

**Programa de Fortalecimiento Municipal Para el Desarrollo Económico Local,
Región del Biobío-Chile. Una síntesis de la experiencia¹.**

Felipe Ortega Melo²

Enero 2006

¹ Este documento corresponde a una síntesis del programa que se llevó a cabo en la región del Biobío por el GORE y SERCOTEC Regional durante el año 2004-2005, y ha sido preparado por el autor, a partir de la experiencia acumulada como jefe del equipo técnico de la fundación que ejecutó dicho programa del programa. Las opiniones expresadas en este documento, como la totalidad de sus contenidos son de absoluta responsabilidad del autor, y no representan ni comprometen al GORE Biobío, ni a la dirección regional de SERCOTEC.

² Administrador Público de la Universidad de Chile, Master en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibañez. Consultor en estrategias de desarrollo. Socio director de Latitud Sur Consultores

INDICE

PRESENTACION

1. CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA	4
2. CONTEXTO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL	6
2.1 Contexto nacional	6
2.2 Contexto regional	8
3. LOS DESAFÍOS DE LOS MUNICIPIOS PARA HACER DEL	9
3.1 Rol de la municipalidad	9
3.2 Desafíos	10
4. PRINCIPIOS DEL ENFOQUE METODOLÓGICO	13
4.1 El liderazgo	14
4.2 La visión sistémica	15
4.3 El fomento productivo	16
5. GESTIÓN MUNICIPAL: TEORÍA Y MÉTODO	16
5.1 Modelo de Gestión del Cambio	17
5.2 Mapa Estratégico	19
6. ACCIONES Y PRODUCTOS DEL PROGRAMA	22
6.1 Los diplomados en desarrollo económico local	22
6.2 Programa de fortalecimiento de la gestión municipal	23
6.2.1 Diagnóstico organizacional y propuesta de intervención	23
6.2.2 Creación de mesas comunales	24
6.2.3 Validación del diagnóstico y propuesta de intervención	25
6.2.4 Realización de talleres	25
7. RESULTADOS Y APRENDIZAJES DERIVADOS DEL PROGRAMA	32
7.1 Aciertos	32
7.1.1 Pertinencia del enfoque metodológico	32
7.1.2 Importancia del desarrollo de habilidades	33
7.1.3 Relevancia de los talleres territoriales	33
7.2 Factores por mejorar	34
7.3 Síntesis y desafíos	35

PRESENTACION

El Programa de Fortalecimiento municipal en Desarrollo Económico Local para el Desarrollo sostenible fue un programa del Gobierno Regional (GORE) del Bío-Bío financiado con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Como Unidad Ejecutora se designó a la Dirección Regional de SERCOTEC en la VIII región, quien licitó dicha ejecución adjudicándose esta responsabilidad la Fundación Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.

Este programa fue concebido y ejecutado claramente con un enfoque de desarrollo económico local, en un contexto en donde el GORE implementaba un modelo de gestión territorial por lo que este tipo de iniciativas constituían parte de una estrategia mas global que como región se estaba ejecutando, orientada a lograr un desarrollo territorial mas equilibrado

Este programa se ejecutó entre febrero de 2004 y diciembre de 2005 en 31 municipalidades de la región del Bío-Bío, y durante ese período, se desarrollaron diferentes iniciativas tendientes a crear y fortalecer capacidades en las municipalidades involucradas en el programa, con el propósito de convertirlas en actores protagónicos en la activación y posterior sostenimiento de los procesos de desarrollo que en estas comunas se debieran generar.

Este documento presenta inicialmente el contexto en que se ejecuta este programa, tanto a nivel de país como de la VIII región del Bío-Bío, luego señala los desafíos que se les presentan a los municipios para asumir el desarrollo desde lo local, mirados desde los municipios que fueron parte del programa, posteriormente se detalla la metodología y los aspectos teóricos que se utilizaron para la ejecución de éste, y finalmente los resultados y las conclusiones que se pueden extraer de esta experiencia, las cuales pueden constituir un aporte al desarrollo de otras iniciativas y a la formulación de una política pública que apoye el desarrollo de éste enfoque centrado en lo territorial.

Es importante señalar, que la metodología desarrollada e implementada en este programa, fue en su totalidad elaborada por el autor y su equipo de trabajo, quienes a partir del contexto en que se desarrollaba la gestión del GORE de aquella época, y los definiciones generales que se entregaron de los términos de referencia que orientaron la consultoría, presentaron una propuesta metodológica que se adjudicó este programa, la cual fue complementando y

enriqueciendo, lo cual permitió agregar valor al programa, y constituirse en un espacio de reflexión y aprendizaje permanente para quienes participaron de su ejecución.

Dado lo anterior, ha parecido importante dar a conocer los aspectos mas relevantes de esta iniciativa, para lo cual se presenta este documento el cual se espera se convierta en un valioso aporte a la reflexión de quienes deseen implementar iniciativas en el ámbito del desarrollo económico local, o de quienes asuman la responsabilidad de la formulación de una política pública para el desarrollo de este tema.

1. CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA

El objetivo general del Programa es “el fortalecimiento de las capacidades de 29 municipalidades en materia de desarrollo económico local, de tal manera que les permitan estructurar y optimizar, tanto sus acciones estratégicas, como su capacidad organizacional y de gestión para generar entornos territoriales dinámicos y facilitadores del fomento de un desarrollo económico local sustentable”

El programa contempla:

- a) un componente de mejoramiento y rediseño de la gestión organizacional en el ámbito del fomento productivo;
- b) un diplomado en desarrollo económico local (una versión para Alcaldes y concejales y otro para funcionarios municipales), tendiente a generar una masa crítica regional y territorial que, mediante el fortalecimiento del capital cognitivo, permita fortalecer las iniciativas endógenas del territorio.

Ambos componentes se formularon para ser ejecutados en los municipios correspondientes a cuatro territorios de planificación de la VIII región, de tal manera de dar integralidad a la acción que se desarrollaba y, al mismo tiempo, fortalecer la noción de territorio.

Dado que la integralidad de las acciones es fundamental en el enfoque de desarrollo económico local este aspecto se estableció como una exigencia metodológica que la consultora plasmó en el desarrollo de ambos componentes, lo que se tradujo en la incorporación de una propuesta innovadora, que tuvo como fundamento asegurar un aprendizaje verdadero, en

que los participantes se sintieran protagonistas del proceso, y que sustentara la permanencia del cambio mas allá del tiempo que durara la consultoría.

Territorios y municipalidades participantes

UNIDAD DE GESTION TERRITORIAL UGT	COMUNAS
<i>SECANO COSTERO</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cobquecura ▪ Coelemu ▪ Ninhue ▪ Portezuelo ▪ Quillón ▪ Quirihue ▪ Ránquil ▪ San Nicolás ▪ Trehuaco
<i>LAJA DIGUILLIN</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bulnes ▪ Chillán Viejo ▪ El Carmen ▪ Pinto ▪ Pemuco ▪ San Ignacio
<i>SECANO INTERIOR (AMDEL)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cabrero ▪ Hualqui ▪ Nacimiento ▪ Penco ▪ Santa Juana ▪ San Rosendo ▪ Yumbel
<i>ARAUCO</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arauco ▪ Cañete ▪ Contulmo ▪ Curanilahue ▪ Los Álamos ▪ Lebu ▪ Tirúa

2. CONTEXTO NACIONAL Y REGIONAL PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL (DEL)

La implementación del programa ocurre en el marco de un contexto particular, tanto a nivel nacional como regional. La comprensión de éste, no solo determina y explica las opciones de trabajo que fueron adoptadas, sino que también permite comprender en mayor medida, los alcances de esta experiencia.

2.1 Contexto nacional

El Desarrollo Económico Local (DEL), constituye un enfoque que concibe el desarrollo de abajo hacia arriba, y que se basa en el aprovechamiento de los recursos endógenos y en la concertación de actores existentes en el nivel local.

Este enfoque ha comenzado a instalarse con mucha fuerza en el debate sobre políticas del desarrollo, y es fuertemente impulsado por diferentes organismos internacionales como un complemento a los enfoques tradicionales del desarrollo. En Chile, el DEL ha tomado cada vez mas importancia no solo como un aporte a la discusión sobre el desarrollo, sino como un enfoque que debe ser incorporado crecientemente en las políticas y programas públicos, ya que incluye una mayor participación ciudadana, una manera mas integral de abordar los problemas del desarrollo, una mejor utilización de los recursos.

