

# PEQUEÑA EMPRESA Y DESARROLLO TERRITORIAL: Alcances y limitaciones del modelo chileno

---

Leonel Tapia Contador<sup>1</sup>

## Resumen

Las unidades económicas pequeñas (micro y pequeñas empresas) generan sobre el 60% de los empleos e ingresos en Chile y son parte sustantiva de las economías locales y regionales en todo el país. Su crecimiento y fortalecimiento es una condición necesaria para la generación y mejoramiento del empleo. Representan una oportunidad para avanzar en el crecimiento con equidad dando protagonismo a los actores económicos menos poderosos y locales.

Los equilibrios macroeconómicos son insuficientes. Estos pueden ser impresionantes, pero no contribuyen a disminuir las disparidades económicas y sociales al interior de las regiones y localidades. Al mismo tiempo existe el convencimiento que las políticas de apoyo a las unidades económicas de pequeña escala en Chile durante la década de los 90s logran la visibilización de un actor económico, pero no mejoran su competitividad e inserción afectando adversamente las opciones de crecimiento y desarrollo de los entornos locales.

El énfasis hasta ahora a estado marcado por un discurso de valorización de lo local, pero la práctica es otra y se materializa en soluciones y políticas definidas centralmente con escaso protagonismo de los actores económicos a pequeña escala, el territorio y la sociedad civil en general.

Este documento hace una breve revisión de las fundamentaciones que tienen las políticas de desarrollo económico local cuya base son las empresas de menor tamaño, el territorio como unidad de intervención y los actores locales. Plantea que las limitaciones de las políticas tradicionales para la generación de empleos e ingresos hace que durante los últimos 20 años tome importancia un enfoque de intervención desde las dimensiones micro, meso y territorial para estimular actividades productivas y tejidos empresariales en las localidades. El documento propone que dicho enfoque expresado a través de diversos programas<sup>2</sup> no muestra resultados significativos en Chile, reduciéndose a casos o experiencias emblemáticas. Su dinámica de implementación hace que las iniciativas terminen siendo cooptadas por grupos de interés que incluye: los municipios<sup>3</sup> (que debe ejecutar acciones y presupuesto), un grupo reducido de empresarios-beneficiarios así como los organismos ejecutores y consultores.

PALABRAS CLAVE: PEQUEÑA EMPRESA, DESARROLLO, TERRITORIO

**S**e analiza una experiencia chilena (el Programa Chile Emprende) que tiene como objetivo mejorar la competitividad de la micro y pequeña empresa (MIPE) a través de un enfoque territorial-local, basado en la articulación pública-privada.

---

<sup>1</sup> Economista. Universidad de Arte y Ciencias Sociales, ARCIS.

<sup>2</sup> Entre los Programas están Orígenes cuyo grupo objetivos son las comunidades indígenas, las Agencias de Desarrollo Regional, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) destinado a las personas en condiciones de pobreza, etc.

<sup>3</sup> Recordemos que los municipios deben hacerse cargo de las políticas sociales más complejas como son la educación, salud, entre otras, sin disponer de los recursos y atribuciones adecuadas.

Adicionalmente en un contexto de crisis (como el actual) se acentúan los mecanismos de focalización y se elevan las asignaciones presupuestarias, sin que logran amortiguar los costos que asume el tejido empresarial local de pequeña escala con fuertes caídas en las ventas, participación en el mercado y una situación de precariedad laboral.

## 1. Estrategias regionales de desarrollo

El interés en el desarrollo inducido a nivel regional y local no es nuevo. Desde los años 40s hasta los 60s se intenta situar las economías en espacios concretos acompañado de iniciativas de planificación regional y sectorial en el marco del modelo de sustitución de la importación. De hecho Boisier sitúa el nacimiento de las políticas públicas a favor del desarrollo territorial en 1947 con la constitución en México de la primera comisión de cuencas fluviales en la cuenca del río Papaloapán<sup>4</sup>.

Esta preocupación surge como resultado de la constatación de la enorme disparidad territorial y desigualdad existente en los países latinoamericanos. Dicha preocupación se traduce en políticas públicas activas, entre las que se distinguen, las de los polos de crecimiento, incentivos tributarios y fiscales, desarrollo rural integrado, entre otras<sup>5</sup>. En el caso chileno, la CORFO desde los años 50s aplica los instrumentos más típicos de desarrollo regional.

Los polos de crecimiento buscaban movilizar inversiones en sectores con alta capacidad de “arrastre hacia atrás y hacia adelante”<sup>6</sup> fuertemente interrelacionados a una industria líder, cuyo crecimiento es superior al promedio de la economía. Jacques R. Boudeville<sup>7</sup> quien hace la conceptualización del polo de crecimiento y su vinculación a contexto regional y geográfico, asociándolo a un conjunto de beneficios que resultan de industrias dinámicas aglomeradas en un espacio geográfico. Trabaja con el supuesto que la concentración espacial contribuye al crecimiento (en contraste con la dispersión), y por asociación la urbanización (más que la localización). Esto último significa una valorización de las ciudades como estructura espacial, que dinamizan las capacidades productivas y plantean un debate respecto a qué es la causa y efecto.

Por otra parte, las políticas de incentivos fiscales también buscan atraer la inversión en localidades o regiones apartadas estimulando su crecimiento. Las más comunes son las exenciones parciales o totales, depreciación acelerada, reducción de impuestos y créditos fiscales.

En general, son iniciativas que surgen en América Latina en localidades donde existen problemas geopolíticos, explotación de recursos naturales o conflictos de tierra y aguas. Tienen como característica central la transferencia recursos externos para impulsar su desarrollo en la lógica de un crecimiento concentrado y agregado, asociado a grandes proyectos y empresas. Las regiones objeto de intervención siguen subordinadas a los lineamientos de las políticas nacionales, centralmente definidas, pero tienen un tratamiento focalizado de recursos.

---

<sup>4</sup> Boisier, Sergio. Sociedad del Conocimiento, Conocimiento Social y Gestión Territorial en Nuevos Desafíos de la Planificación Regional.

<sup>5</sup> Luis Lira (2002). Desarrollo Territorial y Políticas Públicas. Documento de discusión conceptual sobre desarrollo territorial en el futuro Panorama de la Gestión Pública, ILPES.

