que los resultados asociados a instrumentos de planificación y gestión territorial no han sido utilizados adecuadamente por las experiencias, lo que implica un déficit que debe ser corregido por las iniciativas (o es una hipótesis que debe ser corroborada con información de campo).

A partir de estos listados, se puede caracterizar los tipos de resultados en esta área temática de la siguiente manera:

- Orientados al fortalecimiento de las organizaciones y personas. Estos resultados pretenden mejorar las capacidades organizacionales de los representantes y sus asociados con el objeto de obtener mejores resultados territoriales. En este orden de resultados se inscriben las diversas experiencias que contemplan talleres de capacitación, asesorías individuales y colectivas, seminarios, entre otros.
- Orientados al mejoramiento de los niveles de información y análisis de las experiencias. En este plano se inscriben aquellas iniciativas orientadas a la obtención de mejores niveles de información para mejorar la pertinencia de la intervención, tales como diagnósticos participativos, elaboración de mapas colectivos, estudios, investigaciones patrimoniales, estudios de líneas de base, entre otros.
- Orientados a la generación y fortalecimiento de la institucionalidad. Comprende aquellos resultados que generan impactos en la institucionalidad y a través de ella en el territorio, por ejemplo, la creación de departamentos de fomento productivo en la administración comunal o los centros de atención de emprendimientos y personas que buscan empleo.
- Orientados a la identificación de potencialidades y restricciones para el desarrollo del territorio. Referido en particular a aquellas iniciativas que se plantean considerando el ciclo integral de la iniciativa desde la oferta hasta la demanda.

¹⁰ Los resultados a los que nos referimos son aquellos definidos por las propias iniciativas y no se distinguen entre resultados y productos.

- Orientado a la búsqueda de fuentes de financiamiento para la implementación de acciones en las iniciativas. La planificación de las iniciativas y sus estrategias han establecido un marco de acción que permite allegar recursos de manera articulada y considerando las distintas fases que deben ser asumidas por las iniciativas en su camino hacia la obtención de beneficios para los destinatarios finales de la acción.
- Orientados a influir en la agenda pública territorial, tales como el Consejo regional Campesino de Coquimbo. En general estos resultados se presentan en iniciativas que han alcanzado un grado de madurez suficiente en los actores participantes para instalar temáticas y contenidos en niveles territoriales mayores que los trabajados hasta ahora.
- Orientados al aumento de ingresos, al mejoramiento de la productividad o la disminución de costos. En algunos casos, bastante reducidos en número, se aprecia la definición de los resultados en función de estos variables; sin embargo, no es posible verificar si estos resultados han sido alcanzados en cuanto a la magnitud expresada en la documentación.

Asimismo, en la descripción de las iniciativas se observan diversas combinaciones de estos resultados. En efecto, es posible visualizar resultados orientados al fortalecimiento de las organizaciones y personas, junto con aquellos que permiten la articulación entre actores y los recursos disponibles, y el logro de resultados de mayor concreción en el mejoramiento de la calidad de vida como el aumento de ingresos o la obtención de empleo por parte de las personas inscritas en las OMIL.

d. SOSTENIBILIDAD.

La sostenibilidad la entenderemos como la mantención de los resultados e impactos de las iniciativas en el tiempo. Esta variable resulta relevante de analizar dado que permite una mirada de mayor profundidad respecto de cada iniciativa, permitiendo determinar las condiciones de la que permiten que los resultados e impactos de cada iniciativa se sostengan en los destinatarios y/o el territorio específico. A partir del análisis de las iniciativas, se ha podido detectar las siguientes condiciones que permiten la sostenibilidad:

- Las iniciativas que presentan mayor sostenibilidad son aquellas en que la existe una participación estable y articulada de organismos públicos que proveen de recursos a las iniciativas. Si esto ocurre, se refleja también una mayor pertinencia y legitimidad en la asignación de recursos en tanto dichos organismos públicos coloquen los recursos a disposición de las iniciativas articuladas en el territorio.
- En la mayor parte de las iniciativas que contemplan recursos para el financiamiento de sus acciones se aprecia un mayor involucramiento de los actores de la experiencia. Con mayor razón si los recursos son suficientes para emprender las acciones relevantes del proyecto.