Sin embargo, hay que reconocer que para que los procesos de DEL puedan tener todo el impacto conceptualmente señalado que pretenden, y que pueden lograr, aun hay que hacer avances importantes en el país, orientados a lograr una mayor democratización de la sociedad, una profundización del proceso de modernización del Estado, y del propio proceso de descentralización.

En cada uno de los tres aspectos señalados, el espacio local es el espacio en donde aun está pendiente “aterrizar” parte importante de los avances que ya se han realizado en otros niveles de la sociedad y de la Administración del Estado.

Algunos ejemplos de los avances realizados en el nivel central, y que están pendientes en lo local, son:

- La participación de diferentes actores en la formulación de políticas que den cuenta de problemas de interés público;

- la concertación de actores públicos y privados para generar acuerdos y propuestas de desarrollo frente a grandes temas de interés nacional;
- los procesos de modernización de la gestión a los cuales se han involucrado gran parte de las instituciones públicas del nivel central, con el propósito de ponerlos al servicio de los ciudadanos.

Por otra parte, para dar cuenta de estos desafíos, se debe considerar la descentralización en un sentido amplio, es decir descentralización política, económica y administrativa, lo cual facilitará y mejorará las condiciones para el desarrollo y éxito de experiencias de DEL.

Hay que entender que estos tres ámbitos de la descentralización se complementan, ya que no sirve de mucho entregar la facultad a los ciudadanos de elegir a sus autoridades locales (descentralización política), si éstos no tienen adecuados instrumentos, recursos, atribuciones y capacidades para resolver sobre temas importantes para la comunidad, o si a la propia comunidad no se le abren los espacios para participar en la construcción de sus propuestas de desarrollo.

Otro aspecto importante por considerar es la realidad jurídica y administrativa que enmarca el proceso de descentralización en Chile, de la cual se desprende entre otras cosas, que la responsabilidad por el desarrollo de un territorio determinado son compartidas por los diferentes niveles de la administración del Estado, es decir, por los niveles nacional, regional y local.

Para que esta responsabilidad compartida no se convierta en un obstáculo para el desarrollo de las experiencias DEL, y por el contrario genere condiciones para el desarrollo de éste, se requiere;

- un mayor nivel de desconcentración de las instituciones del nivel central.
- una mayor transferencia de atribuciones y recursos al nivel regional y local.
- una adecuada coordinación entre estos diferentes niveles en el territorio.

- una adecuada capacidad de gestión de los niveles regionales y locales para liderar estos procesos de desarrollo. Lo anterior es parte sustantiva de lo pendiente en el proceso de Modernización del Estado.

2.2. Contexto regional

A pesar que a nivel nacional aun avances importantes que realizar, en la región del Bío-Bío se ha ido generando un innovador proceso liderado por el GORE, denominado “Gestión Territorial Integrada”, que ha permitido avanzar en el desarrollo de experiencias de DEL, sin perjuicio de las limitaciones de contexto dadas por el nivel en que se encuentra el proceso de descentralización ya mencionadas.

Lo anterior tiene sus fundamentos en algunas de las definiciones estratégicas contenidos en la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), como lo es el denominado Desarrollo Productivo Integral Sustentable y Competitivo, en el cual se señala: "La economía regional requiere aumentar significativamente su crecimiento con el objeto de generar mayores oportunidades de empleo y mejorar su calidad para, de esta forma, atenuar las condiciones de pobreza en que vive una parte importante de la población. Este crecimiento debe reflejarse en una mayor integración del aparato productivo y en un aumento de su condición de sustentabilidad y competitividad"³.

Una de las respuestas que ha planteado el GORE Bío-Bío a esta situación, es impulsar procesos de desarrollo económico local en donde “el sector económico empresarial sea el motor del progreso local y, por tanto, el municipio debe facilitar el desencadenamiento de las potencialidades endógenas del territorio. Es decir, la generación de riqueza en el ámbito local y el proceso de desarrollo que le acompaña, se crean a través de la estrecha relación de cooperación entre lo público y lo privado y, en especial, del flujo del capital sinérgico, que este proceso crea”⁴.

Esto se expresa, también con claridad, en otro de los lineamientos estratégicos de la ERD denominado Gestión pública moderna y cercana a la gente, en el cual, entre diferentes aspectos, se enfatiza la necesidad de fortalecer y apoyar a los municipios, incrementando la capacidad de sus funcionarios y directivos, para

³ Estrategia Regional de Desarrollo del Bío-Bío.

⁴ Documento Programa: fortalecimiento municipal en desarrollo económico local para el desarrollo sustentable, código: 20179175, página 1.

desencadenar y liderar procesos de desarrollo productivo y de desarrollo económico local.

De las definiciones anteriores se desprende la importancia que se le asigna a la capacidad de gestionar el desarrollo local y de asumir un liderazgo en esos procesos. Lo anterior es plenamente coincidente con aquellos aspectos que ya señalamos como pendientes en el proceso de Modernización del Estado, y que fueron asumidos en los objetivos planteados para el programa de Fortalecimiento Municipal para el Desarrollo Económico Local, el cual constituye el motivo de esta publicación.

Lo central del programa, y de ahí su mérito, es haberse adelantado a un proceso que sin lugar a dudas se desencadenará con mucha fuerza en los próximos años, y que es instalar la capacidad de gestión para hacer desarrollo, en un importante número de municipalidades de la VIII región, y hacerlo de manera participativa y con una metodología que refuerza el enfoque del Desarrollo Económico Local

3. LOS DESAFÍOS DE LOS MUNICIPIOS PARA HACER DESARROLLO DESDE LO LOCAL

Como bien ya se ha señalado, un elemento central en un proceso de desarrollo económico local, lo constituye la fortaleza y capacidad de la institucionalidad pública y privada existente en el nivel local, y dentro de la institucionalidad pública, particularmente la municipal.

3.1 Rol de la municipalidad

La municipalidad es el órgano del Estado que por ley tiene enormes responsabilidades a nivel comunal, lo cual está señalado en el artículo 1 de la ley de municipalidades, en donde se indican los fundamentos de sus naturaleza y constitución, señalándose “Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”.

Por otro lado la municipalidad constituye el órgano del Estado más cercano a los ciudadanos, y además representativo de los intereses de éstos, al ser elegidas sus máximas autoridades por votación popular.

Sin embargo en la práctica son pocas las municipalidades del país que pueden cumplir adecuadamente con las responsabilidades que les asigna la ley, y menos aun con aquellas que se desprenden de un enfoque de desarrollo económico local.

El enfoque DEL se entiende como aquel proceso de crecimiento económico y cambio estructural tendiente a generar riqueza en una determinada localidad para, con ello, mejorar el nivel de vida de la población. Por otro lado el DEL requiere que alguien ejerza un liderazgo en el proceso que se desarrolla en el territorio, y quienes mayores potencialidades tienen para ejercer este liderazgo desde un punto de vista jurídico y de legitimidad frente a la comunidad, es la municipalidad.

En este contexto, la gestión del desarrollo económico local para el municipio implica las necesidades de negociar, emprender, acometer, liderar e innovar, es decir, traducir propuestas estratégicas de desarrollo en programas, acciones y proyectos concretos. Se requiere, entonces, de un municipio ágil, informado y con capacidad de propuesta, asumiendo que el principal rol no está en la provisión de soluciones y en ser el censor de las iniciativas económicas privadas sino, más bien, en el ser facilitador, impulsor y orientador del desarrollo económico local

3.2 Desafíos

Al revisar la realidad de las municipalidades que formaron parte del programa, que alguna manera reflejan la realidad de una parte importante de las municipalidades mas pequeñas y rurales del país, se identifican una serie de desafíos que se les presentan para hacer desarrollo desde lo local. Algunos de estos desafíos pueden ser acometidos por las propias municipalidades, y otros necesariamente obedecen a un contexto mas global donde tienen que ver otras instituciones del Estado, como también con la necesidad de definir determinadas políticas que faciliten y apoyen más directamente el desarrollo territorial.

Algunos de los aspectos necesarios de considerar, para asumir los desafíos que presenta el hacer desarrollo desde lo local, y que se identificaron con claridad en las municipalidades que formaron parte del programa son:

- **Generar una mayor capacidad de asumir y adaptar un entorno.** Las municipalidades tienen dificultades para asumir y adaptar su entorno,

ya que la mayoría de éstas carecen del conjunto de instrumentos necesarios para promover el desarrollo local, y por ende no han desarrollado suficientemente las capacidades para detonar y liderar esos procesos.