<sup>6</sup> *Ídem*.

<sup>7</sup> J.R. Boudeville (1961). Les espaces économiques, PUF, Paris, 1964; y J.R. Boudeville (1968), L' espace et les pôles de croissance, PUF, Paris.

Esta aproximación está caracterizada por un proceso de planificación tecnocrático, poco participativo (desde arriba) con débil integración de los privados, particularmente de los pequeños. Dicho proceso de planificación separa al objeto y sujeto de ella y presta poca atención a los cambios del entorno y la demanda de los mercados.

Los resultados son limitados y se observan a corto plazo. Se valora la preocupación por lo territorial y la creación de institucionalidad. Sin embargo no logra modificar “la tendencia a una hiperconcentración demográfica y de actividades industriales”, ni la excesiva centralización de los sistemas divisionales (públicos y privados) y mucho menos las disparidades interregionales. Según Boisier<sup>8</sup> estas iniciativas fracasan por su débil conocimiento de “las relaciones de causalidad ocultas detrás de los fenómenos aparentes de concentración, disparidad y centralización”.

Durante la década de los 70s y 80s los énfasis cambian pero no los resultados. Hay una fuerte crítica a las fallas del Estado (que gasta mucho y mal) y al modelo de sustitución de importación (como un subsidio a la ineficiencia) y sus expresiones regionales.

El ajuste estructural pone énfasis en las soluciones de mercado que incluye prestar atención a los equilibrios macroeconómicos, inserción en la economía globalizada y modernización del estado. Se expresa en políticas con énfasis en la eficiencia y focalización que se materializan a través de instituciones *ad-hoc* y la creación de fondos de financiamiento de proyectos.

En esta lógica la apertura económica es clave, subyace la idea que a mediano y largo plazo la movilidad de factores convergerá hacia un efecto de “chorreo” y disminución de la desigualdad territorial. Se asume que la movilidad de los factores ayuda al crecimiento de las regiones en la medida que las regiones ricas con abundancia de factores de capital absorben mano de obra mientras las pobres con abundancia de ella atraen inversiones. Sin embargo, la movilidad de los factores tiende acentuar el desequilibrio territorial en la medida que algunas regiones tienen una integración más dinámica al flujo exportador.

En efecto, en la actualidad varias regiones de Chile muestran un cambio significativo en su estructura económica que se expresa en la modernización de los sistemas productivos integrados al flujo exportador, particularmente en términos de infraestructura, equipamiento y servicios modernos. Esta tendencia es muy clara durante los 90s en la décima, octava, séptima y sexta región. Es una versión renovada de la economía de enclave, que la historia económica latinoamericana y chilena, reconoce como un factor determinante en la conformación territorial, respondiendo a razones económicas asociadas a la inserción de los países en el comercio internacional. Un claro ejemplo de esto es la experiencia minera durante los siglos XIX y XX en Chile<sup>9</sup>.

En este contexto, el Estado establece las normas para el funcionamiento del mercado y toma diversas iniciativas<sup>10</sup>, caracterizadas por dos énfasis: promoción de este tipo de crecimiento y compensación para aquellos desaventajados.

Por una parte promueve dicha inserción y apertura de mercados a través de acuerdos comerciales, desregulación económica de los recursos naturales exportables (que incluye la flexibilidad

<sup>8</sup> Boisier, p. 35.

<sup>9</sup> Un caso significativo es la comuna de La Higuera en IV Región que a comienzo del siglo XX fue el más importante centro de producción de cobre en Chile, generando enormes riquezas. Hoy es una comuna despoblada con alto nivel de pobreza y desempleo donde se pueden observar los vestigios de las antiguas inversiones (todo el sector de Chungungo). También es una comuna donde el enfoque territorial comienza a mostrar resultados en el área de Punta de Choros.

<sup>10</sup> Boisier, p. 34.

de las normas ambientales) y la definición de normas y garantías jurídicas para los inversionistas. Y por otra, pone en funcionamiento iniciativas para la flexibilización de las normas laborales junto al desarrollo de institucionalidad para el fomento productivo. Esto se expresa en programas y proyectos compensatorios para la sobrevivencia y fortalecimiento de pequeños productores.

De esta forma el Estado interviene activamente cuando existen fallas de mercado que constituyen barreras para el desarrollo de las empresas de menor tamaño. Hay fallas de acceso al crédito, información, tecnología, capacitación, entre otros que dificultan su crecimiento y fortalecimiento. En definitiva, son estas empresas las que enfrentan los mayores desafíos para aprovechar las oportunidades, lo cual pasa necesariamente por mejorar sus capacidades productivas.

Sin embargo, estas iniciativas quedan subordinadas a los grandes lineamientos nacionales del estado central y de la política macroeconómica.

Frente a las limitaciones de las políticas regionales y de mercado para producir un crecimiento más equilibrado, surgen a partir de los '90 políticas y programas orientados al fortalecimiento y consolidación de los entornos locales (iniciativas de Desarrollo Económico Local) que muchas veces se orientan al focalizar sus esfuerzos con el segmento de menor escala empresarial que corresponde a la microempresa.

Hay avances en la visibilización del sector microempresarial que hasta antes de 1990 era ignorado por las políticas públicas. Hay instrumentos con alta cobertura nacional e iniciativas orientadas al fortalecimiento de los actores económicos locales y regionales. También se observa mayor nivel de acceso al crédito así como una oferta estandarizada de servicios de capacitación y asistencia técnica.

Sin embargo, las políticas están reducidas a iniciativas y programas de bajo impacto, prácticamente de contención, caracterizadas por la proliferación de instrumentos que operan en función de la oferta y una demanda cautiva gestionada por los municipios. Dichos instrumentos buscan resolver las barreras de acceso de la microempresa. Esto en nada ha modificado el crecimiento desequilibrado en el ámbito nacional y regional.

Hay consenso que los desafíos y brecha de la competitividad son más amplios y profundos, que requieren una mirada distinta de la política y programas. Esto lo verifica la persistencia del problema del desempleo con altas tasas y de mala calidad en regiones y ciudades como lo verifica la persistencia de un alto desempleo en Valparaíso, San Antonio, Lota, entre otras.

