

CHILE

Comités de Desarrollo Productivo Regional

de Antofagasta, Bío Bío y Los Ríos

Un análisis a partir de la experiencia de los actores participantes

Natalia Slachevsky
Karla Bayres
Marco Dini
Rodrigo Yáñez

DESARROLLO PRODUCTIVO Y TERRITORIO



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Trabajando por un futuro productivo, inclusivo y sostenible



DESARROLLO en transición



Instrumento regional de la Unión Europea para América Latina y el Caribe

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Comités de Desarrollo Productivo Regional de Antofagasta, Bío Bío y Los Ríos

Un análisis a partir de la experiencia de los actores participantes

Natalia Slachevsky

Karla Bayres

Marco Dini

Rodrigo Yáñez



NACIONES UNIDAS



DESARROLLO en transición



Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe

Este documento fue preparado por Marco Dini, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Karla Bayres, Natalia Slachevsky y Rodrigo Yáñez, del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) y Consultores de la mencionada División.

Se agradece a todos los funcionarios que han participado en la investigación brindando su testimonio y compartiendo su experiencia en las entrevistas y en las reuniones de coordinación. Se agradece también a todos aquellos que, con sus comentarios y sugerencias, han contribuido a la mejora del texto.

El trabajo se realizó en el marco del proyecto “Desarrollo productivo y heterogeneidad espacial en América Latina: instituciones y desarrollo de capacidades en la programación e implementación de políticas productivas regionales”, financiado por la Unión Europea.

Ni la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación. Los puntos de vista expresados en este estudio son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las Naciones Unidas o las de los países que representan.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2023/57
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2023
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.23-00439

Esta publicación debe citarse como: N. Slachevsky y otros, “Comités de Desarrollo Productivo Regional de Antofagasta, Bío Bío y Los Ríos: un análisis a partir de la experiencia de los actores participantes”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

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

Índice

Introducción	5
I. Material y métodos	11
II. Descripción de los CDPR 1.0	13
A. Contexto y origen.....	13
B. Forma legal.....	14
C. Objetivos y misión.....	14
D. Estructura y funcionamiento.....	15
III. Creación y evolución de los CDPR	19
A. Una implementación resistida.....	19
B. Evolución del reglamento.....	21
C. Transición del intendente al gobernador.....	22
IV. Aciertos y límites de los CDPR en el cumplimiento de su misión	23
A. Los CDPR como mecanismo de coordinación operativa.....	23
B. Los CDPR como instancia de coordinación interinstitucional.....	27
C. Los CDPR como entidad de coordinación estratégica.....	29
V. Similitudes y diferencias entre los CDPR regionales	33
A. CDPR como mecanismo de coordinación operativa.....	34
B. CDPR como instancia de coordinación interinstitucional.....	36
C. CDPR como entidad de coordinación estratégica.....	37
VI. Actor regional con autonomía de decisión	41
VII. Síntesis de los principales resultados de las entrevistas	47
VIII. Recomendaciones para el diseño y la operación de los CDPR 2.0 y reflexiones para la articulación regional de los actores productivos	49
1. Coordinación operativa.....	51
2. Coordinación interinstitucional.....	52

3.	Coordinación estratégica.....	53
4.	Consolidar la regionalización	54
5.	Reforzar los CDPR	55
Bibliografía		57
Anexo		59
Cuadros		
Cuadro 1	Tipo y número de entrevistado/a	12
Cuadro 2	Hitos en la evolución del traspaso de competencias a las regiones en Chile	13
Cuadro 3	Composición del Consejo Directivo de los CDPR.....	16
Cuadro 4	Presupuesto ejecutado por los CDPR entre 2017 y 2021.....	17
Cuadro 5	Aciertos y límites de los CDPR en cuanto mecanismo administrativo unificado	27
Cuadro 6	Aciertos y límites de los CDPR en cuanto instancia de coordinación interinstitucional.....	29
Cuadro 7	Aciertos y límites de los CDPR en cuanto mecanismo implementador de políticas	32
Cuadro 8	Aciertos y límites de los comités como mecanismo administrativo unificado	35
Cuadro 9	Aciertos y límites como instancia de coordinación interinstitucional	37
Cuadro 10	Aciertos y límites de los comités como implementadores de políticas y programas de desarrollo productivo regional	38
Diagramas		
Diagrama 1	Misión y fin de los Comités de Desarrollo Productivo Regional (CDPR).....	15
Diagrama 2	Organigrama de estructura y funcionamiento de los CDPR	16

Introducción

El proceso de regionalización de Chile ha experimentado una fuerte aceleración con la aprobación de la Ley 21.074 en 2018 y con la más reciente elección popular de los gobernadores regionales. En este marco, se ha intensificado el debate sobre cómo debe reconfigurarse el entramado institucional y cómo tienen que redistribuirse las competencias y responsabilidades en materia de políticas de desarrollo productivo para asegurar un mayor protagonismo a los nuevos gobiernos regionales (GORE).

En este marco, en 2015, bajo el alero de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), se crearon tres Comités de Desarrollo Productivo Regional (CDPR) para promover experimentalmente la gestión coordinada de la acción de fomento de la misma CORFO y del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos, bajo la coordinación de los respectivos gobiernos regionales (en ese momento aún liderado por Intendentes de nombramiento presidencial).

En la actualidad, para contribuir a potenciar los procesos de regionalización de las políticas de desarrollo productivo, las autoridades nacionales (principalmente CORFO, SERCOTEC, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo —MINECON— y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo-SUBDERE) en conjunto con la Asociación de Gobernadores Regionales de Chile (AGORECHI) están propiciando la ampliación de la experiencia de los CDPR a cuatro nuevas regiones: Atacama, Valparaíso, Libertador Bernardo O'Higgins y Los Lagos.

Este documento se propone contribuir a este proceso, realizando una sistematización de la experiencia de los CDPR piloto (los tres que se pusieron en marcha en 2015 y que en el resto de este documento se identifican como CDPR 1.0) y proporcionando recomendaciones útiles para el diseño e implementación de los nuevos Comités (CDPR 2.0).

Desde su formación, se han realizado algunas evaluaciones intermedias de los CDPR 1.0, pero ningún análisis que integre la voz de los principales actores involucrados en el despliegue de estos espacios. Así, la discusión sobre estos Comités puede ser una oportunidad importante para repensar las relaciones entre las entidades involucradas y ajustar sus enfoques y modalidades operativas para que

puedan, en conjunto, enfrentar con mayor eficacia los desafíos de la construcción de un nuevo modelo de desarrollo sostenible e inclusivo.

En particular, es interesante preguntarse si es que efectivamente los actores regionales consideran que los CDPR pueden ser una herramienta transitoria que facilita el aprendizaje y el desarrollo de nuevas prácticas de trabajo interinstitucional que prepare el camino hacia la generación de un nuevo modelo institucional en el cual los GORE desempeñen un liderazgo más activo en el diseño de políticas regionales de desarrollo productivo.

Las atribuciones reconocidas a los nuevos gobiernos regionales para definir prioridades estratégicas en materia de desarrollo productivo regional, formulación de políticas, diseño e implementación de proyectos de desarrollo y fortalecimiento de las oficinas comunales de fomento productivo, generan un evidente traslape de competencias con las actividades que históricamente han desarrollado las instituciones nacionales que como CORFO, SERCOTEC, INDAP, SENCE (para mencionar solo las más importantes) operan en Chile en éste ámbito de acción. Una actitud pasiva o simplemente de resistencia al cambio agravaría las fricciones y la descoordinación interinstitucional.

Asumir que, a partir de la Ley 21.074, los GORE adquieren una centralidad inédita en el proceso de desarrollo productivo regional es el primer paso hacia una transformación del sistema de desarrollo productivo que apunte a la generación de un esquema de coordinación multinivel en el que los actores de los gobiernos (y comunidades) locales, regionales y nacionales interactúan sobre la base de roles y competencias diferenciadas, generando complementariedades y sinergias entre los distintos actores y programas involucrados.

Chile, en el panorama de América Latina y el Caribe (ALC) destaca por poseer un patrimonio institucional importante en lo que corresponde al diseño e implementación de políticas productivas. Varios estudios han analizado la operación de las numerosas instituciones públicas involucradas en esta tarea¹, destacando importantes aciertos y fortalezas, así como debilidades y límites en su modalidad de operación.

Entre los primeros, puede sin duda mencionarse la solidez, credibilidad técnica y arraigo territorial de muchas de estas instituciones que, en algunos casos, alcanzan varias décadas de historia. Se trata de entidades con distintos perfiles y áreas de especialización que cuentan con una amplia experiencia acumulada en la gestión de programas de desarrollo productivo (DP), y que, gracias a la estabilidad de sus estructuras profesionales, han podido garantizar la continuidad en la ejecución de los programas de apoyo.

Esta riqueza institucional, sin embargo, se caracteriza también por debilidades importantes: en primer lugar, en ausencia de una orientación estratégica que fije metas nacionales compartidas, ha faltado un impulso decisivo para generar y potenciar la coordinación entre las distintas entidades de apoyo. En este marco, ha predominado una lógica centralista, basada en instrumentos de fomento predefinidos por el nivel nacional y con limitada flexibilidad operativa para adaptarse a las diferentes necesidades regionales. Con pocas excepciones, los gobiernos regionales han tenido, hasta el momento, una participación marginal. Al mismo tiempo, la modalidad de acción basada en instrumentos de fomento, si bien ha permitido estandarizar la acción de apoyo y definir modalidades operativas que han garantizado la responsabilidad administrativa sobre el uso de los recursos público, ha estimulado también la multiplicación de las medidas de apoyo y su fragmentación en centenares de instrumentos de escaso alcance. De la misma manera se constata que si por un lado, se realizaron esfuerzos de evaluación de varios programas, por el otro, estos esfuerzos no se transformaron en una práctica sistemática de revisión de resultados, sistematización de experiencias y ajustes de los programas de apoyo.

¹ Véanse, entre otros Álvarez y Sutin (2017) y Correa y otros (2022).

En relación con la “lógica de instrumento”, se debe precisar, además, que esta acarrea consecuencias que afectan una mayor efectividad de las políticas de desarrollo. Esta lógica implica que la acción de apoyo al desarrollo productivo se predefine a partir de la identificación de problemas específicos que experimentan las empresas y de la definición de un reglamento que establece normas operativas iguales para todo el país. Esta modalidad de intervención tiende a fragmentar el desarrollo productivo en un conjunto de acciones acotadas y puntuales, perdiendo de vista su dimensión holística y sistémica. Además, estimula las instituciones responsables a poner especial énfasis en la gestión de los procedimientos, en la cobertura y en la ejecución, más que en el logro de los objetivos esperados y sus impactos, dificultando aún más el desarrollo de una práctica de colaboración interinstitucional².

Un aspecto importante de esta descoordinación es la frecuente duplicación en las acciones de apoyo, que se manifiesta en la coexistencia de instrumentos iguales o muy similares y en la atención brindada a las mismas empresas (como ocurre, por ejemplo, para la promoción de la empresarialidad según resulta de la investigación realizada).

La corrección de estas debilidades y la consolidación de un nuevo sistema de relaciones que contemple un mayor protagonismo de los gobiernos regionales en la orientación, diseño e implementación de las políticas de desarrollo productivo (DP) tienen que ir de la mano y ser parte del mismo proceso. Es difícil imaginar la construcción de una institucionalidad regional de desarrollo productivo, sin que esta se inserte en un proceso más amplio de transformación de las instituciones nacionales que hoy concentran la gran mayoría de los recursos (humanos y financieros) destinados al desarrollo productivo.

En esta perspectiva, parecería necesario avanzar en tres líneas de acción que se integren recíprocamente:

- i) La primera, una línea que apunte a ajustar el modelo de funcionamiento de las instituciones nacionales de DP, poniendo especial énfasis, por un lado, en la definición de prioridades nacionales que potencien la convergencia y coordinación interinstitucional hacia un modelo de desarrollo más inclusivo y sostenible y, por otro, en la introducción de un enfoque de trabajo que supere la lógica de acción basada en instrumentos y transite hacia una modalidad de acción centrada en metas y objetivos de desarrollo productivo.
- ii) La segunda, una línea que potencie la capacidad de los GORE en materia de desarrollo productivo regional incrementando los recursos humanos y financieros destinados a esta área de acción, transfiriéndoles competencias y recursos desde el nivel central, fortaleciendo las estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) y las políticas regionales de desarrollo productivo como herramienta de orientación y coordinación interinstitucional, e impulsando la descentralización intrarregional y el rol de los municipios en el DP.
- iii) La tercera línea, transversal a las primeras dos, que se proponga profundizar y consolidar instancias y modalidades de coordinación multinivel para garantizar la coherencia en la acción de los actores de DP que operan al nivel nacional, regional y local, minimizando contradicciones y maximizando las sinergias recíprocas.

No se trata, por lo tanto, de limitar la atención a la transferencia de competencias desde los actores nacionales a los regionales, sino de imaginar esta fase de traspaso de responsabilidades y recursos como un momento clave en la reorganización del sistema de apoyo. El concepto que la CEPAL propone para orientar esta reflexión es el de **coordinación multiactor y multinivel**³ ya que “tanto la comprensión de las dinámicas del desarrollo territorial, como de los medios de intervención sobre ellas,

² Sobre la evolución del enfoque predominante en Corfo véanse Cáceres y Dini (2022).

³ Correa y otros (2022) y CEPAL (2017).

requiere de una mirada integral y compleja de las interacciones entre las diversas escalas geográficas del desarrollo”⁴.

La coordinación multiactor alude al hecho que para mirar integralmente al proceso de desarrollo se requiere de distintos puntos de observación, análisis, acción, capacidades de diálogo, y cooperación entre los diferentes actores que operan en un mismo nivel y entre aquellos que se sitúan en los distintos niveles del Estado. La coordinación entre actores sugiere que los procesos de análisis y decisión que conducen al diseño y gestión de políticas de DP deberían integrar sujetos con experiencias, intereses y competencias distintas (públicos, privados, academia y sociedad civil).

El enfoque multinivel, a su vez, se refiere al hecho que la administración pública a cargo de un dominio político determinado (que en el caso que se considera aquí son las políticas para el desarrollo productivo) pertenece a varios niveles de autoridad (a lo menos: municipal, regional, nacional). Dado que las competencias políticas y administrativas, así como los recursos presupuestarios que se les asignan se definen, en gran medida, de manera independiente, para lograr estrategias coherentes y eficaces, resulta necesario garantizar que los actores de estos distintos niveles dialoguen y operen de forma coordinada. Cada uno tiene que estar dotado de capacidades, competencias y recursos suficientes para poder desempeñar su función específica y poner en marcha acciones que apuntan a problemáticas (y actores) determinados. Al mismo tiempo, cada actor se alimenta en sus decisiones y en el desarrollo de sus planes de intervención de un diálogo sistemático con los demás actores del sistema, tanto de los que operan en las instancias superiores, como de los que operan en las inferiores.

El análisis de la experiencia de los tres CDPR 1.0 ha sido realizado a la luz de las consideraciones anteriores.

El punto de arranque de la reflexión que sigue es que el CDPR se enmarca fuera de lo que la ley establece como transferencia de competencias desde el nivel nacional a los GORE. O, si se prefiere, podría constituirse como un aliado importante en facilitar aquello. Siendo un órgano de CORFO, el CDPR tiene la obligación de garantizar la responsabilidad administrativa de la Corporación y el cumplimiento de las normas que ésta adopta para la gestión de los recursos públicos que le han sido entregados para impulsar el desarrollo productivo. Esto, evidentemente, limita o condiciona el efectivo grado de regionalización de las decisiones colectivas que se generan en su órgano directivo. Lo anterior adquiere mayor complejidad cuando existen expectativas asimétricas entre los actores que participan de dicha instancia en cuanto a las funciones que el CDPR tiene que desempeñar.

A pesar de lo anterior, los CDPR pueden legítimamente ser concebidos como instancia transitoria de acercamiento hacia un modelo de gestión mayormente regionalizado, ya que mediante su labor conjunta, los GORE, CORFO, SERCOTEC y los representantes de la academia y del sector privado desarrollan prácticas de colaboración, ajustan los respectivos procedimientos, experimentan mecanismos de coordinación y, finalmente, avanzan hacia el desarrollo de capacidades de colaboración que son críticas para crear o consolidar una coordinación multinivel de las políticas de DP.

En este contexto, lo que se intentó a través de las entrevistas realizadas a los principales protagonistas de estas experiencias ha sido explorar cuál ha sido la contribución efectiva de los CDPR al proceso de construcción de un modelo de coordinación multinivel entre las instituciones nacionales (CORFO Y SERCOTEC) y los actores regionales que integran los Comités, en particular el GORE. Desde este punto de vista, la atención se ha centrado no tanto en las expectativas que históricamente determinaron la puesta en marcha de estos Comités, sino en la contribución que estos realizaron a la puesta en marcha y gestión de políticas de desarrollo productivo regionales, y en particular en promover el trabajo en conjunto de los actores que operan a nivel regional. Esta capacidad es clave para el éxito

⁴ CEPAL (2017).

de las políticas y, por ser el CDPR un órgano colegiado, es legítimo preguntarse si se ha aprovechado esta característica para mejorar la coordinación de los actores clave en tres aspectos esenciales: la coordinación operativa, la coordinación interinstitucional y la coordinación estratégica. A continuación, se explican de manera sintética.

CDPR como mecanismo de coordinación operativa

Una primera mirada apunta a interrogar a los CDPR en su capacidad para mejorar la gestión de los instrumentos y programas de DP. Bajo esta perspectiva, la atención se concentra en entender los efectos que genera una administración regional unificada de los instrumentos de fomento delegados a los CDPR: qué dificultades experimentan las dos instituciones para adecuar sus procedimientos a los que adopta el Comité, qué ventajas adquieren por el hecho de trabajar conjuntamente bajo modalidades unificadas de gestión, qué ámbitos de acción quedan por mejorar y cómo lograrlo, entre otros. El tema de cómo evitar la duplicación de los beneficiarios de instrumentos de fomento que apuntan al mismo objetivo representa un claro ejemplo de un área que el CDPR debería analizar con mucha atención en términos administrativos.

CDPR como instancia de coordinación interinstitucional

En relación con este segundo tema, lo que parece más importante a explorar es hasta qué punto y de qué manera los CDPR han logrado desarrollar hábitos y métodos que estimulen y ayuden a las instituciones que integran los Comités a definir y ajustar sus planes de trabajo e instrumentos de DP en función de las acciones y programas que las demás proponen. Un área interesante en este ámbito concierne, por ejemplo, la coordinación de las acciones financiadas por instrumentos similares: ¿hasta qué punto el CDPR ha facilitado el diálogo interinstitucional, la especialización institucional y el intercambio de experiencias y de herramientas de trabajo?