Esto queda de manifiesto en la responsabilidad, rol y protagonismo que siguen teniendo tanto el nivel central como el regional en las diversas iniciativas de desarrollo relevantes que se implementan en estos municipios, pasando a ser actores más bien pasivos, o sólo demandantes de los otros niveles de la Administración del Estado. Muchas veces las intervenciones del nivel superior se hacen de manera directa en el territorio, sin coordinación con iniciativas de carácter local, lo cual hace imposible que se genere una coordinación de acciones que dinamice las economías locales de manera más sostenible y sustentable en el tiempo, y en donde la municipalidad tenga algún protagonismo.

- **Se debe fortalecer la institucionalidad para trabajar el Fomento Productivo.** Los municipios poseen en general -y particularmente los más pequeños- una débil institucionalidad para trabajar el fomento productivo y, más aún, para generar procesos de desarrollo económico local. Esta debilidad no sólo está dada por la carencia de recursos, lo cual es un tema importante y real, sino principalmente, por la concepción sobre el rol del municipio, como un órgano del Estado que presta fundamentalmente servicios sociales al nivel local.

Lo anterior si bien es cierto ha ido cambiando en algunas municipalidades, esto ha sido difícil, ya que la visión y demandas del corto plazo centran la atención de la municipalidad en la prestación de servicios asistenciales, concentrándose esfuerzos y recursos en este aspecto, dificultando una mirada mas amplia del desarrollo.

- **Relevar la lógica Territorial por sobre la Sectorial.** Esta situación se expresa en la lógica de funcionamiento de los municipios como parte de la institucionalidad pública, y su relación con el resto del aparato del Estado, donde sigue primando la lógica sectorial más que la territorial. Lo territorial involucra la concertación de actores, la generación de una estrategia de desarrollo compartida, y el potenciamiento de los recursos locales. Lo sectorial, en cambio, se basa en la mirada sectorial del territorio, por lo tanto, las respuestas se construyen desde el mismo sector; en este contexto, el municipio es, en el mejor de los casos, sólo un operador en relación con la construcción de una oferta de programas,

instrumentos y servicios, oferta que también es construida desde el propio sector.

Dar cuenta de este desafío no es responsabilidad de las municipalidades, sino que obedece a una lógica de funcionamiento del conjunto del aparato del Estado, que mientras no se asuma desde el nivel político que corresponde, seguirá afectando considerablemente la capacidad y posibilidad de las municipalidades para hacer desarrollo desde lo local

- **Mejorar cultura asociativa.** En general a los municipios les ha costado fortalecer las asociaciones, ya sea a nivel de los propios municipios, o con otros actores públicos y privados existentes en el territorio. La tendencia es a verse de manera aislada, en la lógica de conseguir recursos desde otros niveles del Estado de manera individual, y la permanencia de éstos en las instancias asociativas que se crean en los territorios, es de carácter formal más que una apuesta estratégica. Sin embargo este desafío no solo es responsabilidad de las municipalidades, ya que muchas veces la acción individual es producto de un contexto que desalienta la asociatividad. También es responsabilidad de las instituciones de los otros niveles del Estado, en donde no se generan iniciativas concretas que premien y faciliten la asociatividad, básicamente por la falta de coordinación en el accionar de éstas en lo territorio, por alentar la asociatividad mas como un fin en si mismo, que como un medio para mejorar sus resultados.
- **Formular definiciones estratégicas en fomento productivo.** En general es necesario darle mayor claridad y relevancia a las definiciones estratégicas en el ámbito del fomento productivo por parte de las municipalidades. Mayoritariamente los lineamientos estratégicos en éste ámbito están diluidos en los PLADECOS, corriendo la misma suerte por lo tanto que la mayoría de estos documentos en las municipalidades, es decir no son muy relevantes como instrumentos que efectivamente orienten la acción, o están obsoletos. En algunos casos, hay municipalidades que han podido elaborar planes de fomento productivo, lo cual es un avance importante, pero en general aun esto no constituye una generalidad, como tampoco el hecho de darle a estos planes la suficiente relevancia política al interior de las municipalidades.
- **Fortalecer las estructuras organizacionales de fomento productivo.** Al ser la función de fomento productivo una función incorporada hace

pocos años a la ley de Municipalidades como una responsabilidad más en el quehacer de éstas, en general existe la necesidad de fortalecer o en algunos casos crear las estructuras organizacionales de apoyo al fomento productivo.

En los casos en que éstas existen, son débiles en relación con los desafíos que se les presentan, y se han construido por criterios de agregación, es decir a medida que se suman programas instalados desde el nivel central, por lo tanto sin criterios estratégicos de segmentación, con debilidades de coordinación entre sus diferentes programas y hacia el resto de las unidades del municipio.

- **Fortalecer los productos y servicios de apoyo al fomento productivo.** En general no existe una oferta relevante de productos y servicios de apoyo al fomento productivo, La mayoría de estos productos y servicios, son programas puestos por instituciones del nivel central, poco articulados con otros esfuerzos que realiza el municipio, y de impacto limitado. Por otro lado los servicios y productos ofrecidos en general no tienen relación con las definiciones estratégicas tomadas en éste ámbito.
- **Deficiente gestión de procesos.** Como una consecuencia de los puntos anteriores, los procesos asociados a la prestación de los productos y servicios de apoyo al fomento productivo, son mayoritariamente deficientes en su gestión, lo cual produce ineficiencias tanto en su prestación propiamente tal, como en aspectos financieros, de coordinación organizacional, y en el impacto que tienen estos productos o servicios.

4. PRINCIPIOS DEL ENFOQUE METODOLÓGICO.

La gestión del desarrollo económico local implica, para el municipio, la necesidad de negociar, emprender, acometer, liderar e innovar, es decir, traducir propuestas estratégicas de desarrollo en programas, acciones y proyectos concretos. Se requiere, entonces, de un municipio ágil, informado y con capacidad de propuesta, asumiendo que el principal rol no está en la provisión de soluciones ni en ser el censor de las iniciativas económicas privadas sino, más bien, en el ser facilitador, impulsor y orientador del proceso de desarrollo.

Para satisfacer estas necesidades, se hace necesario concentrar los esfuerzos en las personas que forman los municipios, y en sus potencialidades. Más que aportar recursos o proyectos, el verdadero desafío es aportar la capacidad de proveer y gestionar recursos, proyectos, alianzas y cualquier forma de acción que permita liderar el proceso de desarrollo en forma permanente y sostenida.

De esta forma el Proyecto se centró en fortalecer los recursos humanos de los municipios, a través de la entrega de nuevos conceptos y herramientas para la gestión del desarrollo y el apoyo directo a la forma de incorporar estos nuevos elementos a su trabajo cotidiano. Esto se concretó a través de la realización de dos diplomados en Desarrollo Económico Local (uno para funcionarios municipales y otro para alcaldes y concejales), y en la ejecución de un programa de fortalecimiento de la gestión municipal para el fomento productivo.

La determinación de los contenidos a abordar en los diplomados y en el programa de fortalecimiento municipal, así como la forma en que estos contenidos fueran entregados a los municipios, buscó como fundamento el asegurar un aprendizaje verdadero, en que los participantes se sintieran protagonistas del proceso y que sustentara la permanencia del cambio mas allá del tiempo de la consultoría.

En este sentido, tres principios de base, fueron clave en el diseño del Programa:

- el liderazgo de la propia organización, es decir de la municipalidad
- una mirada sistémica de ella, y
- los procesos de fomento productivo como eje ordenador del análisis.

4.1. EL LIDERAZGO

El principio del liderazgo de la propia organización, está basado en que cualquier acción de mejoramiento en la gestión municipal que pretenda perdurar, debe centrarse en un aprendizaje de la propia organización, y específicamente en renovar la mirada de las personas que la forman.

”los aprendizajes duraderos y profundos, tanto en las organizaciones como en las personas, ocurren cuando protagonizamos un cambio sustancial de la manera en que interpretamos el mundo y nuestra

relación con él,... cuando alteramos la manera en que las personas observan, aparecen como posibles, interacciones y maneras de actuar que antes no imaginábamos” 5.

Así, este principio nos llama a centrarnos en las personas, principal recurso de una organización, particularmente en el caso de los municipios. Esta perspectiva, supone que a partir de la forma de ver de las personas, se organizan las acciones y, a partir de estas acciones, se obtienen los resultados de la organización. Este enfoque, es de total coherencia con el concepto del desarrollo económico local, que se basa en que este se produzca gracias al aprovechamiento de las potencialidades de los actores del territorio, y liderado por los mismos.