Los éxitos de equilibrio macroeconómico, inserción internacional y desarrollo de ventajas comparativas prueban ser insuficientes para mejorar el empleo y la calidad de vida.

En este contexto se comienza a valorizar lo local y regional que aparece como una respuesta frente a las fallas de las políticas económicas convencionales, particularmente respecto a la generación de empleo tanto en el caso de la experiencia europea como latinoamericana y chilena.

Esta situación ocurre en el contexto del agotamiento del modelo fordista, lo cual significó la reestructuración de los sistemas productivos y contribuyó a la generación de desempleo e informalidad. Dicho modelo se caracterizaba por sistemas productivos de economías de escala que generaban una elevada demanda del factor trabajo, Se expresaba en una concentración espacial asociado a procesos migratorios y de urbanización.

Las respuestas del Estado tienen un bajo impacto<sup>11</sup>. Particularmente respecto a los programas de empleo desde el nivel central, sean los que promueven la formación-capacitación o subsidio a la mano de obra que no son sustentables, y sólo contribuyen a amortiguar puntualmente la magnitud del problema. Esto significa que no es suficiente la generación de formación para el trabajo, si no hay empresas donde trabajar, particularmente cuando una alta proporción de la PEA depende de la MIPE. Así lo muestra la experiencia española durante los 80 y 90s.

Este nuevo énfasis se expresa en España, por ejemplo, en un interés por la promoción de los procesos de descentralización que apunta hacia una mayor autonomía regional, adaptación de las instituciones públicas (de valoriza lo de abajo hacia arriba) y el inicio de políticas y planes con énfasis en lo local.

### 1.1 Hacia otro enfoque

En la década de los 90 queda claro que no basta crecer y tener disciplina fiscal.

Puede haber crecimiento, equilibrios macroeconómicos y una exitosa inserción en la economía globalizada, pero hay desigualdad y un desempleo estructural alto acompañado de informalidad. La economía no genera más y mejores empleos, y mucho menos una disminución de la desigualdad a nivel nacional y regional.

Según Ricardo Ffrench-Davis<sup>12</sup> la razón entre ingresos del 20% más rico y del 20% más pobre asciende en el período 2000-2002 a 17.05, mientras que en los sesenta fue de 12.85. Dicha razón crece a 36 veces<sup>13</sup> al considerar el 10% de mayores ingresos con respecto a los 10% de menores ingresos. A modo de referencia en Brasil es de 66 veces, en Colombia 43 veces, en España es de 9 veces y en Finlandia de 5 veces.

Todo esto en un contexto en que la pobreza e indigencia disminuye a la mitad y el gasto social ha duplicado el presupuesto en salud y triplicado en educación.

Queda la imagen de una economía que no es capaz de generar suficientes empleos de calidad y que los que están asociados a las pequeñas unidades productivas presentan altos niveles de precariedad laboral e informalidad. Esto ocurre en un contexto de continua concentración y debilitamiento del tejido productivo de las empresas de menor tamaño en todo el país.

Son justamente las empresas de menor tamaño que tienen mayor que tienen presencia en todo Chile y son parte sustantiva de las economías regionales y comunales<sup>14</sup>. Los porcentajes de participación en las ventas regionales son muy superiores al promedio nacional (véase el siguiente cuadro):

---

<sup>11</sup> Alburquerque, Francisco (1999). Manual del Agente Local de Desarrollo Local. Colección de Manuales Ediciones SUR.

<sup>12</sup> Ricardo Ffrench-Davis en su libro Neoliberalismo y el crecimiento con equidad.

<sup>13</sup> Por otra parte, José Joaquín Brunner (Informe de Capital Humano para Chile).

<sup>14</sup> Chile Emprende (2005). "La situación de la micro y pequeña empresa en Chile". Sercotec.

**PARTICIPACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESAS FORMALES MIPE EN LAS VENTAS TOTALES POR REGIÓN, MILLONES DE PESOS AÑO 2003**

Región	Microempresas	Pequeña	Micro+Pequeña	Ventas totales	Participación %
Tarapacá	129.989	320.228	450.217	2.255.739	20,0
Antofagasta	139.248	335.560	474.808	2.657.697	17,9
Atacama	64.974	151.636	216.610	747.689	29,0
Coquimbo	165.054	333.651	498.705	1.392.506	35,8
Valparaíso	482.471	1.147.222	1.629.693	7.176.938	22,7
O'Higgins	233.127	488.754	721.881	3.152.185	22,9
Maule	272.401	572.219	844.620	2.124.355	39,8
Bío Bío	465.990	1.155.131	1.621.121	6.836.860	23,7
Araucanía	204.119	447.288	651.407	1.604.142	40,6
Los Lagos	310.536	729.524	1.040.060	4.059.563	25,6
Aysén	29.572	62.888	92.460	259.467	35,6
Magallanes	56.312	138.771	195.083	599.838	32,5
Metropolitana	1.952.989	6.855.234	8.808.223	101.345.845	8,7
Nd	50.789	55.664	106.453	228.512	46,6
Total país	4.557.571	12.793.770	17.351.341	134.441.336	12,9

Fuente: Sercotec sobre la base de SII, año 2003

En la región de la Araucanía el porcentaje de participación llega al 40,6%, en Maule el 39,8%, en Coquimbo el 35,8%. Todas las regiones muestran altos niveles de participación. La sola excepción es la Región Metropolitana que tiene un bajo porcentaje de participación (8,7%).

Por otra parte, también los antecedentes del Servicio de Impuesto Interno (SII) muestran una fuerte tendencia hacia una estructura dual, expresado por la alta concentración de las ventas que tienen la gran empresa comparado con los porcentajes de las de menor tamaño. Es decir hay pocas empresas grandes que cada vez venden más y muchas empresas pequeñas que capturan un porcentaje decreciente de las ventas. Esto medido en términos de la participación relativa al porcentaje de ventas en UF correspondiente a cada estrato, respecto al total de ventas al año.