CDPR como entidad de coordinación estratégica

Este tercer aspecto apunta a indagar de qué manera el CDPR ha logrado posicionarse como sujeto implementador de políticas y programas de desarrollo productivo regional, es decir, como instancia transdisciplinaria para concretar las orientaciones estratégicas y las políticas de desarrollo productivo formuladas por los GORE respectivos. Esto implica la capacidad de discutir, a partir de las prioridades prefijadas, qué aporte tiene que hacer cada institución, qué ajuste debe hacerse en los programas o instrumentos de fomento disponibles, qué nuevo programa hace falta implementar o qué servicios nuevos se pueden ofrecer, apoyándose por ejemplo en los convenios de colaboración. Para esto los CDPR deben poder realizar un monitoreo de las iniciativas que se desarrollan en la región, con especial énfasis en la evaluación de resultados e impactos.

Otro tema relevante es hasta qué punto los CDPR han logrado constituirse como actores regionales con autonomía de decisión en materia de programas de desarrollo productivo. El análisis de avances y límites logrados en este ámbito significa una reflexión sobre los mecanismos de gobernanza regional, su autonomía en la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo productivo y su capacidad de crear y consolidar una imagen regional de entidad colegiada y autónoma para la coordinación y ejecución de las políticas productivas.

Para desarrollar este análisis sobre la experiencia de los tres CDPR 1.0, se revisó información secundaria respecto de la formación y puesta en marcha de los Comités y se entrevistó a 16 personas vinculadas a SERCOTEC, CORFO y las Divisiones de Fomento e Industria (DIFOI) que participan en los comités y que hacen parte del nivel nacional y/o regional. Asimismo, se entrevistó a individuos representantes del mundo gremial, académico y de los consejeros regionales (CORE) vinculados a los CDPR de estas regiones.

La diversidad de las y los entrevistados busca construir una mirada de los CDPR a partir de distintos niveles de observación y participación. Esto considerando que los actores seleccionados para las entrevistas poseen distintos roles y competencias.

En términos generales, se podría concluir que las personas entrevistadas de las DIFOI regionales presentan una mirada más política, en el sentido de privilegiar una visión estratégica del rol que pueden jugar estas agencias en el desarrollo regional. Por otra parte, la visión de SERCOTEC se centra más en la evaluación de la ejecución de los programas y la relación con los beneficiarios, y cómo una instancia multi-actoral facilita o limita las posibilidades del desarrollo productivo. Finalmente, los y las representantes de CORFO reflexionan sobre los CDPR desde el estatus de liderazgo que les ha tocado asumir en esta instancia por cuestiones de orden normativo, y comentan las implicancias que tienen estos Comités para la propia institución en el proceso de descentralización.

En la primera parte del informe se presenta el material y los métodos de análisis. Posteriormente, se discute el diseño de los CDPR 1.o desde la documentación existente. Una tercera parte del estudio está orientada a señalar aciertos y límites de los CDPR en el cumplimiento de distintos roles. Luego, bajo esta misma lógica, se analizan las diferencias entre las experiencias de CDPR en cada una de las regiones de la experiencia piloto. En la quinta parte se presentan características de los CDPR con relación a la gobernanza regional y las relaciones interinstitucionales. En un capítulo final se sintetizan los principales resultados de la investigación y en el último apartado se presentan recomendaciones para el diseño y la operación de los CDPR 2.o.

I. Material y métodos

El estudio que se presenta es de carácter cualitativo, asociado al análisis de la información que se recogió en entrevistas realizadas entre el mes de noviembre y diciembre del 2022 a distintos actores asociados a los CDPR 1.0. de las regiones de Antofagasta, Biobío y los Ríos. La metodología cualitativa busca captar la subjetividad de los individuos, comprender la realidad social a través de la mirada particular que poseen los sujetos de ella.

Se realizaron entrevistas en profundidad con 16 personas en total, vinculadas a SERCOTEC, CORFO y DIFOI de estos CDPR. Asimismo, se entrevistaron individuos vinculados a las direcciones nacionales de esas mismas instituciones y, a nivel regional, un representante del mundo gremial, académico y de los consejeros regionales (CORE) vinculados a los CDPR de estas regiones, como se resume en el cuadro 1. Este instrumento, a través de preguntas abiertas semiestructuradas, capta el punto de vista de los sujetos que se eligieron por ser considerados informantes claves del proceso.

Se trata de una muestra no estadísticamente representativa y que, sin embargo, se consideró suficiente para recoger impresiones compartidas por los distintos ambientes institucionales acerca de los principales aspectos relevante de la experiencia analizada.

Tratándose de impresiones personales, no siempre las opiniones expresadas interpretan de la misma manera los hechos y las causas de los problemas. Estas discrepancias pueden generar fricciones interinstitucionales y su correcta identificación puede permitir mejorar la gestión de los CDPR mediante estrategias de información y diálogo entre los distintos actores.

En las entrevistas se aseguró la confidencialidad de las respuestas para que los interlocutores pudiesen expresar sus puntos de vistas de manera abierta, sin temor a comprometer sus vínculos con colegas o el propio trabajo de los comités. Con este propósito, en el documento se anonimizaron y masculinizaron las intervenciones de los entrevistados, detallando exclusivamente el nombre de la institución de pertenencia.

Cuadro 1
Tipo y número de entrevistado/a

Tipo de entrevistado/a	N° de entrevistas
SERCOTEC	4
CORFO	4
DIFOI	4
Gremio	1
Academia	1
CORE	1
Director/a Ejecutivo CDPR	1
Total	16

Fuente: CEPAL sobre la base de las entrevistas.

Las entrevistas realizadas fueron de carácter semiestructuradas y estuvieron orientadas a reconocer la vinculación y rol de los y las entrevistadas en los CDPR, sus percepciones y conocimiento con respecto a los procesos de funcionamiento de los comités, la evaluación de la capacidades y funciones de los comités, su pertinencia y acción en el diseño y evaluación de programas, entre otros tópicos que fueron apareciendo en el transcurso de la conversación. Un detalle de la pauta se incluye en los anexos de este informe.

La información de las entrevistas fue grabada en audio y los datos archivados en una plataforma con clave a la que tienen acceso solo las y los investigadores asociados a este estudio. La información recolectada fue transcrita y sobre ella se realizó un trabajo de codificación asociado a los distintos temas que cruzaron las conversaciones. El trabajo de codificación se realizó con el software Atlas Ti.

A partir de la información sistematizada se elaboró un análisis entre las diversas opiniones que se recogieron, destacando narrativas comunes y aspectos distintivos asociados a ciertas instituciones o regiones.

II. Descripción de los CDPR 1.0

A. Contexto y origen

La creación de los Comité de Desarrollo Productivo Regional se enmarca en el proceso de descentralización que el Estado de Chile ha impulsado desde el año 2009 a través de una Reforma Constitucional en la que se establece el marco en el que se transferirán competencias a las regiones. Un proceso que sigue en marcha hasta el presente y que ha tenido diferentes hitos a lo largo de la historia (ver cuadro 2). El proceso apuesta a que las regiones del país cuenten con autonomía en cuanto a la toma de decisiones y la administración de los procesos.

Cuadro 2
Hitos en la evolución del traspaso de competencias a las regiones en Chile

Año	Hito
2009	Modificación de arto. 114 de la Constitución política de Chile para establecer el marco en el que se transferirán competencias a las regiones (Reforma constitucional).
2011	Inicio del proceso legislativo para el traspaso de competencias a las regiones mediante el envío al Parlamento del Proyecto de Ley Orgánica relativa al fortalecimiento de la regionalización.
2014	Inicio del proceso de descentralización con la Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial en Chile.
2015	Puesta en marcha de pilotos CDPR en las regiones de Antofagasta, Los Ríos y Bío Bío.
2018	Publicación de Ley 21.073 (regula elección de gobernadores) y Ley 21.074 (fortalece la regionalización del país).
2021	Elección y toma de funciones de Gobernadores Regionales.
2022	Entrada en vigencia de la atribución que otorga a los/as Gobernadores Regionales la facultad de solicitar al Presidente de la República, previo acuerdo del Consejo Regional, la transferencia de una o más competencias que hoy desarrollan los ministerios y servicios públicos.

Fuente: Elaboración de los autores en base a Fundación Chile (2016) y CORFO Antofagasta (2022).

Para dar respuestas a las demandas de autonomía y avanzar en el proceso de transferencia de competencias, el año 2015, el Estado de Chile generó un plan piloto que instauró los Comités de Desarrollo Productivo en las regiones de Antofagasta, Los Ríos y Biobío. Algunos de los factores que incidieron en la creación de los CDPR fueron la percepción positiva de su contribución hacia la descentralización, las recomendaciones de organismos internacionales de desarrollo que apuntaban a la construcción de un espacio multiactor capaz de pensar estratégicamente el desarrollo productivo de las regiones y la potencialidad de un comité con dichas características para procesar la heterogeneidad del país marcada por las diferencias en desigualdades territoriales (Fundación Chile, 2016).

B. Forma legal

La modalidad utilizada para dar base legal a los CDPR 1.0 ha sido la de "comités CORFO". Dicho instrumento está previsto en el tercer inciso del artículo 7 del DFL 211 promulgado el 26 de marzo de 1960. Los Comités CORFO se componen de consejeros, que pueden ser funcionarios CORFO o personas que no hacen parte de la Institución, designados por el Consejo. Se constituyen como entidades que, si bien no tienen personería jurídica propia y son administrativamente dependientes de CORFO, poseen autonomía operativa, muestran un logo único y proyectan una determinada imagen al país⁵.

En este sentido, pueden conformar un órgano directivo (consejo o comité directivo) que tome decisión en las materias que les fueron delegadas. Entre sus facultades pueden además recibir recursos por Ley de presupuesto y asignarlos según disponga su órgano directivo, en el marco de las normas por las que se rige la Corporación. Algunos de los comités de CORFO destacados son: el Comité de Financiamiento Educativo, el Comité de Desarrollo y Fomento Indígena, la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático y, como se mencionó, los Comités de Desarrollo Productivo Regional.

Existe, además, una Unidad de Coordinación de Comités de CORFO que, de acuerdo con la Resolución Exenta No. 857, coordina las relaciones entre los Comités y CORFO y diseña e implementa los procesos vinculantes entre dichas entidades.

Los Comités de Desarrollo Productivos Regional en particular, se crearon en marzo del 2015 con el Acuerdo de Consejo n°2.550 de CORFO, ejecutado mediante las resoluciones afectas 49, 50 y 51 para las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos respectivamente, publicadas en junio del 2015. Estas resoluciones determinan además el reglamento de cada uno de estos Comités.

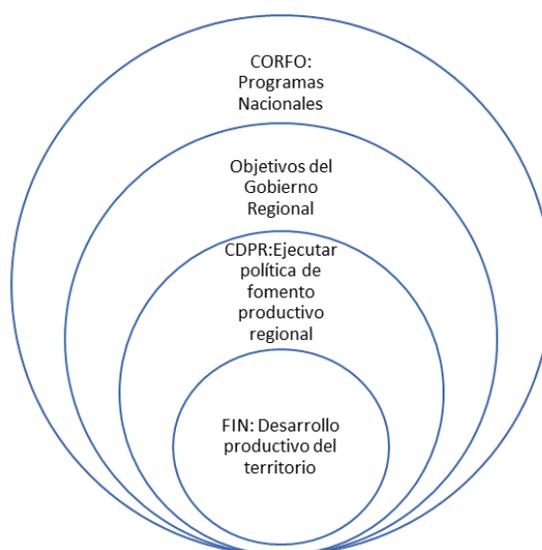
C. Objetivos y misión

Los Comités de Desarrollo Productivo Regionales tienen por objetivo "promover el desarrollo económico y productivo regional y el fomento de la mipyme con el fin de que éste sea más dinámico, inclusivo y sustentable a través de una institucionalidad integrada a nivel regional y articulada a nivel nacional" (CORFO, 2022a).

Los CDPR tienen como directrices los programas que define CORFO a nivel nacional, los que se articulan con los objetivos de los Gobiernos Regionales para cumplir su misión de ejecutar políticas de fomento productivo regional. Esta descentralización de políticas (ver diagrama 1) tiene como fin último fomentar el desarrollo productivo del territorio (CORFO, 2022b). Visto desde esta perspectiva, los CDPR combinan una misión regional de generar fomento productivo con una estrategia operativa en la que se procura la descentralización del trabajo de la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO).

⁵ Información disponible en <https://www.corfo.cl/sites/cpp/movil/comites>.

Diagrama 1
Misión y fin de los Comités de Desarrollo Productivo Regional (CDPR)



Fuente: Elaboración propia en base a CORFO (2022b).

El modelo de descentralización para el fomento productivo regional propuesto por la región de Antofagasta distingue tres niveles de descentralización, que nos parece relevante distinguir: i) estratégico, ii) político y iii) operativo. El nivel estratégico corresponde a la definición de lineamientos y metas de largo plazo para orientar las acciones de desarrollo productivo. Luego está el nivel político que corresponde a la toma de decisión y definición de áreas de intervención. Finalmente, está el nivel operativo, donde se decide como se ponen en práctica los lineamientos políticos, asociados a la coordinación e integración de instituciones de fomento productivo que operan en cada región (CORFO Antofagasta, 2022).

En cada uno de estos niveles interactúan diversos actores y, según este modelo, los CDPR debieran actuar en el nivel operativo. Estos se crearon con la intención de enlazar el trabajo de las direcciones regionales de CORFO y SERCOTEC como engranajes que conecten las políticas públicas nacionales con las regionales. Así, los CDPR son la materialización del proceso mediante el cual CORFO y SERCOTEC transfieren sus instrumentos a entes subnacionales, de tal forma que los Comités los pongan a disposición de las regiones bajo una estrategia regional (Fundación Chile, 2016). Se trata por lo tanto de una asociación de trabajo colaborativo entre diversos actores, que dispone de recursos e instrumentos de innovación y desarrollo ya existentes para que se manejen a nivel regional.

En este marco, CORFO y SERCOTEC transfirieron 24 programas o instrumentos (14 de CORFO y 10 de SERCOTEC) a los CDPR, a excepción de Bio-Bio en donde se delegaron 33 instrumentos incluyendo los de Innova Bio-Bio, para que fueran administrados y ejecutados por los CDPR (Listerri, Casaburi, Angelelli y Sese, 2017).

D. Estructura y funcionamiento

Los CDPR son independientes entre sí, por lo que cada uno tiene su propio consejo directivo.

En el diagrama 2, se detalla el organigrama propuesto de la estructura básica de los CDPR 1.0. En la práctica, los CDPR pueden integrar a más miembros, pero la propuesta inicial corresponde a este esquema donde se articula un Consejo Directivo, un Subcomité de Fomento Mipyme y un Subcomité de

Emprendimiento e Innovación. A su vez, los comités tienen un Director/a Ejecutivo/a, una Subdirección de Innovación y Emprendimiento, una Subdirección de Fomento, y una Subdirección de Operaciones y Gestión. Todos ellos son funcionarios CORFO en comisión de servicio.

Diagrama 2
Organigrama de estructura y funcionamiento de los CDPR



Fuente: CORFO (2022b).

Los Consejos Directivos de los CDPR son órganos colegiados, públicos-privados, compuestos por 12 representantes. De éstos, 7/12 son del nivel regional y $\frac{3}{4}$ son del sector público. Entre los representantes regionales del sector público están: los tres representantes del Gobierno Regional (jefe/a DIFOI), los dos del CORE y el/la Seremi de Economía. Del nivel público nacional participan los representantes de CORFO y SERCOTEC y el representante del ministerio de economía (ver cuadro 3). Los sectores académicos y privados están presentes con sus propios representantes del nivel regional.

De esta manera, la experiencia de los CDPR intenta aportar al desarrollo de estrategias y políticas regionales vinculadas al área productiva, mediante la configuración de un nuevo modelo de asignación de recursos para el desarrollo territorial dotado de una coordinación público-privada-académica (Fundación Chile, 2016).

Cuadro 3
Composición del Consejo Directivo de los CDPR

Consejero	Nivel (regional o nacional)	Sector (público o privado)
Tres representantes del Gobierno Regional	Regional	Público
Dos representantes del CORE	Regional	Público
Representante SERCOTEC	Nacional	Público
Representante CORFO	Nacional ^a	Público
Representante del Ministerio de Economía	Nacional	Público
Dos empresarios/as	Regional	Privado
Académico/a universitario	Regional	Privado
Seremi de Economía	Regional/Nacional ^b	Público

Fuente: Elaboración propia basada en CORFO (2022b).

^a Además del representante del nivel nacional, Corfo tiene el director ejecutivo que es un funcionario de Corfo en comisión de servicio, que en algunos casos coincide con el (vice)director regional de Corfo.

^b Es un actor de la región, pero es nombrado por las autoridades nacionales.

En cuanto al financiamiento de los CDPR, éste proviene principalmente del aporte de CORFO y SERCOTEC (CORFO, 2022a), mediante las asignaciones establecidas por la ley de presupuesto que anualmente asigna fondos a los distintos CDPR.

Desde el 2017 estos fondos no han mostrado incremento, de hecho, han manifestado más bien una tendencia a la baja, tal y como se evidencia en el cuadro 4.

Cuadro 4
Presupuesto ejecutado por los CDPR entre 2017 y 2021
(En miles de pesos del 2021)

	2017	2018	2019	2020	Agosto 2021
CDPR Antofagasta	4 303 620	4 309 871	4 311 117	3 961 624	3 101 934
CDPR de Bío Bío	9 417 659	9 318 089	6 558 563	6 047 011	4 654 420
CDPR de Los Ríos	4 466 551	4 475 655	4 581 780	3 819 830	3 191 223

Fuente: DIPRES (2022).

Finalmente, dentro de las atribuciones que tiene el Consejo directivo de los CDPR se pueden destacar las siguientes (CDPR, 2017):

- Proponer la adopción de planes y políticas destinadas a la promoción del desarrollo e innovación tecnológica.
- Proponer la aprobación y adopción de convenios de colaboración entre el Gobierno Regional, CORFO y otras entidades.
- Resolver las solicitudes de asignación de recursos a proyectos o programas que apoyen el emprendimiento, la innovación y la competitividad.
- Supervisar y evaluar la implementación de sus planes o políticas, por lo que puede contratar servicios de consultoría para ello.

En cuanto a las modalidades de funcionamiento, los CDPR operan con reuniones ampliadas en las que participan los 12 miembros del Consejo Directivo. Éstas tienen un foco estratégico, en cuanto su principal objetivo debería ser definir qué instrumentos usar y dónde enfocar recursos. La frecuencia de estas reuniones es variable según la región, pero suceden al menos dos veces al año. Adicionalmente, al menos una vez al mes, sesionan los subcomités de Fomento Mipyme y de Emprendimiento e Innovación para evaluar las postulaciones a los diversos instrumentos o programas y elegir a los y las beneficiarias. En dicho ejercicio, en general CORFO y SERCOTEC presentan una preevaluación técnica de cada proyecto, a fin de agilizar el proceso de evaluación.