- Mientras mayor sea el grado de organización de la iniciativa, junto con la incorporación de acciones de fortalecimiento de capacidades organizacionales y personales, mayor es la permanencia de los resultados y su proyección en el tiempo.
- A mayor involucramiento de las autoridades territoriales con voluntad política (Alcaldes, Gobernadores, Intendentes, jefes de servicios públicos, representantes de empresas privadas), mayor es la posibilidad de que las iniciativas sean sostenibles el tiempo. Esto tiene como consecuencia que las iniciativas contarán con recursos profesionales, monetarios y liderazgo necesario para desarrollar las acciones del proyecto de forma efectiva. Además, se aprecia una relación directa entre compromiso de los actores clave respecto de la duración de la iniciativa.
- Las iniciativas que incorporan mecanismos e instrumentos para generar confianza entre los actores (públicos, privados y sociedad civil) que intervienen en la iniciativa se aprecia mayor estabilidad y proyección de la iniciativa. Esto implica la generación de reglas claras y acuerdos escritos (convenios, planes, agendas, entre otros), que permiten a los actores actuar en un marco definido de acciones.
- La articulación de actores es una condición para la sostenibilidad de las iniciativas. La alianza entre organizaciones productivas y de la sociedad civil con organismos públicos y privados ha generado importantes resultados y logros. La articulación ha permitido identificar necesidades y proveer los recursos necesarios para su satisfacción.
- En general, las iniciativas generan acuerdos o convenios para la transferencia de recursos que permiten financiar las actividades del proyecto. En todo caso, se aprecia que los recursos son proveídos por todos los actores, incluyendo a los destinatarios de la iniciativa.

V. CONCLUSIONES Y APRENDIZAJES

a. Principales Aprendizajes

Los aprendizajes identificados estuvieron estructurados en base a la revisión de las iniciativas y su posterior sistematización generada por los integrantes del grupo temático. Asimismo, algunos de estos aprendizajes preliminares son de carácter general y otros de mayor especialización respecto del área temática de desarrollo económico.

Los aprendizajes identificados por las iniciativas son los siguientes:

1. **El territorio se desarrolla con la conjunción de actores.** La institucionalidad pública ha reconocido e incorporado a los actores privados y de la sociedad civil en los procesos de desarrollo territorial. Esto ha permitido alcanzar resultados de mayor calidad, junto con mayor pertinencia en el proceso de toma de decisiones en las fases relevantes de las experiencias: diagnóstico, planificación, implementación, seguimiento y evaluación. La construcción de liderazgos se hace en la práctica cotidiana, donde se expresan las potencialidades de las personas y grupos para proponer, consensuar y actuar. Las experiencias muestran que es posible trascender la participación meramente consultiva y construir espacios para la definición del desarrollo entre el estado y la sociedad civil. Las negociaciones y la obtención de logros facilitan la necesaria y permanente actualización de compromisos de los involucrados. La sociedad civil tiene en los espacios locales y proyectos territoriales un escenario propicio para la reconstrucción del tejido social.
2. **El rol de la institucionalidad pública en el desarrollo de los territorios.** La participación e involucramiento activo de la institucionalidad pública es vital para el desarrollo siempre y cuando “se rompa” la inercia sectorial del aparato público a través de la participación de los usuarios en las decisiones del territorio; se evalúen los instrumentos públicos existentes bajo una óptica de mayor integralidad y se generen instrumentos nuevos que recojan este enfoque; se asuma una lógica plurianual en la asignación de los recursos que permita la planificación y los acuerdos de mediano plazo; promueva la coordinación entre instrumentos públicos y privados para el apoyo de las distintas iniciativas; le dé la debida importancia al trabajo multidisciplinario; se fortalezca el trabajo en red y la instalación de capacidades en los habitantes de los territorios, entre otras.
3. **El desarrollo de los territorios requiere de un esfuerzo pertinente, multidisciplinario y de largo plazo.** Las iniciativas requieren de un esfuerzo por sostener la pertinencia desde el diagnóstico hasta la implementación y evaluación de las mismas, dado que los diagnósticos del inicio así como la implementación de líneas estratégicas de acción a lo largo del proyecto representan una hoja de ruta que parte de las necesidades y oportunidades de los destinatarios en su contexto. Asimismo deben ser pertinentes en la aplicación de las acciones de fortalecimiento de las personas y las organizaciones a través de enfoques multidisciplinarios. Finalmente, en dicho esfuerzo