En efecto, el año 1998, la microempresa explicaba el 3,84% de las ventas y las grandes el 74,72%, sin embargo, el 2006 las microempresa baja su porcentaje al 2,27% y las grandes suben al 83,72%<sup>15</sup>. En el caso de las pequeñas y medianas la tendencia es más acentuada, bajan su porcentaje de participación en un 4,05% y 3,39% respectivamente<sup>16</sup>. El siguiente cuadro detalla estos resultados:

<sup>15</sup> La Dinámica Empresarial en Chile (1999-2006). Ministerio de Economía y FUNDES. Mayo 2008.

<sup>16</sup> Las pequeñas bajan de 11,07% en 1998 a 7,02% en 2006, mientras las medianas de 10,38% a 6,99%.

**PARTICIPACIÓN RELATIVA EN LAS VENTAS Y TOTAL DE EMPRESAS POR ESTRATO DE TAMAÑO (EN %)**

Estrato Variable	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total Microempresa	534.104	545.516	555.759	565.469	580.556	587.283	587.414	579.949	586.464
Participación en Ventas	3,84	3,71	3,40	3,28	3,21	3,01	2,75	2,54	2,27
Total Pequeña Empresa	98.676	94.478	97.548	99.240	103.132	106.430	110.316	116.440	120.863
Participación en Ventas	11,07	10,33	9,49	9,32	9,05	8,58	7,99	7,64	7,02
Total Mediana Empresa	14.013	13.414	13.862	14.129	14.593	15.061	16.100	17.332	18.056
Participación en Ventas	10,38	9,74	8,96	8,82	8,56	8,16	7,85	7,66	6,99
Total Gran Empresa	6.505	6.288	6.528	6.830	7.021	7.368	8.036	8.712	9.402
Participación en Ventas	74,72	76,23	78,14	78,58	79,18	80,24	81,42	82,15	83,72

Fuente: SII

Este período de análisis que incluye la crisis asiática acentuó la tendencia. En efecto para el año 1999 (como lo muestra el siguiente cuadro), las tasas de crecimiento de ventas fueron negativas como resultado de la crisis económica que afectó al país, sin embargo no afectó igual a las empresas de tamaño grande. Los más afectados son los correspondientes a los estratos de pequeña y mediana, con caídas de 4,8% y 4,3%, respectivamente mientras las microempresas tienen una caída de 1,48%.

El promedio acumulado anual de las tasas de crecimiento de las micro, pequeñas y medianas fueron considerablemente inferiores, entre 1,7% y 3,4%, a la tasa promedio acumulada de 10,2% para las grandes empresas.

**TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS VENTAS TOTALES ANUALES SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO (EN % DE PROMEDIOS ACUMULADOS)**

<b>Estrato Variable</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Total Microempresa</b>	-1,48	2,89	0,63	4,23	2,01	1,7	2,04	1,6	1,69
<b>Total Pequeña</b>	-4,84	3,16	2,39	3,3	3,3	3,84	5,54	4,51	2,6
<b>Total Mediana</b>	-4,32	3,34	2,55	3,31	3,86	7,31	7,68	3,8	3,38
<b>Total Grande</b>	4,02	15,08	4,85	7,23	10,33	13,21	11,31	15,91	10,16

Fuente: SII

El impacto neto de la disminución en ventas se observa en la caída del empleo y las malas condiciones del existente. La red local y regional de empresas de menor tamaño asume el peso de la crisis, acentuándose la fragilidad del tejido empresarial de pequeña escala.

Estas situaciones tienen un efecto adverso en las posibilidades de un desarrollo territorial equilibrado y no contribuye a disminuir la desigualdad ni mucho menos a la generación de empleo e ingresos para la Población Económicamente Activa (PEA). Las políticas e instrumentos disponibles y centralmente definidos no modifican esta tendencia.

¿Cuáles son las opciones? ¿Cómo enfrentar los desafíos de empleo y desarrollo equilibrado?

Hay un reconocimiento que el desarrollo es un proceso lento y cualitativamente distinto al crecimiento económico marcado por factores externos<sup>17</sup>. También que las políticas se miden por sus resultados, y en el caso de la económica como mínimo en la capacidad de promoción y generación de empleos en cantidad y calidad. Significa reconocer también que el desarrollo regional y local es distinto al crecimiento económico que depende de factores exógenos.

Hay cuestionamiento a las políticas asociadas al modelo de sustitución de la importación que ponían énfasis en el crecimiento concentrado estimulado por recursos externos que sin embargo no produjeron los resultados esperados. Existe consenso que más de lo mismo no sirve y surge un renovado interés por lo local y territorial que se nutre de las experiencias española e italiana así como de las dificultades que tienen los países del continente para dar cuenta de la creciente precariedad laboral, subempleo e informalidad.

Dicho énfasis ocurre en el marco de un lento proceso de descentralización en Chile. Hay cambios normativos orientados a dar mayor protagonismo a los gobiernos regionales en la priorización de la inversión regional, y también modificaciones en la Ley de Municipalidades que asumen el tema del desarrollo productivo.

Por otra parte, el enfoque basado en la focalización y la eficiencia vía proyectos es insuficiente para la implementación de una política de desarrollo local. Hay un agotamiento de la lógica de los

<sup>17</sup> Lira, Luis (2002).

fondos de proyecto que no contribuyen a resolver los temas sustantivos, como es el fortalecimiento de las empresas de menor tamaño ni la calidad de las acciones, y mucho menos el capital social de las localidades. Al contrario, la lógica de proyecto estimula prácticas competitivas entre las organizaciones que atomizan y dividen recursos, generando la pérdida de credibilidad en la medida que los mecanismos de postulación son apropiados por un grupo reducido de profesionales. El resultado final son respuestas parciales, que no son sostenibles en el tiempo.

Surge un nuevo enfoque que enfatiza el desarrollo *desde abajo* a través de la utilización de los recursos endógenos existentes y potenciales que tiene un territorio.

Esta aproximación requiere un cambio de mentalidad y de apropiación de un concepto de desarrollo que no depende exclusivamente de los subsidios ni de soluciones externas, sean del estado, de grandes empresas y/o de la cooperación internacional. Al contrario pone énfasis en la pro actividad de los actores (públicos y privados) que son parte de un territorio y pretende superar la identificación de iniciativas locales asociadas a proyectos marginales y asistenciales.