III. Creación y evolución de los CDPR

Desde la creación de los CDPR en el año 2015, su diseño original dista mucho de la estructura que tienen actualmente. El proceso de implementación ha sido, además, un proceso lleno de aprendizajes.

Cabe resaltar que, si bien los CDPR hacen parte del proceso de descentralización, no eran la principal apuesta del segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), donde la prioridad estaba en la elaboración del modelo de descentralización y una legislación que lo sostuviera, a fin de fortalecer los liderazgos de los Gobiernos Regionales en sus territorios.

En base a esta premisa, en esta sección se abordarán las distintas etapas de la implementación de los CDPR que han sido resaltadas por los y las entrevistadas que han sido parte de la historia y de los ajustes de estos Comités.

A. Una implementación resistida

Al inicio del desarrollo de los CDPR, se pensaba que esta nueva institución debería agrupar en una sola entidad las distintas agencias de fomento productivo que operaban en la región, para tener un órgano regional que implementara, a través de diversos instrumentos de fomento, la estrategia regional de desarrollo (ERD).

Se pretendía partir con CORFO y SERCOTEC para después integrar también a INDAP y SERNATUR. En el camino, sin embargo, las objeciones planteadas por estas últimas dos instituciones desdibujaron la idea de tener un solo ente que integrase a las cuatro agencias. La decisión que finalmente se adoptó consistió en la creación de una entidad en la cual participarían tan sólo CORFO y SERCOTEC.

Un segundo foco de tensión consistió en la gestión del personal. La idea de que los funcionarios de las dos instituciones pudiesen pasar a las dependencias de los gobiernos regionales respectivos encontró muchas resistencias. Los funcionarios temían cambiar de empleador y ver mermadas sus

condiciones laborales, siendo transferidos al gobierno regional que se percibía como un destino inestable, expuesto a fluctuaciones políticas y con menos beneficios laborales.

La fusión de los dos servicios además se dificultó por las diferencias administrativas entre CORFO y SERCOTEC. En efecto, las dos instituciones tienen distinta personería jurídica, siendo la primera de derecho público y la segunda de derecho privado.

La suma de estas dificultades encauzó hacia un camino intermedio que consistió en la conformación de un Comité CORFO cuyo personal serían funcionarios de esta institución asignados en comisión de servicios, mientras que los profesionales de SERCOTEC permanecerían en su institución colaborando externamente.

Esta solución tampoco resultó libre de tensión. En primer lugar, SERCOTEC se encontró en la obligación de ajustar sus procedimientos a los de CORFO, dado que, como se mencionó previamente⁶, el CDPR, en cuanto comité CORFO, opera bajo las normas administrativas de esta entidad. En un primer momento, además no hubo claridad acerca de cómo tenía que producirse este ajuste lo que generó tensiones adicionales. Al respecto, los entrevistados cuentan:

"El gerente general de la época nos informó que iba a haber una fusión entre SERCOTEC y CORFO, y ahí se prendieron todas las alertas de cómo se iba a hacer eso. Después se empezó a ver cómo se iba a aplicar en este comité, cómo se podía fusionar. Eso fue el año 2015, si mal no recuerdo, ahí fue todo este ¿cómo se hace? Que se decía de una manera, después a la semana se decía "no, de esta manera no". La idea era que se conformara este comité y que de SERCOTEC y de CORFO fuéramos como en comisión de servicio, pero nosotros como somos funcionarios de derecho privado, por código del trabajo no existe el poder irnos en comisión de servicio" (Entrevistado SERCOTEC).

"El segundo supuesto, el de poder pasar a un solo esquema unificado administrativo, es un supuesto que subestimaba muchas restricciones. Restricciones de naturaleza legal de las instituciones que son de diferentes culturas organizacionales, de incluso ciertos activos intangibles institucionales como las marcas, el sentir que eso se iba a perder con este comité también fue un tema que generó bastante resistencia al cambio en las instituciones. Indudablemente más en SERCOTEC, esto se veía más todavía directamente intervenido en su lógica de operación regional. Pero también en CORFO, porque implicaba cambios en las lógicas contractuales del personal. Se generó incertidumbre porque estaba ese miedo que ya no se pudiera hablar de empleados "de la CORFO", sino de una entidad filial que sería el comité" (Entrevistado CORFO).

En segundo lugar, SERCOTEC quedó en una posición algo indefinida dado que, por un lado, opera como colaborador de CORFO, en un plan de paridad, mientras que, por otro, está supeditado a las normas de esta institución, actuando casi como si fuera un Agente Operador Intermediario⁷ de la CORFO. Lo anterior determina una ambigüedad que deja mucho espacio a las orientaciones y al estilo de gestión de las personas de CORFO que dirigen los CDPR.

En cuanto a la decisión acerca de las condiciones laborales de los profesionales de las dos instituciones, los entrevistados manifestaron o dieron cuenta de cierta conformidad respecto a la solución adoptada. No obstante, aún existen, especialmente por parte de algunos GORE, posturas que insisten en que el Comité debiera ser liderado por el GORE y no por CORFO y que los funcionarios deberían ser transferidos al GORE.

⁶ Capítulo 2, sección B.

⁷ En Chile se entiende por Agente Operador Intermediario a una entidad (generalmente del sector privado o académico) que apoya a la institución titular de un instrumento de fomento en su gestión.

"Los funcionarios que van a poner en carne esta política y esta estrategia tienen que tener claro que ellos son funcionarios de la región del Biobío o de la región de Araucanía, o de la Metropolitana. Más que de la institucionalidad en la cual tienen su vinculación, ellos son trabajadores de la región, por lo tanto, más que decir, —sabes, los funcionarios de CORFO tienen que venir al gobierno regional—. No, yo diría, a mí me encantaría que ellos fueran funcionarios nuestros ya, para que pongan en operación lo que nosotros queremos como Gobierno Regional, para poner en práctica los instrumentos, la ejecución de las políticas" (Entrevistado DIFOI).

"Otro tema es este tema cultural, los Comités de Desarrollo Productivo todavía no son apropiados por los Gobiernos Regionales. Y eso pasa por una cosa súper simple, o sea no, no es simple, es el hecho de que tanto el nombre como la imagen corporativa, la página web, siguen siendo usados por el nivel central de CORFO y culturalmente el profesional de CORFO siempre va a hablar de CORFO en su discurso" (Entrevistado DIFOI).

En base a estos relatos, se pueden destacar dos tipos de percepciones acerca de la contribución de los CDPR al proceso descentralizador. Por una parte, una perspectiva que valora la regionalización del trabajo de CORFO y SERCOTEC, más allá de la problemática administrativa que paulatinamente ha ido ajustándose. Esta manera de operar permite localizar las discusiones estratégicas sobre desarrollo productivo en las regiones y sacarlas de la capital. Una segunda perspectiva valora los avances en descentralización, pero también es crítica respecto a la estructura administrativa de los Comités, ya que sigue primando el liderazgo de CORFO por sobre SERCOTEC y los GORE. Esta perspectiva crítica la plantean sobre todo los equipos de la DIFOI de las regiones entrevistadas, ya que consideran que, si los CDPR se inscriben en el proceso de descentralización, estos debieran tener por objetivo el traspaso de estas competencias hacia los Gobiernos Regionales para la ejecución del desarrollo productivo en la región.

Por último, lo anterior deja como primer aprendizaje la necesidad de poner atención a las culturas organizacionales y tener una política de gestión del cambio.

"No fue fácil para nosotros en esa época, tuvimos movilizaciones internas, nos tuvimos que comer un paro por todo este tema (...) La experiencia de la implementación del piloto 1.o fue muy resistida y nos enseña de que hay que trabajar muy bien el tema organizacional. Al final del día estas cosas se hacen con personas. No hay ningún recurso más importante que las personas para que esto funcione" (Entrevistado SERCOTEC).

B. Evolución del reglamento

En el primer período de operación el funcionamiento de los CDPR resultó ser incierto, como se aprecia en las distintas entrevistas. Las instrucciones o reglamentos no estaban definidos, por lo que cada región definió cómo iba a proceder, creando reglamentos de sala. Finalmente, luego de un año de funcionamiento se establecieron reglamentos generales, mediante las Resoluciones Afectas No.49, No.50 y No.51. Dichas resoluciones, que fueron elaboradas por CORFO Central, tuvieron distinta recepción por los miembros de los Comités.

"En esa época donde se discutían los procedimientos, hubo además una posición bastante centralista respecto a cómo íbamos a funcionar. El diseño se hizo desde acá, en Santiago, y por lo tanto se generó un diseño estandarizado. De hecho, todos tienen la misma estructura, todos tienen el mismo aparato administrativo, etc." (Entrevistado CORFO).

Desde la región del Biobío en particular, esto se percibió de forma generalizada como un error, porque se desconoció la experiencia previa que estos habían tenido con Innova Biobío⁸, y de la cual hay mucho orgullo en la región. El reglamento impuesto les daba la sensación de un menor margen de maniobra para planificar y tomar decisiones de lo que habían podido experimentar con Innova Biobío. Ahora bien, Innova Biobío también era un Comité CORFO, por lo que también debía responder a un reglamento similar, sin embargo, probablemente su forma de operar era distinta, porque crearon sus propios instrumentos⁹.

C. Transición del intendente al gobernador

Como se precisa en el segundo capítulo de este Informe, los Comités Directivos de los CDPR se componían de 12 consejeros, entre los cuales 3 representantes de los gobiernos regionales reflejados en la figura del Intendente y de miembros de la Unidad de Fomento¹⁰.

Cuando los nuevos Gobernadores Regionales electos reemplazaron a los Intendentes, se tuvo que adecuar el reglamento al nuevo contexto legal. El (o la) Intendente reunía en sí las dos figuras de jefe/a de gobierno regional y de representante del Presidente de la República, mientras que el nuevo marco jurídico consideraba dos cargos distintos: un/a Delegado/a Presidencial, como representante del Presidente y un/a Gobernador/a, como jefe del gobierno regional. El ajuste del reglamento del CDPR que inicialmente CORFO implementó consistió en reemplazar el Intendente por el Delegado Presidencial, lo que contravenía a la lógica de regionalización que había inspirado la creación de los Comités.

Esto generó polémicas y una fuerte reacción de parte de los Gore. En particular, las DIFOI de las tres regiones se organizaron y manifestaron de forma unánime su disconformidad, solicitando la revisión de la cuestionada interpretación jurídica, para exigir su participación vinculante en el comité como representantes del Gore. La presión realizada obtuvo el resultado esperado y en abril del 2022, 9 meses después de que asumieran, los Gobernadores regionales recuperaron estas atribuciones.

"La forma en que se resolvió en el gobierno anterior (Piñera 2) la elección de gobernadores fue manteniendo viva la consulta, polémica, duda, de si quien tenía que presidir esto era el Gobernador o Gobernadora o Delegado, Delegada Presidencial. Cuando la competencia de fomento productivo está explícitamente traspasada a los gobiernos regionales, yo no sé cómo lo hicieron para mantener esa ambigüedad, realmente fue una acrobacia jurídica en mantener esto en duda, así como para retrasar el empoderamiento de los nuevos gobiernos regionales en el tema" (Entrevistado CORFO).

La situación se resolvió formalmente con la emisión de un Oficio de CORFO promulgado en abril del 2022¹¹ para cada Gobernador Regional, en el que se aclara que los representantes del Intendente que componían el Comité deberán reemplazarse por representantes del Gore. Además de reestablecerse el espíritu de regionalización implícito en los CDPR, con este acto, de algún modo, se ha afirmado y ratificado también el liderazgo de los GORE en la conducción de los CDPR.

⁸ El Fondo de Innovación Tecnológica de la Región del Biobío, mejor conocido como Comité Innova Biobío fue un comité de CORFO que asignaba recursos concursables para proyectos de innovación y desarrollo tecnológico a empresas, instituciones y emprendedores de la Región del Biobío. El comité fue gestado en el año 2000 y ejecutado a partir del año 2001 hasta que, en 2015, fue absorbido por el CDPR del Biobío.

⁹ Para más información de Inova Biobío, ver Maggi, 2014.

¹⁰ Antigua estructura encargada del Fomento Regional.

¹¹ A través de un oficio interno de Corfo se solicita la designación de miembros del Consejo Directivo de los CDPR.

IV. Aciertos y límites de los CDPR en el cumplimiento de su misión

Como se mencionó en un comienzo, el análisis de la experiencia de los CDPR consistió en interrogar las personas entrevistadas acerca de la contribución que realizaron los Comités al proceso de descentralización de las competencias en materia de políticas de desarrollo productivo, identificando los aciertos y límites en tres ámbitos específicos, relacionados con su capacidad de operar: i) como un mecanismo administrativo unificado, ii) como instancia de coordinación interinstitucional y iii) como implementador de políticas y programas de desarrollo productivo regional. En esta sección se detallan los principales resultados de esta investigación.

A. Los CDPR como mecanismo de coordinación operativa

Esta primera mirada apunta a examinar los CDPR respecto a su capacidad para mejorar la gestión de los instrumentos y programas de desarrollo productivo administrados por las instituciones que integran el Comité.

Como se mencionó en el comienzo, en este caso la atención se concentra en entender los efectos de una gestión regional unificada de la administración de los instrumentos de fomento delegados a los CDPR: qué dificultades experimentan las dos instituciones para adecuar sus procedimientos a los que adopta el Comité, qué ventajas adquieren por el hecho de trabajar conjuntamente bajo modalidades unificadas de gestión y qué ámbitos de acción quedan por mejorar y cómo lograrlo, entre otros.

Los CDPR comenzaron su funcionamiento con 24 instrumentos¹² que les fueron transferidos por CORFO y SERCOTEC en las regiones de Antofagasta y de Los Ríos, y con 33 instrumentos en la región de Biobío, ya que en esa región recibió además 9 instrumentos que manejaba Innova Biobío. En relación

¹² Los instrumentos son la herramienta que tienen CORFO y SERCOTEC para invertir recursos en los diversos sectores productivos de la región y distribuir recursos en los emprendimientos o en el sector empresarial.

a estos instrumentos, los CDPR deciden qué instrumentos van a utilizar y cómo gestionarlos, definiendo las fechas en que se van a abrir y cerrar los concursos y resolviendo las solicitudes de asignación de recursos. Dicha asignación se basa en una pre-evaluación técnica que realiza la institución responsable del instrumento transferido al Comité. Una vez que el Comité sanciona esta pre-evaluación, se adjudica el financiamiento a los respectivos proyectos, y es cada agencia quien ejecuta de acuerdo con sus formas de operar.

Esta modalidad de operación presenta aciertos y límites que se discuten a continuación.

a) Aciertos: se profundiza la regionalización

Los CDPR han permitido que decisiones relevantes se puedan tomar a nivel regional. En particular, gracias al Comité, se decide regionalmente qué instrumentos o programas son más relevantes y pertinentes para la región —entre los instrumentos transferidos—; donde focalizar los recursos¹³, adecuar el diseño y cómo definir los calendarios de lanzamiento y cierre de los instrumentos.

Esto supone un avance en la toma de decisiones mancomunada para responder a intereses territoriales. El uso de los recursos deja de ser una decisión que toma por separado cada una de las agencias, desde el nivel central.

"Buena iniciativa de descentralización, porque particularmente en nuestra región gran parte de los recursos se resolvía a nivel central y aquí hay un ecosistema interesante en materia de emprendimiento e innovación más que nada ligado al todo al desarrollo que tiene la cadena de la industria de la minería. (...) Entonces yo creo que los Comités de ese punto de vista vienen a hacerse cargo de esa necesidad del territorio de focalizar el uso de los instrumentos públicos en las necesidades de los empresarios locales" (Entrevistado de la Academia).

"El sistema de los comités es algo súper bueno. O sea, el hecho de entregarle a la región la facilidad o en el fondo la decisión respecto de cómo utilizan sus recursos, cómo los focalizan, es algo súper bueno y nosotros lo vimos en el marco de lo que ha sucedido con la pandemia. Nosotros fuimos la primera región que salió con estos instrumentos de apoyo en el marco de la emergencia y salimos muy rápido, pudimos hacerlo porque se definió aquí, en este consejo, que era necesario salir con ese apoyo y se implementó la convocatoria" (Entrevistado CORFO).

Se valora entonces también que el Comité permita ensayar, instalar y dar relevancia al tema de la regionalización, especialmente en CORFO. De algún modo, distintos actores han mencionado que para CORFO el Comité es una posibilidad para descentralizar sus funciones, trabajando además coordinadamente con los Gobiernos Regionales. En este sentido la labor en los CDPR implicaría cambios en la modalidad que CORFO adopta para operar y planificar proyectos, integrando o fortaleciendo su enfoque territorial.

"Descentralizar la CORFO en el Comité tiene que ver con el enfoque territorial, con la importancia que está adquiriendo en la CORFO el fomento territorial" (Entrevistado CORFO).

"Para CORFO creo que sí fue un avance porque nos permite focalizar. Para todos los instrumentos de CORFO siempre ha sido muy pesado administrativamente y con esto ya tenemos un poquito más por ejemplo cambiar ítem eso lo podemos hacer A través del comité" (Entrevistado DIFOI).

¹³ Cabe destacar que, de acuerdo con el artículo 5 de las normas transitorias de la Ley 21.074 y los decretos supremos n. 63, 64 y 65 del mismo año, correspondientes respectivamente a FOSIS, SERCOTEC y CORFO, la primera etapa del proceso de traspaso de competencias consistió en la transferencia de la competencia de focalización (por un conjunto acotado de instrumentos) desde estos organismos nacionales a los Gobiernos Regionales. Esta etapa del proceso terminó el 10 marzo del 2022 (art. cuarto transitorio).

b) Límites: capacidad reducida de disminuir la duplicación de beneficiarios e instrumentos, dificultades para el ajuste de los reglamentos y choques de culturas organizacionales

Si bien los CDPR son un espacio de coordinación, han manifestado ciertas **dificultades para enfrentar y solucionar los problemas de duplicidad en la gestión de los instrumentos**.

En primer lugar, se plantea el tema de la duplicidad en los beneficiarios. Aunque se hace hincapié en que la población objetivo de las dos instituciones no es la misma, ya que los instrumentos aplicados por SERCOTEC están dirigidos a fomentar micro y pequeños emprendimientos, mientras que aquellos de CORFO están orientados a incorporar innovación en empresas con más alto potencial de crecimiento, en la práctica esta distinción no resultaría suficiente para evitar duplicación de usuarios. Al respecto, la contribución del CDPR ha sido parcial. En la operación de los instrumentos transferidos al Comité, cada institución realiza una preevaluación de los instrumentos en la que se identifican los beneficiarios; dicha preevaluación se entrega al Comité que, usualmente, se limita a sancionar la sugerencia de la institución responsable del instrumento. Ni en la preevaluación, ni en las sesiones del Comité se comparan los beneficiarios de CORFO y SERCOTEC. Tan sólo en algunos casos, las bases de los instrumentos contemplan una cláusula de exclusión según la cual una empresa no puede postular simultáneamente a instrumentos similares de las dos instituciones.

