

Las agencias regionales de desarrollo productivo: un germen de colaboración público-privada para el desarrollo regional en Chile

Graciela Moguillansky



NACIONES UNIDAS



Este documento fue coordinado por Graciela Moguillansky, oficial de asuntos económicos de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y para su elaboración contó con la asistencia de las consultoras María Cecilia García, Claudia Lanzarotti y Claudia Paz, en el marco del proyecto Programa de Liderazgo para la Gobernabilidad y el Desarrollo AECID/CEPAL (AEC/06/001).

La autora agradece a Julio Ruiz, ex Director de la Unidad Técnica de Coordinación de CORFO, por participar en la discusión inicial del proyecto y facilitar su comunicación con los miembros de diferentes organizaciones. También agradece a Ekaterina Krivonos, Oficial de Comercio y Mercados de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), por su estrecha participación en las discusiones iniciales del proyecto y su colaboración en diversos momentos de desarrollo del mismo.

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

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.333

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2010. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Metodología	9
II. Resultados	11
A. Indicadores sobre grado de aceptación de la agencia	11
1. Acerca de la representatividad de la agencia y del Comité de Gestión de los clusters.....	12
2. Acerca de la legitimidad	16
3. Capital social que acompaña a la agencia.....	18
B. Indicadores sobre grado de consenso de la estrategia (agenda).....	18
1. Los consensos en la agencia y en los cluster	19
2. Consensos en torno a la innovación	20
3. Focalización y selectividad de la agenda	21
C. Indicadores sobre la capacidad de ejecución de la agenda	22
1. Coordinación y articulación	22
2. Presupuesto	24
3. Profesionalismo y capacitación	26
4. Evaluación y monitoreo	28
5. Grado de complejidad en la estructura de la organización	29
Conclusiones	31
A. Una alta valoración de la agencia permite potenciar su accionar	31
B. La descentralización, una asignatura pendiente.....	32
C. Se sigue requiriendo un marco legal que incentive relaciones virtuosas	33
1. El problema de coordinación también es un tema político.....	33
2. La institucionalidad presupuestaria es un obstáculo a la eficacia de la Agencia...	33
3. Sobre el profesionalismo y la capacitación	34
D. Debilidad de la institucionalidad para la innovación	34
1. La Agencia y los clusters son importantes para la innovación de las PYMES	34
2. La institucionalidad actual para la innovación no es efectiva.....	34
E. Se debiera avanzar hacia una nueva institucionalidad.....	35
Bibliografía	37
Anexos	39

Resumen

Este informe forma parte de un conjunto de proyectos sobre alianzas público-privadas orientadas al desarrollo productivo en América Latina, realizados por la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL, y en este caso con el financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

El propósito del proyecto fue evaluar las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo desde el punto de vista de su eficacia como institución. Las agencias fueron creadas en el año 2006 como una iniciativa del último gobierno de la Concertación, constituyendo una instancia de colaboración público-privada, tendiente a agilizar la descentralización de las decisiones sobre el desarrollo productivo en el ámbito subnacional.

La evaluación dio lugar al menos a cinco conclusiones importantes y que afectan la continuidad de esta iniciativa. Estas son: la existencia de una alta valoración de la agencia por parte del sector privado; la necesidad de la descentralización, que aún figura como asignatura pendiente; la necesidad de un marco legal que incentive relaciones virtuosas entre los diferentes actores; el fortalecimiento de la institucionalidad para la innovación y finalmente el mejoramiento de la institucionalidad que define las agencias y la que permite alcanzar sus objetivos.

Introducción

A cuatro años de la creación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP), y en los inicios de un nuevo gobierno, este informe sistematiza la percepción de los principales actores regionales involucrados en su evolución y los obstáculos a que está expuesto su desarrollo.

Las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo fueron concebidas en los inicios del gobierno de la Presidenta Bachelet, justamente como una instancia de colaboración público-privada tendiente a agilizar la descentralización de las decisiones sobre el desarrollo productivo en el ámbito subnacional¹, proceso que venía desarrollándose lentamente desde 1990. La catástrofe de fines de febrero del 2010 potencia la importancia de estos organismos y la colaboración público-privada que la sustenta, pudiéndolas convertir en un instrumento poderoso no solo para la reconstrucción de la producción, sino que también para la transformación de la economía regional.

De acuerdo con su constitución, las Agencias han tenido como objetivo fundamental impulsar en cada región una Agenda Estratégica de Desarrollo Productivo, orientada a fortalecer la competitividad² de la región. Ello suponía coordinar la oferta total de instrumentos de apoyo a las empresas locales y especialmente la PYME, basado en la articulación de las necesidades de negocios más que la colocación tradicional de instrumentos.

Con esta finalidad, se otorgó a las Agencias Regionales la figura jurídica de Comité CORFO³, definida de esta forma por la premura del gobierno en la constitución de las mismas.⁴ Esto ha tenido sus ventajas pero también sus desventajas en cuanto a la visión de los actores privados acerca de la realidad de la descentralización regional. En la actualidad la forma jurídica está cambiando hacia la

¹ Con los gobiernos de la Concertación, Chile había venido desarrollando una institucionalidad tendiente a descentralizar la toma de decisiones política y económica, dándole participación a las regiones. Sobre esta evolución véase Rufián (2009) “Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile” ILPES, Serie Desarrollo Territorial N5, enero

² Véase al respecto Red Sur Consultores (2009), “Los contenidos y el proceso de construcción de las agendas regionales de desarrollo productivo” Informe final consultoría de sistematización de agendas y convenios regionales de desarrollo productivo.

³ Mediante acuerdo del Consejo N° 2.392 de 2006.

⁴ Y se aprovechó el contrato de préstamo suscrito a comienzos de 2007 el Gobierno y el BID, el que fue refrendado por la Contraloría General de la República con fecha 15 de mayo de 2007, por un monto total de US\$ 40 millones, aportados en iguales partes por ambos, el que estipula un período de 4 años y medio de ejecución de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo.

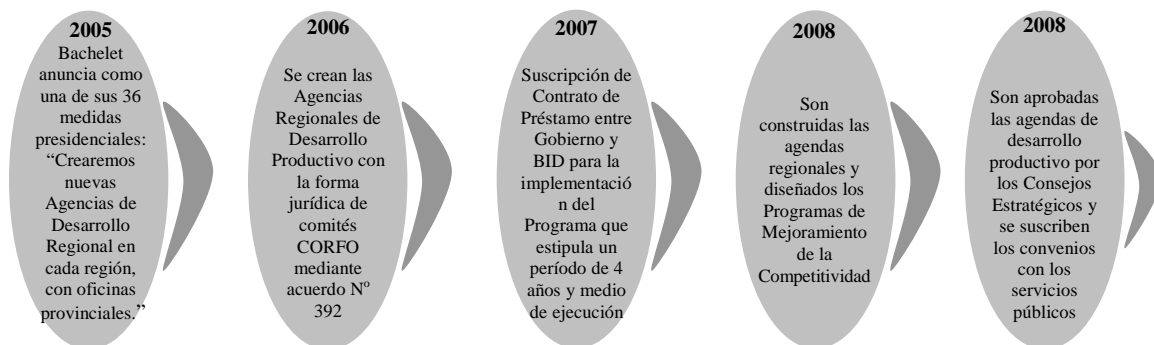
constitución de corporaciones de derecho privado al alero de la Ley de Gobiernos Regionales, existiendo entre los miembros de las agencias cierta discusión, la que se relaciona principalmente con dos aspectos: el primero se refiere al presupuesto “propio”. La Corporación, que se funda en el marco de la Ley de Gobiernos Regionales, puede recibir hasta el 5% de su presupuesto total, por parte de dichos gobiernos, y hasta una suma máxima del 5% del presupuesto de los mismos. No obstante, esta transferencia de recursos sigue siendo voluntaria, dependiendo dicha transferencia de recursos de la aprobación de los Consejeros Regionales.

Y el segundo aspecto de debate es que el hecho de estar directamente vinculada al Gobierno Regional podría generar la percepción en los empresarios de ser una instancia mucho más politizada en comparación con un Comité CORFO puesto que CORFO es percibida fundamentalmente como un organismo más técnico.

Otro elemento importante a ser considerado en el análisis es que las agencias no fueron diseñadas como organismos ejecutores, sino como diseñadores de la agenda regional de desarrollo y de los programas de mejoramiento de la competitividad, lo que las deja al margen del manejo del presupuesto requerido para su implementación y compitiendo por recursos con la Estrategia Regional, elaborada por el gobierno de la Región y con los programas y líneas de financiamiento de los diferentes servicios públicos que canalizan parte de sus presupuestos a través de la agencia. Más adelante se verá que esta característica es muy decisiva a la hora de los resultados de las políticas.

Finalmente debe considerarse que la creación de las agencias en las quince regiones no fue un proceso sencillo – véase Gráfico 1 -, quedando en condiciones de discutir la agenda, recién a inicios del tercer año de Gobierno, y fue en marzo del 2008 que se pudieron firmar los primeros convenios y pactos regionales en torno a las respectivas Agendas Regionales de Desarrollo Productivo, así como seleccionar los clusters o cadenas productivas territoriales a los que se aplicarían Programas de Mejoramiento de la Competitividad.

GRÁFICO 1 ETAPAS DE LA CREACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE LAS AGENDAS REGIONALES DE DESARROLLO PRODUCTIVO (ARDP)



Fuente: Elaboración propia.

I. Metodología

El marco de análisis para la realización de la evaluación de las Agencias y de los clusters se ha tomado de los “Primeros Principios” definidos en el libro de Devlin y Moguillansky (2010).⁵ Dicha investigación permitió extraer, de un grupo de 10 países extrarregionales exitosos, una serie de condicionantes básicos para la implementación eficaz de estrategias y políticas públicas. Estos principios pueden ser agrupados en tres pilares, que resultan pertinentes cualquiera sea el estadio de desarrollo de la iniciativa, esto es, a pesar del escaso período de vigencia plena de la agencia o los clusters, la diferente madurez con que se inicia el proceso entre las distintas regiones; la diferencia en el capital social inicial; el disímil desarrollo de las cadenas productivas, etc.



Fuente: Devlin y Moguillansky (2009).

⁵ Devlin y Moguillansky (2010) Alianzas público privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo, Libro de la CEPAL N 108, Santiago

Como lo indica el gráfico anterior, estos pilares se explicitan en:

- a) La definición de una estrategia o una agenda con objetivos de mediano y largo plazo, cuyos ejes centrales son la transformación productiva, el fomento, el up-grading de las PYMES y la innovación.
- b) La conformación de una alianza público-privada y la búsqueda de consenso en torno a la estrategia orientada a la construcción del futuro, en este caso de la región, y
- c) Los condicionantes en la institucionalidad, que permiten implementar eficazmente las políticas públicas, programas e incentivos, consistentes con la agenda o estrategia de mediano y largo plazo.

De lo que se trata entonces es en lugar de evaluar la propia agenda, o las políticas y programas relacionados con ella, centrarse en la institucionalidad, en el cómo se intentan hacer las cosas, fórmulas que pueden llevar al éxito o también al fracaso de los objetivos. Esta institucionalidad está relacionada con la manera en que se constituyen las agendas y los clusters; la legitimidad de estas instancias, la capacidad de llegar a consensos; la existencia de una estructura de apoyo adecuada, el liderazgo de la autoridad pública para impulsar el nuevo organismo y articular y coordinar las políticas; la disponibilidad de financiamiento y la capacidad de monitoreo y evaluación⁶.

Por tratarse de una investigación piloto, la evaluación se llevó a cabo en dos regiones: Valparaíso y Los Lagos. El criterio de selección fue dado por el período de funcionamiento de la agencia y el grado de madurez de su actividad, que resulta ser mayor a las existentes en el resto de las regiones. A su vez se escogieron dos clusters de mayor desarrollo en cada región: Paltec y Kono Sur en Valparaíso y el cluster Lechero y de Turismo de Intereses Especiales en Los Lagos. Debe tenerse en cuenta que en algunos casos la elección de los comités de gestión de los cluster y la aprobación de los PMC son muy recientes para poder tener una opinión definitiva acerca de la evolución de los mismos, pero sí nos ilumina acerca de los problemas que más han afectado la gestión. La captura de las opiniones de los miembros del Consejo Estratégico de la Agencia y de los participantes en los Comités de Gestión de los cluster se hizo mediante entrevistas⁷.

Las entrevistas que fueron realizadas entre enero y abril del 2010, abarcaron preguntas sobre las características de la institucionalidad de la agencia, de la forma en que se tomaron las decisiones sobre la agenda de mediano y largo plazo, los acuerdos acerca de los programas de mejoramiento competitivo de los cluster y sobre la forma en que es visualizado el accionar de las agencias públicas (véase las preguntas en Documento Anexo A1).

⁶ Este conjunto de elementos, como se ha señalado de derivan de los Primeros Principios para el éxito en la implementación de estrategias, discutidos en Devlin y Moguillansky (2010) op cit.

⁷ Se realizaron entrevistas a casi la totalidad de los miembros de los Consejos Estratégicos: 12 en la Agencia Valparaíso y 11 en Los Lagos. Y una cifra importante de los Comités de Gestión de los cluster: 9 personas entrevistadas en Paltec, 8 en Kono Sur, 6 en Turismo de Intereses especiales y 8 en cluster lechero

II. Resultados

El análisis de las entrevistas se presenta dividido en tres secciones: los indicadores del grado de aceptación de la agencia y los clusters; indicadores sobre el grado de consenso alcanzado en torno a la agenda y programas de mejoramiento de la competitividad, finalmente indicadores sobre la capacidad de implementación de la agenda y programas, los que no solo se derivan de ésta, sino que de características de la institucionalidad estatal.

A. Indicadores sobre grado de aceptación de la agencia

Antes de analizar en detalle el resultado de las entrevistas, vale la pena comentar la existencia de una visión positiva generalizada, por parte de los entrevistados, sobre la relevancia de las ARDP, reconociéndose:

- La existencia de un espacio, relativamente institucionalizado, en el que empresarios y autoridades públicas piensan la región, generan una visión compartida de su desarrollo económico, y pueden concordar líneas de acción para avanzar hacia su logro,
- una instancia de reflexión sobre algunos temas más generales, que no son abordados por las empresas en forma individual, y que obstaculizan la dinámica del desarrollo socio económico regional,
- la posibilidad de construir relaciones de confianza con los propios competidores, en el sentido de cooperar para competir en función de acceder a mercados más grandes o más exigentes,
- espacio para tener conversaciones con ministros y directores nacionales de manera directa,
- la pertinencia de que la agencia siga existiendo, introduciendo mejoras significativas en su diseño.

Varios integrantes del Comité Estratégico de Valparaíso por ejemplo, han señalado la contribución clave de la agencia a un cambio muy positivo en la región, que resulta indispensable a la hora de abordar el desarrollo productivo. Andrés Rojas, Presidente de la Cámara de Comercio y la Producción, lo sintetiza diciendo: “*antes teníamos fama de andar quejándonos y ahora hemos dejado de llorar*”. En esta misma línea Jorge Martínez, rector de DUOC sedes de Viña del Mar y Valparaíso, completa la observación manifestando: “*Que en la región haya total acuerdo –entre públicos y privados*”.

con absoluta transversalidad política- respecto de las líneas estratégicas y de los clusters, y que en los cluster están los que tienen que estar, así como que las acciones que están realizando son las sensatas, es inédito ya que históricamente es una región que se ha caracterizado por sus disputas internas”.

Siguiendo con la argumentación anterior, la Agencia, para Andrés Rojas, *“es el lugar donde la región piensa”*, y a pesar de que la articulación es una tarea compleja *“tanto entre privados como de éstos con el sector público”* a través del trabajo realizado hasta ahora *“se han producido aportes relevantes que representan el germen de un desarrollo futuro”*. Y fundamenta: *“hemos definido las áreas que debieran ser el motor –agricultura, turismo, industria del conocimiento y logística (actividad portuaria)-, sectores que funcionan de manera descoordinada, que no tenían conciencia de que la competencia no estaba entre ellos sino que es la Región que compete con terceros”*.