En términos específicos significa pasar de una lógica de crecimiento sustentada en grande proyectos, caracterizados por una visión funcional que tienen una gestión centralizada cuya administración lo realiza un ente público, a una aproximación que incorpora la visión territorial, que enfatiza la innovación y calidad a través de pequeños proyectos movilizándolo el potencial endógeno y gestionados por organizaciones mixtas.

Antonio Vázquez Barquero las define los cambios como las Políticas Nuevas de desarrollo regional y local y las contrasta con los enfoques tradicionales según su estrategia, objetivos, mecanismos y organización:

#### CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL<sup>18</sup>

	<b>Política tradicional</b>	<b>Políticas nuevas</b>
<b>Estrategia dominante</b>	Desarrollo polarizado Visión funcional	Desarrollo difuso Visión territorial
<b>Objetivos</b>	Crecimiento cuantitativo Grandes proyectos	Innovación, calidad, flexibilidad, emprenditorialidad Numerosos proyectos
<b>Mecanismos</b>	Redistribución Movilidad de capital y trabajo	Movilización del potencial endógeno Utilización de recursos locales y externos
<b>Organización</b>	Gestión centralizada Financiamiento de empresas Administración pública de los recursos	Gestión local del desarrollo Prestación de servicios Organizaciones intermedias

<sup>18</sup> Vázquez Barquero, Antonio (1993). Política Económica Local. Ed. Pirámide.

Aunque no existe una teoría económica unificada respecto al desarrollo espacial o territorial, se observa una creciente valorización del territorio expresado en una concepción integral de éste, en la cual éste ya no sería un factor circunstancial que debe incorporarse al análisis del crecimiento económico, sino un elemento explicativo esencial de los procesos de desarrollo<sup>19</sup>. Por lo tanto sus capacidades para albergar y potenciar el desarrollo de las actividades económicas contribuyen a un desarrollo más equilibrado que es sustentado a partir de los propios recursos de un territorio a partir de políticas descentralizadas.

Esta aproximación corresponde a un enfoque más integrador en la cual el desarrollo económico y productivo no es sustentable, si se basa solamente en los recursos y directrices del Estado o únicamente dependen de las iniciativas privadas<sup>20</sup>.

Messner plantea el concepto de competitividad sistémica, examinando los factores que lo determinan y sus interrelaciones<sup>21</sup>. Dicha noción esta vinculada a las ventajas competitivas que son dinámicas y pueden desarrollarse en las regiones o territorios, lo contrario de las ventajas comparativas que son estáticas. También propone que la competitividad industrial es el producto de la interacción cuatro niveles económicos y sociales de un sistema nacional.

El nivel *micro*, de las empresas, que buscan eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción, estando muchas de ellas articuladas en redes de colaboración mutua; el nivel *meso*, asociado al Estado y los actores sociales, que lideran políticas específicas, fomentando al mismo tiempo la formación de institucionalidad; el nivel *macro*, que ejerce presiones sobre las empresas mediante exigencias de desempeño; y, por último, el nivel *meta*, que se estructura con sólidos patrones básicos de organización jurídica, política y económica, suficiente capacidad social de organización e integración y capacidad de los actores para la integración estratégica.

En definitiva, la competitividad empresarial está asociada o es el resultado de un patrón organizativo de la sociedad en su conjunto. Los parámetros de relevancia competitiva en todos los niveles del sistema y la interacción entre ellos es lo que genera ventajas competitivas, lo cual significa que la competitividad es sistémica.

Esto significa que aún cuando son las empresas las que compiten y enfrentan el mercado, las capacidades de competir pueden mejorarse a partir de un enfoque que acondiciona el territorio. Sin embargo, los territorios son heterogéneos y están desigualmente acondicionados, lo cual implica que se requiere de políticas y programas flexibles para su acondicionamiento.

En esta lógica, el territorio es un actor decisivo en el desarrollo, y la MIPE necesitan de un entorno facilitador con servicios que solo pueden resolverse colectivamente<sup>22</sup>, por lo tanto requieren de políticas e iniciativas propias desde lo local dando cuenta de las particularidades y recursos disponible.

---

<sup>19</sup> Edgard Moncayo Jiménez, Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. Serie Gestión Pública 13. LC/L 1857-P/E, agosto 2001.

<sup>20</sup> Van Hemelryck, Librecht (2000). Desarrollo Económico Local y Fomento Productivo. Temas Sociales 34, SUR-Centro de Estudios Sociales y Educativo, octubre.

<sup>21</sup> Esser, Klaus; Hillebrandt, Wolfgang; Messner, Dirk; Meyer-Stamer, Jurg (1994): Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas, Instituto de Desarrollo, Berlín.

<sup>22</sup> Alburquerque, Francisco (1999). Manual del Agente Local de Desarrollo Local. Colección de Manuales Ediciones SUR.

## 2. Desarrollo económico local

El espacio local es único. Tiene una escala que lo hace más cercano a las personas, posibilitando diferentes formas de participación que pueden ser reforzados, densificados y orientados en cierta dirección.

Su escala hace posible conocer las oportunidades y la diversidad de sus habitantes, posibilitando el abordaje de temas sensibles que afectan a las personas, y que son ignorados por las políticas y programas nacionales de carácter universal.

La dimensión territorial/local es un espacio por excelencia para procesos participativos, por cuanto los conflictos y opciones que se presentan cautivan en forma directa el interés de las personas, que sienten que sus acciones pueden incidir efectivamente en la vida del lugar. Puede reconocer y trabajar los aspectos intangibles como son las redes y relaciones sociales que las personas establecen en su entorno, constituyendo un capital de desarrollo y conocimiento para mejorar el impacto y calidad de las acciones públicas.

Es importante diferenciar que el desarrollo económico local no es solamente lo municipal y tampoco se limita a la base económica local de las fronteras municipales. El desarrollo económico local es más que la gestión del territorio municipal, requiere también el fortalecimiento de los niveles intermedios (regionales) así como pasar de la participación ciudadana a la constitución de instituciones territoriales apropiadas para su consolidación.