"Me parece que no hay cruce de datos entre los instrumentos de CORFO y SERCOTEC. No hay un cruce de datos, ni tampoco veo en las bases de SERCOTEC o en las bases de CORFO, que sea explícito de que no hayan sido beneficiarios de algún instrumento o programa de fomento operado por el gobierno regional de manera externa. Me parece que hubo un programa en que se benefició a goo o más empresarios acá en la región, y lo más probable es que haya habido empresarios que recibieron beneficios por ambos lados. O sea, ahí creo que no hubo una conversación y tampoco un intercambio de base de datos o algo así" (Entrevistado SERCOTEC).

En segundo lugar, algunos entrevistados han revelado que con respecto a ciertos temas podría haber duplicidad en el foco de los instrumentos, es decir que existirían instrumentos de CORFO y SERCOTEC que tienen el mismo objetivo, abordando, como señala el siguiente testimonio, el mismo ámbito de acción.

"En la conversación ha salido que, en las tres regiones, los tres actores CORFO, SERCOTEC y GORE hoy tienen instrumentos sobre la misma cosa, o sea, emprendimiento, por ejemplo. No todas las cosas coinciden, pero, sobre emprendimiento, los tres tienen instrumentos. Y nunca se ha dado una conversación del tipo ¿Qué queremos hacer en la región sobre emprendimiento? ¿Cuál es el aporte que hace el instrumento de CORFO o el de SERCOTEC? o ¿Qué tiene que hacer el Gobierno Regional?" (Entrevistado CORFO).

Por último, se señala otro tipo de duplicidad que genera confusión en los beneficiarios y que varios entrevistados perciben como un elemento que les afecta de manera significativa en el desarrollo de sus funciones. Se trata de la superposición que en ocasiones se genera entre instrumentos que se gestionan y se concursan paralelamente por los CDPR y por los niveles centrales de CORFO o SERCOTEC. Es decir, los mismos instrumentos que se administran localmente, con convocatorias y presupuestos del CDPR se abren paralelamente por concurso a través de convocatorias nacionales, que se hacen en Santiago. Esto crea bastantes dificultades prácticas como establecer fechas y coordinaciones con otros servicios, así como confusión en los beneficiarios y en los funcionarios de la región, que además deben evaluar ambas convocatorias.

"Nosotros recibimos nuestro marco presupuestario a través de la ley de presupuesto, pero siguen existiendo estas convocatorias nacionales para los mismos instrumentos a nivel nacional" (Entrevistado CORFO).

"El hecho de que CORFO o SERCOTEC además de operar los instrumentos que han delegado al comité mantienen su propio instrumento en la región genera confusión entre los empresarios porque muchas veces se confunden, en vez de postular al comité postularon al nivel central, entonces a veces nosotros vemos que esos instrumentos, si bien es cierto que apuntan en alguna dirección que desde el nivel central se prioriza, no están apuntando a la real necesidad del territorio" (Entrevistado de la Academia).

Un segundo punto relevante concierne **las diferencias en los reglamentos y las dificultades para generar los ajustes necesarios** a la armonización de los mismos. En particular, los/as entrevistados/as señalaron, por un lado, la diferencia en el cálculo del porcentaje de contrapartida empresarial¹⁴ y, por otro, las dificultades experimentadas para asimilar, de parte de los C DPR, eventuales ajustes reglamentarios propuestos por el nivel central de la institución responsable del instrumento¹⁵.

Si bien los Comités tienen formalmente la facultad para generar cambios en los instrumentos, la percepción es que el ejercicio práctico de esta atribución ha resultado complejo. Además, se señala repetidamente en las entrevistas que las normas del C DPR contemplan, obligatoriamente, que las modificaciones sean aprobadas por el Vicepresidente Ejecutivo de CORFO, lo cual se percibe (por parte de los consejeros de las demás instituciones) como un requerimiento lento y engorroso que además coarta la facultad de toma de decisiones del Comité¹⁶.

"Nosotros todavía tenemos poca flexibilidad para ir adaptando instrumentos, cuesta que CORFO central vaya soltando los instrumentos para que nosotros lo adaptemos a la realidad regional" (Entrevistado de la Academia).

Por último, cabe destacar las tensiones generadas por **las discrepancias entre las modalidades de gestión administrativas de CORFO y SERCOTEC**. Al ser un Comité CORFO, el C DPR opera con normativa de dicha institución, lo que significa que SERCOTEC tuvo que adaptarse a esta forma de operar que muchas veces choca con su cultura organizacional.

"Cuando ustedes se han entrevistado con aquellos que representan los distintos comités han podido apreciar que el trabajo de los comités no ha sido fácil para SERCOTEC. No ha sido fácil por varias cosas, pero hemos podido sacar adelante el trabajo con mucha voluntad y quizás con algunos momentos mejor o peor, y quizás este es uno de los primeros puntos a atender en los próximos comités. Y lo he podido hacer básicamente a veces por las voluntades de las personas que están ahí" (Entrevistado SERCOTEC).

Un aspecto de este problema concierne los tiempos para la formalización de las decisiones tomadas por el C DPR. Los Comités ratifican sus decisiones mediante oficios o resoluciones. Este procedimiento que contempla varios pasos para la formulación, validación y emisión de la resolución puede tomar entre una y dos semanas. Se trata, para SERCOTEC de un retroceso significativo comparado con los tiempos de puesta en ejecución de sus decisiones que no demoran más de uno o dos días.

"Con el Comité el empresario tiene que mandar una carta o un correo al agente operador, el agente operador tenía que enviar esa solicitud al ejecutivo de fomento de SERCOTEC; el ejecutivo de SERCOTEC tenía que preparar un oficio de respuesta; esos oficios de respuesta los tenía que revisar yo y una vez que yo lo revisaba, tenía que pasárselo a mi director regional para que le ponga la mosca arriba porque tenían que ir todos los vistos buenos de la cadena de responsabilidad de la documentación. Y una vez que estaba ese oficio listo nosotros teníamos que

¹⁴ En SERCOTEC se calcula sobre la base del subsidio que el propio servicio otorga, mientras que CORFO lo estima sobre el valor total de los recursos involucrados en la acción de fomento.

¹⁵ La referencia, en este caso, se relaciona con la decisión de SERCOTEC de reducir a cero el aporte empresarial durante la fase de la recuperación post-pandemia.

¹⁶ Algo similar ocurre con el diseño de nuevos instrumentos. Se volverá sobre este aspecto en la próxima sección.

enviarlo a las oficinas de CORFO, por oficina de partes que nos decían además que teníamos un horario de ingreso. O sea, por estar acá la cuestión sigue funcionando a la pinta de ellos, para hacer ingreso a la correspondencia para que ahí la revise la subdirectora del subcomité correspondiente al proyecto, le dé visto bueno, se lo entregue al director ejecutivo del comité y él ponga la firma final a la carta que salía por correspondencia, por carta certificada, al beneficiario. Entonces pasaban no menos de 15 días, 15 a 20 días porque eso significaba que mis colegas tenían que llegar y de hecho trabajar los sábados y domingo para poder tener la cantidad porque a diferencia de CORFO, SERCOTEC maneja proyectos muy masivos” (Entrevistado 10).

De manera sintética, el cuadro 5 resume los principales aciertos y límites experimentados en los CDPR en este ámbito:

Cuadro 5
Aciertos y límites de los CDPR en cuanto mecanismo administrativo unificado

Aciertos	Límites
Aumenta la capacidad de decisión regional en cuanto a la asignación de recursos entre instrumentos y fechas de lanzamiento y cierre de los instrumentos.	No existe un mecanismo para evitar duplicación de beneficiarios e instrumentos.
Aprendizaje institucional acerca de modalidad de gestión regionalizada.	Los ajustes en el reglamento de los instrumentos requieren el visado del Vicepresidente Ejecutivo de CORFO, lo que es contradictorio con el proceso de regionalización. CORFO y SERCOTEC tienen reglas diferentes. Los tiempos para la emisión de las resoluciones del Comité directivo hacen más lenta la ejecución de sus instrumentos y proyectos.

Fuente: Elaboración propia.

B. Los CDPR como instancia de coordinación interinstitucional

Los CDPR son también una instancia de coordinación multiactor (horizontal) y multinivel (vertical) entre CORFO y SERCOTEC, los Gore, representantes del Ministerio de Economía, del sector privado y académico, que conforman el Consejo Directivo del Comité. Este conjunto de actores puede decidir estratégicamente cómo utilizar un determinado número de herramientas (instrumentos y programas) en aras de fomentar el desarrollo productivo y la innovación en la región.

En relación con este tema, lo que parece importante explorar es la capacidad del Comité para desarrollar hábitos y métodos de trabajo que estimulen a las instituciones que lo integran a adoptar una práctica de diálogo interinstitucional, promover el intercambio de experiencias y fomentar la especialización institucional con el propósito de mejorar la coordinación y generar sinergias entre las actividades impulsadas por los distintos actores.

Con este propósito, el CDPR debería, por un lado, analizar la contribución que realiza cada institución en sus áreas de intervención para identificar su especificidad y, por el otro, evaluar los resultados alcanzados y proponer ajustes en las modalidades de acción que cada entidad adopta. Para que esto ocurra de manera sistemática y no episódica, es clave que los Comité dediquen tiempo y recursos para el diseño y la aplicación de metodologías de evaluación de las acciones impulsadas y para la consolidación de relaciones de confianza entre las instituciones que lo integran.

a) **Aciertos: coordinación interinstitucional en situaciones determinadas**

Es importante destacar que en algunos casos **se logró coordinar las acciones de las instituciones** involucradas en los Comités. Fue el caso por ejemplo de la región de Antofagasta, en donde el GORE permitió ampliar la cobertura con fondos adicionales, una vez que se definió la focalización de recursos y la brecha entre las necesidades regionales y lo que se podía cubrir. En la región del Biobío por su parte,

fue la coordinación institucional también la que permitió que se pudieran adoptar criterios de focalización provinciales para la asignación de recursos.

b) Límites: escasos espacios de interacción, confianza frágil, asimetría en las relaciones CORFO/SERCOTEC y ausencia de análisis de competencia

Las relaciones interinstitucionales ameritan particular atención, ya que son el sustento de los Comités. Según lo señalado en las entrevistas han existido **muy pocos espacios para nutrir estos vínculos, promover el conocimiento recíproco y estimular el intercambio de experiencias**. Destacan algunos episodios positivos que, sin embargo, se atribuyen más a la capacidad de iniciativa y sensibilidad de los líderes de las instituciones locales que a una práctica interinstitucional consolidada. Se observa, por lo demás, que las confianzas institucionales son muy frágiles y que es fundamental consolidarlas.

Una de las causas de las fricciones en las relaciones es la diferencia en las formas de operar de cada institución.

"Yo creo que es bueno que [SERCOTEC] estén, pero creo que no se han logrado lo que se esperaba con ellos. Siento además que hay mucha diferencia en relación a la forma en cómo ellos trabajan" (Entrevistado CORFO).

Las relaciones entre CORFO y SERCOTEC, además, varían entre regiones.

"Con el funcionamiento de SERCOTEC sí, ellos están en el fondo sentados en nuestro consejo directivo. Nosotros tenemos una relación quizás un poco distinta, no todos los comités se relacionan de la misma manera con SERCOTEC. Nosotros tenemos una forma de relación un poco más operativa que estratégica con ellos" (Entrevistado CORFO).

"SERCOTEC por su parte siente que ahora debe pasar por otra estructura para operar con instrumentos con los cuales ya operaba en la región y tenía sus formas de funcionar. Y que, con el Comité, al final se les impone la forma de trabajar de CORFO, así como la marca de esta institución. No hay una horizontalidad de la relación interinstitucional, SERCOTEC se siente mandante de CORFO" (Entrevistado SERCOTEC).

Como se ha mencionado con anterioridad, si bien inicialmente se buscaba crear una instancia paritaria con igual protagonismo de CORFO y SERCOTEC, finalmente los CDPR se constituyeron como Comité de CORFO en los cuales SERCOTEC pasó a desempeñar un rol menos protagónico ya que el liderazgo en la gestión correspondió inevitablemente a CORFO. Esto determinó un cierto desequilibrio en las relaciones entre los actores, lo que determinó modalidades de gobernanza asimétricas con marcadas diferencias entre las tres regiones: en algunas las dos instituciones operan en un plano de colaboración, mientras que en otras SERCOTEC actúa prácticamente como prestador de servicios. En ese contexto, algunos funcionarios de SERCOTEC se sienten mandados por CORFO percibiéndose en una condición de subordinación que dificulta el trabajo en equipo.

"En Antofagasta tenemos una buena experiencia con SERCOTEC. Podríamos tener la misma información sin que ellos [sus trabajadores] sean parte del Comité. En rigor, ¿Cuál es el valor agregado que nosotros hayamos creado 14 instrumentos, tengamos que dar una plata, ¿para que ellos ejecuten finalmente el proyecto? Entonces para ellos no es beneficioso, es burocrático el proceso. En rigor, SERCOTEC podría recibir esa plata directamente y compartir el consejo consultivo con ellos, llevar los proyectos y ellos sacar sus propias actas y resoluciones sin usar nuestro sistema de proyecto. (...) Tenemos que crearles claves, entonces es una burocracia innecesaria" (Entrevistado CORFO).

En algunos casos, se percibe desconfianza entre las dos instituciones, lo que se basaría en juicios y formas paternalistas de trato que desalientan la colaboración. Además, las oportunidades de

conversación que se requieren entre estas instituciones para construir confianzas y un trabajo colaborativo han sido escasas.

"La gente de CORFO dice algo que no debería repetir aquí, pero siempre miraban a SERCOTEC como el hermano menor, enfocado en un segmento de emprendedores y empresarios que son más pequeños, son formales, todo lo que ustedes quieran, pero son más pequeños y la cosa está como para las grandes ligas" (Entrevistado DIFOI).

Un aspecto importante por destacar y varias veces expresado en las entrevistas es que las visiones y relaciones interinstitucionales dependerían mucho de las personas que lideran dichas relaciones.

"Bueno el gobierno anterior por lo que yo conversaba con quien representaba a SERCOTEC en el comité, no daba derechamente mucho espacio. Como se dice ciudadanamente, no "pescaban" a SERCOTEC. Hoy es distinto, hoy día desde la llegada de la nueva administración, nos han invitado a ser parte del comité. Nos han invitado a participar a proponer cosas al comité. Por ejemplo, entre ellas la modificación de los reglamentos. Entonces es una mirada distinta, hoy día nos sentimos partícipes del Comité. Antes éramos como un agente operador del Comité" (Entrevistado SERCOTEC).

Un segundo punto por destacar es que, de acuerdo con las entrevistas, **en ningún momento se hizo un levantamiento de las capacidades y experiencias de las instituciones involucradas** en el CDPR. Este mapeo de competencias permitiría a los distintos actores ir conociendo a los demás integrantes del Comité y facilitaría la coordinación y la división de las tareas.

De manera sintética, el cuadro 6 resume los principales aciertos y límites experimentados en los CDPR en este ámbito:

Cuadro 6
Aciertos y límites de los CDPR en cuanto instancia de coordinación interinstitucional

Aciertos	Límites
En algunos casos, se logró coordinar las acciones de las instituciones.	Ha faltado mapear las competencias de las instituciones involucradas en pos de buscar complementariedad.
	Relaciones basadas en percepciones subjetivas y prejuicios. Insuficientes oportunidades de diálogo interinstitucional.
	Gobernanza influenciada de forma decisiva por los estilos de gestión de las personas que la lideran.
	No se han generado instancias de intercambio y diálogo interinstitucional.

Fuente: Elaboración de los autores.

C. Los CDPR como entidad de coordinación estratégica

Este tercer aspecto apunta a indagar de qué manera el CDPR ha logrado posicionarse como una instancia transdisciplinaria para concretar las orientaciones estratégicas y las políticas de desarrollo productivo formuladas por los GORE respectivos.

Al asumir esta función, los CDPR debieran promover una discusión acerca de cómo los instrumentos existentes permiten alcanzar las prioridades fijadas por el GORE, qué ajustes habría que hacer en ellos para que resulten más efectivos en el logro que este resultado y qué nuevos instrumentos habría que crear para abarcar áreas que los programas existentes no cubren.

a) Aciertos: convenios de colaboración con otras entidades regionales

En el caso de Antofagasta, el CDPR ha utilizado sus atribuciones para firmar **convenios de colaboración con otras entidades regionales**. Se trata de una herramienta interesante, que permite ampliar la cobertura de la actividad de apoyo al desarrollo productivo regional realizada por los CDPR, accediendo a competencias técnicas complementarias a las que poseen las instituciones que los integran, aunque no necesariamente se movilicen por esta vía recursos pecuniarios adicionales. En Antofagasta, por ejemplo, se han firmado convenios de colaboración con el Instituto Nacional de Protección Industrial (INAPI), algunos municipios, la subsecretaría de relaciones internacionales y el Ministerio de Transporte.

"Con INAPI fue bien concreto ellos pudieron contratar un profesional nosotros les otorgamos una oficina en nuestras dependencias. Lo que permitió un aumento en las patentes y subvenciones de marcas por empresas más que en ninguna otra región, después de Santiago. Casi siempre las solicitudes de patentes son de Santiago y particularmente aquí lo hacen las Universidades. Luego con la pandemia, se realizó teletrabajo. Y perdimos ese profesional presencial con INAPI pero lo tenemos en teletrabajo. Otro ejemplo es con el Ministerio de Transporte que teníamos varios estudios técnicos y con su equipo de logística nos ayudaba con la revisión de informe en su revisión técnica y validar la revisión técnica en visión que ellos son los especialistas" (Entrevistado CORFO).

A pesar de lo interesante que puede resultar como instrumento para enriquecer y profundizar la capacidad del Comité para ejecutar las políticas regionales de desarrollo productivo, hasta el momento, hubo un uso muy limitado de los convenios de colaboración.

b) Límites: no hubo discusión sobre la ejecución de las políticas, falta claridad sobre su rol, no hubo intentos para generar nuevos instrumentos, ni para evaluar resultados del funcionamiento del CDPR

De acuerdo con lo documentado en las entrevistas, **ninguno de los tres CDPR ha desarrollado discusiones sistemáticas sobre cómo concretar las políticas de desarrollo productivo** y cómo ajustar las modalidades de trabajo de las distintas instituciones para alcanzar esta meta.

Un elemento que se relaciona con el anterior y que contribuye (al menos parcialmente) a explicarlo, es que pareciera que **no hay claridad de parte del comité ni de sus integrantes de cuál es el rol que le compete realmente al CDPR**. ¿Debe establecer una estrategia de desarrollo productivo? ¿Liderar la implementación de los lineamientos establecidos desde el Gore? ¿Articular a los distintos actores del mundo productivo para una acción concertada entre estos? ¿Se trata simplemente de un proceso de descentralización de CORFO?