El paradigma de que el mundo público no va de la mano con el mundo privado, a juicio de Alejandro Carevic, representante de ASIVA⁸, *“con la agencia se rompió”*. Con ello se logró *“asentar un grado de confianza que ha permitido buscar caminos regionales con sentido social: hay una visión por lo menos a mediano plazo”*.

Por su parte, Adolfo Alvial, representante del sector acuícola en el Consejo Estratégico de Los Lagos, rescata como un logro importante de la agencia, el establecimiento de un camino hacia una estrategia regional, fijando prioridades, *“que se ha traducido en acciones concreta: se aplica en la práctica”*. Gastón Krauss, representante del sector turismo de intereses especiales, destaca la efectiva cobertura regional de la agencia de Los Lagos: *“No es sólo de Puerto Montt, la gente viene de Osorno, Palena y Chiloé, lo que es algo novedoso”* y comenta: *“Creo que esta es la primera vez que hay una especie de consenso de que esta Alianza Público Privada va a dar frutos”*. En el Consejo Estratégico *“hay una mayoría de privados que está mostrando al sector público lo que necesita, con hechos. Se puede decir lo que pasa y señalar lo que podemos arreglar nosotros y lo que no”*.

Para Francisco Mödinger, representante del sector agroindustria en Los Lagos, *“la invitación a participar en la agencia se hizo con un nuevo estilo: era una oportunidad de hacer algo de lo que se habla, pero no se hace”*. Lo que lo lleva a concluir que fue *“invitado a un desafío”*. Y rescata como particularmente interesante el hecho de que los empresarios participantes fueran de diferente tamaño, cada uno con su problemática, lo que ha sido *“muy enriquecedor porque nos ha permitido sensibilizarnos respecto de los problemas del pequeño empresario, nos hemos interesado por los temas de los otros sectores y hemos buscado sinergias que se dan entre sectores. Muchas soluciones son transversales”*.

Lo anterior no impide el reconocimiento de que las cosas podrían hacerse mejor, visualizándose algunos obstáculos que amenazan su continuidad. De allí que es interesante el análisis de los resultados de las entrevistas. Los indicadores referidos al grado de aceptación de la agencia se componen por: - la percepción de los entrevistados acerca de la representatividad del Consejo Estratégico, así como el Comité de Gestión de los clusters; - la legitimidad otorgada por otros actores; y - el capital social, medido en organización y experiencia del sector privado a través de asociaciones o agrupaciones, que facilitan la difusión y el logro de entendimientos entre los diversos actores.

1. Acerca de la representatividad de la agencia y del Comité de Gestión de los clusters

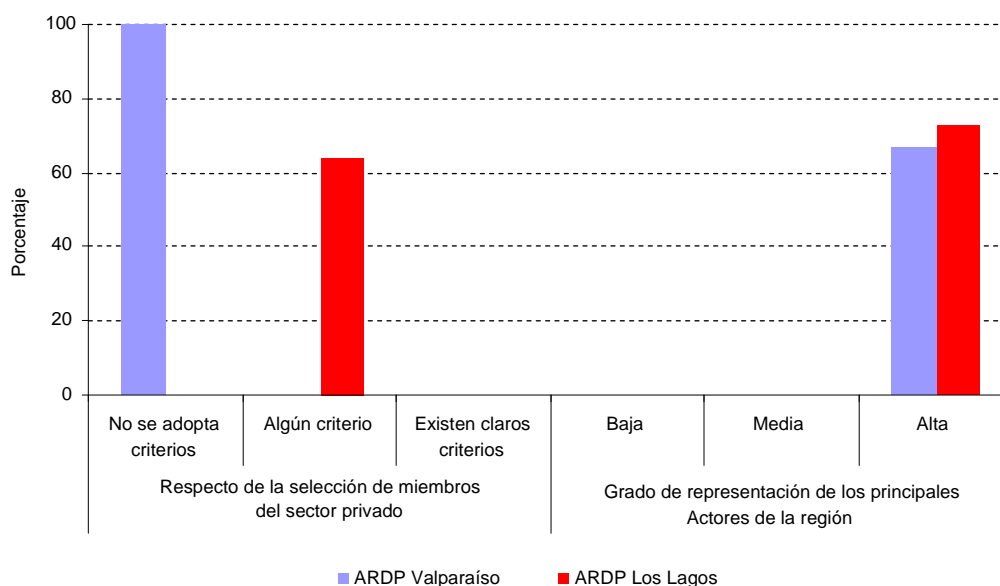
Las agencias fueron diseñadas inicialmente, con un Consejo Estratégico Público-Privado, compuesto por nueve personas: cinco representantes del sector público y tres del sector privado, escogidos directamente por el Intendente, encargado a su vez de presidir el organismo. Por lo tanto por constitución, en el Consejo Estratégico de la agencia se dio una clara prioridad a miembros del sector público. Respecto del sector privado la consigna fue no escoger dirigentes de gremios sino que líderes individuales, pero reconocidos referentes de sus pares. Sin embargo ello cambió con el tiempo, incluyéndose en algunas

⁸ ASIVA: Asociación de Industriales de Valparaíso.

agencias, de acuerdo con CORFO, un mayor número de miembros del sector privado y aceptándose también en algunos casos representantes de agrupaciones empresariales y de gremios.

La visión actual de los miembros del Consejo Estratégico difiere levemente en el caso de la Agencia de Valparaíso, respecto de Los Lagos. En la primera, la totalidad reconoce que no hubo criterios transparentes en la selección (véase gráfico 3), a pesar que es reconocido que el Intendente de Valparaíso tomó como base los integrantes privados de las mesas público privadas que venían funcionando desde la administración de los gobiernos que lo precedieron.

GRÁFICO 3
ACERCA DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS MIEMBROS DE LAS AGENCIAS



Fuente: Elaboración propia.

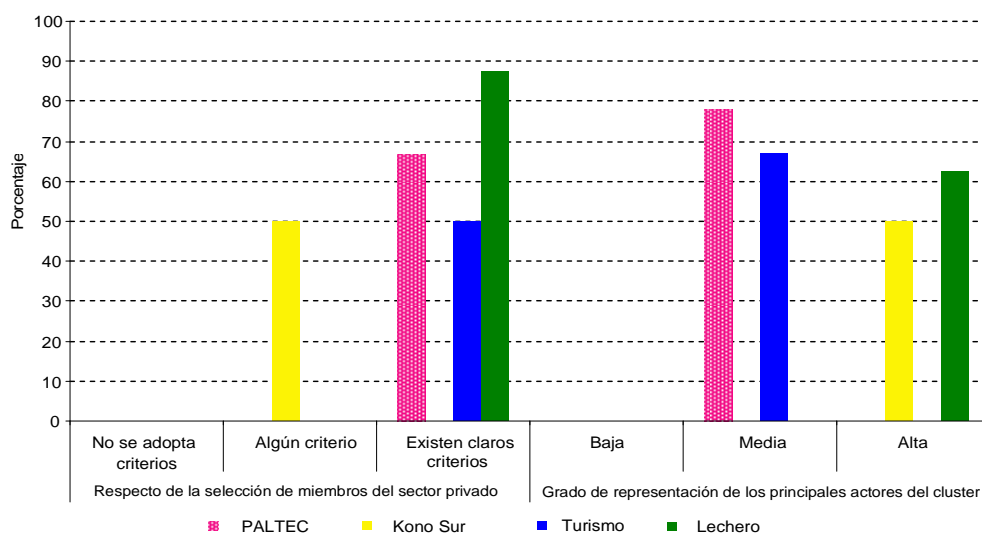
El origen de las mesas público-privadas se remonta a una iniciativa regional de varios años de antigüedad, bajo la administración del Intendente Guastavino. En ese entonces se crearon mesas público privadas que si bien no tenían fundamento legal, funcionaban de hecho convocadas por el Intendente, como máximo representante del Gobierno Regional, orientadas hacia las áreas económicas de gobierno, con el propósito de articular las acciones entre el mundo privado y el gobierno regional. Posteriormente, con el surgimiento de la Agencia, se le pudo dar una perspectiva de desarrollo a la agenda regional. En función de ello, sus miembros fueron designados combinando tres criterios: i) que hubieran participado en las instancias público-privadas existentes en la Región ii) transversalidad política y iii) y que existiera un cierto grado de relación de confianza. Sin embargo estos criterios fueron manejados por el Intendente, sin el conocimiento abierto de los actores. Llama la atención que algunos entrevistados no reconozcan estos criterios.

En la Agencia Los Lagos, más del 60% de sus miembros reconocen que existió al menos un criterio identificado, dirigido a que estén representados todos los sectores que mueven la economía de la región. Si bien los criterios bajo los cuales se efectuó la selección de los miembros al Consejo no han sido transparentemente identificados, la mayoría también admite en la actualidad una alta representatividad de los actores regionales. Como se ha señalado anteriormente, con el tiempo, fueron incorporándose nuevos actores, como gremios representativos no estratégicos y se aceptaron representantes bajo criterios políticos, como los de Pesca Artesanal en el Consejo de Los Lagos.

Respecto del Comité de Gestión de los clusters, se presentan distintas percepciones⁹: mientras los miembros de Paltec y Turismo de Intereses Especiales de los Lagos reconocen la existencia de claros criterios de selección del Comité, algunos miembros de Kono Sur sostienen que hace falta establecer para una futura elección del Comité los criterios que hasta ahora han imperado o los que debieran establecerse para el futuro. Al respecto el Vicerrector de INACAP señala “*a futuro se debieran institucionalizar los mecanismos para elegir a los miembros, habría que definir quiénes son los miembros y qué representan cada uno, cuántos miembros hay en cada uno de estos estamentos: (...) hoy día me parece que fueron elegidos más a dedo*”.

En los casos en que las asociaciones gremiales estaban previamente estructuradas y funcionando, se pudieron adoptar criterios más democráticos y más transparentes para escoger el Comité de Gestión y por tanto la representatividad percibida por sus miembros pudiera ser mayor. De todas formas con el tiempo la elección de los comités devino más democrática. Por ejemplo en el caso del cluster de Turismo de Intereses Especiales de Los Lagos, en la segunda elección del comité los miembros fueron elegidos democráticamente y representan a todos los eslabones de la cadena productiva. Del mismo modo en el Cluster Lechero, el primer año el Comité Gestor se conformó por empresarios que voluntariamente quisieron ser parte, pero en enero pasado se eligió por votación un nuevo directorio, con representantes de distintos actores de la cadena de valor.

GRÁFICO 4
ACERCA DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS MIEMBROS
DEL COMITÉ DE GESTIÓN DE LOS CLUSTERS



Fuente: Elaboración propia.

Hasta ahora se ha expuesto acerca de la representatividad, ¿pero cuál es la real participación de los actores, especialmente las PYMES, es decir, que es uno de los actores que debiera estar dentro

⁹ La selección de los cluster fue un proceso de diseño por parte de los equipos técnicos de las ARDP, asistidos por consultorías regionales (uno por región) que realizaron la caracterización y línea de base para cada uno de los clusters seleccionados. Adicionalmente contaron con el apoyo metodológico de consultoras extranjeras con expertise en clusterización. Las metodologías aplicadas por dichas consultoras (The Cluster Competitiveness Group y Dalberg Global Development Advisors) tuvieron como elemento distintivo para el diseño de los PMC la identificación de iniciativas a través de procesos participativos con los actores del cluster. Para más detalles véase Documento Anexo A3

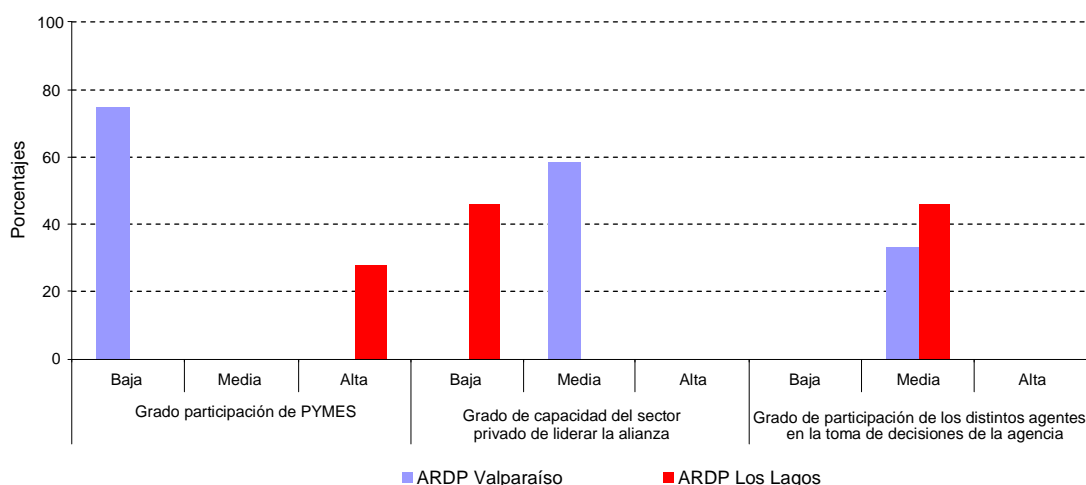
de los mayores beneficiados por la iniciativa? En ninguna de las agencias se identifica a la PYME como un actor con alta participación (véase Gráfico 5) a pesar que la mayoría de los programas y acciones de las agencias se orientan a los clusters, en cuyos respectivos Comités Gestores la mayoría de los representantes son PYMES, con excepción del cluster Kono Sur de Valparaíso. En el caso de Los Lagos, solo un 20% de los miembros del Consejo percibe a la PYME como altamente participativa y en Valparaíso casi el 80% de los entrevistados visualiza una baja participación.

Algunos entrevistados han señalado que el problema surge por que las PYMES no tienen la capacidad para articularse con otros actores, especialmente con las grandes empresas y su nivel de desarrollo es precario, lo que no les permite plantear con fuerza sus temas. También se ha señalado que por más que la agencia intente orientar sus acciones hacia la PYME, muchas veces las decisiones se toman en función de la gran empresa y quizás ello tenga que ver con que al constituirse las agencias, hubo un sesgo fuerte hacia los núcleos de actividad más dinámicos y competitivos, donde predominan los grandes empresarios, existiendo una escasa valoración de la PYME. Sin embargo, la gran empresa tampoco presenta una gran participación, En la agencia Los Lagos varios entrevistados creen que las grandes empresas no están interesadas, y que la Agencia no les resulta una oferta atractiva. Pero para el desarrollo productivo resulta fundamental la articulación entre las pequeñas y las grandes, habiéndose constatado en otros países que ello da acceso a mejoras tecnológicas, a un ascenso en los eslabones de la cadena de valor y a la innovación.

Los entrevistados también observan una baja capacidad del sector privado para liderar la agencia y los cluster (Gráficos 5 y 6). Ello en parte se explica por que los empresarios mantienen principalmente una mirada de corto plazo, le asignan aún escaso valor a la asociatividad y no están dispuestos a poner recursos para una iniciativa de este tipo.

En cuanto a la participación en la toma de decisiones, las respuestas muestran muy buen desempeño en los cluster lechero y Kono Sur, en el primero el grado de experiencia asociativa¹⁰ es bastante alto, mientras que respecto del segundo, la existencia de la asociación REUNES¹¹, también ha permitido dinamizar la participación.