debe considerarse el plazo suficiente para que los cambios, impactos y efectos positivos se materialicen en los respectivos territorios.

4. **Los resultados y logros concretos en los destinatarios contribuyen fuertemente a la legitimidad y participación en las iniciativas.** La generación de bienes y servicios de alta calidad permiten una mayor proyección de las iniciativas, así como un enfoque de planificación y gestión desde las oportunidades que enfrentan los territorios. Esto ha permitido proyectar el trabajo de las iniciativas. Sin embargo, si las iniciativas no alcanzan resultados visibles para los destinatarios, el esfuerzo podría ser cuestionado en su desarrollo.

Desde el grupo temático, se realizó el siguiente listado de aprendizajes de las iniciativas:

1. **Creación de institucionalidad pública para apoyo al desarrollo productivo.** Los desafíos del desarrollo productivo territorial permiten la concreción de nuevas y diversas orgánicas en la estructura municipal para apoyar el desarrollo económico de las unidades productivas presentes en el territorio. Así también destaca la generación de nuevos mecanismos de coordinación con diversas instituciones del sector público y con instituciones representativas de las pequeñas y microempresas para gestionar iniciativas de desarrollo productivo, sea por iniciativa de la municipalidad como de otras instancias estatales en el territorio. Esto surge del diálogo entre empresarios que necesitan una atención estatal vinculada a sus necesidades y de funcionarios del estado que buscan mejorar la capacidad técnica de asesoría para el fomento productivo. Cabe destacar que la institucionalidad pública sectorial ha generado ciertos marcos de políticas públicas que permiten la articulación de actores, la planificación participativa, la asignación de recursos vía comités públicos privados y diferentes prácticas en dirección apropiada hacia una concepción territorial del desarrollo.
2. **Existencia de estrategias de diversificación productiva versus diversificación.** Se ha notado la presencia de estrategias concentradas mayormente en la diversificación de la matriz productiva de los territorios. Tal es el caso de las iniciativas de turismo rural y de intereses especiales en zonas agropecuarias y en zonas costeras. Por otra parte también se han observado estrategias de especialización o mejoramiento de una parte del ciclo del negocio para alcanzar resultados que mejoren ingresos o aumenten la productividad.
3. **Uso de elementos de identidad territorial como un recurso que permite mejorar la estrategia competitiva.** La mayoría de las iniciativas están reconociendo su territorio y los recursos humanos, organizativos y naturales de que disponen como una ventaja para su estrategia de competitiva, visibilizando su historia, cultura, costumbres y territorio.
4. **Los emprendimientos han incorporado la necesidad de realizar “encadenamientos productivos” para mejorar su desempeño.** También se ha observado en ciertas estrategias la posibilidad de encadenar hacia delante el ciclo del negocio, donde observamos productores que plantean su acercamiento al consumidor

directo, tal como el caso de los pescadores artesanales que congelan sus productos y los colocan a disposición en mercados locales (sin intermediarios).