"Permanentemente hay una discusión interna entre las personas del comité, ya que hace rato ellos sienten que tienen la obligación del desarrollo de la región y definir estrategias de desarrollo regional. Pero también les hemos dicho que el desarrollo de visión del comité no es el desarrollo de políticas públicas... Es la ejecución de políticas públicas. Por lo que los que están llamados a crear políticas e instrumentos de políticas públicas es el consejo regional CORE y en rigor la división de fomento de industria regional. Y ellos deberían decir cuáles son las directrices que debemos financiar.... No falta plenario donde sale esta discusión. ¿Por qué no diseñamos planes comunales productivos? Y pareciera ser que esa no es nuestra misión... para no confundir los roles, porque como nadie hace diseño estratégico y a veces las visiones se escapan de lo que tenemos... entonces cuesta tener alineamiento con los consejos directivos del comité" (Entrevistado CORFO).

En tercer lugar, y a pesar de que hay conciencia de la atribución que tiene el CDPR para diseñar nuevos instrumentos, ninguno/a de los/as entrevistados/as ha indicado que se hayan hechos **intentos para el desarrollo de nuevos instrumentos de fomento productivo**. Ahora bien, esto no solo se explica por la dificultad práctica de crearlos, sino que hay varios que señalan que con la cantidad y variedad de

instrumentos existentes no se requieren nuevos instrumentos, y que bastaría con la capacidad de modificar los ya existentes.

"No creo que la gran bandera de la descentralización sea crear instrumentos nuevos, y en eso creo que soy más duro que el nivel central. Existen tantos instrumentos, hace poco tuve esta conversación informalmente con el Gobernador, y yo le decía: Dime tu, qué quieres hacer para saber si necesitamos un instrumento nuevo, me gustaría tal cosa, Bueno ahí existe ..., y le di el nombre. Después el otro, y le di el nombre... Lo que debemos hacer es tener una lógica de modificación de instrumentos que sea más interesante. Vamos a tener instrumentos nuevos y lo podemos hacer por reglamento. Pero hoy día, por lo menos la experiencia lo que nos ha mostrado, es que no hemos tenido una brecha que no hemos podido cerrar con los instrumentos que ya tenemos" (Entrevistado CORFO).

Es importante señalar que los GORE también pueden crear instrumentos en el Comité, pero al parecer, lo burocrático del procedimiento ha actuado como disuasor y ha inducido a los GORE a crear estas herramientas fuera de los C DPR.

"Nosotros como división de fomento tenemos la posibilidad de diseñar y ejecutar programas de fomento ¿qué fue lo que hicimos? Diseñamos nuestros propios programas sin tener referencias de un lado o de otro, a lo mejor copiamos algunas cositas, bueno la experiencia te permite hacer eso, pero le dimos un foco y una pertinencia territorial. Vamos a invertir casi el doble de los recursos que tiene el Comité de manera directa, sin pasar por el Comité. Y eso no significa que el Comité no cumpla su función, significa que el trayecto que hay que recorrer para tener un nuevo instrumento a través del Comité es un poco más largo" (Entrevistado DIFOI).

"Cuando era Innova Biobío el comité podía diseñar y proponer nuevos instrumentos. Ahora se puede, pero tiene que pasar por una visación del vicepresidente de CORFO para poder tener el visto bueno" (Entrevistado CORFO).

Este escenario pone en relieve dos explicaciones del porque no se crean nuevos instrumentos. Por un lado, se aclara que no hay creación de instrumentos por una decisión estratégica, ya que se estaría más bien priorizando la mejora y profundización de los instrumentos ya existentes, estimándose que no sería necesario crear instrumentos nuevos. Por otro lado, se argumenta que la limitación para crear nuevos instrumentos está determinada por la alta carga burocrática asociada con este proceso, lo cual prácticamente anula la posibilidad de innovar, dado que eventuales nuevos instrumentos deberían ser validados por el nivel central.

Ahora bien, varias regiones han hecho modificaciones de los instrumentos transferidos para focalizar recursos en territorios o sectores productivos atendiendo a sus necesidades. Por ejemplo, en la región de Los Ríos se logró focalizar recursos de forma regional, distribuyendo los recursos de determinados instrumentos en las 12 comunas que componen la región, mejorando la distribución regional. En Antofagasta también lograron promover ciertos concursos de forma provincial y comunal, a fin de asegurar una mejor distribución de los recursos. Se trata de experiencias que comprueban la posibilidad y capacidad de los Comités de gestionar con un enfoque territorial los instrumentos que les han sido traspasados.

Al parecer, los instrumentos podrían modificarse siempre y cuando las modificaciones no alteren los procesos de postulación y evaluación de estos, pero no hay total claridad de qué tipo de modificación requeriría de la firma del vicepresidente de CORFO y cuál no, situación que muchas veces complejiza los procesos. En este punto, hay algunos actores que además de esgrimir procedimientos administrativos largos, poco claros y engorroso, sostienen que la posibilidad de ajustar instrumentos va a depender de si esto se alinea o no con las orientaciones estratégicas de CORFO, por lo que no sería tan real que el Comité dispone realmente de esta capacidad.

"Si bien la ley otorga la capacidad de modificar los instrumentos, CORFO no. Al final vas a llegar y te van a decir no, no los puedes modificar ¿Por qué? Porque la forma de funcionamiento de ellos está enfocada en ventas, porque culturalmente está enfocado en venta. ¿Cómo puedo hacer un cambio en eso? Insisto, CORFO se va a basar en su práctica habitual, que es venta, y nosotros como región no queremos venta. Entonces la pregunta es ¿CORFO me va a ayudar a que haga el cambio del instrumento, independiente que sea a través del Comité, o me va a poner barreras para que cambiemos el instrumento? La impresión que yo tengo es lo segundo, que me pone barreras para cambiar ese instrumento porque su estructura está dada" (Entrevistado DIFOI).

Por último, es importante relevar la **inexistencia de evaluaciones de resultados e impactos** de los instrumentos del Comité. Hasta la fecha, de hecho, hubo únicamente evaluaciones generales de gestión. Si bien es cierto que la falta de tiempo es uno de los principales justificantes para ello, la realidad es que faltó priorizar dichas evaluaciones en las ejecuciones de los Comités. Una vez al año CORFO y SERCOTEC presentan datos generales sobre el número de proyectos levantados y ejecutados en una sesión ampliada del Comité; sin embargo, esto no representa para los y las consejeras una evaluación estratégica de los instrumentos que manejan y que les permita tener una mirada crítica sobre su quehacer.

"El Comité no tiene a una persona que entienda de evaluaciones, de resultados, ni siquiera de impacto. Y los consejeros regionales nos preguntan ¿Qué pasó con los proyectos de las empresas que beneficiamos el año pasado? Entonces vemos si se creó o no se creó, pero la evaluación de resultados e impacto no la hacemos y deberíamos ver el desempeño de programas estatales" (Entrevistado CORFO).

"El Comité en unas primeras instancias nos acompañaba, si teníamos la instancia de evaluación pedíamos si es que podían venir personas de comité y algunas veces asistían. Eso fue quizás el primer año, pero después no. Siempre SERCOTEC evalúa sus programas, CORFO evalúa sus programas y presentamos al Comité el resultado de esa evaluación, donde nosotros recomendamos la aprobación o no de alguna iniciativa por tales consideraciones" (Entrevistado SERCOTEC).

"Nos falta todavía tener herramientas de diagnóstico del impacto que ha ido teniendo el comité con el uso de los instrumentos, de tal forma de poder tener una evaluación si el trabajo de focalización que hemos hecho, las prioridades que hemos establecido en los procesos de planificación han tenido resultados" (Entrevistado de la Academia).

De manera sintética, el cuadro 7 resume los principales aciertos y límites experimentados en los CDPR en este ámbito:

Cuadro 7
Aciertos y límites de los CDPR en cuanto mecanismo implementador de políticas

Aciertos	Límites
En Antofagasta se generaron convenios de colaboración con entidades regionales.	Poco debate acerca de qué pueden o tienen que hacer las distintas instituciones a partir de las prioridades de la Estrategia Regional de Desarrollo.
Mediante la coordinación interinstitucional se logró garantizar la cobertura de los instrumentos delegados al CDPR en las municipalidades o territorios de las regiones.	Los ajustes de los instrumentos fueron por motivos más administrativos que estratégicos. No se han generado nuevos instrumentos.
	Poca claridad entre el rol estratégico de los GORE en definir la Política de Desarrollo Productiva Regional y la forma en la que los CDPR la están implementando. Hace falta evaluar los resultados o impactos de las acciones desarrolladas.

Fuente: Elaboración de los autores.

V. Similitudes y diferencias entre los CDPR regionales

Si bien los CDPR 1.o. tienen un diseño común, se observa que, en su operación, cada experiencia regional tiene sus particularidades. En este apartado, se analizan las características que distinguen a los comités según los límites y aciertos en el cumplimiento de su función. Se observa que las diferencias regionales están vinculadas principalmente a la trayectoria del desarrollo productivo en cada región, así como al peso institucional de las agencias, su presencia regional y la forma en que estas se articulan en los CDPR. Además, se observa que estas características favorecen o limitan el desarrollo y consolidación de los CDPR como un actor legitimado por el ecosistema productivo del territorio. Así, como estos aspectos han variado de una región a otra, unos comités han evolucionado mejor que otros.

La experiencia piloto da cuenta que el CDPR de Los Ríos destaca por haber sido la de un comité que se conformó en una región nueva, con una fuerte narrativa identitaria en torno al territorio que se antepuso a las diferencias institucionales en la articulación interinstitucional. El CDPR de Antofagasta por su parte, presenta avances significativos, pero aún no consolida una identidad propia en la región. Finalmente, el CDPR de Biobío es el comité que más dificultades ha enfrentado, principalmente porque la absorción de Innova Biobío es percibida por los funcionarios como un retroceso para la coordinación de actores en el desarrollo productivo de la región. Las tres experiencias son enriquecedoras en aprendizaje y evolucionan a diferentes ritmos.

"O sea, si uno lo pudiera decir en términos generales, obviamente que la experiencia no tan lograda ha sido Biobío, la experiencia mejor lograda sin duda es la de Los Ríos, y la experiencia con dificultades, pero con un tremendo pro, es Antofagasta" (Entrevistado CORFO).

A. CDPR como mecanismo de coordinación operativa

Esta sección hace referencia a la capacidad que tienen los comités de mejorar la gestión de los instrumentos traspasados.

Dentro de los avances más importantes destaca el hecho de que los comités lograron absorber y hacer propios los instrumentos traspasados. Tanto el Comité del Biobío como el de Antofagasta han manifestado haber aprendido más acerca del funcionamiento de los instrumentos de CORFO y SERCOTEC. En el Biobío incluso se está analizando la pertinencia de los instrumentos transferidos.

"La conversación que ha tenido el comité y en la cual yo he sido parte es de reflexionar respecto de la pertinencia de los instrumentos que hoy día tenemos. Es hacer un doble clic de que si vamos a seguir operando lo mismo que ya llevamos hace siete años atrás o seis años atrás. Es eso lo que necesitan los emprendedores y los empresarios de la región. Son instrumentos que están actualizados a lo que hoy es la realidad de la micro y pequeña empresa" (Entrevistado SERCOTEC).

Por su parte, el comité de Los Ríos logró flexibilizar algunos procedimientos de ejecución de los instrumentos, ajustando el reglamento y destrabando limitaciones burocráticas.

Otro de los aciertos que ha marcado diferencia entre los comités es que los equipos de Antofagasta y Los Ríos no tenían comités precedentes como era el caso en el Biobío, por lo que los equipos vieron y usaron el comité como una instancia que permitía adaptar los instrumentos al contexto regional, consolidando la propia labor del comité. De hecho, en el comité de Antofagasta, manteniendo los reglamentos, lograron *adaptar*³⁷ a la realidad regional ciertos instrumentos.

Como fortaleza diferenciadora de los tres comités, el de Los Ríos, al ser una región nueva, ha contado con una visión predominante de región y ha logrado enfrentar los cambios de otra manera.

"Hay comités que son más proactivos y por lo tanto han asumido propiamente tal en su rol en la región y se empoderan de este mecanismo, más allá de que si es bueno o malo y tratan de sacarle el mejor partido. Prueba de ello es el comité de Los Ríos que incluso crea su propia institucionalidad, sus propios reglamentos para tratar de hacer mucho más operativo lo que en este caso el comité le permite. Hay muy buena relación, el gobierno regional entiende que esto es importante, concurre con muy buena voluntad, pone muchos recursos al interior del comité. Ahí se cree en el comité. Esto no es lo mismo en Biobío" (Entrevistado SERCOTEC).

Otro avance para destacar es que SERCOTEC evalúa positivamente la disponibilidad de más recursos para ampliar la cobertura de los instrumentos.

"Yo creo que [algo positivo] es la oportunidad de poder disponer de recursos adicionales para cubrir demandas insatisfechas que tiene SERCOTEC en sus programas" (Entrevistado SERCOTEC).

En cuanto a los límites más importantes, destaca que incluso cuando hubo adaptaciones regionales a procesos como los vinculados a la ejecución de instrumentos, otros no pudieron tener esta misma suerte. Por ejemplo, los reglamentos de los CDPR no se adecuaron a las trayectorias previas de las regiones, ni hubo diferencias que se adaptaran a las realidades de los territorios. En el comité de Antofagasta, se intentó crear manuales y reglamentos de funcionamiento para la región, pero finalmente prevalecieron las indicaciones desde Santiago.

³⁷ Los entrevistados se refieren a este proceso como adaptación o flexibilización de los instrumentos a la realidad regional. Ambos conceptos dan cuenta de la adecuación de medidas pensadas a escala nacional a las necesidades de cada región.

"No diseñaron reglamentos distintos en ese tiempo ni para Antofagasta ni para Los Ríos. Los tres reglamentos fueron iguales, no hubo diferencias. Yo creo que ahí hubo un error porque se debió reconocer la experiencia que Biobío tenía" (Entrevistado CORFO).

En particular, en el caso de Concepción, los entrevistados notaron que la modalidad de trabajo basada en fondo concursable (actualmente vigente en el CDPR) reduce el contacto directo y la capacidad de retroalimentación entre entidad de fomento y empresarios, respecto a lo que ocurre cuando se les atiende por ventanilla abierta.

Adicionalmente, en los tres comités se percibe que los procesos operativos son lentos porque se requieren aprobaciones de CORFO Central. Finalmente, otra limitante en común que tienen los comités es que existe duplicidad en los instrumentos. Es decir, manejan instrumentos que a veces se ofertan también a nivel nacional. Por lo que en la misma región aparece un instrumento con el mismo nombre, pero con distintas fechas de adjudicación, a veces con distintas modalidades de evaluación u otro.

"Pero ese es el gran problema que tiene esto, que siguen existiendo instrumentos que bajan en forma independiente tanto por SERCOTEC como por CORFO y además están los instrumentos del comité que son matriz CORFO y matriz SERCOTEC. No sé si me explico. Al final tenemos replicados instrumentos y ahí se empiezas a generar esos problemas" (Entrevistado SERCOTEC).

El cuadro 8 muestra aciertos y límites que presentan los tres comités como mecanismo administrativo unificado en detalle.

Cuadro 8
Aciertos y límites de los comités como mecanismo administrativo unificado

Región	Aciertos	Límites
CDPR Biobío	<p>CORFO y SERCOTEC han logrado mayor comprensión de los respectivos procedimientos operativos.</p> <p>SERCOTEC ve como positivo disponer de recursos económicos adicionales para ampliar la cobertura de instrumentos.</p> <p>Se está realizando reflexión acerca de la pertinencia de los instrumentos.</p>	<p>No hay diferencias en los reglamentos a pesar de que Biobío contaba con la experiencia de Innova Biobío.</p> <p>Se percibe que la modalidad de trabajo de Innova Biobío mediante ventanilla abierta era más dúctil y les permitía dar más seguimiento a los usuarios. Ahora trabajan por fondos concursables que limitan las posibilidades de interacción con el entorno productivo.</p> <p>En términos operativos, los procesos son más lentos con el CDPR que cuando operaban como Innova Biobío. Antes no se requería del visto bueno del vicepresidente de CORFO.</p> <p>Falta claridad de los procedimientos necesarios para hacer ajustes a los instrumentos y adecuarlos a la realidad regional.</p> <p>No se han creado instrumentos nuevos ni focalizados.</p> <p>No se han tomado en cuenta las capacidades y experiencia del capital humano preexistente en el Biobío para delegar ciertas funciones en la región.</p> <p>Duplicidad de los instrumentos.</p>
CDPR Los Ríos	<p>Se lograron flexibilizar procedimientos aprovechando que el reglamento era muy amplio.</p> <p>Representantes de SERCOTEC regional lograron derecho al voto en el consejo directivo del comité.</p> <p>Han contado con capacidades profesionales adecuadas y una visión de región más consolidada.</p>	<p>Procesos lentos de ejecución de instrumentos porque las decisiones requieren de múltiples aprobaciones.</p> <p>Duplicidad de instrumentos.</p> <p>Se requiere más recursos humanos para la gestión de los instrumentos (contrataron honorarios para sobrellevar la carga de trabajo, pero piden reforzar esto).</p>

Región	Aciertos	Límites
CDPR Los Ríos	La región es nueva, por lo que los equipos también son nuevos y tienen mayor voluntad de trabajar conjuntamente. Los cambios son enfrentados de otra manera.	En ocasiones, no se cumple con el quórum para sancionar los proyectos porque los representantes de los distintos niveles no están. Por lo que se prefiere que los representantes sean regionales. Hace falta mayor equilibrio entre representantes del sector privado y el sector público.
CDPR Antofagasta	Hay más opciones en el año para que un beneficiario pueda acceder a un programa debido a que la modalidad de convocatoria se parece a una ventanilla abierta. CORFO y SERCOTEC han logrado tener más conocimiento de los instrumentos respectivos. Han logrado adaptar a la realidad regional algunos instrumentos. Logran cubrir más territorio y por lo tanto llegar a personas que antes no podían ser beneficiadas.	Se intentó crear manuales y reglamentos de funcionamiento para la región, pero luego se crearon desde Santiago los reglamentos iguales para las tres regiones sin consultar a SERCOTEC Antofagasta. Tiempos lentos para emitir resoluciones con el Comité, lo que ralentiza la ejecución de los instrumentos, sobre todo porque el Comité sesiona muy poco y hay una burocracia innecesaria para ejecución de presupuesto. Falta más personal o capacitaciones para hacer control de gestión, sobre todo de los presupuestos. Al cubrir más territorio, hay más procesos y recursos que gestionar. Falta que los integrantes del comité tengan acceso a la información de las sesiones (nivel de aprobación, de rechazo, evaluaciones, actas, etc.). Se requiere mayor sistematización tecnológica que agilice procesos de sistematización y permita revisar cruces de beneficiarios para evitar duplicidades.

Fuente: Elaboración de los autores.

B. CDPR como instancia de coordinación interinstitucional

Este acápite hace referencia a cómo los comités logran potenciar la coordinación entre los servicios, y generar un diálogo para la definición de planes.