Según Albuquerque<sup>23</sup> las iniciativas de desarrollo económico local quieren capitalizar este aspecto y tienen como objetivo “mejorar las condiciones del entorno local mediante la construcción de un ambiente favorable a la actividad económica innovadora”. Pone énfasis en los aspectos “cualitativos y extra económicos” (sociales, culturales y territoriales) del desarrollo que incluye variables como la calidad de las relaciones laborales, existencia de redes entre empresas, liderazgo local, conciencia y participación de la comunidad, conocimiento del mercado de trabajo local y regional, sensibilidad de los factores culturales, concepción amplia del desarrollo, entre otros.

Estos aspectos se ponen a disposición de la búsqueda de soluciones diversas desde el mismo territorio a través del aprovechamiento de los recursos endógenos existentes y de la vinculación con las redes locales de actores socioeconómicos. Particularmente, la MIPE que participan del mercado local y constituye un capital que puede fortalecerse, crecer y generar más empleo, de mejor calidad, sustentable en el tiempo. El desarrollo de sus potencialidades depende de sus mismos protagonistas. En esta lógica el desarrollo local toma distancia de la secuencia tradicional de industrialización-urbanización-gran empresa.

En este sentido el desarrollo económico local, dice Albuquerque, es el resultado de iniciativas en tres ámbitos para la vinculación entre las oportunidades del territorio con actores productivos locales para su apropiación. *Un ámbito corresponde a las condiciones internas de las empresas*, respecto a la cualificación de los recursos humanos, gestión, decisiones de inversión, etc. Otro a las actuaciones asociativas en la *formación de redes entre empresas* a través de eslabonamientos productivos o de sectores conexos. Un tercero respecto a la *relación entre las empresas y su entorno territorial*, que debe incluir acceso a servicios avanzados, infraestructura adecuada, cultura de valorización de la innovación, entre otra. Esto exige una gestión flexible con un proyecto de desarrollo claro y compartido.

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

Esta aproximación difiere de los enfoques que confían en las fuerzas del mercado para regular la oferta o de las visiones estatistas de planificación central en la lógica de los subsidios, o enfoque asistencialista del aporte externo, o soluciones rápidas. Al contrario exige un proceso de apropiación.

Estos ámbitos se complementan con componentes específicos del desarrollo local que tienen un énfasis integral, según Albuquerque y estos son:

- La cualificación de los recursos humanos
- La construcción de redes e institucionalidad para reforzar el funcionamiento del mercado
- El fomento de las empresas de menor tamaño (microempresas, pequeñas y medianas) y la creación de nuevas empresas
- La construcción de entorno innovadores en el ámbito territorial
- La importancia de los factores intangibles como elemento de éxito de dicha iniciativa
- La cualificación, calidad y flexibilidad de los recursos humanos de las empresas para enfrentar los cambios estructurales.

Estos componentes sugieren que la sustentabilidad de las iniciativas de desarrollo local dependerá de un entorno que *estimula la innovación*. Los factores tradicionales de producción (tierra, capital y mano de obra) tienen rendimientos decrecientes mientras que el conocimiento tiene rendimientos crecientes<sup>24</sup>.

Significa que los rendimientos mejoran en la medida que se valoriza la capacidad de innovación, aprendizaje y conocimiento de las personas y el territorio. Al contrario si son sólo considerados como mano de obra barata y al territorio como mero soporte de actividades productivas no se promueve el desarrollo local. Es por esta razón que el simple crecimiento del sector exportador, no necesariamente garantiza la creación y difusión de nuevos conocimientos y tecnología. El desarrollo local tiene implícito la noción de un entorno o territorio innovador con capacidad de aprendizajes. Boisier utiliza el concepto de *regiones inteligentes* para hablar de un medio innovador.

El desarrollo local no es la panacea, hay éxitos y fracasos. En efecto, un estudio citado por Albuquerque de la OCDE sobre iniciativas de desarrollo local muestra, por ejemplo que en zonas rurales carentes de recursos y con un alto nivel de degradación ambiental, las políticas de desarrollo local no logran modificar la situación inicial. Los éxitos dependen en gran medida de los factores intangibles correspondientes a las capacidades humanas e institucionales para estimular y animar procesos. La clave es desarrollar capacidades de adaptación flexible así como el refuerzo de la vinculación entre las políticas regionales y las de desarrollo local.

En síntesis el desarrollo económico local tiene la ventaja de trabajarse a una escala humana, involucrando a todos, aprovechando los recursos endógenos y promoviendo la democracia, superando el dilema entre estado desarrollista y estado mínimo.

## 2.1 Caso Chileno: Programa Chile Emprende

### Fundamentación e Institucionalidad

La experiencia chilena muestra que se puede tener una economía sana en el ámbito macroeconómico, pero de bajo impacto en la generación de empleo de calidad y en la distribución

---

<sup>24</sup> Boisier, Sergio. Sociedad del Conocimiento, Conocimiento Social y Gestión Territorial en Nuevos Desafíos de la Planificación Regional.

de los ingresos. También muestra que hay programas, recursos e instrumentos orientados a las pequeñas empresas desde los 90s, ejecutados por diversos servicios e instituciones del Estado, que no logran una adecuada articulación en las actividades de apoyo que realizan.

Esto exige cambios sustantivos de enfoque en el contexto de la globalización, integrando los aprendizajes en políticas de fomento productivo y abordando activamente los desafíos de un desarrollo más equilibrado. El Programa Chile Emprende pone en práctica lo aprendido constituyendo una iniciativa que busca poner en práctica los conceptos más fundamentales de una nueva forma de hacer las cosas, enfatizando los siguientes aspectos<sup>25</sup>:

- La cooperación y alianza de las instituciones públicas dedicadas al fomento productivo de la MIPE.
- La valorización del ámbito local-territorial como el espacio más propicio para la participación de los privados y sus organizaciones, de los municipios y las instituciones del fomento productivo
- El reconocimiento que las condiciones de entorno es clave para el mejoramiento de la competitividad de las micro y pequeñas empresas; esto es el macroeconómico, el marco legal y normativo, el entorno institucional; y en el ámbito territorial, los valores y la identidad cultural, la generación de economías de aglomeración y el incremento del capital social
- La búsqueda de nuevo mecanismos de cooperación público privada y de asociatividad en empresarios.