5. **En las estrategias implementadas se plantea una tensión entre la cooperación de los actores de un territorio con la competencia que se desarrolla respecto de otros territorios en espacios adyacentes.** Dicha tensión está relacionada con la conjunción de actores para el desarrollo de un proyecto común y la competencia de otros territorios que realizan lo mismo. La ganancia en productividad que estas estrategias pretenden deben ser investigadas con indicadores más concretos que permitan verificar si efectivamente todos aprovechan dichas ganancias.
6. **Existe necesidad de conocimiento integral de los ciclos de negocios específicos y las estructuras económicas que las soportan.** Se ha apreciado fuertemente la necesidad de conocer integralmente los negocios específicos (desde la producción hasta la compra del consumidor final pasando por la intermediación), así como las estructuras económicas para obtener ventaja en la producción, intermediación y comercialización de bienes y servicios. Sin duda, el conocimiento integral del ciclo de los bienes y servicios que los productores ofrecen y los consumidores demandan requiere de un apoyo especializado que permita conectar *ambas caras de la misma moneda*, tanto en información como en procesos de fortalecimiento de capacidades hacia los productores. Asimismo, respecto de las *industrias* en las cuales los productores operan.
7. **Existencia de asociatividad de tipo empresarial o de voluntariado** para producir bienes o servicios, solucionando problemas concretos existentes en una comunidad a través de la generación de ingresos de actividades complementarias.
8. **Existencia de un desarrollo endógeno articulado a la disminución de asistencialismo.** El desarrollo endógeno se puede generar por la articulación en el uso de los recursos locales. Si el accionar de los actores, en particular los públicos, se basa en el asistencialismo, esto puede ser obstáculo para el desarrollo endógeno, ya que él mismo puede debilitar la iniciativa local. Cuando se observa la iniciativa local, el enfoque de las iniciativas será más claro, por ende, los indicadores y los resultados son también más concretos (aumento de la demanda, creación de nuevas unidades productivas, otros). Este tipo de resultado visible motivará a la gente local en la segunda fase, y así podrá generar el ambiente positivo hacia el desarrollo endógeno.
9. **Necesidad de la incorporación de la autoridad en la iniciativa.** En muchos casos, las formas de la incorporación de las autoridades de los gobiernos subnacionales determinan el grado de sostenibilidad de las iniciativas. Si las autoridades están involucradas indirectamente (apoyo logístico, el respaldo político, la coordinación para el financiamiento y otros), la sostenibilidad es menor que si estuviera directamente involucrado en roles tales como promocionar la iniciativa ante distintas entidades públicas y privadas, presidir la mesa pública y privada, entre otros. Parece ser que el resultado es más concreto y la sostenibilidad es más alta que en los otros casos (aunque sin generalizar dado que no estudiaron a fondo en los casos en que se presenta, lo que puede ser motivo de investigaciones posteriores).

10. **Confusión en la definición de medios y fines.** En algunas experiencias se observa cierta confusión en la identificación de los fines para los que se instaura la iniciativa y los medios que permiten alcanzar dichos fines. El planteamiento de un objetivo respecto del aumento de los recursos para desarrollo productivo, o la generación de instancias de articulación de actores no tienen sentido si no están enfocados en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Esto las hace perder el sentido de ser instancias que fortalecen el desarrollo territorial. A lo más pueden ser considerados como resultados intermedios que permiten acercarse al objetivo mayor de dicho mejoramiento.

Finalmente, cabe señalar que dichos aprendizajes requieren ser validados en contextos territoriales específicos, con información que permita la elaboración más detallada de los procesos involucrados, los liderazgos ejercidos y las distintas opciones que enfrentan los actores en el territorio.

b. Recomendaciones u Orientaciones para la Política Pública

Para efectos de la elaboración del presente apartado, partiremos señalando una definición genérica de lo que significa *política pública* y su relación con el marco conceptual del desarrollo territorial propuesto en este informe. Posteriormente se realizarán propuestas respecto de la política pública delineada en la definición.