GRÁFICO 5
GRADO DE PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES PRIVADOS EN LAS AGENCIAS

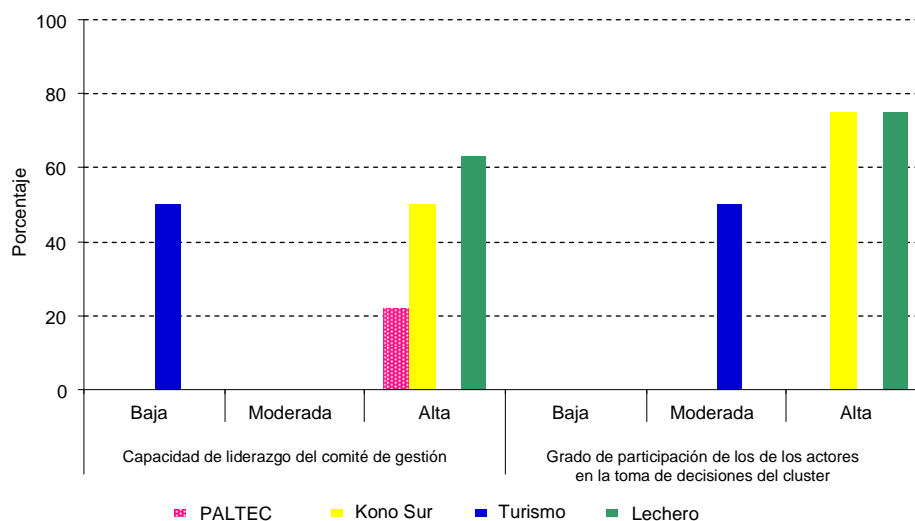


Fuente: Elaboración propia.

¹⁰ La formación del Cluster Lechero ocurrió poco después de la constitución del Consorcio Lechero, instancia que reúne productores, industria y centros de investigación del sector lechero del sur del país. Como muchos de los empresarios participan en ambas instancias, han definido para ellas roles complementarios para no duplicar sus acciones.

¹¹ Asociación de Universidades de Valparaíso más institutos de educación técnica, que totalizan 27 organismos

GRÁFICO 6
GRADO DE PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES PRIVADOS EN LOS CLUSTER



Fuente: Elaboración propia.

2. Acerca de la legitimidad

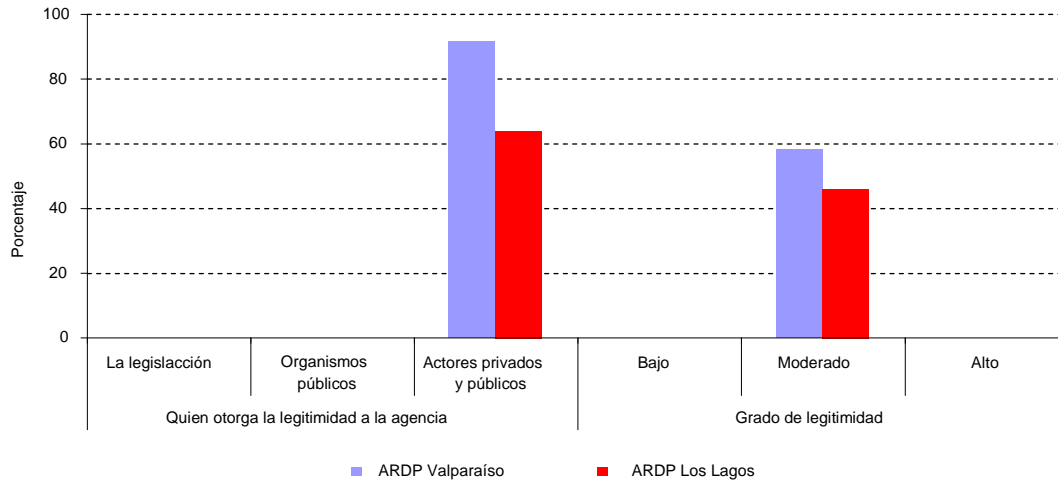
Otra de las características referida a la agencia es su grado de legitimidad. Esta cualidad es especialmente importante si se toma en cuenta que las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo fueron definidas como entes estratégicos y propositivos, lo que significa que tienen que tener la fuerza y el poder que emana de su representatividad, para lograr implementar una agenda de mediano y largo plazo, más allá de los ciclos políticos.

Si bien la legitimidad puede ser otorgada por ley, y en cierto modo impuesta, en general se valida cuando es aceptada por sus méritos, por los actores que la componen y por aquellos a los que representa, por sus méritos. Gran parte de los entrevistados de las agencias y los clusters (gráfico 6 y 7) reconocen que la legitimidad proviene, de la aceptación por parte de los actores públicos y privados, pero el grado de legitimidad es bajo, percibiéndose una mayor aceptación en Los Lagos, justamente en los clusters donde el comité de gestión ha sido elegido en forma más democrática. Si bien las observaciones son escasas como para tener significación estadística cabe tenerlas en consideración.

Además se reconoce que entre los servicios públicos ha existido en algunos casos de reticencias a su legitimidad, lo que se expresa en la negación a entregar parte del presupuesto de servicios a ser coordinado por la agencia – lo que se verá detalladamente más adelante – y en el escaso reconocimiento que existe de la labor de la agencia, fuera de su ámbito directo de acción. En efecto, uno de los problemas señalado por el Director Regional de Corfo en los Lagos, Manuel Bagnara es que para los servicios públicos la agencia aún no está legitimada: “La agencia no tiene nada que mostrar físicamente. No tiene recursos y todo lo hace a través de los Servicios. Cuando hacemos algo y lo difundimos, nosotros decimos La Agencia de Desarrollo Productivo a través de CORFO(...) Pero no es fácil con el equipo de ejecutivos de CORFO, porque ellos creen que el trabajo importante es llevar los proyectos al comité y no priorizar sectores productivos. Para mí es muy valioso porque tengo una visión más de Estado. Los otros Servicios hacen algo y no nombran a la Agencia. Yo he tenido ese compromiso porque creo en la Agencia, participé en ella desde su génesis. Al sector público les cuesta entender esta Agencia. Lo perciben como competencia. Yo valido por ejemplo que la idea de hacer el concurso de empresarios innovadores fue de la Agencia. Nosotros hicimos el trabajo de montar el concurso, pero la idea fue de la Agencia y fue una labor política. Pero

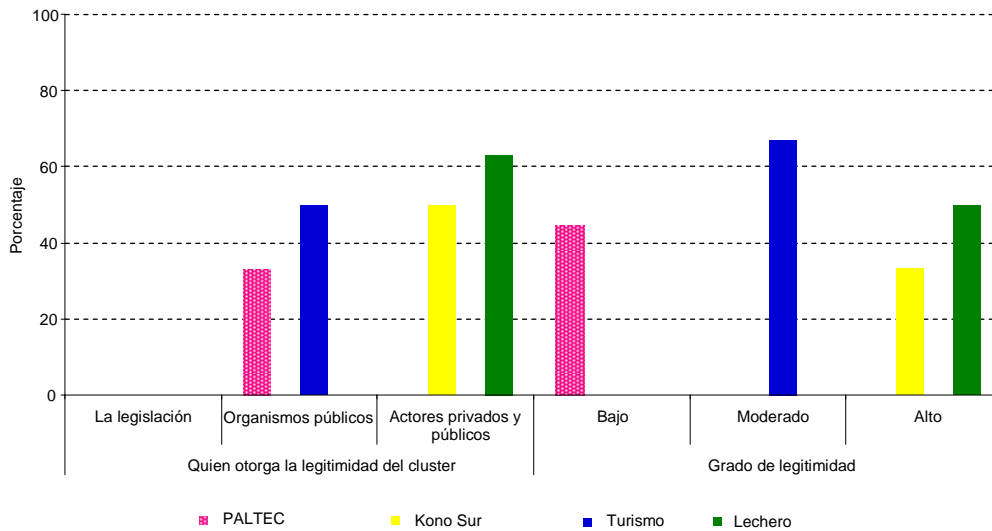
los ejecutivos muchas veces no lo entienden y consideran que la agencia se viste con ropa ajena. Dar legitimidad a la agencia es una función del Director Ejecutivo, hablando con los consejeros, cumpliendo un rol político.”

**GRÁFICO 7
GRADO DE LEGITIMIDAD DE LAS AGENCIAS**



Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 8
GRADO DE LEGITIMIDAD DE LOS CLUSTERS**



Fuente: Elaboración propia

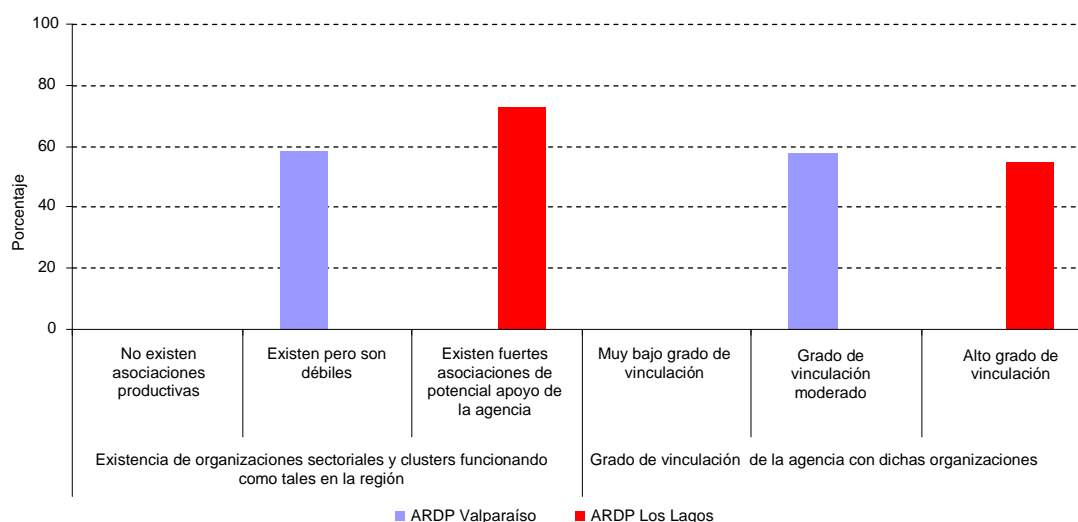
En el Gráfico 8 es fácil observar que excepto para los miembros del cluster de Turismo de Intereses Especiales de Los Lagos, para el resto la percepción de legitimidad es aún baja. Dar legitimidad a la agencia es una responsabilidad de las más altas autoridades de gobierno, mientras ganar legitimidad para el cluster es un trabajo que compromete en primer lugar al Comité de Gestión, pero también a las autoridades de los servicios públicos. Esta legitimidad es más difícil de conseguir

cuando por ejemplo el presidente del Comité Estratégico de una agencia no valora esta función. Este ha sido el caso del Intendente en Los Lagos, cuya postura fue más bien ausente.

3. Capital social que acompaña a la agencia

El capital social, expresado en la capacidad de organización y de asociación de los actores relevantes para la agencia es un activo con el que ésta cuenta. En el caso de Valparaíso, existen varias asociaciones vinculadas a sectores productivos, pero en general son considerados débiles: si bien prestan servicios de información y de defensa de intereses corporativos gremiales, no tienden a visualizar el largo plazo y a emprender acciones en consecuencia. La agencia las considera como vehículo para llegar a sus asociados y poder relacionarse también con las empresas individuales.

GRÁFICO 9
EXISTENCIA DE CAPITAL SOCIAL



Fuente: Elaboración propia

En la región de Los Lagos las asociaciones que operan en la región son más fuertes, por ejemplo, ACOLECHE, APROLECHE, APROQUESO, AGROLLANQUIHUE, participan en el cluster y contribuyen a la toma de decisiones y a difundir el PMC (véase gráfico 9). Por el contrario, en otros casos existen asociaciones y otros organismos gremiales, que no participan en los cluster de la agencia aunque pertenecen al sector o la actividad y tienden a duplicar acciones y desperdiciar recursos. Estas asociaciones, en algunos casos tienen también un carácter público-privado y han sido impulsadas por organismos estatales.

B. Indicadores sobre grado de consenso de la estrategia (agenda)

Una de las finalidades principales de las alianzas público-privadas es el alcanzar consensos sobre la agenda de mediano y largo plazo; ello es vital para poder avanzar en el desarrollo regional. Esto es así por que son las empresas privadas —y no el gobierno— quienes disponen de información sobre el mercado, la que por incompleta que sea, puede servir para identificar las oportunidades y los obstáculos para alcanzar la transformación económica, incluidos aquellos relacionados con la política pública. Sin embargo, las empresas pueden padecer miopía cuando deben tomar decisiones y medidas que tal vez les

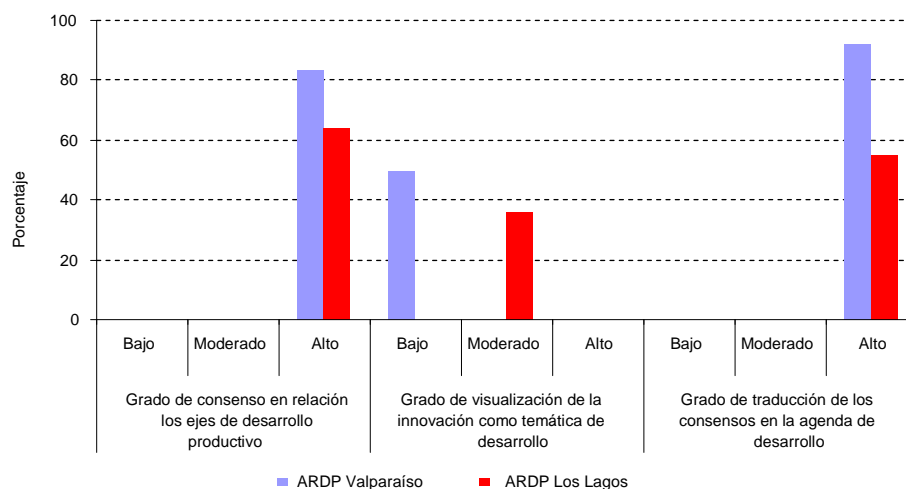
permitirían lograr un mejor desempeño. Esta situación se ve agravada por las denominadas “fallas de mercado”, que revisten especial importancia en un mundo globalizado en continuo cambio y que impiden tomar decisiones y medidas que tal vez les permitirían lograr un mejor desempeño.

Por otra parte, los líderes políticos del gobierno pueden alentar un pensamiento estratégico dinámico y orientado hacia el futuro, pueden ayudar a coordinar las acciones colectivas tendientes a alcanzar objetivos nacionales, regionales o sectoriales y, por supuesto, a estimular las inversiones y la asunción de riesgos. Así, cuando ambas partes trabajan en conjunto es posible incrementar su potencial para darles sustento a los mecanismos y programas capaces de identificar y superar las principales restricciones para la transformación y el crecimiento económicos, incluidas las fallas del gobierno.

1. Los consensos en la agencia y en los cluster

Las entrevistas tanto en ambas agencias como en los cluster muestran un amplio grado de consenso en relación a los ejes de desarrollo productivo – en la Agencia de Valparaíso existe esta percepción en más del 80% de los entrevistados y en Los Lagos en el 60% (véase gráfico 10), habiéndose a su vez transmitido este consenso a la agenda regional, la que es reconocida ampliamente por los actores involucrados. Si bien en la Agencia Los Lagos la percepción de este consenso no es tan alta, se reconoce la existencia de una visión más compartida, representando una experiencia positiva. Incluso para el sector público, la agenda de desarrollo productivo ha generado una ruta de mediano plazo, que antes no existía.