Significa un cambio de paradigma: la competitividad y fortalecimiento de la MIPE también se construye *desde abajo hacia arriba*.

Reconociendo esta situación, el gobierno lanza en diciembre del 2004, el Programa Chile Emprende que tiene como objetivo mejorar la competitividad de la MIPE a través de un enfoque concertado de las instituciones públicas a nivel nacional dedicadas al fomento productivo (SERCOTEC, FOSIS, INDAP, SENCE) basado en una estrategia territorial y de articulación pública-privada para la promoción de un entorno facilitador

El *enfoque territorial* del Chile Emprende apunta a cambiar la lógica de implementación de los programas y recursos, constituyendo un avance en la modernización del Estado respecto a las políticas de apoyo a las empresas de menor tamaño. Esto se expresa en un Decreto Supremo y un Instructivo Presidencial que establece las bases para su implementación a nivel nacional, regional, subregional y local que se traducen:

- El Decreto Supremo crea una *Comisión Asesora Presidencial* que elabora los criterios para la elaboración del Programa y la asignación de recursos, presidido por el Ministro de Economía, y formado por la Ministra de Planificación, Ministros del Trabajo, de Agricultura y Secretaría General de la Presidencia más las subsecretarías de Desarrollo Regional y Administrativo, de Hacienda y de Obras Públicas.
- Además define que la dirección del Programa será de responsabilidad de *Directorio Nacional* presidido por los directores del Fosis, Sence, Indap y Sercotec y por el jefe de la División de Desarrollo Regional de la Subdere, el gerente de Fomento de Corfo y un profesional asignado por el Ministerio de Economía. Dicho directorio será presidido por el gerente general de Sercotec.

---

<sup>25</sup> Gobierno de Chile. Jornada Nacional Chile Emprende, Presentación del Programa, Concepción, 2 de diciembre 2004.

- Cada región constituye una *instancia única de articulación e integración* del fomento para el desarrollo económico productivo, presidido por el Intendente además de todas las instituciones que tienen participación a nivel nacional. Esta instancia asume todos los mecanismos de coordinación del fomento productivo pre-existentes (tales como Comité de Asignación Regional o Comité de Fomento Productivo). Los intendentes pueden invitar a participar a gremios, agrupaciones, asociaciones u otros del sector privado.
- En los niveles subregionales se impulsa la operación de *instancias de articulación pública-privadas* de concertación y gestión en función de los objetivos y planes de desarrollo acordados, que deben estar orientados a la captura de oportunidades de negocio y empleo sobre la base de las potencialidades de la MIPE.
- Constitución de la *Secretaría Ejecutiva* que apoya la conducción táctica del Programa a través de su seguimiento y apoyo técnico en metodologías e instrumentos.
- Complementariamente la Ley de Presupuesto establece una *glosa específica* aplicable a diversos ítems del presupuesto del gasto de Indap, Sercotec, Fosis, Sence y Corfo que podrán aplicarse según los criterios y procedimientos que establezca el Programa Chile Emprende

Este mandato crea las bases para una política de fomento a la MIPE desde una perspectiva integral y territorial basada en las oportunidades de negocios y en la articulación público-privada a nivel regional. Esto significa que el territorio es un actor decisivo en el desarrollo.

Se propone contribuir a un desarrollo más equilibrado del territorio nacional para avanzar en una distribución más equitativa de los ingresos y en la generación de empleo. Y así avanzar en la profundización de la democracia y participación a través del protagonismo de los actores económicos menos poderosos y de los territorios y regiones donde se localizan.

De la misma forma se nutre de la experiencia de programas intersectoriales, tales como el Chile Barrio y el Sistema Chile Solidario así como del enfoque territorial de las regiones de Bío Bío y de la Araucanía e iniciativas pilotos de la cooperación internacional.

Las medidas de impacto o de éxito del programa son el aumento de la participación de la MIPE en la generación de ingresos en cada uno de los territorios focalizados, contribuyendo a la generación de empleo. De esta forma se avanza hacia un *desarrollo territorial más equilibrado* en la medida que las empresas capturan un porcentaje más significativo de las ventas e ingresos, mejorando su distribución. A la vez el protagonismo y participación de los de abajo contribuye a la profundización de la democracia.

### Resultados y desafíos del Programa

El Programa muestra logros en su primera etapa<sup>26</sup>, particularmente respecto a la instalación de una nueva política y al trabajo territorial. Son resultados iniciales que contribuyen a acelerar los procesos y al fortalecimiento de los compromisos.

En su institucionalización cabe destacar que tanto el Directorio Nacional y su Secretaría Técnica están instalados y funcionando. Existen programas de trabajo así como los criterios y metodologías para su implementación tanto a nivel nacional, regional y territorial. Otro logro es la definición y operación de todas las instancias regionales de coordinación del Programa, presididas por los

---

<sup>26</sup> Antecedentes extraídos del Primer Informe Trimestral 2005 del Programa Chile Emprende a la Comisión Interministerial Asesora Presidencial con fecha del 9 de mayo de 2005.

respectivos intendentes. Ellas generalmente usan como denominación el nombre de la región con la expresión *Emprende* (Magallanes-Emprende, Araucanía-Emprende, etc.)

Se han seleccionados más de 50 territorios sobre la base de las oportunidades económicas que son posibles de capturar por la MIPE como resultado de la concertación y cooperación público-privada. La gran mayoría de los territorios tienen constituidos las mesas públicas-privadas responsables por su gestión. También se destaca la priorización de proyectos FNDR a través de una Mesa Pública-Privada de Desarrollo Territorial en el Territorio de Arauco (Región Bío Bío) así como una priorización en conjunto de proyectos de viabilidad entre los municipios del Territorio Araucanía Andina y el Gobierno Regional.