Entenderemos por *política pública* como la acción realizada por los organismos del Estado para la solución de los problemas específicos que presentan las comunidades. En este sentido, la política pública debe determinar el problema que enfrentan los habitantes de un determinado contexto territorial (u oportunidad que se aprovecha), la solución óptima para enfrentarlo, los distintos instrumentos que intervendrán y los recursos asociados a su implementación.

En las iniciativas analizadas en el presente informe, lo que se aprecia es que distintas políticas enunciadas a nivel nacional justifican su acción en los diversos territorios a través de instrumentos específicos de acción. Sin embargo, en las políticas no se aprecia *una bajada* en territorios específicos, sino más bien los distintos instrumentos sectoriales son usados por las iniciativas de acuerdo a sus necesidades, estructurando las experiencias para que los instrumentos sirvan a sus objetivos, es decir, adecuan sus actividades y resultados a la distinta normativa y procedimientos, en general establecidas a nivel nacional por las instituciones públicas. Por otro parte, existen otras experiencias referidas a la creación de unidades de fomento productivo a nivel municipal, que utilizan como marco la normativa vigente desde el año 1999¹¹, que permite ejercer la función de capacitación, promoción del empleo y fomento productivo.

Dado que el análisis no fue estructurado respecto de subsectores específicos (turismo, agrícola, pesca y otros), las orientaciones hacia la política pública que se han intentado analizar adolecen de un marco definido de acción, dado que en nuestro país no existe una *política pública de desarrollo territorial*, de nivel nacional, y el accionar de las distintas instituciones que operan en los

¹¹ Ley N° 19.602.

territorios estructuran su acción en base a principios generales establecidos en las normativas y los distintos instrumentos. Estos principios se basan en la *equidad entre territorios, en la igualdad de oportunidades y acceso a los bienes y servicios proveídos por el Estado, entre otros.*

Respecto de la noción de desarrollo de los territorios, se aprecia una tensión entre el concepto y la práctica de las experiencias, y las políticas públicas aplicadas en cada caso. En general, las experiencias están referidas a la forma como los actores públicos y privados se articulan en función de un objetivo común compartido por los habitantes del territorio, usan los instrumentos, procedimientos y recursos disponibles para implementar las actividades que llevan a la obtención de resultados y cumplimiento de los fines de las experiencias. Sin embargo, en la aplicación de los instrumentos y procedimientos se notan vacíos respecto de su aplicación en el contexto territorial específico de las experiencias, en el sentido de orientarse a una temática específica (turismo, pesca, pequeños productores, otros), con habitantes predefinidos por los instrumentos (agricultores, pescadores, pequeños empresarios que tengan un nivel de ventas específicos, entre otros) y focalizaciones territoriales que no consideran otros territorios con afinidad productiva, social o ambiental. Además de esto, la realidad de los territorios está referida a aspectos específicos que se buscan modificar sin tener una visión de mayor globalidad respecto del déficit presente en otras áreas que se tornan obstáculos a la aplicación práctica.

En este sentido, los instrumentos de la política pública en Chile son generales, sin especificaciones territoriales, orientados a una determinada población que debe cumplir los requisitos para optar al instrumento, con ausencia de una mayor integralidad respecto de los efectos que se generan al realizar la intervención.

A partir de estas características, surgen una serie de orientaciones que eventualmente deberían ser consideradas en la aplicación de la política pública:

1. **La importancia de plantear políticas públicas a nivel subnacional.** Es imprescindible que los niveles subnacionales (regionales y comunales) planteen políticas públicas pertinentes a los territorios. Dicha pertinencia debiera estar basada en planificaciones multinivel, con amplia participación de actores públicos, privados, sociedad civil y ciudadanos(as), donde se establezcan las bases de una aplicación pertinente de instrumentos de índole nacional. La coherencia de los instrumentos de planificación (Estrategia Regional de Desarrollo con las políticas regionales y los planes de desarrollo comunal) es vital para orientar el desarrollo territorial de nivel subnacional y la *convivencia* con los sistemas e instituciones nacionales de formulación de políticas públicas.
2. **La existencia de instrumentos nacionales de política pública es una condición necesaria pero no suficiente para producir desarrollo territorial.** Se corrobora la necesidad de promover instrumentos públicos, de nivel nacional, en sectores específicos de acción (turismo, pesca, agrícola, otros); sin embargo, en el planteamiento de las políticas nacionales debe permitir y promover la existencia de instrumentos de índole territorial que permitan adecuar la oferta de servicios públicos a los requerimientos de los demandantes y alcanzar efectos sobre otras áreas que obstaculizan el desarrollo de los territorios, tales como el fortalecimiento de capacidades a población potencialmente

empresadora, intervenciones en ámbitos de la accesibilidad y comunicaciones, entre otras.

3. **La necesidad de clarificar los fines y medios de las políticas públicas y sus instrumentos.** Debe considerarse seriamente la posibilidad de establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas sectoriales y su concreción a través de los instrumentos. Esto es una necesidad dado que en la formulación de iniciativas específicas se confunde los fines mayores con resultados que, si bien es cierto son importantes, no reflejan el impacto final de dichos instrumentos. El desafío es formular políticas que permitan, además de evaluar los procesos y resultados intermedios, evaluar el impacto final de las acciones sobre los destinatarios y/o sobre el territorio.
4. **La creación y el fortalecimiento de la institucionalidad subnacional a todos los niveles contribuye a la sostenibilidad de las iniciativas.** Las iniciativas que utilizan instrumentos de política pública deben ser formuladas considerando la institucionalidad apropiada para su funcionamiento, haciéndose cargo de las condiciones para que los esfuerzos sean sostenibles. La formulación de los instrumentos deben considerar la institucionalidad pertinente para que los esfuerzos no se diluyan.

VI. RECOMENDACIONES DE INVESTIGACION ESPECÍFICA

Uno de los objetivos fundamentales del SBPDT es identificar aprendizajes que permitan orientar a la política pública que contribuya al desarrollo territorial. Dicho objetivo está estructurado de tal manera que permita una profundización de los conocimientos que se han obtenido a través del análisis de las iniciativas. Este documento es la primera aproximación respecto de cómo se formulan e implementan las iniciativas, qué actores intervienen en dicho proceso, qué resultados o productos se obtienen, y finalmente cuáles son los aprendizajes más significativos para los actores de la implementación de las iniciativas.

Dada las eventuales deficiencias presentes en las fichas de postulación y el sesgo a favor de las iniciativas, se hace indispensable profundizar ciertas temáticas emergentes y que requieren cierta validación/verificación en las propias iniciativas. Algunos de estos temas son los siguientes:

1. ***Las iniciativas no surgen de la nada.*** Existen factores culturales, organizacionales, de liderazgo, de confianza, geográficos, que requieren ser identificados para conocer la diferenciación de un territorio respecto de otros. Esto significa adentrarse en las causas y el origen de la iniciativa (así como de otras anteriores) que permita formarse una idea de los factores que impactan en el éxito de la iniciativa.
2. ***Mientras más autoridades estén involucradas y mientras más servicios públicos apoyen la iniciativa, el éxito está asegurado.*** Esta hipótesis se basa en que en la mayoría de las iniciativas, los organismos públicos participan activamente y en otras son las autoridades las que ejercen el liderazgo de la iniciativa. Se ha observado que estas experiencias tienen mejores resultados; sin embargo, no se puede conocer el grado de satisfacción de los destinatarios respecto de los resultados.
3. ***Los gobiernos subnacionales son imprescindibles para el desarrollo productivo.*** Se propone el análisis para sistematizar las acciones que los municipios y los gobiernos regionales pueden realizar actualmente para promover el desarrollo productivo.
4. ***Las iniciativas han promovido el desarrollo territorial.*** La propuesta para este análisis pasa por sistematizar lo que cada iniciativa entiende por desarrollo territorial, cómo se expresa en las prácticas cotidianas y qué resultados se obtienen. Esto con el fin de contrastar con la institucionalidad pública y la SUBDERE, respecto de la significación del concepto de desarrollo territorial y cómo lo implementan en la práctica.
5. ***La competitividad del territorio es un hecho espacial y localizado donde los actores locales tienen especial relevancia para su desarrollo.*** Se propone levantar esta hipótesis para levantar aprendizajes de cómo contribuye el territorio a mejorar su competitividad cuando las iniciativas son de nivel local.