GRÁFICO 10
ACERCA DEL CONSENSO EN TORNO A LA AGENDA

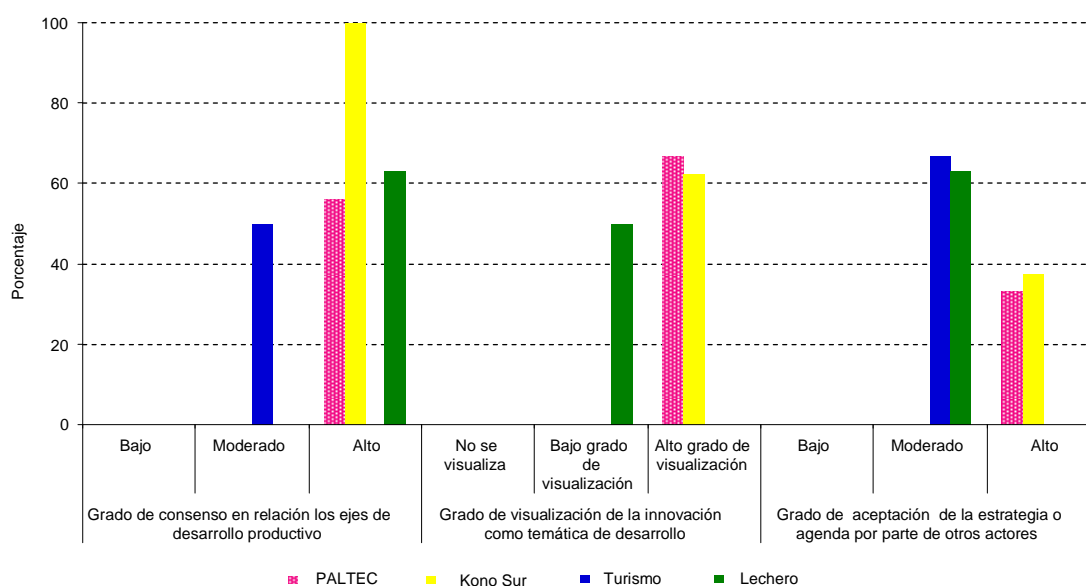


Fuente: Elaboración propia.

En relación con los cluster es importante el alto grado de consenso existente en Kono Sur (100% de coincidencia en los ejes de desarrollo productivo), el que contrasta con la necesidad de difundir su propuesta a actores de fuera del cluster. La percepción baja sobre todo en los cluster de la Agencia Los Lagos, porque el consenso no se ha traducido en financiamiento regional expedito para apoyar la Agenda. Los acuerdos del Consejo Estratégico y de los Comités de Gestión de los cluster no fueron apoyados por el CORE, resultando muy difícil de convencer para asignarle recursos a iniciativas de la Agencia y los cluster, los que incluso recursos comprometidos fueron redestinados para enfrentar una emergencia o crisis regional. La opinión del Intendente Galilea al respecto es que era imposible mantener inmutables las planificaciones de instancias como la agencia y no hacerse cargo de cambios dramáticos que ocurrían en el escenario productivo y social de la Región, actuando

como si éstos no hubiesen ocurrido. El virus IZA que destruyó o afectó muy seriamente la industria del salmón dejando una cesantía gravísima, no podía ser obviado por la agencia en opinión de Galilea. Eso obliga a actuar en lo inmediato. Y similarmente acontece con la erupción del volcán Chaitén. Eso reconfiguró el escenario y debió haber habido una política concordada en el seno del Comité Estratégico y de la agencia para enfrentarlo, según Galilea. Y eso no ocurrió, siempre según su opinión, por falta de visión política. Se quería cumplir con lo planificado previamente. Esta diferencia de opiniones es bastante pertinente respecto del tema de la reconstrucción que está planteado al comienzo del informe.

GRÁFICO 11
ACERCA DEL CONSENSO EN LOS CLUSTER



Fuente: Elaboración propia.

2. Consensos en torno a la innovación

Entre los ejes de desarrollo, el que aparece con el menor grado de consenso ha sido la innovación, lo que se expresa en una falta de visión común en cuanto a su concepción y su importancia (véase Gráficos 10 y 11), a pesar que entre las autoridades públicas – intendente, director ejecutivo de la agencia-, éste es un tema prioritario. Sin embargo al no estar claro el concepto de innovación, entonces tampoco está claro que es lo que hay que hacer: impulsar una cultura de la innovación, asignar instrumentos y recursos, promover I+D y patentamiento. En los cluster las iniciativas están orientadas a suplir brechas de competitividad muy básicas, no se puede hablar de innovación cuando la situación de la PYME es tan precaria.

De acuerdo al Director Ejecutivo de la agencia de Valparaíso, éste no es un problema de la agencia sino que de la forma en que se encara la política de innovación en Chile:

“(...) se ve como una panacea que está disponible como una cosa concreta, para la cual hay que pedirle plata a Corfo. No se ve como un proceso de ganancia de productividad, como un proceso permanente de construcción de capacidades y competencias. Falta un cambio en la política de innovación. (...) En Valparaíso, la aplicación del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC),

fue un fracaso en los años 2008 y 2009. Hubo un intento de apropiación de esos fondos sin un marco estratégico, aunque la agencia quiso instalarlo en 2008, por acuerdo de su sub comité. Pero cuando llegó el momento de tomar decisiones que dieran cuenta de esa visión estratégica, Corfo quiso llevarse el 100% de los recursos para su propia elección estratégica y el Consejo Regional quiso hacer lo propio. Y en esa guerra entre los dos terminaron negociando un entuerto que no era el mejor de los caminos”.

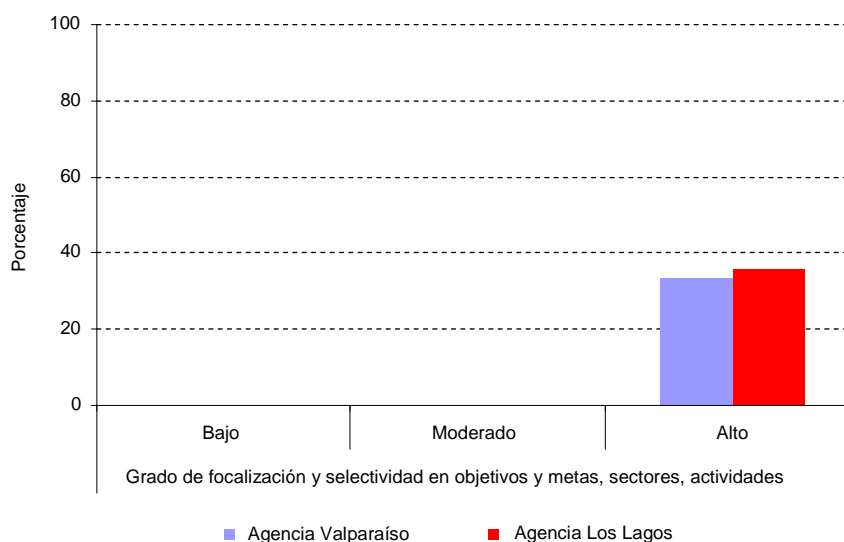
Por otra parte, el Intendente Galilea, de los Lagos, señala que una visión más concreta de la innovación se encuentra en los clusters – de hecho el grado de visualización es bastante más alto, como se observa en gráfico 11- y en la necesidad de las empresas de desarrollar mejores y nuevos productos, nuevas redes de comercialización y nuevas formas de negocios.

La transferencia tecnológica es otro aspecto que se considera deficitario en el sistema de innovación. En el Clúster Lechero actores públicos y privados dan cuenta de esto, cuando señalan que la labor de INDAP tiene una gran proporción de tareas burocráticas, por sobre el trabajo en terreno y los cuantiosos recursos que se destinan a asesoría no tienen resultados en términos de cambiar las condiciones productivas y por tanto la competitividad de los pequeños agricultores.

3. Focalización y selectividad de la agenda

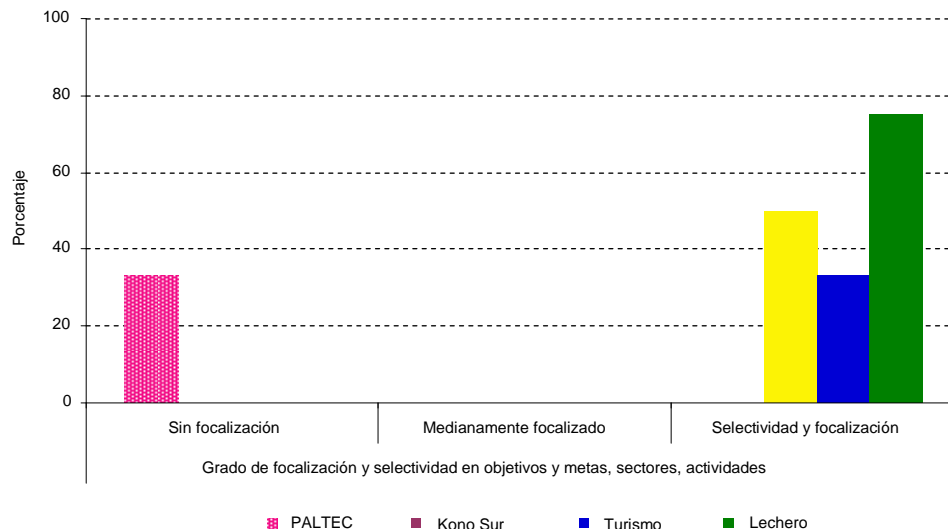
El tema de la focalización y grado de selectividad de la agenda también es muy importante, ya que se ha comprobado que existe una estrecha relación entre la política focalizada y el compromiso específico y la colaboración de los actores económicos en torno a ella (véase Devlin y Mogueillansky, 2010 op cit).

GRÁFICO 12
FOCALIZACIÓN, SELECTIVIDAD Y GRADO DE ACEPTACIÓN DE LA AGENDA



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 13
FOCALIZACIÓN, SELECTIVIDAD Y GRADO DE ACEPTACIÓN DE LA AGENDA



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte se debe considerar que si bien existen muchos temas ligados al desarrollo productivo y a las brechas de competitividad, con una visión de mediano y largo plazo que va más allá de los ciclos de gobierno, sería posible identificar el proceso a seguir para la transformación, definir etapas o fases, además de seleccionar y jerarquizar.

En el gráfico 12 se observa que no existe una percepción común sobre el grado de focalización, selectividad en objetivos y/o metas, a nivel de agencia, concentrándose las respuestas en un moderado grado de focalización. Es decir, las agencias lograron consensuar los ejes estratégicos de desarrollo, pero aún no se traduce la agenda a un plan de acción concreto para la región. Un intento en esta dirección, se da en la agencia de Los Lagos, donde se puso como requisito a las empresas para acceder a instrumentos de fomento de CORFO, el ser miembro adherente de los cluster.

Ello contrasta con la percepción de los miembros de los cluster (gráfico 13), quienes perciben acciones concretas y orientadas selectivamente, pero por otra parte en las entrevistas también se deduce una cierta pérdida de visión futura, de estrategia de mediano y largo plazo, en este accionar.

C. Indicadores sobre la capacidad de ejecución de la agenda

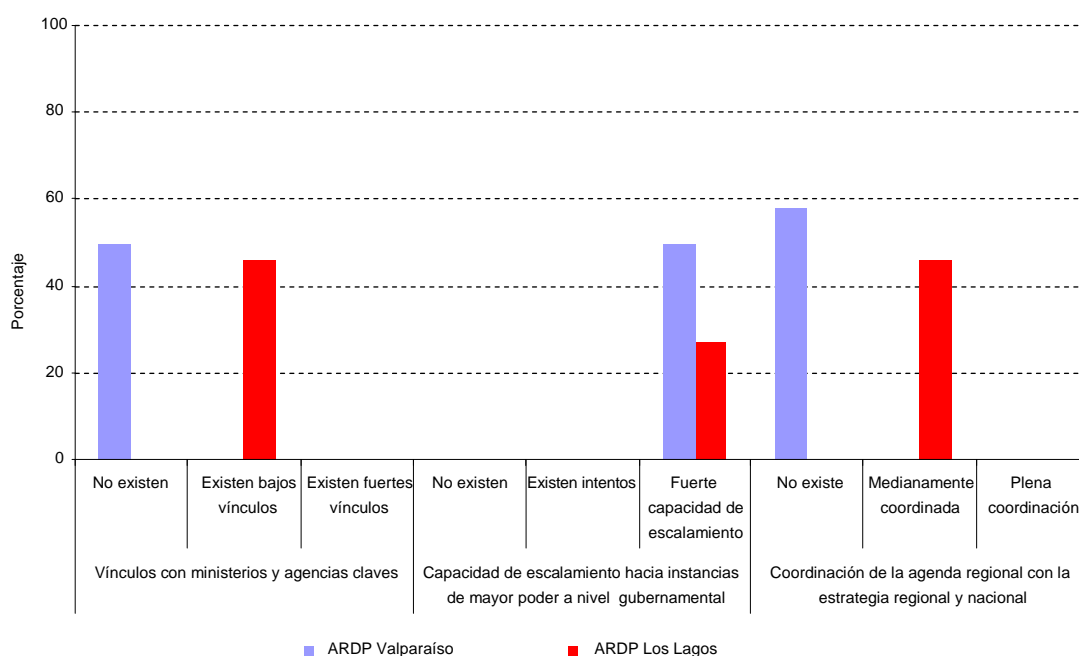
Estos indicadores hacen referencia a cuatro aspectos: el grado de coordinación de los servicios públicos; la disponibilidad de presupuesto para la ejecución de la agenda; la evaluación y monitoreo de los programas y la capacidad de los profesionales vinculados a la agencia.

1. Coordinación y articulación

La experiencia de países exitosos en materia de desarrollo productivo muestra que de la forma en que se gestionan los programas y los incentivos, depende en gran parte su éxito. El modelo actual de la ARDP no es el óptimo en esta materia si consideramos que por una parte se lo define como un organismo eminentemente propositivo, y por otra parte, los organismos que asignan presupuesto y los que ejecutan programas e incentivos no poseen ninguna dependencia orgánica ni política de la agencia, ni del intendente regional— quien preside el Consejo Estratégico—.

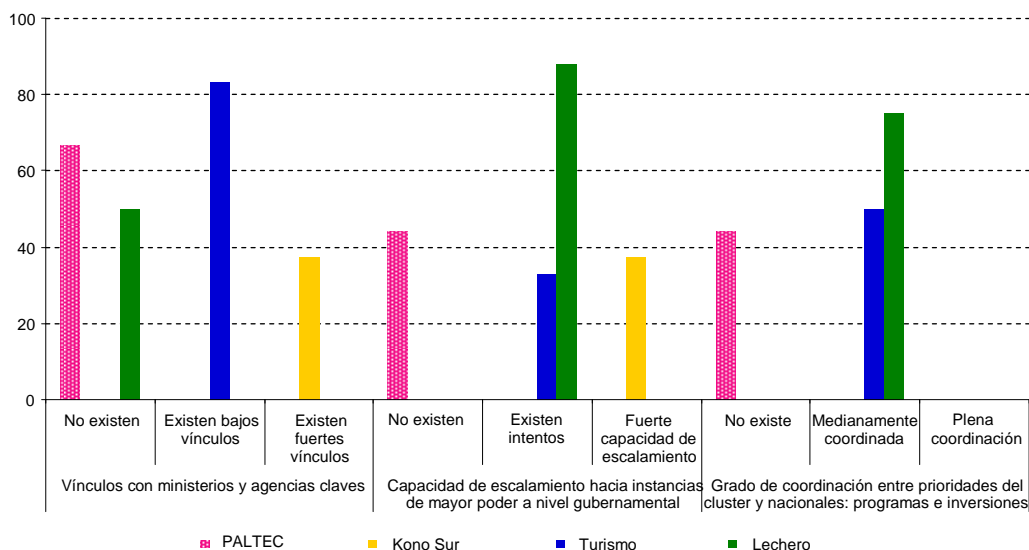
- a) Si bien a nivel regional el liderazgo radica en el Intendente, dado que Chile es un país políticamente centralizado, el proyecto sobre las agencias debiera tener un fuerte apoyo de una instancia nacional. En efecto, las agencias partieron respaldadas por un Comité de Ministros, pero pronto se quedaron sin respaldo político institucional de nivel central, y no se terminó de definir bien su articulación con el Estado. Hoy, el poder articular la agenda regional con las prioridades de los ministerios sectoriales y los servicios depende de los esfuerzos del director ejecutivo y su capacidad de liderazgo. Esta capacidad es relativamente más reconocida en la agencia de Valparaíso que en Los Lagos. (véase gráfico 14) y entre los clusters se destaca el Lechero.
- b) Los miembros de las agencias observan además una importante falta de coordinación entre la agenda regional y la estrategia nacional en algunas áreas. Por ejemplo, respecto de las atribuciones entre el Consejo Estratégico de la Agencia y el Consejo Nacional de Innovación: en este caso no existe coordinación entre programas y políticas orientados a los clusters nacionales –definidos por la estrategia de innovación – y los clusters regionales vinculados a las agencias. Tampoco existe articulación entre la agenda de la Agencia y los programas nacionales que son desarrollados en regiones, a su vez se percibe como descoordinación la existencia de Agencias Provinciales como la de Chiloé, o la superposición con el programa Chile Emprende. Todo ello dificultó la relación de la Agencia con las autoridades ejecutoras de los servicios públicos, los que en algunos casos le quitaron apoyo y legitimidad.