4.2 La visión sistémica de la organización

El segundo principio del enfoque metodológico se sustenta en la necesidad de mirar a la organización como un todo, donde cada una de sus partes está interrelacionada con las otras, y por tanto, una acción en una genera efectos en las demás.

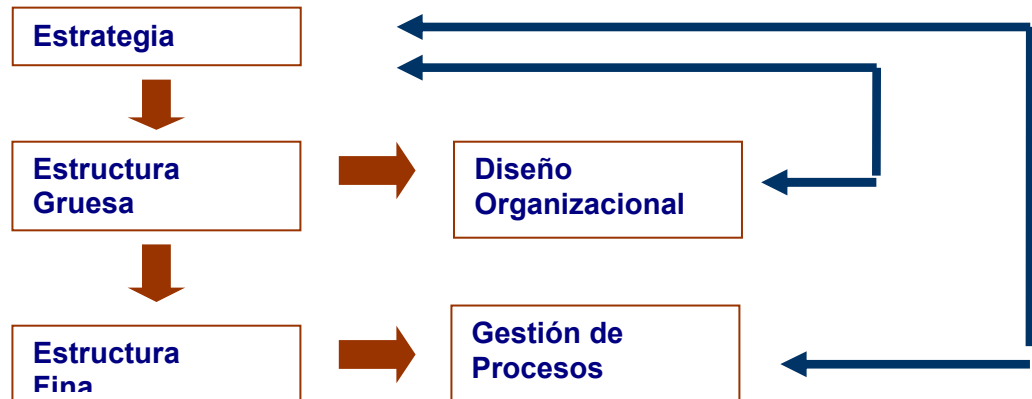
En base a este principio, se abordan de modo sistémico, los tres grandes componentes que constituyen una organización, y que son:

- **Estrategia:** Define lo que la organización quiere ser, en este caso que pretende el municipio en fomento productivo para el desarrollo económico local en la comuna.
- **Estructura gruesa o diseño organizacional:** Se refiere a la forma en que la organización se estructura organizacionalmente para dar cuenta de la estrategia de manera eficiente o, dicho de otro modo, cómo segmenta sus responsabilidades en el ámbito del fomento productivo, y cómo éstas se expresan en el organigrama.
- **Estructura fina o gestión de procesos:** Se vincula al diseño y a la gestión de los procesos, es decir, como se ordena el conjunto de actividades necesarias para que la organización genere y entregue sus productos a sus clientes, así como se organiza para funcionar

5 Vera J.; Virgilio V. “Coaching Organizacional: Un Modelo de Intervención para el Cambio”.

internamente, y como esto guarda coherencia con sus declaraciones estratégicas.

Figura 1. Mirada sistémica de la organización⁶



4.3 El fomento productivo como eje ordenador del análisis

El tercer y último principio del enfoque metodológico se refiere a la consideración de los procesos ligados al fomento productivo, como base del análisis⁷.

Esta opción permitió concentrar la atención en el fomento productivo para el desarrollo económico local y desde allí ordenar la mirada respecto de los demás ámbitos de la organización, lo cual resulta clave considerando la multiplicidad de áreas de acción que tienen los municipios.

5. GESTIÓN MUNICIPAL: TEORÍA Y MÉTODO

Para ofrecer a los municipios un apoyo a los procesos de gestión organizacional, en coherencia con los principios antes expuestos, fue necesario adaptar

⁶ Palma, J. "Presentación: Diseño de Estructuras y Procesos en las Organizaciones".

⁷ Se entiende por proceso de negocio ligado al fomento productivo a la secuencia de etapas, actividades o tareas que realiza el municipio, ya sea directamente o a través de terceros, y que concluyen en un producto o servicio de apoyo al fomento productivo, ofrecido por el municipio a un cliente determinado.

distintos enfoques teóricos y metodológicos para el apoyo a la gestión organizacional y adecuarlos a la realidad municipal en el ámbito del fomento productivo.

Este ejercicio de selección, significó un esfuerzo audaz y arriesgado en términos del rigor técnico y metodológico de cada uno de los enfoques, pero constituye al mismo tiempo el mayor aporte metodológico de este trabajo y una experiencia pionera respecto de las posibilidades de adecuación e integración de distintos enfoques para el desarrollo del fomento productivo en el marco de la gestión municipal.

Los principales modelos de base fueron el Modelo de Gestión del cambio basado en el coaching organizacional y el Cuadro de Mando Integral. El primero, fue gravitante en la determinación de los procesos y productos de la consultoría, y el segundo en la forma de trabajar esos procesos y productos.

5.1 MODELO DE GESTIÓN DEL CAMBIO

El modelo de Gestión del cambio, basado en el coaching organizacional, fue inspirador respecto de la necesidad de promover un cambio de mirada en los participantes. En efecto, la situación de los municipios descrita al principio de este documento, da cuenta de un escenario en que predomina la sensación de dependencia, que desincentiva la proactividad.

En este escenario, fue clave incorporar elementos del modelo de gestión del cambio, en los dos campos de acción del proyecto. En ambos diplomados, se incorporaron talleres para desarrollar habilidades directivas, tales como liderazgo, comunicaciones, negociación y trabajo en equipo.

Además, en coherencia con el principio de liderazgo de la propia organización, el fortalecimiento municipal se basó en acompañar y facilitar un proceso de cambio. Para ello, la premisa fue “hacer visibles las limitaciones y creencias que la propia organización tiene y que le impiden alcanzar lo que ella se propone”⁸, apoyando el desarrollo de las habilidades que se requieren para superarlas, entregando las herramientas y, de este modo, mostrando a la organización su propio poder.

⁸ Idem anterior.

Este enfoque de trabajo en el programa de acompañamiento, se materializó en base a los siguientes elementos:

- **Creación de mesas comunales:** Para el proceso de fortalecimiento municipal, se crearon mesas de trabajo con distintos funcionarios. Esta opción pretendió promover redes de trabajo al interior del municipio, integrar capacidades y habilidades distintas y generar una masa crítica para permear a la organización con nuevas acciones disponibles.
- **Realización de talleres territoriales:** Se agruparon a las comunas pertenecientes a un mismo territorio, para realizar talleres en que se entregaron las bases conceptuales y las herramientas metodológicas que luego fueron abordadas en el trabajo con cada municipio. El generar una instancia de encuentro a nivel territorial, pretendió al igual que con las mesas, fomentar redes, sumar capacidades y generar masa crítica mas allá de los límites comunales, intencionando aprovechar la sinergia entre comunas para el desarrollo de sus territorios.
- **Un estilo de consultoría basada en generar y acompañar un proceso de aprendizaje:** El enfoque de trabajo se basó en fomentar y crear las condiciones para que los participantes fueran quienes generaran las propuestas de acción. Así, entregar los conceptos y herramientas claves, a partir de ello hacer preguntas y no dar respuestas. Esto pretendió motivar la búsqueda de soluciones desde su propia experiencia, promover la discusión y el diálogo entre ellos y reafirmar su valoración profesional, propiciando que las respuestas, soluciones e ideas de mejoramiento surjan desde ellos mismos.
- **Respeto de los ritmos de cada organización:** A pesar de contar con un esquema modelado de horas y de instancias de acompañamiento para el programa de fortalecimiento, se optó por avanzar dentro de este marco, respetando las particularidades de cada organización. Así, la idea fue trabajar procesos y generar productos hasta donde haya claridad y capacidad de empoderamiento por parte de los profesionales. Esta consideración se basa en que la verdadera capacidad de gestión, se expresa en aquello que es comprensible y asible por el gestor, y es mejor concentrar los esfuerzos en consolidar los primeros pasos, que en incorporar, artificialmente, otros desafíos que pueden poner en riesgo lo ya avanzado hacer perder el esfuerzo realizado y llevar a la frustración.

- **Respeto de la identidad de cada municipio:** Siendo coherentes con las bases del desarrollo económico local, se consideró el hecho de reconocer que a pesar de tratarse del mismo tema, cada municipio es un mundo particular. De esta manera, no se buscó estandarizar productos ni generar referentes a copiar, sino permitir que cada municipio expresara su forma de entender y abordar el fomento productivo y el desarrollo a partir de su identidad, en el marco de las distinciones y herramientas entregadas. Esto pretendió que cada municipio se sintiera reflejada en sus propios productos, y mantenga su identidad en la forma de abordar el fomento productivo.