VII. BIBLIOGRAFIA

- De León Naviero, Omar, “Estrategias de Desarrollo Territorial en América Latina: entre la imitación y la innovación social” en Vergara, Patricio y Albuquerque, Francisco Coordinadores “Desarrollo Económico Territorial”, 2006.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua, Edición 22, www.rae.es.
- Matus, Verónica. “Bases Conceptuales Sistema de Identificación y Estímulo de Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios (SIEBPDТ)”, Depto. Estudios y Evaluación, División de Políticas y Estudios, SUBDERE, Abril de 2009.
- Sistema de Buenas Prácticas para el Desarrollo Territorial. “Formulario de Inscripción de Iniciativas”, www.territoriochile.cl, 2009.
- Sistema de Buenas Prácticas para el Desarrollo Territorial. “Formulario de Profundización de Iniciativas”, www.territoriochile.cl, 2009.
- Sistema de Buenas Prácticas para el Desarrollo Territorial. Minuta “Propuesta de Noción de Desarrollo Territorial para el Sistema de Buenas Prácticas”, Depto. Estudios y Evaluación, División de Políticas y Estudios, SUBDERE, Mayo de 2008.
- Unidad de Evaluación. Documento “Propuesta Metodológica Análisis de Casos Territorio Chile”, Depto. de Estudios y Evaluación, División de Políticas y Estudios, SUBDERE, Enero de 2009.

VIII. ANEXOS

Cuadro N° 1: Etapas de Postulación de Iniciativas por Área Temática

Área Temática	Inscritas	Profund.	Profund. Finalizadas	Terreno	Premio		
					1°	2°	Mención
Social	100	45	38	7	2	1	1
Económico	85	48	38	9	2	1	3
Ordenamiento y Ambiental	50	31	24	5	1	1	2
Político – Institucional	57	37	29	12	0	2	4
TOTALES	292	161	129	33	5	5	10

Fuente: SBPDT, www.territoriochile.cl, 2009

Cuadro N° 2: Iniciativas de Desarrollo Económico Analizadas, por Institución y Región

IDE	Nombre Experiencia	Nombre Institución	Región
37	Estrategia Territorial de Desarrollo	Municipalidad de Los Ángeles	Bío Bío
48	Centro Integral para el Desarrollo Económico Local	Municipalidad de La Calera	Valparaíso
49	Programa de Apoyo al Micro emprendimiento Social	FOSIS	Araucanía
63	Construcción de Agendas de Fomento Productivo e Innovación	Agencia Regional de Desarrollo Productivo de Atacama	Atacama
69	Centro Municipal de Emprendimiento YUNUS	Municipalidad de Peñalolén	Metropolitana
84	Producción Ovina Tradicional del Territorio del Valle del Itata	PRODESAL comuna de Portezuelo	Bío Bío
99	Consejo Regional Campesino	Consejo Regional Campesino	Coquimbo
108	Creación Dpto. Desarrollo Económico Local	Municipalidad de Bulnes	Bío Bío
112	El Manzano en Transición hacia un Futuro Sustentable	Eco Escuela El Manzano	Bío Bío
122	Unidad de Fomento Productivo	Municipalidad de Peralillo	O'Higgins
155	Desarrollo Territorial desde la Experiencia del Valle Araucanía	Territorio Valle Araucanía Chile Emprende	Araucanía
156	Cultivo Sorprendente	Municipalidad de Los Ángeles	Bío Bío
186	Desarrollo Turístico Sustentable para la Comuna de Alto del Carmen	Municipalidad de Alto del Carmen	Atacama
187	Encadenamiento Productivo Sector Pesquero Artesanal de la Comuna de Puerto Montt	Municipalidad de Puerto Montt	Los Lagos
204	Caleta Maitencillo, Modelo de Sustentabilidad Económica, Social y Ambiental	Universidad del Mar	Valparaíso
206	Jornadas de Reflexión para la Conformación de una Agrupación	Huine Maulin	Los Lagos
214	Introducción Integral de Conceptos y Prácticas de Fomento Productivo, Herramientas de Fomento y Desarrollo Económico Local	Programa Servicio País y Programa de Desarrollo Local PRODESAL Municipalidad de Peralillo	O'Higgins
234	Negocios Asociativos de la Mesa de Artesanía del Valle Araucanía	Territorio Valle Araucanía	Araucanía