GRÁFICO 14
AGENCIA: INDICADORES SOBRE VÍNCULOS Y COORDINACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 15
CLUSTERS : INDICADORES SOBRE VÍNCULOS Y COORDINACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

- c) De lo anterior se desprenden las razones de la poca capacidad de la agencia para coordinar la acción de los servicios públicos y poder ejecutar la agenda y los PMC. Como es reconocido por uno de los miembros de la agencia Los Lagos, las decisiones regionales y nacionales no se supeditaron a la agenda construida por la Agencia. Si bien se canalizaron parcialmente algunos programas a través de ella, los servicios operaron con el mismo diseño y los mismos instrumentos que cada institución tenía definidos desde el nivel central, y que no necesariamente se ajustaban a las necesidades identificadas en la agenda. Muchas veces se trató de programas que se habrían realizado igual, si la Agencia no hubiera existido. Uno de los ejemplos mencionados es el de CORFO en Valparaíso, que lanzó programas por fuera de la agencia en temas que se estaban trabajando en los clusters. Como señala el Director de INDAP de Los Lagos “*Es una debilidad que la coordinación se de por voluntarismo de los directores regionales, porque nos llevamos bien. ¿Qué va a pasar si los directores regionales cambian o si no se lleven bien?*”.

Esta falta de liderazgo es un obstáculo que no solo le cabe a la agencia superar. Considerando que los directores regionales de los servicios tienen distinto nivel de toma de decisión, pero siempre es limitado, se ha señalado que “*no sacamos nada con llevarnos bien con el director de Sercotec si las instituciones en Santiago no trabajan juntas*”. Por lo que un consenso político en torno a la necesidad de la descentralización y al rol de la agencia en éste se ve como algo fundamental. Asimismo se requiere la existencia de un liderazgo sobre los servicios públicos, quizás radicado en el ministerio de Economía, para coordinar la agenda regional con la estrategia nacional o sectorial.

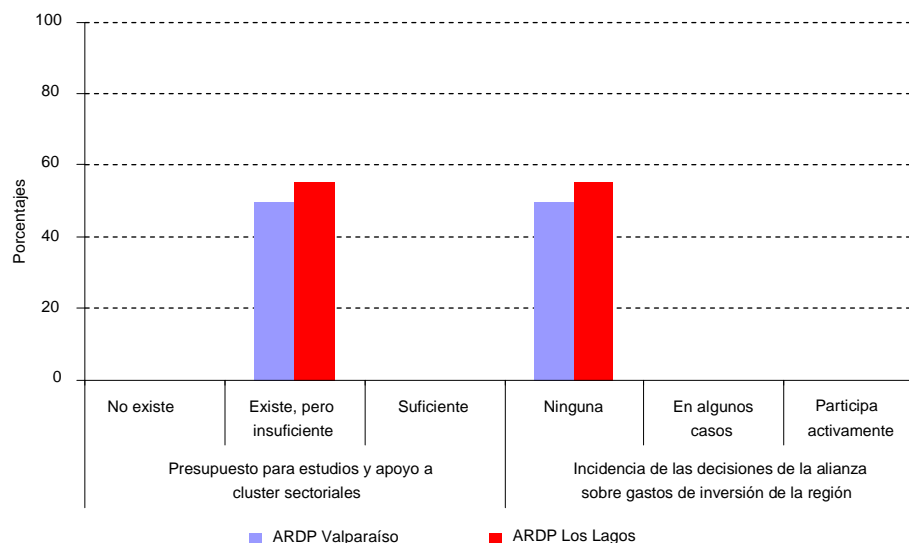
2. Presupuesto

Uno de los temas que ciertamente debiera ser revisado es el mecanismo presupuestario para financiar la agenda y los PMC. Como ya se ha señalado, las agencias no manejan directamente un presupuesto con excepción al operativo, el que está destinado a algunos estudios específicos. Para el resto, el procedimiento actual se basa en la firma de un pacto anual, suscrito por el Intendente, los empresarios, servicios públicos, y universidades, orientado a la ejecución de la agenda y los PMC.

Este pacto por la competitividad y la innovación, contiene los lineamientos estratégicos e iniciativas con sus respectivas metas, responsables y fuentes de financiamiento.¹² Estas fuentes son diversas:

- Servicios públicos que operan con la agencia, hasta un 10% de los recursos de su glosa presupuestaria, entregados en instrumentos del servicio y negociados con los ejecutivos regionales, pero aprobados generalmente en Santiago. También se perciben recursos a través de instrumentos no sujetos a la glosa presupuestaria, de la misma forma.
- El Fondo Nacional de Desarrollo Regional, al que la agencia postula presentando sus iniciativas al Gobierno Regional, cuya provisión de recursos debe ser aprobado por el Consejo Regional. Con su aprobación se establece un convenio entre el GORE y el servicio público que ejecutará la iniciativa.
- El Fondo de Innovación para la competitividad (FIC), al que la agencia presenta una cartera de proyectos al CORE a ser financiados con instrumentos INNOVA, CORFO, FIA o CONICYT, universidades y centros de investigación. El gobierno regional firma convenios con los servicios establecidos. Los proyectos son sancionados para su aprobación en INNOVA, FIA o CONICYT en Santiago.
- Financiamiento del BID: este financiamiento se orienta principalmente a financiar la administración de los cluster y de los bienes club.

GRÁFICO 16
AGENCIA: ACERCA DEL PRESUPUESTO



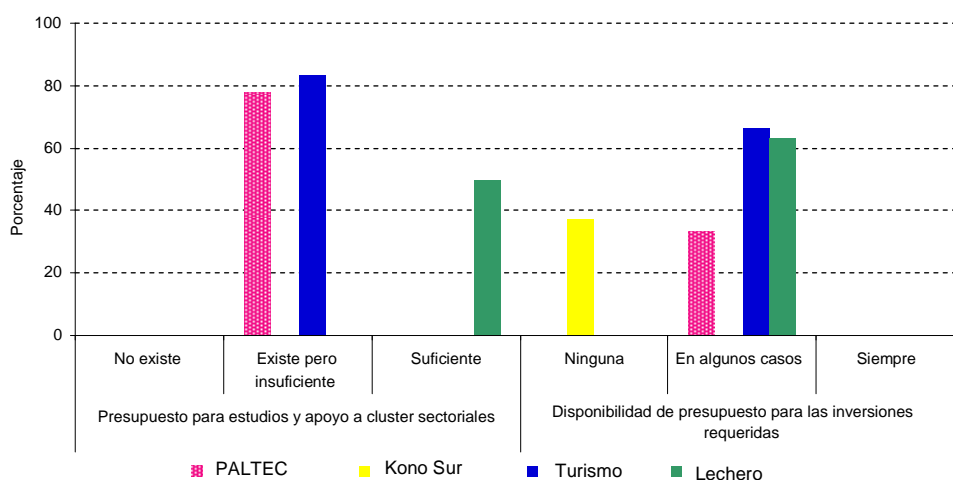
Fuente: Elaboración propia.

Respecto de la glosa presupuestaria de los servicios públicos, de acuerdo con lo señalado por el rector Sanhueza de la Universidad de Playa Ancha, la agencia tiene que operar “*con los mismos instrumentos existentes*”. Por tanto, “*las instituciones operadoras de dichos instrumentos prefieren*

¹² Suscripción de Convenios entre Agencias y 8 servicios públicos, que a través de glosas establecidas en la Ley de Presupuesto comprometen recursos públicos asociados a instrumentos de fomento productivo para financiar iniciativas contenidas en las Agendas Regionales. (para más detalles Véase Documento Anexo A2).

lucirse solas. No ven por qué tienen que canalizar a través de la agencia proyectos o programas que igual podían hacer por sí solas y obtener todo el crédito por lo realizado”.

GRÁFICO 17
CLUSTERS: ACERCA DEL PRESUPUESTO



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, dado que el objetivo de la agenda es orientar el desarrollo productivo regional en el mediano y largo plazo, no parece con este sistema asegure recursos plurianuales que den confianza sobre la ejecución de importantes proyectos, sobre todo los referidos a la innovación. De acuerdo a los entrevistados en ambas agencias, el sistema es muy engorroso¹³, los recursos son insuficientes¹⁴ y poco flexibles, depende de múltiples instancias de aprobación, las que en general no están imbuidas de los requerimientos de los cluster y de las agendas, en muchos casos los criterios no se condicen con lo discutido en la agencia y en los cluster, tampoco existe un vínculo entre las inversiones del gobierno regional y de la agencia, lo cual pudiera potenciar la ejecución de la agenda (véase gráficos 16 y 17).

Entre los entrevistados también existen propuestas orientadas a mejorar lo que existe. Por ejemplo, respecto de la glosa presupuestaria de los servicios públicos, existe la necesidad de modificar el diseño: el porcentaje que se estipule de dicha glosa debiera tener flexibilidad para su ejecución de modo que efectivamente la agencia pueda invertir consistentemente en sus apuestas, en el momento apropiado, preservando que se respete la especificidad de cada servicio. La mayoría de las instituciones tienen un espacio para “regionalizar” una parte de su inversión, pero ese espacio debiera ser ampliado o bien creado en aquellos servicios en que exista carencia de dicho espacio.

3. Profesionalismo y capacitación

Una condición *sine qua non* para impulsar las agendas de transformación productiva y el mejoramiento en la competitividad es disponer de una burocracia estatal sumamente profesional, capaz y motivada, esto es que el sector público cuente con personal caracterizado por su honestidad, motivación y capacidad técnica, cuyos ascensos se basen en el mérito o la carrera profesional. La

¹³ Las opiniones son especialmente negativas entre los entrevistados de los cluster, donde se ejecuta la mayor parte de las iniciativas anuales.

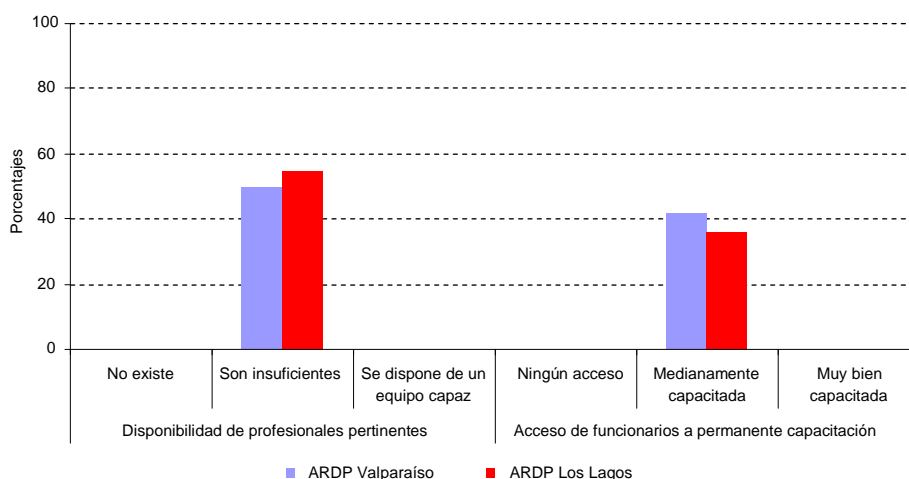
¹⁴ Acerca de los recursos comprometidos véase: Ley de Presupuestos años 2008, 2009, 2010, DIPRES.

existencia de una administración pública sólida y competente constituye un elemento esencial de la capacidad del Estado, que algunos han considerado un factor clave en los países que lograron superar su rezago (Evans, 1995) Este requerimiento es válido también respecto de los profesionales encargados de la gerencia y operatividad de la ARDP. En las entrevista a los Comités Estratégicos de ambas agencias se observa un cierto inconformismo relacionado con la disponibilidad de recursos humanos contratados, considerados insuficientes.

En la agencia de Valparaíso se reconoce un equipo profesional bien preparado y un director ejecutivo activo, con trayectoria, liderazgo y conocimiento de la región, pero se señala a continuación que el número de funcionarios es insuficiente para dar seguimiento a las actividades de los diferentes clusters. Respecto de la capacitación, se sostiene que falta formación en nuevos temas, como en habilidades de gestión, concertación de actores, coordinación de programas. Así mismo es importante destacar el comentario del ex intendente De la Maza, quien señala que a la agencia no le corresponde reemplazar a todos los entes públicos que influyen en una política de desarrollo productivo y que por tanto la acción a seguir es coordinar sus políticas con las de la agencia.

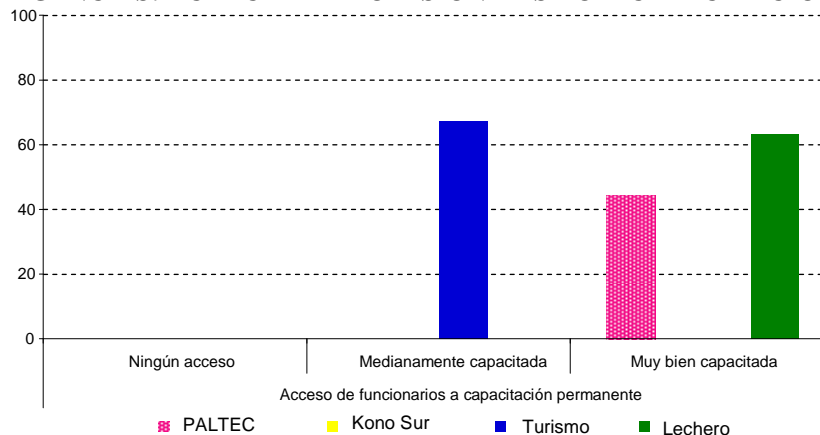
En la experiencia de Los Lagos, la estrecha relación entre el equipo ejecutivo de la agencia y los equipos de gerencia de los clúster ha permitido fortalecer su capacidad operativa.

GRÁFICO 18
AGENCIAS: ACERCA DE PROFESIONALISMO Y CAPACITACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 19
AGENCIAS: ACERCA DE PROFESIONALISMO Y CAPACITACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

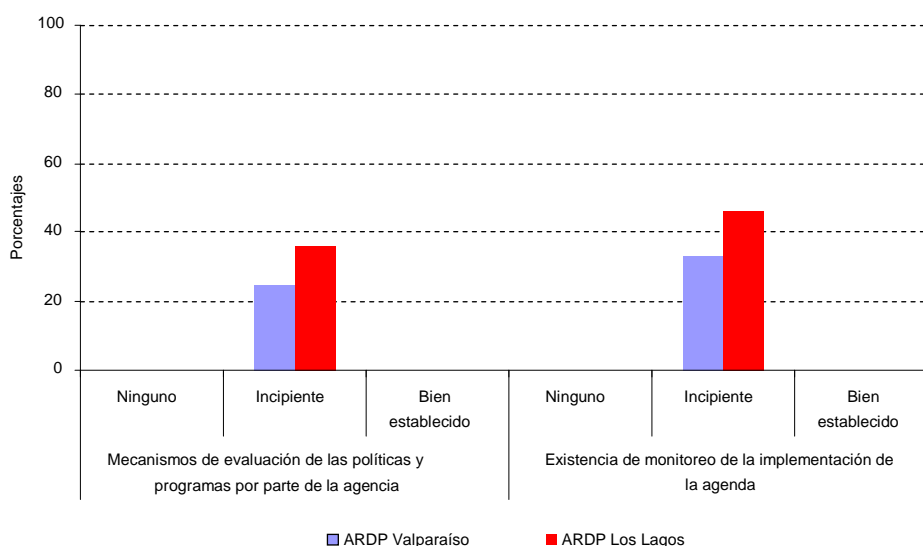
4. Evaluación y monitoreo

La evaluación y monitoreo de agendas y programas es una actividad relativamente nueva en América Latina y también en Chile y sobre la cual no existe mucha experiencia. Resulta difícil realizar una evaluación rigurosa basada en una metodología apropiada y con evidencia empírica, por lo que también es de esperar que las agencias enfrenten problemas en este ámbito. Al respecto fueron muy pocos los miembros de las agencias que tenían algún conocimiento sobre la evaluación y monitoreo de las agendas y los programas, algunos consideraron que éste era un tema de la dirección ejecutiva, sobre la cual ellos no se pronunciaban. En los Comités Estratégicos de las Agencias, entre el 20 y el 30 % de sus miembros aseguraron que existía un mecanismo de evaluación y monitoreo, pero que éste era incipiente (véase gráfico 20) y el resto no se pronunció al respecto o respondió que no existía algún mecanismo. En los clusters existe una percepción más clara acerca de la falta o inmadurez del sistema de evaluación y monitoreo.