Nuevamente, el comité de Los Ríos sobresale al superar las diferencias que existían entre CORFO y SERCOTEC, logrando una buena coordinación entre ambas entidades y consolidando su institucionalidad regional. El comité de Los Ríos también ha logrado establecer buenas relaciones con la DIFOI y otras entidades de la región en la coordinación del desarrollo productivo.

A pesar de que en el comité del Biobío las relaciones interinstitucionales eran más complejas, se logró avanzar en diálogos que permitieron que el CDPR respondiera de forma rápida con instrumentos acordes para enfrentar la crisis de la pandemia y con la última administración han logrado mayor coordinación.

Por su parte, en Antofagasta aún se reconocen los instrumentos como pertenecientes a SERCOTEC o CORFO, y no como instrumentos propios del CDPR regional.

Todos los comités concuerdan en que faltó claridad de cómo funcionaría una entidad nueva y fusionada, además de que hubo choques de cultura organizacional entre los funcionarios de CORFO y SERCOTEC.

El cuadro 9 resume los aciertos y límites de los comités como instancia de coordinación interinstitucional.

Cuadro 9
Aciertos y límites como instancia de coordinación interinstitucional

Región	Aciertos	Límites
CDPR Biobío	<p>En el contexto de la pandemia, CORFO logró coordinarse con SERCOTEC para apoyar a empresarios de diferentes rangos.</p> <p>Con el último cambio de administración gubernamental se ha integrado mejor SERCOTEC al CDPR. En 2022, se logró que la representación de SERCOTEC en el consejo directivo del Biobío sea regional.</p>	<p>Hay pocos incentivos para coordinarse debido a la centralización de CORFO. Las propuestas de nuevos instrumentos y/o ajustes deben pasar por el visto bueno del Vicepresidente Ejecutivo de CORFO.</p> <p>Faltó darle claridad al rol e identidad de la fusión de estas tres entidades (CORFO, SERCOTEC e Innova Biobío).</p> <p>Hizo falta coordinación previa a la creación del CDPR para definir prioridades y funciones de las entidades en el CDPR.</p> <p>Hay mucha individualización de las entidades. Cada una sigue con su propia institucionalidad en lugar de crear una sola identidad para promover el fomento productivo.</p>
CDPR Los Ríos	<p>A pesar del temor de que la DIFOI absorbiera al comité, la relación con dicha entidad es buena.</p> <p>Se considera que existe una buena coordinación entre CORFO y SERCOTEC.</p> <p>Han logrado coordinarse bien y superar las desconfianzas iniciales. Esto les ha permitido alcanzar un reconocimiento como Fomento Los Ríos, más allá de CORFO y SERCOTEC. Por lo tanto, se consolidan como una nueva institucionalidad en la región.</p> <p>Hacen reuniones informales con frecuencia con los DIFOI, la Corporación de Desarrollo y director ejecutivo del comité para discutir temas de alineamientos, espacios claves de discusión que facilitan el funcionamiento del Comité.</p> <p>Han logrado juntar a diferentes entes que están interesados en promover el Fomento Productivo en la región como la Red de Consejo Municipal.</p>	<p>Inicialmente faltó conocimiento de cómo debía funcionar el comité con nuevas instituciones por ser una experiencia nueva.</p> <p>Diferencias en formas de trabajar y cultura organizacional entre entidades (SERCOTEC y CORFO). Partió con desconfianzas de capacidades y procedimientos.</p> <p>No hubo espacios entre CORFO y SERCOTEC para conocer los instrumentos absorbidos por los comités.</p>
CDPR Antofagasta	<p>Cuando surgen consultas específicas de la población, se coordinan y hacen derivaciones a otras entidades, como a Sercotec, Indap o Minagri.</p>	<p>Existe un choque de cultura organizacional.</p> <p>Falta conocimiento del Comité en la región. Los instrumentos aún siguen reconociéndose como pertenecientes a SERCOTEC y CORFO por separado.</p> <p>Había una mirada inicial de trabajo conjunto entre SERCOTEC y CORFO que no se mantuvo y desde SERCOTEC se sienten más como operadores que como miembros del Comité.</p> <p>Se presentó lucha de poder porque los recursos están centralizados por el Comité y en ocasiones SERCOTEC necesita disponer de estos y no es posible ejecutarlos con la rapidez que lo hacía antes.</p>

Fuente: Elaboración de los autores.

C. CDPR como entidad de coordinación estratégica

En esta sección se comentan los aciertos y límites de los comités como instancias de implementación de orientaciones estratégicas de políticas y programas de desarrollo productivo regional.

En este aspecto, el comité de Antofagasta tuvo grandes avances: se lograron promover concursos provinciales y comunales aumentando la cobertura de los programas, han diversificado los servicios que ofrecen a la ciudadanía y se han fortalecido capacidades regionales al trabajar con las universidades y han firmado convenios con otras entidades regionales.

"Entonces claro el comité nos ha obligado a dialogar con otras instituciones si tú tienes presupuesto para financiar tus proyectos no tienes que pedir permiso... Entonces ahora, en estrechez del gasto público, tenemos casi la obligación de ir a buscar recursos al Gobierno Regional y generar convenios. Algo que hemos conseguido como comité regional es que tenemos casi 20 convenios y para algunos de esos proyectos nos coordinamos según los proyectos" (Entrevistado CORFO).

Por su parte, en el Comité de Los Ríos y el del Biobío lograron focalizar recursos en ciertos instrumentos y en comunas más pequeñas, siendo este, y la gestión regional de los recursos para el desarrollo productivo, uno de los principales avances que se ha logrado con la conformación de los C DPR.

"El comité de desarrollo productivo no es en realidad un traspaso de competencias porque lo único que te permite es focalizar" (Entrevistado DIFOI).

"La llegada del comité y la posibilidad de focalizar territorial y temáticamente algunas cuestiones hizo que, por ejemplo, nosotros creamos la fórmula de focalizar territorialmente en convocatorias distintas: una para las capitales provinciales y otra distinta para las otras comunas" (Entrevistado CORFO).

Por otro lado, el principal límite de los tres comités es que faltan espacios para definir prioridades en políticas o programas a implementar, así como para la planificación estratégica de los instrumentos que se están usando. Esto refiere en gran medida a la falta de instancias estratégicas para reflexionar y articular decisiones que involucren a los múltiples actores que participan del desarrollo productivo. La mayor parte del tiempo, el comité sesiona por comisiones que evalúan proyectos, lo cual no permite desarrollar una mirada más amplia sobre las prioridades de la región.

"Estamos viendo por ejemplo que hay comunas que requieren mucho el desarrollo del emprendimiento, pero apuntado en la obtención de la resolución sanitaria. Hay ahí un cuello de botella. Pero ese análisis no lo hacemos en el comité, por lo tanto, estos instrumentos masivos también deben tener una orientación estratégica" (Entrevistado SERCOTEC).

También, otra limitante compartida por los tres comités es que ninguno realiza evaluaciones de los programas que ejecuta, lo que limita la capacidad de desarrollar una mirada crítica respecto a la gestión de estos instrumentos, así como el proceso de aprendizaje y retroalimentación para los miembros del consejo directivo y, en general, de los funcionarios sobre la evolución del desarrollo productivo.

En el cuadro 10 se describen los aciertos y límites de los comités como implementadores de políticas y programas de desarrollo productivo regional.

Cuadro 10
Aciertos y límites de los comités como implementadores de políticas y programas de desarrollo productivo regional

Región	Aciertos	Límites
CDPR Biobío	La posibilidad de decisión de cómo focalizar los recursos para el desarrollo productivo a nivel de región es un hecho valorado muy positivamente. Para el caso del Biobío se añadió un instrumento (el de Fortalecimiento gremial y cooperativo) a aquellos cuya competencia de focalización ya había sido traspasada a los GORE por decreto.	Hay fondos del nivel central que se ejecutan por los CDPR, pero al mismo tiempo una parte de ellos se sigue ejecutando y administrando desde el nivel central. Esta duplicidad hace que una parte de estos fondos no se ajustan a la realidad de la zona. Falta una mirada y una propuesta de planificación estratégica de los instrumentos. Falta diversificar proyectos de emprendimiento para ampliar la cobertura de beneficiarios a nivel regional. Actualmente, se percibe que el Comité, en la definición de sus políticas, depende de CORFO nacional, mientras que debería basarse en los lineamientos establecidos por el GORE. Por ejemplo, se indica que la modalidad de clasificación de los emprendedores (basada en sus ventas) o los rubros priorizados corresponden a decisiones de CORFO, las que no dialogan necesariamente con los intereses de las instituciones regionales.

Región	Aciertos	Límites
CDPR Biobío		<p>Los operadores trabajan políticas enfocadas en la capital regional y se descuida el resto del territorio.</p> <p>Ha habido pocas evaluaciones de impacto de programas y políticas.</p> <p>La DIFOI no se siente como un aliado estratégico del Comité para aplicar políticas regionales.</p>
CDPR Los Ríos	<p>Lograron focalizar territorialmente recursos en 12 comunas de la región (no sólo las comunas más grandes) lo que aseguró una mejora en la distribución regional de los recursos.</p>	<p>Falta claridad en quién define prioridades regionales en temas de desarrollo productivo entre el GORE y los CDPR. El comité debería ser un espacio para definir dichas prioridades o implementarlas, pero en la práctica no es así.</p> <p>Faltan análisis estratégicos del diseño de los instrumentos, así como procesos de evaluación de estos. El comité no usa los instrumentos transferidos para atender a las necesidades estratégicas de la región.</p>
CDPR Antofagasta	<p>El Gobierno regional aportó recursos económicos para complementar los fondos disponibles. Para orientar esta decisión, la DIFOI pidió a SERCOTEC información acerca de cuáles eran los instrumentos con mayor demanda que no podían ser cubiertos con los recursos del Servicio.</p> <p>Se ha logrado mejorar la distribución regional del financiamiento promoviendo concursos provinciales y comunales, no sólo regionales, para favorecer a otras comunas y no sólo a la capital regional mejor.</p> <p>Han logrado diversificar los servicios que pueden ofrecer a la ciudadanía con relación al desarrollo productivo gracias a convenios que han firmado con INAPI y el Ministerio de Transporte.</p> <p>Se han generado capacidades regionales al promover que empresas o redes que apliquen a la ventanilla trabajen con entidades locales como las universidades.</p> <p>Se han firmado convenios de colaboración con otras entidades regionales.</p>	<p>Actores sienten que las sesiones del Consejo se limitan a sancionar programas e instrumentos, descuidando espacios de discusión estratégica.</p> <p>Falta claridad y definición del alcance del Comité en su papel como ejecutor de políticas públicas, para no confundir el rol del Comité con el rol que tienen los CORE y las DIFOI, por ejemplo.</p> <p>No se ha invertido lo suficiente en capacitar y alinear al consejo directivo con un solo objetivo.</p> <p>Algunos de los entrevistados perciben un compromiso insuficiente de parte de las autoridades regionales en los que respecta a su participación en los comités.</p> <p>Faltan evaluaciones de los programas, porque los consejeros preguntan por los resultados y no se cuenta con datos sobre esto a la fecha.</p>

Fuente: Elaboración de los autores.

VI. Actor regional con autonomía de decisión

El Comité de Desarrollo Productivo Regional busca posicionarse como un actor público-privado a nivel regional, capaz de promover el desarrollo económico y productivo y el fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas, en coherencia con los lineamientos de estrategia y política productiva dictados por el Gore.

Para entender los avances en este aspecto, en este capítulo se retoman las relaciones interinstitucionales como modelo de gobernanza del área productiva impulsado por los Comités y se exploran los logros en cuanto a la capacidad de tomar decisiones de forma autónoma y consolidar su imagen e identidad regional.

En principio se mencionan los principales aciertos que han tenido los Comités, para luego destacar los límites en este tema.

a) **Aciertos: gobernanza multiactor y multinivel; mecanismos regionalizados de selección de los consejeros y procedimiento de selección del director ejecutivo**

Como se ha mencionado previamente, los Comités se han consolidado como entidades que tienen la capacidad de focalizar los recursos en los instrumentos que mejor se adaptan a las necesidades de la región.

La **composición de su principal instancia de decisión, el comité directivo**, refleja claramente el liderazgo de los actores regionales, combinando distintas miradas y enfoques del desarrollo productivo en la región, con un explícito reconocimiento del liderazgo de los GORE respectivos.

"En el consejo están sentados los actores que intervienen o de alguna manera, participan en el ecosistema regional. Tienes al gobierno regional que hoy día es un actor relevante clave; tienes a las universidades; tienes sentado también a los empresarios, que también te van dando feedback de si esto realmente está de alguna manera respondiendo a una necesidad que tienen ellos" (Entrevistado CORFO).

Se trata por lo tanto de una gobernanza compartida entre diversos agentes de las regiones, que hacen parte de la fuerza productiva de la región, o que pueden potenciarla, como la academia. Asimismo, en el Comité se reúnen representantes de entidades que operan en dos niveles distintos: el regional y el nacional.

Algunos de los entrevistados enfatizan que la participación de las autoridades regionales (de la DIFOI y de los CORE) es importante para que el Comité tenga mayor peso y legitimación en los territorios. Por otro lado, la participación de los representantes de las autoridades nacionales (CORFO, SERCOTEC y MINECON) crea un canal de comunicación que es clave para potenciar la coordinación multinivel y, por esta vía, garantizar la coherencia entre las acciones desarrolladas regionalmente y las políticas nacionales. Por último, la participación de representantes regionales de algunos gremios y de la academia, posibilita la diversificación del perfil y de las competencias de los consejeros, garantizando miradas y posiciones políticas diferentes. Se trata por lo tanto de un equipo diverso, que busca dar respuesta a las necesidades productivas de la región.

Otro tema interesante por abordar es **la forma en que se eligen y se renuevan los consejeros** del Comité. Al respecto, las entrevistas permiten observar que entre regiones hay diferencias en la metodología de selección de consejeros que provienen de la academia y del sector privado, en algunas de ellas van cambiando con los ciclos políticos, mientras que en otras dan cuenta de bastante inamovilidad. En la región de los Ríos, por ejemplo, cada 4 años se ratifica la participación de estos actores, con 2 representantes de 2 sectores políticos diferentes en los gremios, y uno solo del mundo académico. Al contrario, en la región de Antofagasta, el representante de la Academia fue elegido cuando se creó el Comité y no se ha vuelto a evaluar la representación de este cargo, lo que ha generado cuestionamientos en otros actores.

"Cuando nacen estos cargos hay una terna de algunos actores regionales que propone la gente de CORFO o el mismo gobierno regional al CORE, y va una terna de actores y ellos son quienes priorizaron y determinaron quién quedaba en la categoría de titular y quienes como suplentes" (Entrevistado de la Academia).

"Mantener una sola casa de estudio en un Comité que igual decide mucha plata, debiéramos democratizarlo un poquito más. Pero eso ha faltado, debiéramos pedir a lo menos que estén representadas las universidades más grandes de la región, o que se vaya viendo una titularidad más rotativa entre ellos para no ir generando acaparamiento de información y acaparamiento de algunos recursos" (Entrevistado DIFOI).

Por último, es interesante señalar cómo se ha determinado **quién asume la dirección ejecutiva** del Comité. Al respecto hay una percepción positiva relacionada con el hecho de que por primera vez se realizó un concurso público de CORFO para la selección del/la profesional que ocupe este cargo. En este proceso, CORFO define la terna final y el comité directivo de los CDPR selecciona al candidato que le parece más adecuado para desempeñar la función, dado el contexto regional en que se va a desenvolver. En efecto, si bien contractualmente depende de CORFO, ya no se determina por nombramiento, como se hacía anteriormente con acuerdo con la Intendencia, ni se define por un concurso interno de la institución líder.

b) Límites: percepción de autonomía reducida, asimetría de información e insuficiente estabilidad de los comités directivos

Un primer problema consiste en la **percepción bastante generalizada entre los integrantes del Consejo de la poca autonomía regional** en la toma de decisiones, producto en buena medida de la forma de operación de los CDPR que, por ser comité CORFO, operan según las normas administrativas vigentes en la Corporación.

"Hay temas operativos que están hoy día súper controlados y eso hace que para los comités sea difícil en el fondo avanzar. Todo el control finalmente hoy día es el nivel central de CORFO. O sea, todo lo que hacemos pasa de alguna u otra manera, tiene que pasar por el nivel central. Entonces eso hace que los procesos sean más lentos, sean menos eficientes" (Entrevistado CORFO).

De este modo los Comités tienen una estructura de gobernanza muy dependiente de CORFO nacional. Este modelo, si bien aumenta la posibilidad decisional de las regiones y de los diversos actores, condiciona esta capacidad a un procedimiento administrativo definido por CORFO, reduciendo el incentivo del Comité a actuar autónomamente.

"La realidad nos muestra que los comités, si bien nos permiten generar estructuras más autónomas de gestión, tienen atribuciones delegadas, siguen siendo atribuciones de la CORFO y siguen dependiendo como estructura de representación legal de la CORFO. Los contratos los firma el vicepresidente de CORFO. El director ejecutivo del Comité sigue siendo una persona administrativamente dependiente de CORFO y en una lógica de pensar en servicios regionales, probablemente el comité CORFO no es el punto de llegada (...) Se propone que los CDPR 1.o. son una estructura intermedia en el proceso de descentralización del desarrollo productivo, en que cada vez los gobiernos vayan haciendo una práctica mayor, hasta que puedan lograr tener mayores atribuciones" (Entrevistado CORFO).

Esto determina poca autonomía de las regiones para tomar decisiones en temas sensibles como, por ejemplo, la gestión de sus páginas web.

*"La **página web del comité** es administrada por el nivel central de CORFO, entonces, cada vez que nosotros abrimos una convocatoria tenemos que solicitar al nivel central que suba el tema, que lo publique y todo. Y si llegamos a hacer alguna modificación de lo que tenemos publicado en la página, tenemos que pedirles a ellos que nos borren desde el nivel central el tema. Y nos pasó el otro día, teníamos una convocatoria y se cayó la página a las 6 de la tarde, yo llamando a Santiago, en Santiago ya nadie me respondía. Ese tipo de cosas que son súper de funcionamiento interno y que en el fondo yo entiendo, hay regiones en donde las capacidades todavía no están. Pero aquí la situación es distinta, la mayoría de la gente lleva seis años trabajando con esta figura de comité y las capacidades ya están instaladas"* (Entrevistado CORFO).

Un segundo límite importante es la **asimetría de información que existe entre los actores que componen el Comité**, lo que genera mucha frustración y brechas de percepción en cuanto a las funciones que cada representante cumple en el Comité, así como las expectativas que se tienen del mismo. Las asimetrías de información se relacionan especialmente con dos temas centrales: i) la naturaleza del Comité y ii) las expectativas de alcance de los mismos.