Sin embargo la captura de las oportunidades de negocio por parte de la MIPE en el marco del Programa Chile Emprende presenta problemas de implementación en cuatro ámbitos:

- Nivel de participación y empoderamiento de los empresarios y actores privados
- Dinámicas institucionales del sector público
- Nivel central
- De contexto, consolidación de economía de enclave

### *Rol de Empresarios Privados*

En la actividad empresarial los costos de transacción tienen un alto peso e importancia. Esto significa que los empresarios pequeños de un territorio poseen dos recursos escasos: dinero y tiempo. La relevancia de este último recurso, se vincula al alto costo de oportunidad, que tienen para las MIPES distraer recursos gerenciales hacia actividades altamente consumidoras de tiempo, cuya rentabilidad es desconocida como puede ser la capacitación y/o participación en redes de trabajo.

Se observa en la mayoría de los territorios una débil participación de los privados. Una posible explicación es que el Programa no es lo suficientemente atractivo para asumir el alto costo de oportunidad que amerite su participación, lo cual hace que básicamente esté asegurada la participación de los funcionarios públicos.

### *Enfoque público desde la oferta*

Persiste una mirada institucional y sectorial que le resta efectividad al enfoque territorial de las instituciones asociadas al fomento productivo que trabajan desde su oferta. A su vez el nivel de compromiso de las instituciones es bajo. En la práctica, el Programa es altamente dependiente del aporte de unas pocas instituciones públicas sin existir una consolidación de equipos locales.

### *Alta incidencia del nivel central*

El desarrollo territorial exige cambiar paradigmas y enfoques institucionales arraigados de trabajo, particularmente en el caso de un país marcadamente centralista como el nuestro. La modalidad actual de gestión del territorio hace que muchas veces las iniciativas territoriales de planificación están fuertemente marcadas por las indicaciones del nivel central, particularmente respecto a las orientaciones de los resultados y asignaciones presupuestarias. Este tipo de orientaciones afecta la credibilidad de los procesos de planificación y las instancias propias que el Programa dispone (Consejo Público Privado). El nivel central del Programa no da tiempo al territorio y su estructura

para desplegar sus capacidades, imponiendo una agenda desvinculada de los ritmos, y muchas veces intereses de los actores privados.

### *Consolidación de enclaves y corredores de exportación*

El modelo exportador chileno genera riqueza sin necesariamente tener un efecto multiplicador en las regiones y localidades (ejemplo, sector forestal en la Región del Bío Bío). La consolidación de una economía de enclave en la cual los tejidos empresariales locales y sus territorios no están articulados y pasan a constituirse en un mero receptor y/o corredor de las exportaciones hace que el Programa se reduzca a la gestión de subsidios.

## **3. Conclusiones**

El desarrollo económico local puede caracterizarse como un enfoque voluntarista que surge en el momento cuando el estado interviene poco en la economía y se requerían aproximaciones más focalizadas y territoriales para abordar el desempleo y la desigual distribución de los beneficios del crecimiento económico.

Las iniciativas de desarrollo económico local en Chile se inician con los procesos de territorialización que diferentes programas y servicios desarrollaron desde mediados de los 90s. Sin embargo se instalan desde una débil conceptualización del problema y desafíos que debe abordar que no es solamente hacerse cargo de las fallas de mercado que afectan a la MIPE. El sentido profundo del desarrollo económico local es la calidad de vida y de trabajo de las personas en el territorio<sup>27</sup>. Y por lo tanto los indicadores finales de éxito deben estar referidos a estas variables. Significa que no es sólo pensar en la inserción de mercados globales o el mero crecimiento de la economía local.

El desarrollo económico local ha probado ser un enfoque útil para focalizar recursos y programas prediseñados centralmente, pero de limitado impacto para lograr cambios significativos en las condiciones económicas de las localidades en el corto y mediano plazo. En su modalidad actual responde a los intereses de grupos corporativos que tienen capacidad de organización y presión para acceder a los beneficios así como a grupos externos (consultores, organismos internacionales, ONGs) que trabajan con modelos estandarizados. Por lo tanto, las iniciativas terminan atrapadas en la *proyectitis* o en los fondos de inversión social que responden a un modelo agotado de política pública.

La crisis asiática tuvo un impacto significativo en el tejido empresarial chileno, acentuando el proceso de concentración económica y debilitando el tejido empresarial de las empresas de menor tamaño (consolidación de una estructura dual). Esto se observa en la disminución de los porcentajes de participación en las ventas, la caída del empleo y las malas condiciones de los trabajos existentes. Efectos que las diversas iniciativas y programas de desarrollo económico local no tienen la capacidad de revertir.

¿Tiene futuro el desarrollo económico local y cuál es su relevancia en tiempo de crisis?

El desarrollo económico local tiene el potencial para avanzar hacia un desarrollo más equilibrado en un contexto de profundización de la democracia expresado en un trato social que se plasme en distintos niveles y actores de la sociedad que asume que sus problemáticas sociales y de exclusión

---

<sup>27</sup> Raúl González (1997). Comentarios y ponencias sobre las estrategias y metodologías para el desarrollo local. Memoria del Seminario: Desarrollo Local (1996): ¿alternativa necesaria de modernización productiva?. Friedrich Ebert Stiftung, Ilpes, Sercal Fundación. Santiago, 1997.

no se resuelven a través del crecimiento macroeconómico ni con programas de poco envergadura, cuya responsabilidad principal termina asumiéndola la institucionalidad más débil del Estado como son los municipios.

Avanzar en esta dirección requiere abordar como mínimo la *nivelación del plano competitivo*. Existen fallas de mercado que afectan la competitividad de las localidades y las pequeñas unidades productivas. Una política nacional debe contribuir a nivelar los planos competitivos resolviendo las distorsiones de mercados oligopólicos que se traduce en una relación asimétrica. Es decir, enfrentar los problemas de discriminación, de los mercados cautivos, de los costos de transacción u otros que dificultan su inserción en los mercados. De lo contrario las grandes empresas lograrán hacer desaparecer y precarizar a los pequeños empresarios debido a sus asfixiantes condiciones de precio y ventas que aplican.

Los programas de enfoque territorial tienen un bajo impacto, si estos se desarrollan en el marco de los procesos políticos-administrativos actuales. Todas las experiencias muestran que una estrategia territorial *requiere una profunda descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales que incluye la democratización de los gobiernos regionales*. Esto significa contar con una política nacional explícita para la promoción de una política de desarrollo económica local verdadera que no descansa solamente en las comunidades locales.