Existen diversas metodologías que pudiera aplicar la agencia para encarar la evaluación. Una posible metodología es crear grupos controlados para comparar el desempeño de empresas similares con las empresas que aprovecharon el incentivo. No obstante, se plantea un problema, pues es posible que las empresas que aprovechan esos programas sean las más audaces, por lo que de todos modos habrían tenido resultados satisfactorios, incluso sin incentivos. Una alternativa es usar un contrafactual subjetivo y preguntarles a las empresas participantes qué habría pasado si no hubiesen utilizado el programa. Este procedimiento tiene la ventaja de que las empresas participantes son quienes más información tienen sobre ellas mismas.

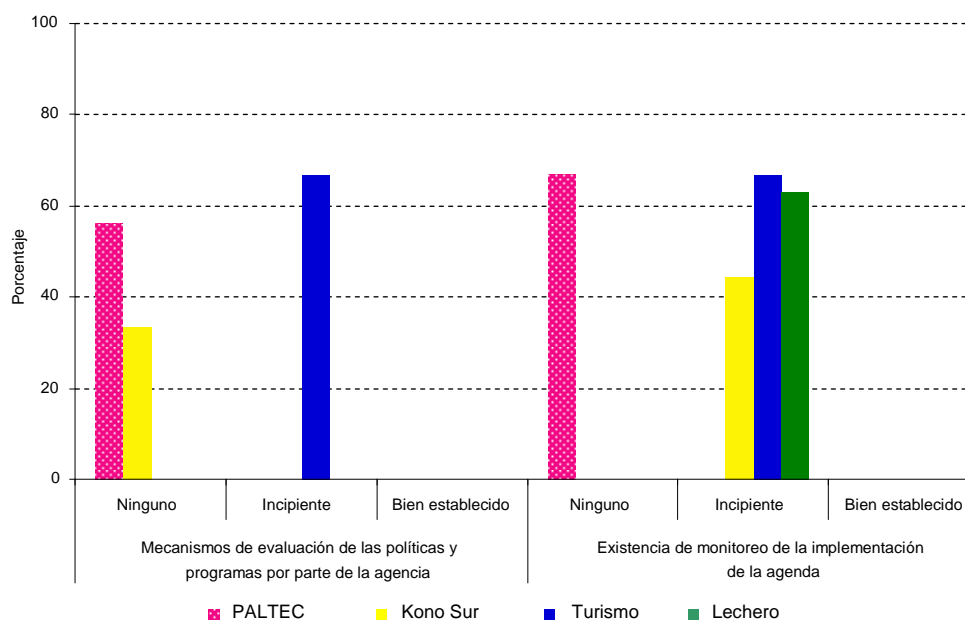
También es posible combinar metodologías evitando sesgos de cada una de ellas. Pero para ello es necesario además de expresar las metas de una manera cuantificable y evaluable, recopilar información y datos sobre el desempeño de la empresa antes y después del programa de apoyo. Para ello el programa tiene que exigir —sin desanimar la participación— que las empresas entreguen un mínimo de datos relevantes sobre el desempeño en el momento de acceder al programa y durante el monitoreo.

GRÁFICO 20
AGENCIAS: ACERCA DE LA EVALUACIÓN Y EL MONITOREO



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 21
CLUSTERS: ACERCA DE LA EVALUACIÓN Y EL MONITOREO



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte se debe considerar que algunos programas, como muchos en el área de la innovación, tienen efectos a largo plazo, por lo que el sistema de vigilancia y recopilación de datos puede prolongarse durante períodos largos – a veces hasta más de una década. Por último es preciso entender mejor los complejos mecanismos de transmisión entre una actividad y su impacto en la productividad, el crecimiento de la empresa y el comercio, entre otros. Otras consideraciones que se pueden agregar son la importancia de utilizar evaluaciones independientes y la necesidad de buscar un equilibrio entre la calidad y el beneficio de una evaluación y su costo económico y el tiempo de dedicación de los funcionarios a esta actividad.

5. Grado de complejidad en la estructura de la organización

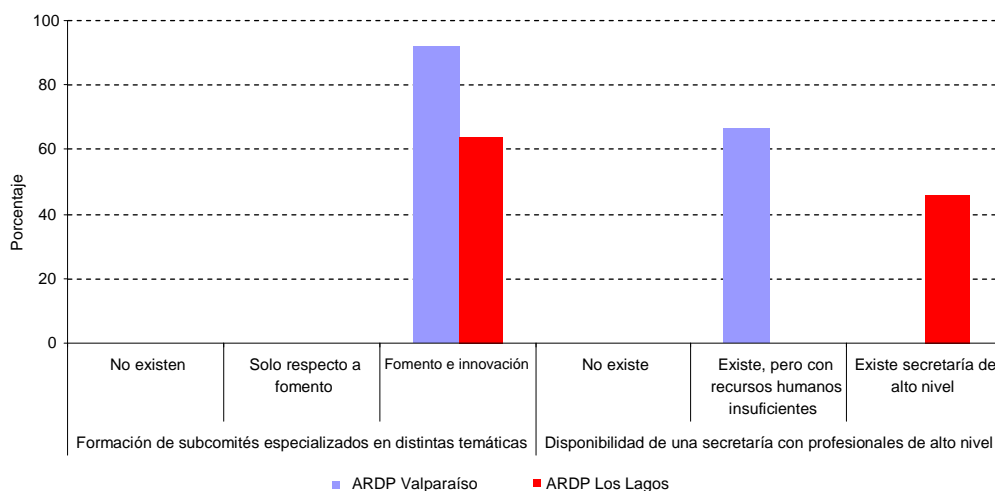
Esta característica tiene relación con la existencia de un mayor grado de organización de la agencia, expresado en subcomités de miembros del Consejo y/o funcionarios públicos y/o profesionales contratados *ad hoc*. En general estos subcomités se crean con el fin de aumentar la eficacia en el cumplimiento de objetivos de los ejes estratégicos de la agencia.

Llama la atención que en el caso de las agencias regionales, desde su origen la estructura se concibió con un carácter transversal, con subcomités orientados al fomento de la competitividad y a la innovación. En la actualidad solo en algunas agencias se ha activado el comité de innovación ya sea por falta de interés de los actores regionales o por la escasa claridad acerca de la pertinencia de la agencia por desarrollar ésta área. Sin embargo, en ambas agencias, Valparaíso y Los Lagos, tanto el comité de fomento como el de innovación están activos, siendo particularmente reconocido éste último en el caso de Valparaíso, donde sus miembros han mostrado una amplia conciencia de la importancia de la innovación, lo que le confiere un mayor grado de madurez a la agenda de desarrollo, visualizándose esto también a nivel de los clusters Paltec y Kono Sur. Sin embargo la agencia encuentra que ha sido un mal diseño el de separar el subcomité de fomento del de innovación. El argumento es que esa distinción obliga a una separación de ámbitos que en la realidad no existe, y encarece cualquier intervención posible a nivel de las empresas.

Por otra parte, en la agencia Los Lagos están muy orgullosos del comité de innovación. No se tomó en cuenta el reglamento y se invitó a participar a personas de fuera de la agencia, (mundo de la tecnología, centros tecnológicos, empresarios orientados a la innovación, CORFO, CONICYT y el gobierno regional, más de 15 integrantes) logrando formar la triple hélice, compartir una visión estratégica y un plan de acción. En la actualidad los miembros del subcomité están intentando articular a los científicos de la zona y a los requerimientos de los clusters para hacer una presentación común a un fondo de recursos de CONICYT. Esto ha sido malentendido por las autoridades, interpretándose como si no existieran proyectos competitivos para ser seleccionados por estos organismos. Uno de los reclamos de la directiva de la agencia es la inflexibilidad de CONICYT, que no permite generar espacio para la cooperación, permitiendo la cooperación de los científicos en lugar de la competencia.

El grado de complejidad de la agencia también se expresa en que la mayoría de sus miembros reconoce la existencia, disponibilidad y asesoría de expertos de alto grado de calificación, aunque también se ha señalado mayoritariamente que éstos son insuficientes para los requerimientos de la agenda. Se reconoce una gran labor ejercida por los directores ejecutivos en poner de acuerdo a los diferentes servicios o agencias públicas encargadas de programas e incentivos, y hacer que su trabajo en la región cumpla con los objetivos de la agenda. Esta tarea resulta más importante cuando no existe un liderazgo público en esta dirección, ya sea ejercido por la alta autoridad de un ministerio (como el ocurrido durante el período del Ministro Ferreiro), o bien de una gerencia (la coordinación política técnica de las agencias quedó finalmente en un tercer nivel al interior de CORFO).

GRÁFICO 22
GRADO DE COMPLEJIDAD EN LA ESTRUCTURA DE LA AGENCIA



Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Del examen de los resultados de las entrevistas a los miembros de los Consejos Estratégicos de las Agencias y los Comités de Gestión de los cluster se deducen cinco conclusiones importantes y que afectan la continuidad de esta iniciativa. Estas son: la existencia de una alta valoración de la agencia por parte del sector privado; la necesidad de la descentralización, que aún figura como asignatura pendiente; la necesidad de un marco legal que incentive relaciones virtuosas entre los diferentes actores; el fortalecimiento de la institucionalidad para la innovación y el mejoramiento de la institucionalidad que define las agencias y la que permite alcanzar sus objetivos.

A. Una alta valoración de la agencia permite potenciar su accionar

Esta es una percepción unánime en el caso del sector privado. En el inicio de la exposición de los resultados del estudio, se citan varias opiniones de miembros de las agencias. Ellas señalan la importancia de este instrumento como medio de acción: “(...) *se dispone de un lugar donde la región piensa*”; “(...) *el logro de acuerdo de públicos y privados con absoluta transversalidad política*”; “(...) se han producido aportes relevantes que representan el germen de un desarrollo futuro”; “(...) se rompió el paradigma de que el mundo público no va de la mano con el mundo privado”; “(...) se ha establecido un camino hacia una estrategia regional, fijando prioridades”; “(...) *que se ha traducido en acciones concretas: se aplica en la práctica*”; “(...) *fui invitado a un desafío*”.

Es decir, se destaca haber tenido acceso a una instancia institucional de reflexión sistemática, de mediano y largo plazo, en torno al desarrollo productivo. Ello permitió generar una visión compartida, líneas de acción para su logro, y colaboración creativa. Además ha permitido el desarrollo de un diálogo fructífero y transversal con el sector público, aprendieron a respetarse mutuamente.

Esta valoración es profundamente significativa, da cuenta de la existencia reconocida de una instancia para pensar el futuro de la región e incluso del país, llegando a entendimientos con las autoridades públicas, pero también con el propio sector privado, como es el ejemplo de los productores lecheros y los industriales, que han podido construir una agenda de mejoramiento de la competitividad a pesar de sus diferencias comerciales.

Por otra parte, la agencia a través de los clusters ha podido iniciar la articulación, de las PYMES, en torno a los diferentes eslabones de las cadenas de producción, logrando una visión

sistémica para el mejoramiento de la competitividad. El camino que se delinea para el mejoramiento productivo o para la innovación, difícilmente la PYME aislada lo puede lograr. Es por eso que los resultados del estudio en torno a la baja participación en la toma de decisiones de la Agencia, deben ser tomadas en cuenta para reforzar un accionar tendiente a revertir ésta conducta. Hoy día, el universo empresarial con que actúa la Agencia es muy pequeño, y se relaciona casi exclusivamente con los dirigentes gremiales. Debe tomarse en cuenta la preocupación expresada por algunos de sus miembros de que existe el peligro de que finalmente sea la voz de las grandes empresas la que prime en la agenda regional, en vez de definir e implementar procesos de articulación de creciente calidad, de modo de generar condiciones para que la PYME suba hacia los escalones más competitivos.

Esta alta valoración abre las puertas para extender la acción de la agencia a los requerimientos de la reconstrucción

En efecto, una buena parte de las regiones han sido afectadas por el terremoto, y si bien la destrucción del aparato productivo no es tan llamativa como la de los hogares, hospitales y escuelas, su efecto será significativo en el largo plazo, incidiendo en la capacidad de crecimiento de la región y del país. Las agencias han mostrado capacidad de consenso y de convocatoria, y desde esa perspectiva pueden emprender una agenda de reconstrucción, ayudando a jerarquizar los requerimientos, a conciliar las necesidades de corto y largo plazo y coordinar la acción de los servicios públicos, siempre y cuando se reforme su institucionalidad, aspecto que se analizará en el siguiente punto.

Por todos estos motivos los miembros de las agencias esperan la continuidad de la alianza público privada y su reconocimiento por parte del nuevo gobierno, a pesar de que esta experiencia es considerada aún muy nueva.

B. La descentralización, una asignatura pendiente

La institucionalidad de las agencias es una consecuencia del debate no resuelto en Chile entre dos visiones: la centralista, que ha sido la dominante hasta la actualidad y la regionalista o territorialista, que si bien desde 1990 hasta la fecha ha ido ganando espacios, en la práctica no ha podido disponer de herramientas concretas que le permitan una implementación eficaz del desarrollo regional.

El estudio de la OECD (2009) da cuenta de ello, señalando que *“a pesar de los avances y reformas del último gobierno, iniciativas como las de la ARDP están limitadas por una agenda designada centralmente y por la falta de un marco institucional capaz de coordinar las diferentes políticas, instrumentos y actores involucrados en el desarrollo”¹⁵*.

La falta de consenso en torno a la descentralización también se traduce en cierta visión negativa por parte de funcionarios públicos sobre las agencias. Para algunos éste es un organismo artificial, impuesto, que puede llegar a interceder en la política del servicio público, generalmente establecida desde el centro, la que no solo tiene que conciliar con el accionar del Gobierno Regional, sino que además con este nuevo organismo. Esta visión negativa si bien puede no ser un obstáculo explícito, puede entorpecer el acceso a recursos, aún en forma de instrumentos asignados por el servicio público, para el cumplimiento de la agenda regional o los PMC de los cluster.

Lo anterior es señalado por los miembros del Comité Estratégico de las Agencias, donde las críticas tienden a concentrarse en la falta de autonomía decisional, falta de gobernabilidad en la asignación de los recursos que se canalizan a través de la agencia, y al conjunto de limitaciones que impone el hecho de ser comité CORFO una ambigua inserción institucional en la estructura del estado, sometida a la reglamentación y burocracia de CORFO, sin el status necesario para cumplir cabalmente su mandato de coordinar la inversión pública en función de una agenda pro desarrollo regional.

¹⁵ OECD Territorial reviews: Chile – ISBN 978-92-64-06074-6 – © OECD 2009, pg 213

C. Se sigue requiriendo un marco legal que incentive relaciones virtuosas

Esta política de Agencias Regionales, presentada como una de las más importantes medidas de descentralización en el gobierno de Michelle Bachelet, no resolvió uno de los aspectos clave que señala el informe de la OCDE (2009)¹⁶ en sus conclusiones, que es el de “establecer un marco legal que permita entablar relaciones virtuosas: en sentido vertical, entre los diferentes niveles de la administración; y en forma horizontal, entre las instancias sectoriales nacionales, y entre gobiernos regionales y municipalidades”. Este sería el “pecado de origen”, ya que tanto de cara a la definición de la agenda y a la implementación de las políticas que debieran derivarse de ella, las agencias quedaron sin las herramientas, las atribuciones y los soportes necesarios para hacer razonablemente bien su labor.