5.2 UN MAPA ESTRATÉGICO PARA EL MUNICIPIO EN FOMENTO PRODUCTIVO

El programa de fortalecimiento de los municipios para el fomento productivo se basó en la construcción de un mapa estratégico, basado en la metodología del Cuadro de Mando Integral. Esta metodología tiene la gran ventaja de dar cuenta de uno de los principios de base que fueron antes descritos, y que es mirar a la organización como un todo integrado.

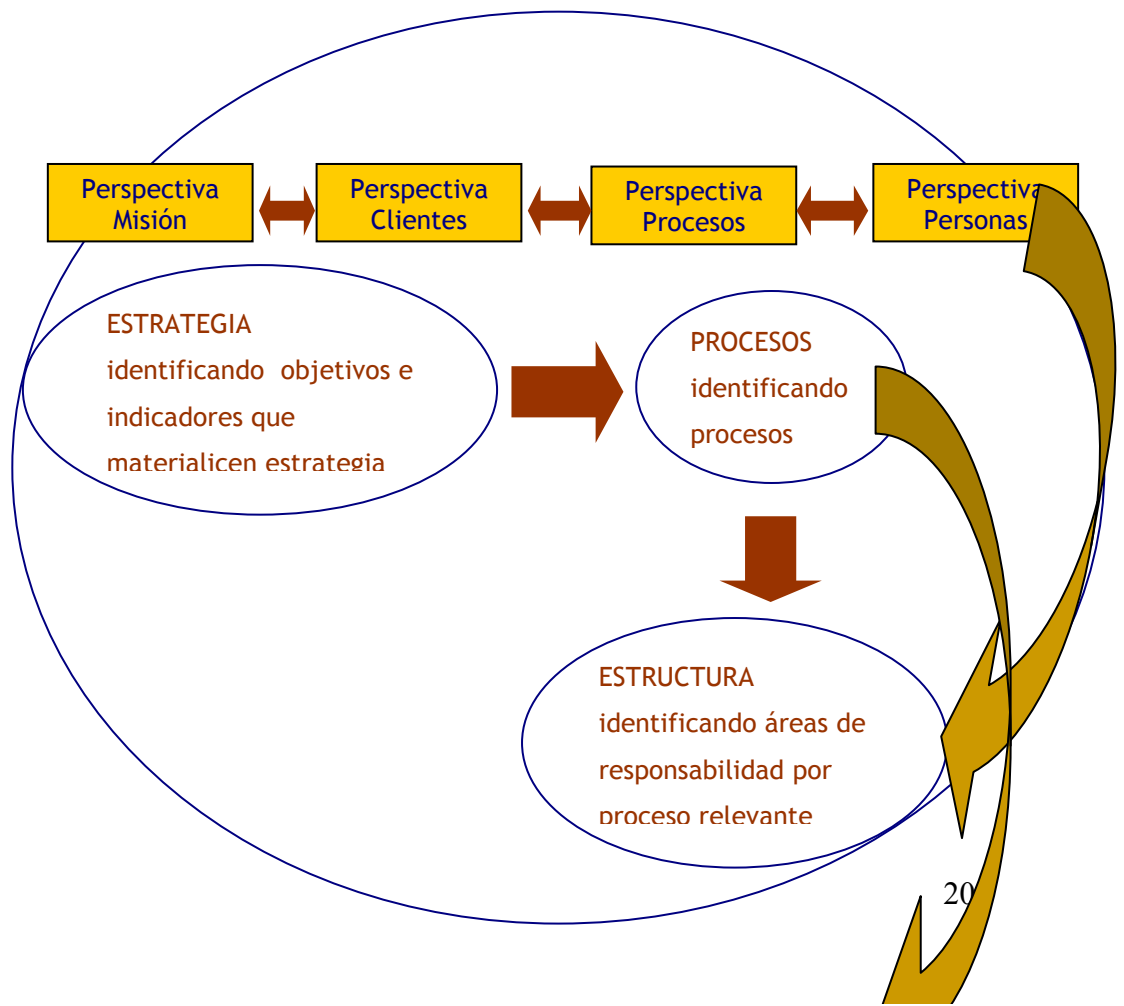
Las principales características y fortalezas de esta metodología de base se presentan a continuación:

- Permite revisar en forma periódica la estrategia y la forma en que ésta se implementa en la organización, considerando los distintos niveles involucrados y contando con formas de medir su desempeño.
- Para lo anterior, observa a la organización desde cuatro perspectivas que cubren los distintos componentes relevantes de la organización. Estas son: Misión, cual es su razón de ser; Clientes, a quienes aporta; Procesos, como se organiza para hacer su aportación; y Personas, que requiere para que las personas puedan realizar los procesos.
- Desarrolla el análisis sobre la base de formular objetivos e indicadores que midan su cumplimiento en cada perspectiva. Los objetivos e indicadores que se asocian a cada objetivo se van construyendo en forma descendente, a partir de la misión, y su construcción se basa en identificar como cada perspectiva aporta para que la perspectiva superior pueda cumplir con los objetivos planteados.

- La construcción considera, además, identificar solo los elementos claves, en el sentido de aquellos que son determinantes, en cada nivel, para lograr el objetivo del nivel superior. Con ello, se ayuda a concentrar a la institución en su acción estratégica, es decir, aquella que resulta determinante para dar cumplimiento a su misión.
- La coherencia y relevancia de los objetivos en cada perspectiva, se analiza en base a relaciones causa-efecto, es decir identificando aquello que genera impacto en la perspectiva superior. Esto, sumado a la generación de indicadores en cada nivel, permite ir detectando oportunamente, las situaciones que podrían poner en riesgo el cumplimiento de la misión institucional.

A partir de los componentes de la organización: estrategia, procesos y estructura, se vincularon las perspectivas de observación del Cuadro de Mando Integral, de la manera en que se esquematiza en la figura 2.

Figura 2. Esquema de relación: Perspectivas del Mapa Estratégico y los niveles de intervención del Proyecto



Como se ve en la figura 2, el tema de Estrategia se abordó a partir de las perspectivas de misión y clientes. En este nivel se determinaron objetivos e indicadores de misión y se flexibilizó el modelo en la perspectiva clientes, quedándose solo en la identificación de los clientes para el municipio en el tema de fomento productivo.

Respecto de los procesos, la metodología se basó en identificar los procesos claves para el cumplimiento de los objetivos de misión, distinguiendo entre aquellos de negocio y de soporte.

Con la identificación de los procesos estratégicos, se examinó la estructura de los municipios para el fomento productivo. En este nivel, la idea fue contrastar la forma de organización dada con aquella que permitiría gestionar en forma eficiente los procesos claves para cumplir con la misión municipal en materia de fomento productivo.

La perspectiva de personas no fue abordada como tal, limitándose a identificar los problemas de estructura de los municipios, a la luz del análisis de los procesos estratégicos, y a identificar acciones de coordinación que permitieran enfrentarlos de manera alternativa.

También a partir del análisis de los procesos estratégicos para el fomento productivo, lo que da cuenta de otro de los principios adoptados por el enfoque metodológico, se analizó la actual oferta de productos y servicios en materia de fomento productivo, respecto de la situación deseada para dar cumplimiento a la misión municipal.

Este análisis, fue la base de la incorporación de la gestión de entorno como otro enfoque a abordar para el programa de fortalecimiento. En efecto, como se señaló anteriormente, la gestión municipal se basa en la articulación de actores tanto públicos y privados para el desarrollo, lo que requiere gestionar el entorno y crear alianzas estratégicas con otros. El análisis de los procesos estratégicos, mostró las áreas más deficitarias y las más concentradas en esta

materia y sirvió de base para la construcción del plan de gestión de entorno de cada municipio.

6. ACCIONES Y PRODUCTOS DEL PROGRAMA

Como se señaló anteriormente, dos fueron los ámbitos de trabajo del programa: el espacio de formación en el marco de los diplomados para el tema del desarrollo económico local, y el programa de fortalecimiento de la gestión municipal en materia de fomento productivo del DEL.

Es necesario aclarar que ambos espacios fueron trabajados en forma paralela, estableciéndose entre ellos instancias de coordinación y sinergia que se hacen visibles al describir sus acciones y productos.