En cuanto al primer punto, CORFO Central tiene claridad de que los CDPR son Comités CORFO y por lo mismo, deben operar con las reglas instauradas por dicha institución, rigen bajo dichas normativas. El problema se produce en la medida en que para el resto de los actores del Comité este tema, al parecer, no es claro ni evidente. Es decir, las críticas que se hacen por ejemplo sobre la necesidad de visado del Vicepresidente de CORFO Nacional, o respecto a quien maneja la página web de los CDPR, dan cuenta del desconocimiento en la manera de operar de CORFO y sobre quien reposan las responsabilidades administrativas de la institución, que no pueden ser delegadas.

Por otro lado, también existen diferentes percepciones en cuanto al rol que desempeñan los CDPR en el proceso de descentralización que vive Chile, pues el nivel central de CORFO y SERCOTEC coinciden en que estos son un mecanismo transitorio hacia la descentralización. Sin embargo, no todos los actores ven a los CDPR de la misma forma, y por lo tanto también tienen otras expectativas del

Comité, lo que genera tensiones y fricciones entre los consejeros. En este sentido, es urgente socializar el rol y la naturaleza del Comité para que se pueda definir con mayor claridad las capacidades y el rol que pueden y deben desempeñar estos los Comités.

Otra debilidad concierne la **fragilidad de la identidad de los CDPR**. El Comité es un espacio de articulación entre diversos actores que por el momento no ha logrado aún desarrollar una identidad propia y en el cual cada actor sigue sosteniendo la identidad de su institución de procedencia.

"Eso fue un gran cambio para ellos, pero culturalmente ellos siguen siendo la gente de CORFO, corfina y la gente de SERCOTEC, de SERCOTEC. Yo te diría que no se ha instalado la cultura del Comité Regional de Desarrollo Productivo" (Entrevistado DIFOI).

Algunos, si bien manifiestan conformidad con la solución adoptada, enfatizan la necesidad de que los y las funcionarias de CORFO se desmarquen de su institución, para poder instalar la marca del Comité en las regiones y así también visibilizar más a los actores propios de los comités.

"Nos ha costado hasta el día de hoy poder sacar la marca de los funcionarios de CORFO y SERCOTEC, ha costado mucho que se instale el comité como tal, y eso genera confusión en los empresarios que postulan, en los beneficios porque a veces uno los escucha hablar de CORFO, pero no hablan del Comité, y eso tiene que ver también con que muchas veces seguimos viendo difusión de SERCOTEC, difusión de CORFO como tales en la región, pero no del Comité" (Entrevistado de la Academia).

Un elemento que se ha señalado entre las causas de la relativa debilidad de los CDPR es que **los GORE y las DIFOI son bastante recientes**, poseen equipos reducidos y aún no han logrado afirmarse institucionalmente como entidades líderes del proceso de desarrollo productivo regional. Se señala en efecto que en los propios GORE no existe real claridad sobre a qué División le compete liderar estos procesos, si a la División de Fomento e Industrias (DIFOI), o a la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADER) ya que sus atribuciones se solapan, lo que tampoco facilita el liderazgo.

"También está el tema al interior del gobierno Regional de una fuerte presión entre el jefe de la división de planificación y los jefes de acción documentación. Hay que recordar que los jefes de planificación también eran nuevos, y por ende les costó a ellos tener un protagonismo con las otras divisiones anteriores al gobierno regional. Yo sé que por esto hubo pugnas" (Entrevistado DIFOI).

"En algunas regiones, no pocas, el DIFOI aún no está fuerte, no está con musculatura. En algunas regiones hasta hace pocos meses cambiaron DIFOI. Entonces, poner a un DIFOI en estas materias, en esta etapa, es un poco complejo. Yo creo que tienen que ser parte y tenemos que ayudar a fortalecer esa institucionalidad en el gobierno regional" (Entrevistado SERCOTEC).

Siempre con referencia a la conformación y funcionamiento del órgano de decisión, cabe destacar una objeción planteada por SERCOTEC. En la actualidad, dicha institución, en dos de las tres regiones, es **representada en los CDPR por un funcionario del nivel nacional**, no regional. Sus representantes regionales no tienen derecho a voto, lo que ha sido criticado por diferentes profesionales de las oficinas regionales del Servicio. La justificación aducida es que el director regional de SERCOTEC, habiendo participado en el diseño de los programas que el CDPR evalúa, si ejerciera derecho de voto, sería juez y parte de los mismos. Sin embargo, el testimonio recogido en una de las dos regiones mencionadas indicaría que la realidad es distinta:

"En el caso de SERCOTEC, el director regional jamás interviene en las elecciones [de los instrumentos], jamás. Porque este tema está tan desarrollado que las convocatorias, las etapas que hay y el agente operador es tal que no permite que nadie manipule nada. Entonces

aquí lo que pasa es que nadie ha querido entender o querer saber cuál es nuestro procedimiento en estas cosas” (Entrevistado SERCOTEC).

Por su parte, en la entrevista a los funcionarios de la tercera región se indica que sí se logró integrar a los directores regionales de SERCOTEC y uniformar el trato de las dos instituciones, CORFO y SERCOTEC.

“A nosotros nos parecía extraña esa figura, que sean dos personas del nivel central que tengan que venir a votar proyectos regionales para empezar, y que el director regional no tuviera derecho a voto, y que en el reglamento se establezca que SERCOTEC actúa como invitado permanente. Entonces por qué vengo como invitado, si ni siquiera puedo votar por los proyectos que se van a presentar, pero sí lo puede hacer alguien del nivel central, que no tiene conocimiento de la realidad regional y que por más estudios que tenga, no va a tener la sensibilidad que se requiere para algunos criterios que tienen que ver con la posibilidad de potenciar o enriquecer más un proyecto. Entonces, nosotros de alguna manera hicimos ver eso al nivel central y el nivel central decidió que los representantes iban a ser: el director regional de SERCOTEC y quien lo subroga, que en el caso nuestro es la figura del coordinador de planificación y operaciones. Y desde ahí, dejaron de existir los colegas del nivel central y seguimos asistiendo nosotros, pero con derecho a voto. No me acuerdo si fue en el 2016 o principios del 2017. Lo que ocurrió fue que nosotros después, de acá votábamos, y votábamos por nuestros propios proyectos. Es evidente que vamos a votar favorablemente si van recomendados para aprobación o si lo recomendamos para rechazo, evidentemente nuestro voto es negativo. Por lo tanto, eso nunca fue un problema y nosotros siempre hemos tenido aquí en Los Ríos el derecho a voto. Entonces nosotros podemos votar por los proyectos de la CORFO y también podemos votar por nuestros propios proyectos” (Entrevistado SERCOTEC).

Por último, es importante mencionar que varias entrevistas señalan en la **falta de continuidad** de los consejeros un elemento de debilidad del CDPR. Cada 4 años se renuevan los representantes del sector público y en varios casos, los representantes del sector privado y académico también. Esto genera una discontinuidad en las relaciones, un quiebre en la base de confianza y una pérdida de memoria histórica y de los aprendizajes que se deberían ir acumulando, los que se reconstituyen con dificultad. Cada cierto tiempo, por lo tanto, se tiene que comenzar un nuevo el proceso de aprendizajes de los actores y de entender la lógica del trabajo de la institución, lo que hace más lento los procesos y dificulta el trabajo a largo plazo.

“Cada cuatro años, evidentemente como en todos los gobiernos, cambia el comité sustancialmente. ¿Qué nos pasó en nuestra región? Estamos hablando de colectivos que van a cambiar y por lo tanto todos los aprendizajes que se hicieron y ahí yo creo, es una opinión muy personal, yo creo que ahí lo que hay que fortalecer justamente son la mantención de los equipos técnicos. Y esos equipos todavía son débiles del punto de vista de especialistas en determinadas áreas. Nos ha costado trabajar a pesar de un trabajo que hemos hecho, en ponernos al nivel que teníamos antes del nuevo consejo” (Entrevistado CORFO).

“Los Comités deben tener la capacidad de proyectar sus respectivas regiones en el largo plazo, no puede ser que sean personas que están adscritas por un periodo de cuatro años, porque el primer año va a ser de instalación, el segundo y tercer año van a ser seguramente de irse empoderando y cuando empiecen realmente a dar resultados va a venir el cambio administración, y va a venir un cambio completo de las personas del sector público que conforman este tipo de instancias. Una cosa que no es menor en el caso de nuestra región es que las personas que estamos sentados en esta mesa que somos los únicos del sector privado, respondemos a las designaciones que hacen las bancadas de gobierno o de oposición según sea el caso” (Entrevistado de los gremios).

"Yo creo que un obstáculo, que es natural que se haya dado por la rotación que tienen algunos cargos en lo público, para nosotros de lo que hemos tenido más estabilidad. Eso ha sido a veces un problema, hoy día van cambiando un poco también las prioridades, cada gobierno trae sus prioridades, su agenda y las trata de llevar al Comité" (Entrevistado de la Academia).

Los entrevistados de algunas regiones sugirieron la constitución de equipos técnicos en las DIFOI para que el conocimiento que se vaya adquiriendo en los CDPR no se pierda con los cambios gubernamentales, y para que esta institución también adquiriera competencias técnicas que le permitan jugar un rol más protagónico respecto al Comité.

"Los cargos de DIFOI son cargos políticos, por lo tanto, uno se puede ir cualquier día, puede cambiar el gobernador, o uno mismo se va a otras tareas. Entonces, si quiero que el conocimiento acumulado se quede, necesito sí o sí que al menos los funcionarios se hayan empapado y que quieran adoptar al comité de desarrollo productivo como propio" (Entrevistado DIFOI).

Estas decisiones de representatividad que se han incluido en el reglamento del Comité dan cuenta de que, si bien los CDPR se establecen desde una voluntad de ser partes de un proceso de regionalización, también mantienen prácticas muy centralizadas de las que a veces pareciera incluso no ser tan conscientes, dificultando una real autonomía para la toma de decisiones desde el territorio en temas productivos.

VII. Síntesis de los principales resultados de las entrevistas

- Desde su creación, los CDPR han tenido aciertos y límites en el cumplimiento de los roles que deberían asumir. Esto forma parte del proceso mismo de descentralización, que se entiende como un proceso de largo plazo, marcado por episodios de avances y retrocesos. En este documento, los CDPR se interpretan como mecanismo administrativo unificado, como instancia de coordinación interinstitucional y como implementador de políticas y programas de desarrollo productivo regional.
- Como mecanismo administrativo unificado los CDPR destacan porque han logrado regionalizar la capacidad de decisión en temas clave como, por ejemplo, la asignación de recursos entre los instrumentos, la selección de las distintas iniciativas y los calendarios de lanzamientos y cierre de los proyectos, reemplazando en esto las instancias nacionales tradicionalmente encargadas de estas decisiones. Además, han contribuido a generar un importante proceso de aprendizaje institucional acerca de cómo puede realizarse esta gestión colectiva y regional de las medidas de DP. Entre las debilidades, se detectó la ausencia de mecanismos efectivos para limitar la duplicación de beneficiarios o instrumentos. Al mismo tiempo, los ajustes en los reglamentos de los instrumentos tienen que hacerse en el respecto de la normativa de CORFO lo cual contempla la aprobación del vicepresidente ejecutivo de esta institución. En general, este procedimiento administrativo es percibido como engorroso y lento e incluso contradictorio con el proceso de regionalización.
- En cuanto a la coordinación interinstitucional, si bien se ha logrado mejorar la capacidad de acción mancomunada de las instituciones involucradas en los Comités, los CDPR no han evaluado las competencias específicas de éstas, ni tampoco han logrado evaluar los resultados o impactos de las acciones desarrolladas por los comités. Esto ha limitado la capacidad de diseño y mejora de gestión de los programas.

- Al analizar los CDPR en tanto implementadores de políticas y programas de desarrollo productivo regional, se observa que falta claridad acerca de qué tienen o pueden hacer las instituciones a partir de las prioridades de la Estrategia Regional de Desarrollo. Además, no se han generado instrumentos nuevos y los ajustes que se han hecho responden a razones administrativas más que estratégicas. Por último, en lo que respecta al rol de los CDPR está poco clara la distinción y/o el límite entre el rol de los GORE en la elaboración de la Política de Desarrollo Productivo Regional y la implementación que realizan los CDPR de ésta.
- En relación con la gobernanza regional, los comités han logrado focalizar los recursos en los instrumentos que mejor se adaptan a las necesidades de la región. Asimismo, su composición se basa en una diversidad de actores que representan las distintas esferas de la sociedad regional y el liderazgo se ha ido afirmando en las manos de los GORE. No obstante, aún hay temas pendientes. Por ejemplo, todavía hay procedimientos centralizados de autorización para el diseño de nuevos instrumentos y para la página web de los CDPR. La limitante más importante es que aún no se consolida una apropiación del concepto de CDPR como órgano de la región y siguen predominando las culturas organizacionales de cada institución independiente. También existe una percepción de autonomía reducida, asimetría de información e insuficiente estabilidad de los comités directivos.
- Los distintos actores señalan que faltan instancias de diálogo para construir una cultura organizacional que genere puentes entre las distintas instituciones que le dan vida al CDPR. Esta cultura es necesaria para generar confianzas y con ello sinergias en el trabajo colectivo al cual está mandatado este espacio.
- El liderazgo administrativo que hoy posee CORFO en los CDPR implica que el Comité debe asumir formas de funcionamiento que se perciben como coerciones de autonomía por sus miembros y falta de voluntad de la institución, dando cuenta de un desconocimiento de lo que implica en términos prácticos y legales ser un comité CORFO. Así, a partir de la opinión de los entrevistados, se observa que una mejor colaboración y coordinación interinstitucional de los comités depende de la capacidad de clarificar los roles de las distintas instituciones que participan y los procedimientos administrativos a los cuales el CDPR está sujeto.
- A pesar de llevar algunos años operando, aún no existe claridad en el Comité y sus integrantes sobre cuál es el rol específico que le compete al Comité en la región. ¿Debe establecer una estrategia de desarrollo productivo? ¿Contribuir a implementar los lineamientos establecidos por el GORE? ¿Articular a los distintos actores del mundo productivo para una acción concertada entre estos? ¿Se trata simplemente de un proceso de descentralización de CORFO? Estas preguntas las generan muchas veces los propios entrevistados, por lo que resulta relevante que estas se resuelvan en la proyección de un CDPR futuro.
- Cabe señalar que al hablar de descentralización muchas veces se hace énfasis en que este proceso no puede ser entendido solamente desde una perspectiva nacional, sino que la descentralización se debe hacer paralelamente al interior de las mismas regiones para evitar que a nivel regionales se reproduzcan dinámicas centralizadoras en las ciudades capitales. De no ser así, el proceso en sí no va a funcionar.
- Las tres experiencias piloto regionales son enriquecedoras en aprendizajes y evolucionan a diferentes ritmos. Este material, visto en su diversidad, es una buena fuente de información para extraer recomendaciones para el futuro de los comités y para la implementación y la operación de los CDPR 2.0. Las principales recomendaciones al respecto se sintetizan en la próxima sección.

VIII. Recomendaciones para el diseño y la operación de los CDPR 2.0 y reflexiones para la articulación regional de los actores productivos

El análisis de los CDPR pilotos que están operando desde el 2015 en 3 regiones de Chile (Antofagasta, Biobío y Los Ríos), permite formular recomendaciones acerca del diseño y la operación de los CDPR 2.0 que, en 2023, se van a instalar en 4 nuevas regiones, y que, probablemente, se sigan desplegando en otras regiones del país con posterioridad. Más en general, la sistematización de la experiencia de estos tres Comités proporciona elementos e indicaciones importantes acerca de la reorganización de las políticas de desarrollo productivo (DP) que se está produciendo en el país por impulso de la reforma del Estado que otorga un nuevo protagonismo a los gobiernos regionales en esta materia.

Las propuestas que se formulan a continuación se basan en los resultados de las entrevistas y en el análisis de la realidad institucional realizada por los autores. Estos, por lo tanto, son responsables del siguiente contenido, no los funcionarios que han participado en el estudio.

En este marco, una primera afirmación que constituye una premisa importante para un correcto entendimiento del conjunto de propuestas que se presenta en el resto de esta sección (y que, por cierto, debería ser debatida junto con aquellas) es que la generación de una nueva institucionalidad regional de desarrollo productivo no puede lograr la luz si su conformación no ocurre de manera simultánea y coherente con un proceso de reorganización de las modalidades de operación de los organismos nacionales. Este proceso tiene que basarse en una estrategia nacional de desarrollo productivo que fije metas alrededor de las cuales potenciar la coordinación interinstitucional y multinivel, y requiere que se fortalezcan las estrategias regionales de desarrollo para que a nivel intermedio también existan indicaciones claras que orienten la actividad conjunta de las instituciones regionales.

La reorganización de las instituciones nacionales implica, por un lado, una discusión acerca de los roles imprescindibles que éstas deben seguir desempeñando (y cuáles no) y, por otro, una revisión de su forma de operación predominante. En particular, del concepto de "instrumento de fomento" debería

ser repensado, superando las rigideces que imposibilitan una gestión flexible que se ajuste a las distintas realidades regionales.

Es importante incluir en esta reflexión a CORFO, porque las transformaciones en su rol van a generar una redefinición de su identidad y de su relación con las regiones y su despliegue a nivel nacional. Un proceso de descentralización que entrega mayores competencias y capacidades a los gobiernos regionales debe incluir necesariamente a su anverso, es decir, la institución desde la cual provienen estas funciones, porque estas instituciones de carácter nacional deben recalibrar sus objetivos en relación con las regiones. Por lo tanto, este mismo proceso de diálogo debiese incluir a otras instituciones de fomento productivo, partiendo por las más grandes, como SENCE, SERCOTEC e INDAP. Al respecto cabe un llamado de atención: un proceso de regionalización de las competencias hoy concentradas en las instituciones nacionales que determine un desmembramiento de las entidades nacionales sería un juego a suma negativa, aunque se incrementen las capacidades de los gobiernos regionales. Este proceso de transformación tiene que impulsar una transformación de las instituciones nacionales, preservando su patrimonio de conocimientos, credibilidad y experiencia que debería renovarse y enriquecerse (no fragmentarse y dispersarse) en el ejercicio de las nuevas funciones de desarrollo productivo.

Una segunda premisa que aclara el enfoque adoptado en la investigación y que en esta sección final se profundiza, se relaciona con lo que se indicaba en el comienzo de esta sección, es decir, que el esfuerzo analítico realizado se basa en una interpretación determinada (y no necesariamente compartida por todos) del rol de los CDPR. Estos han sido considerados como una etapa intermedia hacia la creación de una nueva institución que garantice el protagonismo de los Gobiernos Regionales en un nuevo modelo de gobernanza multinivel para el desarrollo productivo, en concordancia con lo acordado entre el actual gobierno y las Asociación de Gobernadores en el encuentro de agosto del 2022. Desde este punto de vista, los Comités han sido medidos, evaluando su contribución al desarrollo de la capacidad de coordinación entre los actores regionales del DP. A estos efectos, se han identificado tres funciones, denominadas: coordinación operativa, coordinación interinstitucional y coordinación estratégica. Estos últimos dos puntos, en particular, interrogan los CDPR sobre su capacidad de operar como punta de lanza o abre-pista en el proceso de construcción de esa institución regional de desarrollo productivo.