Las entrevistas mostraron una capacidad de la agencia en articular actores provenientes de diferentes actividades, en desarrollar la asociatividad y una agenda común y a su vez permitir valorar esta organización deseando su continuidad. Sin embargo sigue en juego su vigencia, por la forma poco eficaz con que la ARDP y los clusters llevan a cabo la implementación de las decisiones tomadas, siendo éste un tema de estado.

1. El problema de coordinación también es un tema político

Uno de los elementos fundamentales para una eficaz ejecución de políticas públicas es la coordinación. La agencia es el organismo indicado para ello, pero se enfrenta con la falta de apoyo en las altas esferas de la decisión gubernamental. En la percepción de los representantes del sector público, el programa de Agencias Regionales quedó aislado, sin vinculación con el Comité de Ministros para la innovación, sin relación con el comité de servicios públicos participante en éste, que estaba integrado por las máximas autoridades nacionales respectivas. Por tanto, los espacios para despejar obstáculos y avanzar en esta nueva forma de gestión, fueron muy limitados: estuvieron supeditados a las redes personales que pudieran tener sus actores. En la actualidad esta situación se ve perjudicada por la ascensión al poder de una nueva administración que debe decidir acerca de un organismo que parece estar en tierra de nadie.

2. La institucionalidad presupuestaria es un obstáculo a la eficacia de la Agencia

La fórmula imperante, donde la agencia accede a recursos de financiamiento a través de acuerdos vinculantes y pactos competitivos, dependiendo de servicios públicos que operan con su propia lógica y su propia agenda, ha resultado ineficaz. También ha sido ineficaz el depender de la decisión de autoridades centrales, poco conocedoras de la agenda regional. La arquitectura instrumental es poco flexible y responde a diseños centralizados y uniformes para todo el país más que a las características de la región.

En el mundo globalizado se ha producido un cambio cultural, particularmente significativo para los temas de desarrollo, que es la puesta en valor de la diferenciación. Por tanto, se requiere reconocer cuáles son los elementos diferenciadores que permiten a una región o territorio, dar saltos cualitativos para mejorar su economía, generar desarrollo institucional y tener un impacto positivo en la calidad de vida de sus habitantes. Es crucial, desde el punto de vista del diseño de política pública orientada al desarrollo productivo regional, la existencia de un marco de descentralización, que reconozca la diversidad.

¹⁶ OECD (2009) op cit.

3. Sobre el profesionalismo y la capacitación

Sobre el profesionalismo y la capacitación se reconocen deficiencias, las que no están dirigidas a la directiva sino que a la falta de profesionales para encarar tareas mayores en los cluster. También estaría faltando capacitación en áreas no tradicionales como habilidades de gestión, concertación de actores, coordinación de programas, y otros.

Por último, a medida que se vaya recogiendo una mayor experiencia en el funcionamiento de la agencia, deberán ser introducidas nuevas metodologías para evaluar la agenda y los programas consistentes con ésta. La evaluación requiere recoger información, estadísticas y mediciones de impacto de los programas, para ir afinando las políticas y la misma agenda. Ello en sí quizás requiere de un grupo mayor de profesionales en la agencia.

D. Debilidad de la institucionalidad para la innovación

El proceso de innovación está en la base misma de las políticas que impulsan la productividad, la competitividad y sustentabilidad económica en los países que han podido evolucionar hacia el desarrollo. Es por eso que llama la atención que en las agendas regionales, la innovación no esté presente con fuerza ni sea reconocida como importante por la mayoría de los miembros del Consejo. Las respuestas apuntan a una baja y a lo sumo moderada visualización de la innovación como elemento importante para el desarrollo regional.

1. La Agencia y los clusters son importantes para la innovación de las PYMES

Es sabido que la pequeña y mediana empresa tiene escasos recursos humanos y financieros para poder identificar una agenda de innovación de mediano y largo plazo. La PYME puede resolver problemas contingentes e incluso tener importantes aciertos con innovaciones esporádicas, pero en el mundo global actual, con el grado de competencia y desarrollo tecnológico existente a nivel internacional, el avanzar en eslabones de la cadena de exportación o el defender el mismo mercado interno requiere de una agenda de largo plazo de innovación en cada una de las áreas en que se desempeñan las empresas de un cluster, de un sector, o de una cadena internacional de producción.

Si las regiones no han tenido por práctica la innovación y el desarrollo productivo, no se puede esperar que maduren proyectos sin haber hecho estudios de prefactibilidad, o haber hecho la pre-inversión para identificar las necesidades de innovación en las respectivas cadenas productivas. En el sistema actual, donde los recursos públicos para innovación se asignan principalmente vía proyectos concursables, la conclusión es que se está operando en el supuesto de que la demanda está madura: es decir, que los proyectos existen y que está la empresa a la cual asignárselo. En este esquema, siempre van a ganar los concursos las que tenían la prefactibilidad hecha. Se requiere un diseño que dé más tiempo a los acuerdos, a la articulación de los actores, universidades, empresas, trabajadores, en una lógica de concordancia más que de legislaciones y reglamentos uniformes desde el centro a la periferia.

2. La institucionalidad actual para la innovación no es efectiva

Algunos miembros del Consejo Estratégico apuntan hacia las dificultades impuestas por la institucionalidad para la innovación. Los proyectos de innovación en la actualidad deben ser enviados a Santiago – a CONICYT, FIA o CORFO para su aprobación, cuyos funcionarios adoptan criterios diferentes al de la agencia, o tienen una visión estratégica distinta, impidiéndose la ejecución de los proyectos, lo que se traduce en frustración. Algo similar sucede con la otra opción de financiamiento existente, los fondos de innovación para la competitividad (FIC), cuya aprobación depende del CORE, cuyos intereses también han resultado distintos al de la agencia. Con este tipo de contradicciones, en

lugar de favorecer la innovación se la dificulta, por lo que se requiere una revisión de la institucionalidad, situación que va más allá de la agencia.

E. Se debiera avanzar hacia una nueva institucionalidad

La Agencia y los Comités de Gestión de los Cluster, están en condiciones de definir la agenda, pero no de implementarla, para ello se requieren reformas a la institucionalidad vigente:

- a) En primer lugar las Agencias pasarán a transformarse en Corporaciones de derecho privado al alero de la Ley de Gobiernos Regionales. En esta transformación uno de los temores de las autoridades es el de la captura por parte de ciertos grupos. Al respecto cabe señalar que los problemas de captura pueden evitarse siempre y cuando el nuevo organismo cumpla con ciertas condiciones, tales como la representación de intereses diversos en la región, se establezcan reglas bien establecidas, prime en todos los procesos la transparencia, se establezcan modalidades de evaluación y se cuente con una administración pública profesional. Para cumplir con estas condiciones, se deben establecer marcos formales para que el sector público y el privado puedan colaborar en materia de estrategias y programas. La auditoría de los programas debería ser una práctica habitual.
- b) Dado que la Corporación pasa a depender en la práctica del gobierno regional, sus atribuciones debieran distinguirse claramente de la División de Planificación del mismo. Dado que los Consejeros regionales tienen un carácter más político que técnico y la orientación de la estrategia regional abarca múltiples ejes, la Corporación puede seguir a cargo del desarrollo productivo regional desde un punto de vista técnico, pero su mandato debiera ser legitimado al más alto nivel del sector público.
- c) Impulsar con mucha fuerza un liderazgo que legitime a la corporación y los clusters al interior de la administración pública,
- d) Mejorar la vinculación entre la corporación, los ministerios y servicios públicos, otorgando mandatos claros a cada uno de ellos. Hacer operativa la corporación obliga a descentralizar programas, instrumentos y recursos. Pero esto no significa multiplicar cada uno de los servicios públicos por 15.
- e) El Consejo Estratégico de la Agencia debiera estar íntimamente vinculado con una única instancia operativa, la que pudiera ser CORFO regionalizado (el CORFO de Santiago debiera quedar disminuido y fortalecer los CORFOs regionales, organismos que debieran absorber al resto de servicios públicos regionales. Existiría así una instancia tipo CORFO en cada región, que se ocuparía de: el fomento, la innovación, la promoción de exportaciones, el mejoramiento tecnológico e internacionalización de PYMES, la capacitación de empresarios y de recursos humanos de las empresas. La reconstrucción productiva requiere de esta transformación, será muy difícil llevarla a cabo sin ella y como ya se ha dicho, no puede haber una reconstrucción exitosa sin una mirada futura al desarrollo productivo de la región.
- f) Esta transformación permite eliminar una serie de organismos que en la actualidad tienen escasos recursos y falta de masa crítica de funcionarios de alto nivel, pero se fortalecen mucho los CORFOs regionales, con mayor capacidad de decisión en cada región.
- g) Por otra parte se deberá impulsar con mayor fuerza la participación del sector privado, lo que obliga a tener en cuenta las condiciones necesarias para aumentar la confianza y la legitimidad de la agencia. Ello está ligado a la definición de criterios transparentes para la selección de los miembros al consejo y la necesidad de asegurar la existencia de un fuerte lazo entre el representante al Consejo y su comunidad.

Bibliografía

- Corporación de Fomento de la Producción Comité (CORFO) *Acuerdo del Consejo N° 2.392 de 2006* [en línea] <http://www.direcon.cl/transparencia/PDF_Transparencia/03-resolucion-309-2008.pdf>
- Devlin y Moguillansky (2010) “Alianzas público privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo”, Libro de la CEPAL N 108, Santiago
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2010) *Ley de Presupuestos años 2008, 2009, 2010, DIPRES* <http://www.dipres.cl/572/channel.html>
- Evans, Peter (1995) *Embedded Autonomy, States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2009) *OECD Territorial reviews: Chile*, OECD 2009, pg 213
- Red Sur Consultores (2009) “Los contenidos y el proceso de construcción de las agendas regionales de desarrollo productivo”, informe final consultoría de sistematización de agendas y convenios regionales de desarrollo productivo.
- Rufián (2009) “Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile” ILPES, Serie Desarrollo Territorial N5, enero.

Anexos

Anexo 1

Preguntas a los miembros del Consejo Estratégico de la Agencia

1. Preguntas acerca de la conformación de la agencia

a) Características de los miembros

Respecto de la selección de miembros del sector privado			
	1	2	3
Respuesta	No se adopta ningún criterio- Los elige el intendente	Existe algún criterio establecido para algunos de sus miembros	Existen claros criterios de representatividad establecidos para todos sus miembros
Grado de representación de los principales actores de la región.			
	1	2	3
Respuesta	No existe representatividad	Están medianamente representados	Están muy bien representados
Grado de capacidad del sector privado de liderar la alianza			
	1	2	3
Respuesta	Menos del 50%	50%	Más del 50%
Grado de participación de los distintos agentes en la toma de decisiones de la agencia			
	1	2	3
Respuesta	Baja	Moderada Empresas – Academia – ONG	Alta Empresas – Academia - ONG

b) Acerca de la legitimidad

Quien otorga la legitimidad			
	1	2	3
Respuesta	Otorgado por la legislación	Otorgado por los organismos públicos con los que se vincula	Otorgado por actores privados y organismos públicos
Grado de legitimidad			
	1	2	3
Respuesta	Bajo	Moderado	Alto

c) Existencia de capital social

Existencia de organizaciones sectoriales y clusters funcionando como tales en la región			
	1	2	3
Respuesta	No existen asociaciones productivas	Existe algún tipo de asociaciones productivas, pero débiles	Existen organizaciones sectoriales y de clusters fuertes en la región
Grado de vinculación de la agencia con dichas organizaciones			
	1	2	3
Respuesta	Un muy bajo grado de vinculación	Un grado de vinculación mediano	Muy alto grado de vinculación

2. Indicadores sobre grado de consenso de la estrategia

Grado de consenso alcanzado en relación a los ejes del desarrollo productivo			
Respuesta	1	2	3
	Bajo	Moderado	Alto
Grado de visualización de la innovación como temática de desarrollo			
Respuesta	1	2	3
	No se visualiza	Bajo grado de visualización	Alto grado de visualización
Grado de traducción de los consensos alcanzados a la agenda de desarrollo			
Respuesta	1	2	3
	Bajo	Moderado	Alto
Tipos de lineamientos estratégicos: fomento – transformación productivas- innovación			
Respuesta	1	2	3
	Solo fomento	Fomento y transformación productiva	Fomento, transformación productiva e innovación
Grado de focalización y selectividad en objetivos y metas, sectores, actividades			
Respuesta	1	2	3
	Sin focalización	Medianamente focalizado	Selectividad y focalización
Grado de aceptación de la estrategia o agenda por parte de otros actores (sector público, clusters, otros)			
Respuesta	1	2	3
	Desconocimiento	Medianamente conocido	Muy difundido y aceptada

3. Indicadores sobre la capacidad de ejecución de la agenda

a) Articulación y coordinación

Tipos de vínculos existentes con ministerios claves para la transformación productiva. Otros ministerios y agencias con los que se relaciona			
Respuesta	1	2	3
	No existen vínculos	Existen vínculos indirectos	Existen vínculos estrechos con ministerios y agencias del sector real
Capacidad de escalamiento hacia instancias de mayor poder a nivel gubernamental			
Respuesta	1	2	3
	No existe capacidad	Han existido intentos	Existe capacidad de escalamiento
Coordinación de la agenda regional con la estrategia regional y nacional			
Respuesta	1	2	3
	No existe coordinación	Medianamente coordinada	Existe plena coordinación
Grado de coordinación entre prioridades regionales y nacionales: programas			
Respuesta	1	2	3
	No existe coordinación	Medianamente coordinada	Existe plena coordinación
Grado de coordinación entre prioridades regionales y nacionales: Inversiones			
Respuesta	1	2	3
	No existe coordinación	Medianamente coordinada	Existe plena coordinación

b) Acerca del presupuesto

Presupuesto para estudios y apoyo a cluster sectoriales			
	1	2	3
Respuesta	No existe	Existe pero es insuficiente	Existe financiamiento suficiente para el desempeño de la agencia
Incidencia de las decisiones de la alianza sobre gastos de inversión de la región, sobre presupuesto regional.			
	1	2	3
Respuesta	Ninguna	En algunos casos	Participa significativamente en la toma de decisiones siempre

c) Acerca de la capacidad de ejecución

Formación de subcomités especializados en distintas temáticas			
	1	2	3
Respuesta	No existen subcomités	Existe solo subcomité de fomento-competitividad	Existen subcomités de fomento e innovación
Disponibilidad de una secretaría con profesionales de alto nivel			
	1	2	3
Respuesta	No existe una secretaría	Existe una secretaría pero insuficiente para las labores de la agencia	Existe una secretaría de alto nivel con profesionales vinculados a las universidades de la región
Disponibilidad de profesionales pertinentes			
	1	2	3
Respuesta	No existe	Son Insuficientes	Se dispone de un equipo capaz
Acceso de funcionarios a permanente capacitación			
	1	2	3
Respuesta	Ningún acceso	Medianamente capacitados	Muy bien capacitados para la realización de sus labores

Anexo 2

Mecanismos de financiamiento de las agencias

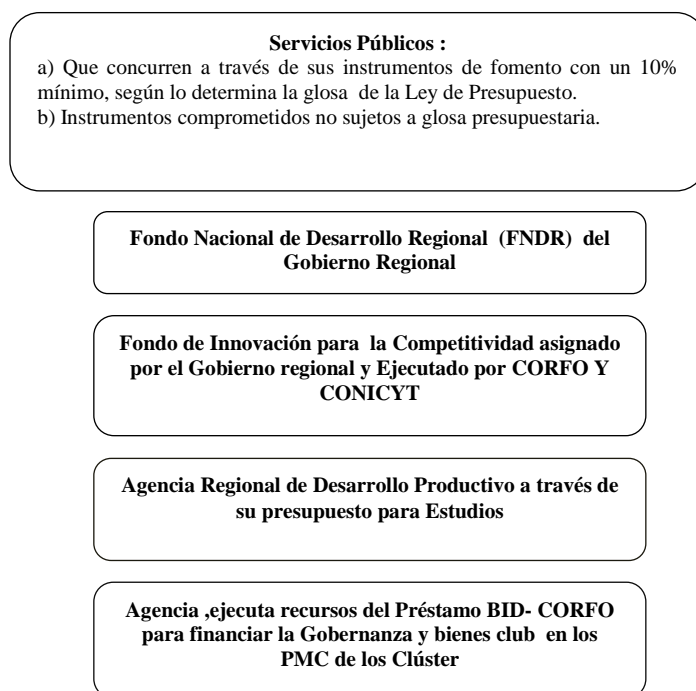
El mecanismo principal de financiamiento de las agencias es el Pacto por la Competitividad y la Innovación, que lo suscriben Intendente, Empresarios, Servicios Públicos, Universidades. Contiene lineamientos estratégicos e iniciativas con sus respectivas metas, responsables y fuentes de financiamiento. Está referido a:

- Ejes estratégicos: factores que afectan la competitividad de todos los sectores productivos de la región.
- Programas de Mejoramiento de la Competitividad de los Clúster

Las fuentes de financiamiento para la implementación del Pacto, provienen de:

GRÁFICO A.1

FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA IMPLEMENTAR EL PACTO POR LA COMPETITIVIDAD Y LA INNOVACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Cada una de estas fuentes de financiamiento tiene diferentes mecanismos de asignación, en los que la decisión de la asignación puede finalmente depender de autoridades regionales o del nivel central.