6.1. LOS DIPLOMADOS EN DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

La realización de los dos Diplomados en Desarrollo Económico Local, fue un espacio de formación tanto de los funcionarios municipales, en su primera versión, como de los alcaldes y concejales, en su segunda versión. Esta iniciativa, no solo permitió entregar bases conceptuales y herramientas para la gestión y el desarrollo, sino que permite aunar conceptos y enfoques y generar un diálogo que refuerza las redes territoriales y potencia aún más el proceso de desarrollo

Los Diplomados fueron adaptados a las necesidades de su público objetivo. En el caso de la versión para Alcaldes y Concejales se priorizaron bases conceptuales y herramientas en los ámbitos estratégicos y políticos de interés para las autoridades municipales y se realizó una versión mas reducida en la que predominó la participación de concejales. La participación en la versión de funcionarios municipales, fue mayoritaria de profesionales de las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO), así como de las Secretarías Comunales de Planificación SECPLAN.

En términos de contenidos, más allá de las adaptaciones aludidas, ambos Diplomados consideraron los siguientes módulos temáticos:

- Introducción al Desarrollo Económico Local: que consideró temáticas como: Modelos de desarrollo en América Latina; Globalización y cambios

socioeconómicos; Políticas públicas, Modernización del Estado y descentralización; Desarrollo Económico Local, Participación y Capital Social.

- Fundamentos del Desarrollo Local y su aplicación a la gestión municipal: Incluyendo entre otras, las siguientes temáticas: Economía territorial y enfoque microsocial; Nuevos desafíos para las economías locales; Diagnóstico y desarrollo organizacional; Planificación estratégica; Análisis y gestión en Redes; Gestión y calidad de proceso, Gestión municipal.
- Construcción y gestión de acuerdos para el DEL: Este modulo incorporó temáticas tales como: Desarrollo de capacidades emprendedoras; Metodología para el análisis de actores y escenarios; Negociación y gestión de entorno; Potenciación de la red productiva local; Formulación de planes de desarrollo económico territorial; Instrumentos de fomento productivo; Responsabilidad social.
- Detección y oportunidades de negocios: considerando: Desarrollo, crecimiento y disparidades territoriales; Oportunidades de negocio; Atracción de inversiones y desarrollo económico local; Acuerdos comerciales y desarrollo económico local; Marketing territorial, Gestión ambiental local.

En cada una de las versiones del diplomado 74 alumnos.

6.2 EL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL.

La ejecución del programa de fortalecimiento consideró acciones de diagnóstico y acompañamiento; además generó instancias de trabajo dentro y entre comunas para abordar ese proceso. A continuación se detallan esas acciones en forma secuenciada, presentando los objetivos y productos de cada una de ellas

6.2.1 Diagnóstico organizacional y propuesta de intervención

Para cada una de las 29 comunas del programa, se elaboró un diagnóstico organizacional respecto del tema de fomento productivo, considerando cuatro áreas de análisis: estrategia, procesos, estructura y productos o servicios de fomento productivo.

Coherentes con el principio de liderazgo de la propia organización, y como un medio vinculante entre las dos áreas de trabajo del proyecto, los diagnósticos fueron elaborados por los alumnos participantes del diplomado (versión para funcionarios). Este diagnóstico se construyó con la participación del máximo de funcionarios ligados al tema de fomento productivo, y sobre la base de los conceptos y herramientas vistos en el diplomado por los funcionarios que participaron de él.

A partir del diagnóstico, se elaboró una propuesta de intervención con las acciones a implementar de acuerdo a la situación de cada municipio en cada una de las áreas de análisis. Esta propuesta definió para cada municipalidad, el tipo de asistencia técnica que se requeriría para materializarla, y la distribución de las horas de acompañamiento para implementarla.

6.2.2 Creación de las mesas comunales

Para los efectos de generar una adecuada validación del diagnóstico organizacional y la propuesta de intervención y, posteriormente, para ser partícipes de la implementación de la propuesta, se conformaron mesas comunales como contraparte técnica de la consultora en cada uno de los 29 municipios participantes, totalizando 217 funcionarios municipales integrantes⁹.

Los integrantes de cada mesa fueron definidos a instancias del Alcalde correspondiente, e incluyeron, fundamentalmente, a funcionarios ligados directamente al fomento productivo, implicando también algunos directivos municipales y, en algunos casos, al propio Alcalde.

De esta manera, las mesas comunales constituyeron el equipo que lideró el proceso de cambio al interior del municipio y, tal como se indica en capítulo 5, en este marco se generó un espacio de discusión, análisis y decisión que permitió desarrollar capacidades de cada participante, pero también generar una masa crítica que permitiera la materialización de una red de trabajo municipal en este ámbito.

⁹ Formalizados a través de un Acuerdo Operativo para la Implementación de la propuesta de Rediseño Organizacional, establecido entre cada municipalidad y la Universidad de Chile.

6.2.3 Validación del diagnóstico organizacional y la propuesta de intervención

Un hito importante en la ejecución del proyecto fue la validación por las mesas comunales del diagnóstico realizado y de la propuesta de intervención. Con esta acción, se facilitó la complementación de la información entregada, en el marco de un diagnóstico organizacional que adquirió validez no sólo en la medida que contenía los antecedentes pertinentes sino que además, fuese reconocido y derivará en acciones validadas por sus protagonistas.

Se incorporaron los ajustes para cada área de análisis, adecuándose las horas de acompañamiento dedicadas a cada una.

6.2.4 Realización de talleres

Para implementar el trabajo, se utilizaron dos niveles de intervención: el nivel territorial y el nivel comunal (a través de las mesas comunales), considerando que ambos niveles son relevantes para generar un verdadero mejoramiento de la acción territorial en materia de DEL , y que su éxito depende de la coherencia y coordinación de sus acciones.

Los talleres territoriales se desarrollaron para cada área temática y estuvieron orientados a motivar una participación activa, capacitar sobre los fundamentos teóricos de cada tema y entregar herramientas para su aplicación. Estos talleres fueron dirigidos a los integrantes de las mesas comunales en cada territorio, con participación de los alcaldes, y los temas abordados fueron; *Estrategia, Estructura y Procesos y Gestión de Entorno*

Luego de cada taller temático territorial, se realizó el trabajo en la municipalidad con los mismos temas. Los productos factibles de obtener, así como el número de horas dedicadas al proceso de acompañamiento, dependían del estado en que se encontraba cada municipalidad en cada tema.

a) Taller Inicial de Sensibilización: El proceso se inició con un taller de sensibilización para los equipos responsables. Su objetivo era generar una actitud de compromiso y liderazgo, y dar a conocer las bases, contenidos y organización del proceso.

b) Taller territorial de Estrategia: el taller territorial de estrategia entregó conceptos de base, tales como elementos de un plan estratégico; conceptos de estrategia, visión, misión; alineamiento organizacional; mapa estratégico. A partir de éste , y de los talleres comunales, se lograron los siguientes productos

- Comprensión de los elementos conceptuales de base para el tema de Estrategia, que permitieran tanto la generación de nuevos planteamientos como la adecuada utilización de las definiciones estratégicas incluidas en documentos tales como PLADECO, Planes de Desarrollo Económico y otros, cuya falta de aplicación se consideraba una de las debilidades relevantes en el diagnóstico inicial.
- Construcción participativa de definiciones estratégicas base, particularmente, la visión municipal y la misión municipal en el ámbito del Fomento Productivo, dado que éstas no existían en todas las comunas, o bien, se consideraban obsoletas o carentes de aplicabilidad.
- Definición tanto de objetivos como de indicadores que permiten a la organización revisar y medir si su accionar está siendo o no coherente con los desafíos planteados, tanto en términos de la misión como de los clientes para este ámbito.
- Especificación de elementos para mejorar la difusión de las definiciones estratégicas de fomento productivo, trabajado a través de un plan de difusión¹⁰. En algunos municipios y por decisión de la propia mesa comunal, sin embargo, esta herramienta utilizó para divulgar todo el proceso de rediseño que involucró el proyecto, en orden a promover el posicionamiento del ámbito del fomento productivo en la municipalidad.

Los productos genéricos esperados eran los siguientes:

CATEGORÍA DE INTERVENCIÓN	NIVEL ALTO	NIVEL MEDIO	NIVEL BAJO
---------------------------	------------	-------------	------------

¹⁰ La elaboración de planes de difusión se trabajó, en definitiva, en 9 comunas.