237	Comercio Justo y Solidario	World Vision Chile	Metropolitana
259	Un Nuevo Modelo de Gestión Municipal en el Ámbito del Desarrollo Local	Municipalidad de Isla de Maipo	Metropolitana
260	Una Oportunidad para Emprender - Programa Asesorías Junior	Oficina Desarrollo Económico Local - SerenActiva - I. Municipalidad de La Serena	Coquimbo
265	"De la basura a la Rehabilitación"	UPASOL (Unión de Padres y Amigos Solidarios)	Coquimbo
277	Centros de Encaste y Producción, Mejoramiento Nutricional Genético y Comercialización Asociativa del Rubro Ovino Local	Municipalidad Santa Bárbara	Bío Bío
283	Oficina de Atracción de Congresos y Convenciones - Bío Bío Convention Bureau	Programa Chile Emprende	Bío Bío
284	Estrategia de Desarrollo Turístico Territorial de la Comuna de Pichidegua	Municipalidad de Pichidegua	O'Higgins
287	Centro del Microempresario	Municipalidad de Recoleta	Metropolitana
293	Articulación y Asociatividad Público Privada para Cambiar Estacionalidad Turística en Comuna de Caldera	Consejo Publico Privado del Territorio de Copiapó Emprende	Atacama
295	Comisión Regional de Fomento Productivo y Capacitación (CAR Pesca)	Universidad de Antofagasta	Antofagasta
298	2 Feria Expo Rural Río Rapel	Consejo de Adelanto Local Monte Patria.	Coquimbo
334	Mesa Comunal de Turismo	Asociación Indígena Aymará	Arica y Parinacota
336	Creación Oficina de Gestión y Desarrollo Rural en la Comuna de Coquimbo	Municipalidad de Coquimbo. INDAP.	Coquimbo
343	Fortalecimiento de Redes de Mujeres	Asociación de Mujeres Líderes de Chile	Coquimbo
362	Sellos de Calidad Para Productores Artesanales Valle del Itata, Provincia de Ñuble, VIII Región	Asociación de Municipios Valles del Itata Provincia de Ñuble	Bío Bío
364	Acceso a Nuevos Mercados para la Pesca Artesanal	Convenio entre Gobierno Regional de Los Lagos, SERCOTEC Los Lagos y Fundación para la Superación de la Pobreza	Los Lagos
373	Incuba Bío Bío: Incubando Empresas y Alianzas Público -Privadas para el Desarrollo Económico	Municipalidad de Los Ángeles	Bío Bío
376	AMDEL, Desarrollo desde las Bases	Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local, AMDEL	Bío Bío
397	PAMDEL, Desarrollo Económico Territorial y Competitividad	Comercializadora de Productos Agrícolas PAMDEL Ltda. Asociación Gremial	Bío Bío
404	Mesa del Mueble	Municipalidad de La Granja	Metropolitana

Fuente: SBPDT, www.territoriochile.cl, 2009