Los mecanismos de asignación son:

- a) Respecto de los instrumentos de los servicios públicos: éstos se comprometen a colocar sus instrumentos en los PMC de los sectores productivos priorizados por la agencia. Parte de

estos recursos son negociados y acordados con los cluster y otra parte coincide con los instrumentos otorgados a los sectores productivos en general.¹⁷

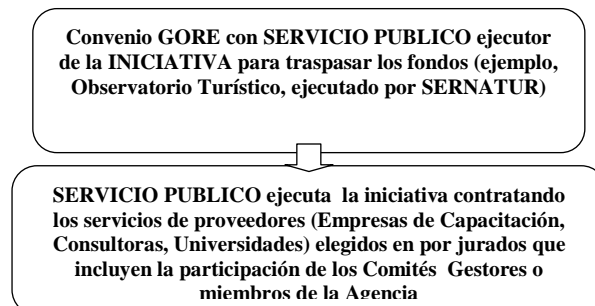
El monto varía entre los distintos Servicios Públicos y equivale aproximadamente a un 10% del monto asignado para los instrumentos considerados en la Ley de Presupuesto. Los Servicios que tienen esta Glosa Presupuestaria son

- Del Ministerio de Economía: CORFO, SERCOTEC,
- del Ministerio de Agricultura; INDAP, SAG,
- del Ministerio de Planificación: CONADI, FOSIS,
- del Ministerio del Trabajo: SENCE,
- del Ministerio de Relaciones Exteriores: PROCHILE.

Además de los aportes en el marco de la Glosa de la Ley de Presupuesto otros servicios que ejecutan programas relacionados con los temas que abordan los Clusters o los ejes estratégicos, como SERNATUR, INE, CONAF o SERNAM por ejemplo, se hacen parte de los acuerdos vinculantes y los Pactos por la competitividad e Innovación de las Agencias Regionales. Del mismo modo lo Servicios afectos a Glosas pueden comprometer montos superiores u otros instrumentos no afectos a Glosa.

- b) El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR): este fondo pertenece al gobierno regional y para obtener recursos de él, la Agencia presenta iniciativas y el gobierno regional provisiona los fondos para su ejecución, la que deber ser aprobada a su vez por el consejo regional, presidido por el Intendente.

GRÁFICO A.2 MECANISMOS PARA OBTENER RECURSOS DEL FNDR



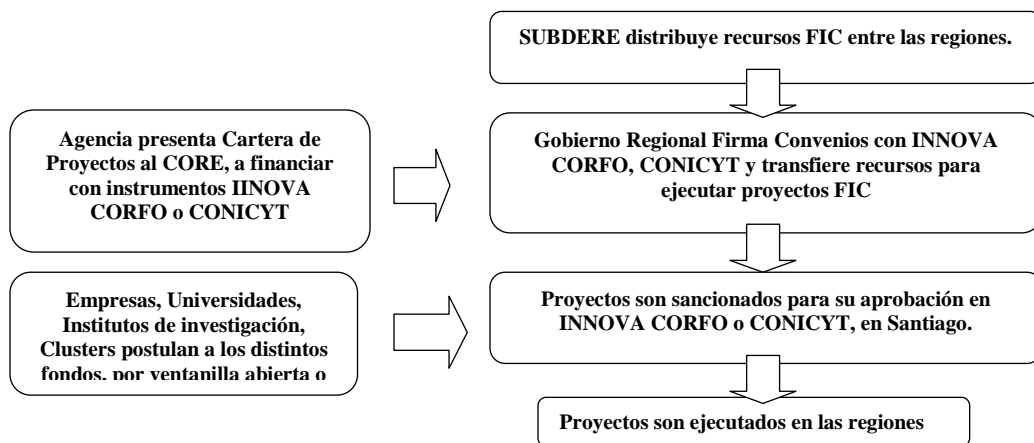
Fuente: Elaboración propia.

- c) Fondo de Innovación para la Competitividad asignado por el Gobierno Regional: El FIC de asignación Regional es una provisión de financiamiento que desde el año 2008, asigna

¹⁷ El texto de la Glosa es el siguiente: “Del conjunto de asignaciones asociadas a esta glosa se destinará, a lo menos cierta cantidad a acordar, para financiar programas, proyectos y acciones incluidas en las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo y/o Programas de Mejoramiento de la Competitividad, aprobados por los respectivos Consejos Estratégicos de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, o los directorios de las Corporaciones, en los casos de las Agencias que ya se conformaron como tal, en el ámbito de cada Institución participante. A más tardar el 31 de marzo de 2010 se deberá suscribir un Convenio entre el Intendente Regional, en su calidad de Presidente del Consejo Estratégico de la Agencia o del Director de la Corporación, en los casos de las Agencias que ya se conformaron como tal, y el(los) Servicio(s) participante(s), en el cual se establecerán las iniciativas, proyectos y actividades a ejecutar, los compromisos interanuales que se originan, un cronograma de ejecución, y las acciones de seguimiento que se acuerden. Sin perjuicio de lo anterior, se podrán imputar a dicho Convenio las asignaciones de recursos formalizadas a partir del 1° de enero de 2010 y que sean pertinentes con la Agenda Regional de Desarrollo Productivo y/o los Programas de Mejoramiento de la Competitividad”.

el Gobierno Regional (GORE) en asociación con agencias ejecutoras especializadas (CORFO, INNOVA y CONICYT, Universidades y Centros de Investigación) para la entrega de recursos. Este instrumento de financiamiento está dirigido a la aplicación de políticas nacionales y regionales de innovación, procurando fortalecer el sistema de innovación nacional y en regiones, dando transparencia, flexibilidad y sentido estratégico a la acción pública del Estado.

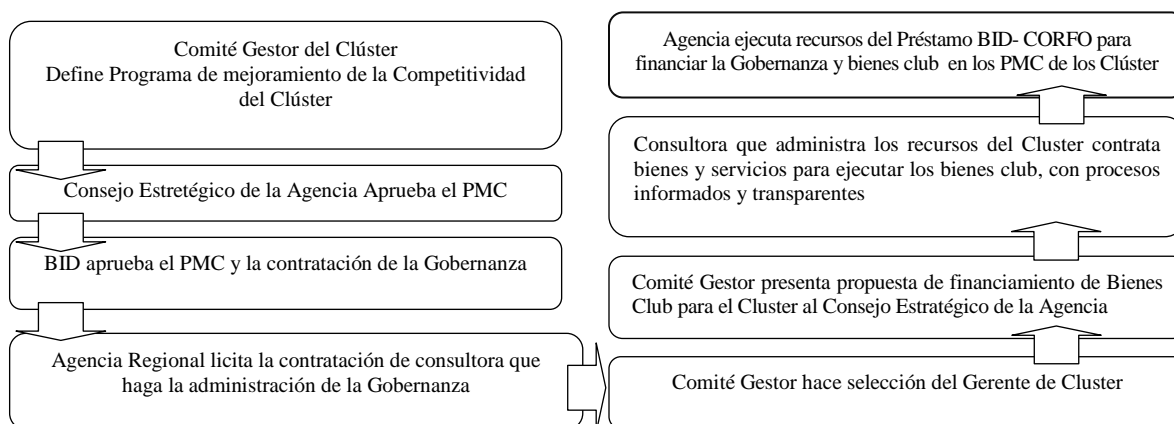
**GRÁFICO A.3
MECANISMOS PARA OBTENER RECURSOS DEL FIC**



Fuente: Elaboración propia.

- d) Financiamiento de la gobernanza y de los bienes club de los cluster: estos recursos son los que financian la administración del comité gestor de los cluster y los bienes club por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

**GRÁFICO A.4
MECANISMOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LOS BIENES CLUB
Y LA ADMINISTRACIÓN DE LOS CLUSTERS**



Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3

Metodologías de las consultorías internacionales para apoyar la formación de clústers

El proceso de instalación de las Agencia de Desarrollo, contó con el apoyo de consultorías licitadas internacionalmente, para apoyar la implementación del un Programa de Mejoramiento de la Competitividad del primer clúster priorizado por el Consejo Estratégico.

Los objetivos encomendados eran:

- Revisar, mejorar y validar el diseño de un Programa de Mejoramiento de la Competitividad (PMC) para cada región, tomando como base la información la elaboración y avance hecho a través de la consultorías nacionales realizadas a las Agencias,
- transferir lineamientos metodológicos y aprendizajes de experiencias internacionales para preparar los PMC,
- aportar una visión de benchmarking de las cadenas de valor para los clúster priorizados en las regiones,
- proponer recomendaciones las Agencias Regionales y a la Unidad Técnica Coordinadora de las Agencias, que faciliten la implementación de los nuevos PMC.

El trabajo de consultoría fueron realizadas en paralelo durante el año 2008, por equipos expertos de dos empresas:

- **Competitiveness**, dirigida por Emiliano Duch, apoyó a las Agencias del norte del país, entre Arica-Parinacota y la Región Metropolitana de Santiago.
- **Dalberg**, con un equipo dirigido por Eric Hansen, que asesoró la implementación de clústers entre la región de O'Higgins y Magallanes.

Cada empresa puso en práctica su propio enfoque metodológico y se considera útil presentar una síntesis de éste, que facilite una mejor comprensión del proceso de formación de Clúster.

Metodología de trabajo de Competitiveness: Iniciativas de Refuerzo de la Competitividad (IRC)¹⁸

El objetivo de la consultoría fue incentivar un cambio estratégico, para conseguir la competitividad del sector dando mayor valor agregado a la industria. El proceso buscó mejorar la articulación público-privada y generar compromisos en las acciones a implementar para conseguir una mayor competitividad del sector, con una visión consensuada de negocio.

El plan de trabajo contemplaba tres fases, con la misma cantidad de encuentros con empresarios del sector. En la primera fase, orientada a definir los retos de futuro, se efectuó un análisis a las empresas con visitas y entrevistas a un gran número de ellas y recopilación de información secundaria. Como resultado se obtuvo un análisis y mapa de la cadena de valor, y de las tendencias de la industria. La segunda fase se orientó a construir la visión de futuro, considerando un análisis a nivel internacional y la definición de propuestas estratégicas, que se presentaron a los

¹⁸ Agencia Regional de Desarrollo Productivo de Valparaíso, 2008, Documento Presentado en el Lanzamiento de PALTEC, ver en: <http://www.ardpvalparaiso.cl/wp-content/uploads/2009/03/presentacion-1cl>

empresarios convocados a un segundo encuentro. En esta etapa del proceso los consultores y la Agencia hicieron un viaje de benchmarking para avanzar en la definición estratégica.

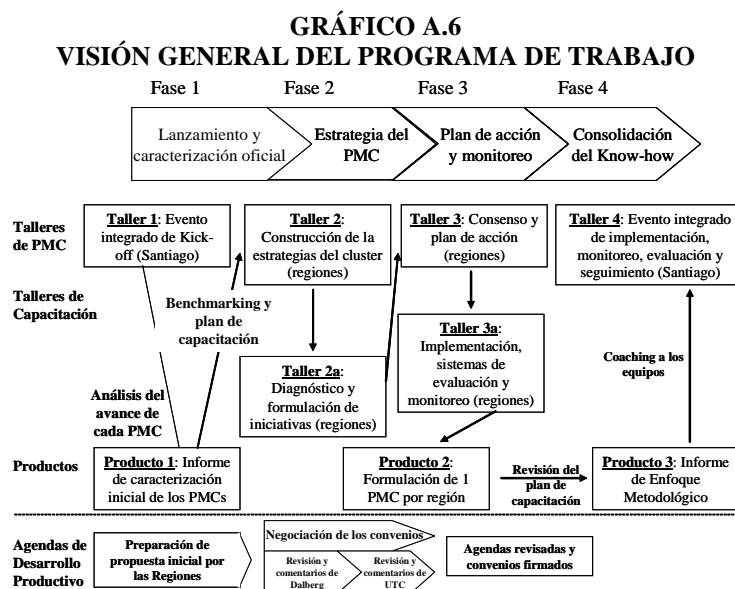
En la tercera fase se definieron líneas de acción a nivel de empresas y de entorno del sector. Estas fueron implementadas por equipos de trabajo, con liderazgos, compromisos, plazos y requerimientos de presupuesto. Ello culminó con el lanzamiento del clúster. El siguiente diagrama muestra las etapas de la metodología.



Fuente: Informe Consultora Competitiveness, 2008.

Metodología de trabajo de Dalberg¹⁹

El proceso de apoyo para la implementación del clúster y sus PMC diseñado por Dalberg, se dividió en cuatro fases que se desarrollaron en aproximadamente seis meses. Tal como se ilustra en el siguiente esquema:



Fuente: Informe Consultora Dalberg Internacional, 2008

¹⁹ Consultora Dalberg, Presentación a Agencias Regionales, Santiago enero 2008.

La primera fase fue introductoria, con la presentación de la metodología a las Agencias y la revisión de los avances en la caracterización de los sectores priorizados para implementar los PMC, a partir de documentos y entrevistas a actores.

La segunda fase buscó definir la estrategia del PMC. Para ello se entrevistó a actores claves en la cadena de valor y se convocó a un taller donde se entregaron como insumos la caracterización de la competitividad del sector en la región, los conceptos claves de los clúster y la competitividad y una experiencia de clusterización exitosa presentada por un experto internacional.

En ese mismo taller los empresarios priorizaron las brechas de competitividad, identificaron iniciativas para abordarlas y formaron comisiones de trabajo lideradas por empresarios y apoyadas por los servicios públicos relacionados con los temas relevados. Se intentó que algunas iniciativas fueran de rápida ejecución, de manera de tener éxitos tempranos que motiven la participación de un número cada vez mayor de empresarios.

Durante la tercera fase, mientras se avanzó en los grupos de iniciativas para su consolidación y ejecución, se estructuró el Programa de Mejoramiento de la Competitividad y se negociaron las fuentes de financiamiento del mismo en el corto y mediano plazo. El Comité Gestor inicial del Cluster se formó con los líderes de los equipos de las iniciativas abordadas.

La última etapa contempló un encuentro de los líderes de los clusters de las diferentes regiones, para el intercambio de experiencias y empoderamiento de los Comités Gestores.