ESTRATEGIA	Identificación de las Fortalezas de la Estrategia de fomento productivo.	Propuesta de Mejoramiento de los lineamientos estratégicos de fomento productivo.	Definición de los lineamientos de fomento productivo.
ESTRUCTURA	Identificación de las Fortalezas de la Estructura de fomento productivo, sus criterios de segmentación y mecanismo de coordinación.	Propuesta de Mejoramiento de la Estructura de Fomento Productivo sobre la base de acciones de reestructuración y/o constitución de equipos para coordinar tareas.	Nueva estructura de fomento productivo, con definición de funciones y áreas de responsabilidad.
PROCESOS	Identificación de las Fortalezas de los Procesos de fomento productivo, en el nivel global y el de gestión.	Propuesta de sistemas de medición y registro de información de los procesos priorizados, y propuesta de fusión de procesos o coordinación de etapas.	Definición del par cliente producto. Definición de elementos de base para los sistemas de medición y registro de información.
PRODUCTOS	Identificación de las Fortalezas de los servicios de fomento productivo.	Plan de gestión de entorno y alianzas para atraer más servicios.	Identificación de los vacíos en el par Estrategia-Servicios y Plan de gestión de entorno y alianzas para atraer más servicios.

Como puede observarse, en el caso de las comunas que marcaban un nivel alto en cualquiera de las categorías de intervención, se estableció la realización de un taller dedicado a identificar las fortalezas de la organización en esta categoría, ya que se consideró importante para la organización reconocerlas y valorarlas. En cambio, para los niveles Medio y Bajo se consideraron productos específicos de mayor profundización, que permitirían mejorar las capacidades y herramientas para asumir el tema dado y, en definitiva, mejorar su nivel.

c) Taller de procesos

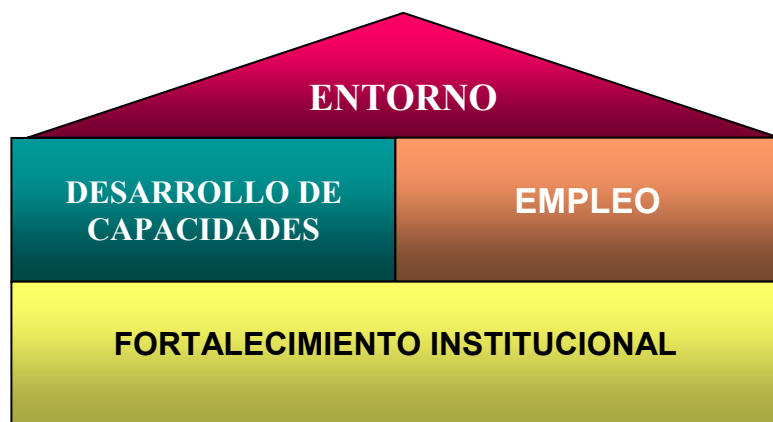
En este taller se abordaron de manera conjunta los temas de procesos y estructura, con el fin de asegurar una mirada vinculante de ambos temas. Posteriormente, en los talleres comunales se aplicaron los conceptos y herramientas de procesos, de modo de avanzar en el mapa estratégico en cada municipalidad.

Los productos asociados al desarrollo de este tema fueron los siguientes:

- Identificación por cada equipo municipal de sus procesos estratégicos en el ámbito del fomento productivo para el DEL.
- En base a lo anterior, cada mesa comunal pudo realizar un análisis crítico de los productos ofertados y/o administrados por el municipio respecto de los productos que deberían existir en el caso de que los procesos estratégicos identificados fuesen desarrollados.
- Se definieron los objetivos de los procesos estratégicos y los indicadores asociados a la gestión de dichos procesos. La definición de indicadores de procesos se establece como uno de los resultados especialmente interesantes de este trabajo, en la medida que son elementos claros y precisos que les permiten sustentar un proceso de evaluación permanente y mejora continua de su accionar interno como organización.
- En las comunas más avanzadas se analizaron los microprocesos o servicios de fomento identificados en la etapa de diagnóstico, validando las propuestas de fusiones en su gestión que se plantearon inicialmente, y aplicando la misma metodología de plantear objetivos e indicadores a nivel micro.
- Definición de espacios de aplicación efectivos del mapa estratégico en el ámbito municipal, tales como: proceso presupuestario anual, definición de incentivos municipales, sistemas de control de gestión, avance trimestral de metas del ME, etc.
- A partir de la identificación de los procesos estratégicos que estableció cada una de las mesas participantes, la consultora realizó una sistematización de los principales procesos estratégicos, a objeto de compartirlos y distinguir elementos comunes.

En este marco, se plantea el establecimiento de cuatro grandes áreas de procesos estratégicos, y que se presentan en el esquema de la figura 3. Cabe señalar que estas áreas son aquellas que, efectivamente, resultan claves para el desarrollo del fomento productivo en cualquier ámbito de gestión y que coinciden, de acuerdo a los conocimientos y experiencia de la consultora, con las áreas de gestión priorizadas estratégicamente por otras instituciones ligadas al fomento y el desarrollo económico.

Figura3



Esta sistematización permitió evidenciar que no solo se identifican los procesos actuales que eran relevantes o no respecto a la estrategia, sino que además surgieron procesos estratégicos nuevos, no coincidentes ni trabajados con anterioridad y que, efectivamente, resultaban claves para dar cuenta de los objetivos institucionales.

En este mismo sentido, es necesario destacar que esta agrupación de procesos corresponde efectivamente, a aquellos que resultan claves para el desarrollo del fomento productivo en cualquier ámbito de gestión. De acuerdo con los conocimientos y experiencia de la consultora, estas son las áreas de gestión priorizadas estratégicamente por otras instituciones ligadas al fomento y el desarrollo económico.

Llama la atención que un porcentaje importante de las mesas comunales identificaran procesos ligados al fortalecimiento institucional, reconociendo con ello la necesidad de posicionar este tema al interior de la organización.

El reconocimiento de procesos ligados a entorno, demuestra que la escasez de la oferta de servicios en el ámbito de fomento productivo que se evidencia en el diagnóstico, es percibido por los funcionarios municipales. Pero además, y de mucho mayor importancia para los objetivos del programa, es que el diagnóstico evidencia el reconocimiento de que este es un tema que se debe abordar por el propio municipio, incorporándolo como parte de sus gestión estratégica, y logrando un profundo cambio desde una actitud reactiva y de dependencia hacia la proactividad.

Finalmente, es importante destacar que dentro del área de desarrollo de capacidades, muchas municipalidades reconocen una gran área de entrega de servicios de fomento, en la que agrupa varios de los actuales programas y servicios que opera. Esta capacidad de mirar en forma sistémica la entrega de servicios es un resultado notable, ya que su organización interna, como se reflejó en el diagnóstico, tiende a segmentar los programas y crear unidades o responsables en la medida que se agrega un nuevo servicio a la gestión municipal, y por ende, no facilita la visión integradora. El cambio de mirada, no solo permite una mejor comprensión de los procesos estratégicos, sino también la identificación de una serie de coordinaciones y fusiones que son base para el tema de estructura y organización interna y que, de hecho, orientaron y dieron profundidad al tema de la estructura en el programa.

Por último, cabe señalar que la identificación de áreas de procesos a la que se llegó con el conjunto de municipalidades participantes, puede ser la base de un referente de estructura organizacional más eficiente para el fomento productivo en el ámbito del DEL.

d) Taller de estructura.

Los productos de esta área fueron:

- Conocimiento y comprensión de conceptos y elementos de análisis base de estructura organizacional, tales como criterios de segmentación y análisis de coherencia de organigramas, problemas ligados a estructuras no adecuadas, mecanismos alternativos de coordinación y reconocimiento de la importancia de estructuras formales o informales.
- Análisis de las bases de la estructura organizacional municipal para el fomento productivo: definiciones de la Ley de Municipalidades y otras.

- Se trabajó, con cada una de las mesas comunales, una propuesta de mejora de la estructura organizacional para el Fomento Productivo, la cual consideró los siguientes aspectos:
- Revisión de la estructura organizacional existente en cada municipalidad para el fomento productivo o desarrollo económico local, estableciendo los criterios de segmentación aplicados.
- Identificación de las áreas de responsabilidad a partir de los procesos estratégicos definidos, las que permitirían establecer una línea base para la nueva estructura organizacional.
- Identificación de las necesidades de ajuste a la estructura o, como alternativa, instancias de coordinación o de trabajo en equipo que aseguren un adecuado nivel de gestión de los procesos, de acuerdo al enfoque de Desarrollo Económico Local, vale decir, centrado en el potenciamiento de los recursos endógenos, en la generación de redes entre los diferentes actores públicos y privados, y en la definición de una estrategia construida por los actores del territorio.

e) Taller de Gestión del Entorno.

El tema de gestión de entorno, se incorporó entendiendo la importancia del rol de articulación de la municipalidad, y reconociéndose a partir del diagnóstico la débil oferta de productos o servicios de las municipalidades en el tema del fomento productivo. Los productos en esta área fueron:

- Definición de un plan de gestión de entorno para el fomento productivo- en el marco del desarrollo económico local-, para cada municipalidad y que contenía los siguientes elementos:
 - Identificación de los actores relevantes agrupados en grandes categorías , de acuerdo a los objetivos y procesos estratégicos,.
 - Identificación de intereses de cada grupo de actores respecto de la municipalidad, y de la municipalidad respecto de ellos.

- Establecimiento de objetivos a corto mediano y largo plazo para cada grupo de actores.
- Definición de una estrategia de relacionamiento con cada grupo de actores

7. RESULTADOS Y APRENDIZAJES DERIVADOS DEL PROGRAMA

El programa definió, tanto en términos de objetivos como de los principios metodológicos utilizados, que la gran apuesta de este proyecto fuese la generación de condiciones para que cada municipalidad enfrente, de la mejor forma, *su propio proceso de cambio en el ámbito del fomento productivo para el DEL.*

Es así como se definieron a los diplomados como el espacio para “incorporar elementos del modelo de gestión del cambio”, y al rediseño organizacional como el espacio para “acompañar y facilitar el proceso de cambio”.

En este sentido, es necesario dar cuenta de algunos resultados del proceso visualizado en términos globales:

7.1 Aciertos

7.1.1 Pertinencia del enfoque metodológico

Por las características de las municipalidades en donde se ha intervenido, así como también por las características propias del programa, se desestimó utilizar una metodología de carácter de experto, es decir aquella que sitúa a los consultores como expertos externos que entregan recomendaciones de mejoramiento desde fuera de la organización.

En cambio, el haber asumido una metodología que sitúa a los integrantes de la organización como actores del proceso de cambio, asumiendo incluso un liderazgo en este proceso, y a la consultora con un rol de acompañamiento que va mostrando las debilidades existentes y orientando sobre los cambios a introducir, creemos, ha sido todo un éxito.

7.1.2 Importancia del desarrollo de habilidades

En coherencia con el punto anterior, fue importante incorporar el tema de las habilidades directivas, y además aplicar sus fundamentos a la entrega de herramientas para la gestión. Este aspecto también fue otro de los aportes significativos que entregó la consultora, desarrollando y traspasando. A través del diplomado y de los talleres territoriales y comunales, una serie de instrumentos que permitiera mejorar destrezas para dirigir y trabajar en las organizaciones. Aspectos relacionados con el trabajo en equipo, el desarrollo de liderazgo, la comunicación efectiva, la gestión del entorno, el manejo de conflictos, la capacidad de negociación, son algunos de los temas en los cuales se trabajó y preparó a los integrantes de las municipalidades. Esto apunta a descubrir y potenciar las capacidades humanas como fortalezas para una sólida conducción del desarrollo, lo cual debiera constituirse en un aspecto central de un programa de esta naturaleza.

A la luz de los resultados obtenidos, se puede concluir que este enfoque metodológico ha permitido un real involucramiento de los integrantes de las municipalidades en los procesos de cambio, quienes ha sido capaces de percibir y entender una realidad diferente. Al mismo tiempo, se ha dejado instalada una nueva capacidad de análisis organizacional dentro de las municipalidades, que será un aporte no solo para el mejor funcionamiento en el ámbito del fomento productivo, sino que en todos los niveles de la organización.

En este sentido, es válido señalar que algunos de los equipos de fomento productivo con los cuales se trabajó se han constituido y validado como equipos de excelencia y avanzada dentro de la municipalidad y, como tal, se visualizan con potencialidades para servir de ejemplo para otros funcionarios y equipos municipales y convertirse, así, en verdaderos líderes de procesos de mejora en este contexto.

7.1.3 Relevancia de los talleres territoriales

Otro aspecto importante de mencionar como acierto, fue la relevancia de los talleres territoriales.

Cada uno de estos talleres territoriales, que permitieron entregar elementos conceptuales importantes para el desarrollo de los posteriores talleres municipales, se desarrolló a partir de una metodología ampliamente participativa y de aprendizaje conjunto, lo cual hizo que los participantes de los

talleres asimilaban sustantivamente los conocimientos entregados y que ejercitarán, con la orientación adecuada, su aplicación práctica.

Otro aspecto importante, con respecto a estos talleres territoriales, fue que permitieron un dialogo técnico entre los diferentes integrantes de los territorios, lo que facilitó la identificación de problemas similares, así como también de alternativas de solución comunes, todo lo cual contribuyó a ampliar la capacidad de análisis de los participantes de los talleres y, además, contribuir a la generación y/o fortalecimiento de las redes territoriales en el ámbito de interés.

7.2 Factores por mejorar

La modalidad de trabajo adoptada para el componente *fortalecimiento de la gestión*, tuvo dificultades asociadas al funcionamiento de los talleres, en lo que se refiere a su continuidad en términos de los profesionales y de sus tiempos de dedicación.

Estas dificultades se deben a diferentes causas, entre las que destacan: prioridades distintas al tema por parte de los alcaldes y/o directivos; alta concentración de funciones en los profesionales a cargo del ámbito; modificaciones en los equipos debido a los cambios de administración y; fundamentalmente la propia escasez de personal existente en las municipalidades.

De éstas, es relevante asegurar en futuras experiencias que las máximas autoridades municipales se involucren en el programa, lo entiendan y apoyen a los funcionarios que participan en una iniciativa de esta naturaleza. De lo contrario, sólo un buen equipo técnico y altamente motivado, lo que no siempre se da, puede mantener un grado de participación suficiente en un programa como éste.

Además debe revisarse, la extensión de las horas de asistencia técnica en terreno para futuras iniciativas, si se quiere mantener la participación de todos los involucrados. En este sentido hay que identificar, con claridad, los diferentes niveles de desarrollo organizacional en que están los municipios y, tal como efectivamente sucedió en este programa al final, entregar ofertas diferenciadas con respecto a la asistencia técnica, ya que los avances de unos pueden parecer muy pequeños para otros, pero para los primeros, dependiendo del nivel que se encuentren, pueden ser avances significativos.

7.3 Síntesis y desafíos

Creemos, en definitiva, que la realización de este programa permitió instalar una nueva capacidad en las municipalidades que participaron de él, para gestionar el desarrollo desde lo local. Lo anterior se hizo generando capacidades en los funcionarios municipales relacionados directamente e indirectamente con el fomento productivo para el DEL, impulsando procesos de cambio organizacional en cada municipalidad, y creando nuevos espacios de discusión donde los equipos de trabajo se sintieron convocados a participar y a aportar a la creación de una nueva cultura emprendedor

El desafío que se impone, a partir de lo logrado, es que el proceso se siga desarrollando pero con un sustento más allá de las voluntades individuales de algunos funcionarios, las que, en algunos casos, constituyeron la base de la persistencia en el trabajo. La situación en que se encuentran las municipalidades rurales más pequeñas, requieren que se siga siendo por los otros niveles de la administración del estado para profundizar y consolidar estos procesos de cambio.

Un apoyo importante para ello, es la generación de incentivos que promuevan en las municipalidades participantes del programa, la formulación de iniciativas en Desarrollo Económico Local, y que al mismo tiempo colaboren a que éstas puedan llevarse a cabo. Estos incentivos están dados básicamente por la vía de mejorar y ampliar para las municipalidades los canales de participación en los procesos de toma de decisiones referidos a la planificación e inversión que realizan los órganos del nivel regional y central en las respectivas comunas.

Esto significa la apertura de espacios para la realización de un mayor trabajo conjunto entre los diferentes niveles de la administración del Estado y el nivel municipal. Este trabajo debe expresarse en la existencia de propuestas de desarrollo para las comunas construidas conjuntamente, y en una mayor participación de las municipalidades en la definición y operación de los programas y proyectos de los ministerios y servicios del Gobierno Regional, que se realizan en las comunas.

EQUIPO DEL PROGRAMA

Felipe Ortega: Director del programa

Paola Posligua: Coordinadora Equipo Regional

Ximena Torres: Profesional Equipo Regional

Vanussa Orellana: Profesional equipo Regional

Luis Hernandez: Coordinador adjunto del diplomado

Fueron contraparte de este proyecto el equipo regional de SERCOTEC, compuesto por:

Mauricio Rebolledo

Daniela Vergara

Héctor Hermosilla

Rodrigo Cisternas