Para aclarar este enfoque interpretativo, es útil hacer explícita la visión de los autores de este documento acerca de la división de roles y funciones entre los distintos actores que participan en los procesos de desarrollo productivo, aclarando el rol que puede desempeñar el CDPR en cada uno de ellos.

En primer lugar, se propone una distinción entre tres funciones clave: formulación de la estrategia y la(s) política(s) de desarrollo productivo, su implementación y su ejecución. La **formulación de la estrategia** corresponde por ley al gobierno regional. La capacidad de una estrategia de sintonizarse con la identidad y la historia regional, de cohesionar la comunidad, promoviendo la convergencia de esfuerzos y recursos locales y, al mismo tiempo, innovar su patrimonio de conocimientos y tradiciones. Esto depende en gran medida de que haya sido construida y validada por los principales actores del territorio. Este proceso es (o debería ser) liderado por las divisiones del GORE, principalmente DIPLADER y DIFOI. Las instituciones de desarrollo productivo (indudablemente CORFO y SERCOTEC, pero también las que actualmente no participan en los CDPR, como INDAP, SENCE, FOSIS, entre otras) y los representantes del sector privado y la academia pueden apoyar técnicamente en la formulación de la estrategia y testear su factibilidad económica y tecnológica a la luz de los conocimientos específicos de los sectores involucrados.

Las señales clave que la estrategia (y sus políticas) tiene que transmitir (reflejando intereses y sensibilidades de la comunidad en su conjunto) son, principalmente, una imagen del tipo de desarrollo productivo deseado para la región, las prioridades que ordenan la acción y la identificación de los ámbitos en los cuales concentrar los esfuerzos conjuntos para alcanzarlas. Con relación a esta tarea, el rol del CDPR no es central, pero tampoco irrelevante. En particular, su aporte puede resultar importante dependiendo del grado de detalle con que se hayan formulados la estrategia y las políticas de desarrollo

productivo. En la medida en que los lineamientos propuestos resulten amplios o genéricos, el CDPR podría estar llamado a precisar las líneas de acción para definir la modalidad de concreción de las acciones (planes y programas) de apoyo.

La **implementación** de estas medidas es, posiblemente, la función central que debería desempeñar el órgano regional de desarrollo productivo. Lo medular de este proceso consiste en comparar las metas y líneas de acción fijadas por las estrategia y políticas regionales con las capacidades y recursos disponibles. Para lograr estas metas, el GORE debería convocar a todas las entidades que en la región trabajan en desarrollo productivo para promover una acción coordinada y para estimular la complementación de experiencias y conocimientos. Es parte esencial de este proceso la revisión de los instrumentos disponibles, su ajuste y el diseño de instrumentos nuevos¹⁸. Esta acción debería ser liderada por la DIFOI, pero requiere de las competencias técnica de las distintas entidades de desarrollo productivo que operan en la región. Y el nivel de eficacia que alcance depende en gran medida de que se logre un alto grado de coordinación en la acción.

La dimensión participativa que ofrece el CDPR en cuanto instancia de encuentro y coordinación interinstitucional lo configura como un sujeto adecuado para realizar esta tarea. Su principal límite consiste en que su composición actual no contempla la participación de otros organismos importantes que actúan en las regiones (INDAP, SENCE, etc.). No obstante, si se aprovechan adecuadamente sus atribuciones y características operativas, puede permitir que un conjunto muy significativo de actores clave del desarrollo productivo regional experimenten y aprendan en la práctica a trabajar coordinadamente hacia la concreción de estrategia y políticas regionales de DP. Además, se podría aprovechar la facultad que posee el Gobernador de convocar a los distintos servicios público para ampliar el espectro de entidades involucradas en esta discusión a aquellas que aún no están formalmente integradas en el CDPR.

En cuanto a la ejecución de los programas de apoyo al desarrollo productivo, dos son los aspectos al parecer más relevantes: por un lado, garantizar una gestión transparente y eficiente de los recursos y, por otro, impulsar mecanismos que permitan maximizar el esfuerzo conjunto de las instituciones, minimizando duplicaciones y superposiciones. En estos ámbitos, el CDPR (y más adelante el órgano regional que se defina para impulsar los programas de desarrollo productivo regional) debería desempeñar una función de supervisión, por lo que corresponde a la gestión de los recursos, y una función activa de construcción de bases de datos e información compartida, en cuanto a la realización de acciones conjuntas, como se verá más adelante.

Teniendo en consideración este enfoque analítico, se han formulado 15 propuestas prácticas que apunta a mejorar el funcionamiento de los CDPR y a potenciar su capacidad en cuanto instancia de construcción de un órgano colegiado de coordinación multinivel para el desarrollo producto. Dichas propuestas han sido organizadas en 5 bloques. Cuatro de ellos corresponden a los que se utilizaron en el texto para sintetizar los resultados de las entrevistas: coordinación operativa, coordinación interinstitucional, coordinación estratégica y fortalecimiento de la regionalización. El quinto, sobre reforzamiento de los CDPR, es una sección adicional que se considera transversales a las anteriores.

1. Coordinación operativa

a) Crear o consolidar bases de datos sobre beneficiarios y de información sobre instrumentos y programas

Dentro de los principales límites que se encontró en los Comités, está la duplicidad de instrumentos y beneficiarios. Para resolver este tema se recomienda, en primer lugar, la adopción de

¹⁸ En este punto, es necesario destacar una reflexión que apareció en la discusión con los entrevistados, la que refiere a que la creación de nuevos instrumentos no es de por sí un "éxito descentralizador". Ahora bien, la posibilidad de desarrollar un proceso en el que se identifican temas nuevos relevantes para la región, se construye un instrumento y se lleva a su ejecución, en general es bien evaluado porque en ese proceso se cristalizan las capacidades y autonomías de las regiones.

dos instrumentos complementarios de gestión: la ficha única para el registro de las empresas que se benefician de programas o instrumentos de CORFO y SERCOTEC, y una base de datos con la información así generada sobre las empresas beneficiarias. La ficha única debería registrar la información esencial de los beneficiarios (principalmente un código identificativo único, como el RUT y datos sobre rubro y tamaño) y de los programas o instrumentos en los cuales ha participado. Cada ficha individual debería ser actualizada periódicamente por la entidad encargada de la ejecución de la iniciativa, pero, a lo menos, en el momento del cierre de la iniciativa de fomento o, de ser el caso, del retiro de la empresa. Mediante el uso de tecnologías digitales, se puede conseguir que el llenado de las fichas alimente de forma inmediata la base de datos que, por lo tanto, estará en condición de indicar, en tiempo real, la cobertura alcanzada por las distintas instituciones de apoyo y por los distintos programas y el número y nombre de los programas que en el momento del registro resulten activos.

En segundo lugar, después de una revisión de la cartera de programas e instrumentos vigentes y de un atento análisis de sus características se sugiere la creación de un sitio regional en el que se describan y comparen todos los programas e instrumentos disponibles. Esta información debería ser de uso público, abierto y comparable entre las regiones. Puede ser un instrumento complementario para la difusión entre las empresas de la información sobre los programas vigentes, pero, sobre todo, debería ser concebida como un mapa de la oferta regional en desarrollo productivo para facilitar la coordinación entre las distintas instituciones de apoyo.

b) Modificar la lógica de los instrumentos de fomento

Como fue mencionado en el texto, la rigidez de los instrumentos dificulta su adaptación a las especificidades de las distintas regiones. Esta rigidez se debe principalmente a que la facultad de decisión sobre cambios es atribuida a las oficinas nacionales de la institución titular del instrumento y que el reglamento que establece la modalidad de operación fija límites absolutos para la elegibilidad de las actividades financiables (por ejemplo: el porcentaje mínimo de contribución empresarial o el número mínimo de empresas que tienen que participar en una actividad colectiva). En este marco, cualquier cambio que los actores regionales quieran introducir obliga a emprender un procedimiento administrativo largo que culmina con el visto bueno del Vicepresidente Ejecutivo de CORFO.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que una adecuada gestión de un instrumento de apoyo al DP que opere en todo el territorio nacional requiere de un cierto grado de coherencia entre las actividades que se implementan en las regiones. Mantener reglas comunes permite el seguimiento y la comparación entre las acciones de fomento que se financian en las distintas regiones mediante los instrumentos de apoyo.

Para garantizar esta coherencia y, al mismo tiempo, introducir un grado de flexibilidad que permita adaptar los instrumentos sin tener que emprender procedimientos engorrosos se podría modificar los reglamentos de los instrumentos, reemplazando los valores absolutos por franjas de valores (entre X y J) y delegando las decisiones de ajuste de un amplio conjunto de temas a las oficinas regionales de la institución encargada. Entre otros, se podrían considerar: el cofinanciamiento, el número de participantes en acciones colectivas, los ítems de gastos, el cronograma de acción.

Por último, para evitar las dificultades de gestión que han evidenciado varios de los entrevistados, es aconsejable evitar que una misma institución licite al mismo tiempo un determinado instrumento a través del Comité y mediante un llamado nacional, especialmente si estos dos formatos consideran criterios distintos de operación.

2. Coordinación interinstitucional

El Comité es un espacio de coordinación entre organizaciones con distintas culturas organizacionales. Por ello, es vital que existan espacios de diálogo e intercambio de experiencia entre las distintas entidades que lo conforman, en aras de promover el diálogo y la acción colectiva. Si bien es evidente que cada CDPR tendrá que definir tiempos y modalidades para llevar a cabo estos diálogos, se sugiere

establecer formalmente herramientas e instancias de trabajo que faciliten estos procesos. Entre ellos, pueden considerarse los siguientes:

a) Explicitar características y principios operativos de los CDPR

Esto significa, en primer lugar, tomar acto de los límites operativos y las rigideces insoslayables que el Comité experimenta por ser jurídicamente un "Comité CORFO". Aclarar estos vínculos administrativos y tomar acto de los márgenes de maniobra que tiene cada integrante puede ayudar a despejar el camino hacia una más franca colaboración. En este marco, puede ser útil reconocer formalmente que en temas administrativos prima la norma de la Corporación de Fomento que responde administrativamente de los recursos administrados por el Comité y que en temas técnicos CORFO y SERCOTEC operan en plano de paridad por lo que concierne la evaluación y aprobación de los programas e instrumentos de DP.

b) Mapear las competencias de las distintas instituciones que conforman el CDPR

El ejercicio puede ser estructurado en mapas identificando competencias sectoriales y funcionales, contactos y experiencias de trabajo en los distintos territorios de la región, áreas de intervención consolidadas y más incipientes y procedimientos operativos. La elaboración de estos mapas ayuda a los integrantes del Comité a tomar conciencia de los ámbitos cubiertos por la oferta regionales, de eventuales áreas desatendidas (con referencia especialmente a las metas, propósitos o necesidades identificadas por la Estrategia Regional de Desarrollo, ERD) y de posibles duplicaciones. La presentación de estos mapas puede configurarse como un momento de encuentro que periódicamente el CDPR organiza con el propósito explícito de que se socialice el patrimonio de conocimientos y experiencias de las distintas instituciones y se estimule el conocimiento recíproco.

c) Formalizar ámbitos de especialización

Sobre la base de los mapas descritos anteriormente (y siempre teniendo presente los lineamientos definidos por la ERD) para mejorar la coordinación, puede resultar útil explicitar ámbitos de especialización de cada institución²⁹ en términos sectoriales, geográficos o funcionales.

3. Coordinación estratégica

a) Promover una reflexión estratégica sobre la implementación de las políticas regionales de DP

Una de las funciones que un órgano colegial como el CDPR puede desempeñar con cierta eficacia gracias a la multiplicidad de conocimientos y experiencias que puede movilizar entre sus integrantes, es, como se ha mencionado en el texto, un análisis de las fortalezas y debilidad de la oferta regional de apoyo al DP, partiendo de las líneas y metas fijadas por la ERD.

En términos prácticos, esta reflexión consiste en realizar dos análisis: el primero apunta a verificar que herramientas existen a nivel regional para alcanzar las metas fijadas en la ERD, qué instrumentos o programas hay que corregir y cómo; y que nuevo instrumento o programa habría que crear y liderado por quién. Al respecto, las entrevistas sugieren que haya una amplia área de mejoras, como, por ejemplo, superposiciones y vacíos en la oferta para determinadas áreas geográficas, funciones repetidas sin claras diferenciación entre las entidades de apoyo (por ejemplo, en la promoción de la empresariedad) y eventuales debilidades en determinadas áreas técnicas (como por ejemplo la aplicación de criterios de sostenibilidad ambiental al desarrollo productivo), etc. Al mismo tiempo, hay experiencias consolidadas en determinados temas que no se están aprovechando adecuadamente y que

²⁹ Si bien esto en parte ya ocurre (de hecho, por ejemplo, SERCOTEC se concentra generalmente en atender a empresas micro, mientras que el universo principal de la CORFO está constituido por pymes), una discusión más sistemática sobre experiencias y competencia podría permitir profundizar y formalizar la especialización de cada servicio y, al mismo tiempo, descubrir fortalezas y debilidades de la oferta regional, como se destaca en el numeral siguiente.

podrían prefigurar una especialización de los servicios por roles o funciones determinados: por ejemplo, la larga historia de trabajo de SERCOTEC en materia de apoyo a los municipios, o la experiencia de CORFO en materia de análisis de negocios, etc.

El segundo análisis consiste en la evaluación de los resultados alcanzados y, de ser posible, de los impactos en las empresas y en la formulación de propuestas de ajustes de las herramientas utilizadas. Se trata, en otras palabras, de generar una discusión, por ejemplo, de cómo favorecer el emprendimiento, la producción y la innovación en la región, en línea con la estrategia de desarrollo regional impulsada desde el GORE y de cuán eficaces y eficientes se están demostrando en la práctica los instrumentos que hay para ello; qué límites han demostrado hasta el momento; cómo podrían corregirse, etc.

Esta no es una problemática que afecte exclusivamente a los CDPR, sino que se extiende en general a toda la institucionalidad involucrada en el DP. De esta manera, para garantizar que esta reflexión ocurra de forma sistemática y no episódica, puede ser importante reservar por lo menos dos reuniones plenarias del comité directivo (CD) cada año para estos temas, eventualmente ajustando el calendario y la práctica de trabajo que en la actualidad sobrecarga el CD de los CDPR con decisiones sobre la asignación de recursos de proyectos e instrumentos que, por faltar una clara orientación estratégica, resultan actos administrativos de escasa trascendencia.

b) Atención a las acciones para el DP intrarregional

Un aspecto de especial importancia para garantizar un desarrollo productivo que se articule adecuadamente en todo el territorio es la promoción de una acción de DP intrarregional, considerando las distintas necesidades que se registran a nivel de municipios o grupos de municipios.

4. Consolidar la regionalización

Los comités son entidades de coordinación del desarrollo productivo con enfoque regional, por lo que es muy importante fortalecer este enfoque. Para alcanzar este resultado se sugiere tomar en cuenta un conjunto de medidas que permitan reconocer las especificidades de las regiones: su antigüedad, identidad, capacidades instaladas, presupuesto disponible, conflictos territoriales existentes que puedan comprometer la ejecución de los instrumentos, entre otros. Asimismo, es importante considerar la experiencia institucional de coordinación en desarrollo productivo con la que cuenta la región y aprovechar los aprendizajes acumulados para la construcción de la nueva institucionalidad. Entre otras, se sugiere tomar en consideración las siguientes medidas.

a) Flexibilizar la conformación del comité directivo del CDPR²⁰

Algunos aspectos por considerar son los siguientes:

- Integrar al CDPR representantes de la sociedad civil de la región.
- En las regiones en las que exista mayor diversidad de instituciones de educación superior, evaluar la posibilidad de incrementar en una persona la representación de la academia, para que estén mejor representadas las instituciones y sus corrientes de pensamiento, así como las discusiones académicas que se desarrollan en la región y para potenciar el vínculo entre academia y sectores productivos.
- Para complementar los recursos y experiencias de CORFO y SERCOTEC, los Comités podrían integrar otras instituciones del Estado, como INDAP, FOSIS, SENSE y/o SERNATUR.
- Para impulsar el desarrollo de acciones de apoyo al DP a nivel intrarregional podría ser útil incluir a representantes de municipios individuales u organizados en redes.

²⁰ Esta característica parece ya haber sido considerada en el reglamento de los CDPR 2.º.

Siendo poco eficiente organizar un CDPR excesivamente numeroso, podrían estudiarse modalidades de participación de estas entidades que varíen según los temas tratados²¹.

En cuanto al balance entre integrantes del nivel nacional y regional, es central que estos últimos constituyan la mayoría de los consejeros. Para eso, sería lógico otorgar voz y voto a los directores regionales tanto de CORFO como de SERCOTEC.

b) Consolidar el rol de los CDPR en la gestión de los programas e instrumentos de fomento

En la actualidad se percibe una tendencia a solucionar los problemas burocráticos (principalmente aquellos causados por la necesidad de unificar la normativa de SERCOTEC con la de CORFO), excluyendo el Comité de las decisiones administrativas. De esta manera, se prevé que en los próximos CDPR 2.0 el SERCOTEC (y en el futuro otra entidad de DP) podrá considerar el CDPR como el sujeto que toma las decisiones más relevantes sobre la gestión de sus instrumentos (focalización, evaluación de la iniciativa, evaluación de eventuales renovaciones, etc.), pero, al mismo tiempo, podrá quedarse con la responsabilidad de gestionar directamente los recursos involucrados mediante la aplicación de sus procedimientos internos. En otras palabras, los CDPR desempeñarán una función de dirección estratégica, mientras que la gestión administrativa de los recursos quedará en la mano del servicio titular de los instrumentos.

Si bien esta solución resuelve un problema concreto experimentado por los Comité, por otro lado, lo expone al riesgo de una pérdida significativa de relevancia en la gestión de las políticas regionales de DP, en la medida en que las distintas instituciones (incluida el GORE y la propia CORFO) decidan minimizar los recursos gestionados colectivamente. Esta decisión podría estar motivada por el deseo de maximizar la eficiencia de corto plazo (basada en la reducción de los costos de transacción), renunciando al proceso, seguramente más complejo de construcción de una capacidad de cooperación y acción colectiva entre las distintas instituciones regionales de DP. Para evitar que esto ocurra y apostar decididamente a la creación de una entidad colegiada regional, se requiere que las tres instituciones que hoy son responsables de aportar los recursos (GORE, CORFO y SERCOTEC) incrementen los fondos sobre los cuales el CDPR formula decisiones estratégicas.

c) Reforzar la identidad regional de los CDPR

Un aspecto relevante en la dimensión regional de los CDPR consiste en que estos adquieran o consoliden su identidad regional, es decir que sean reconocidos por el resto de los actores económicos de la región como un referente en la gestión de las políticas de DP. Desde este punto de vista, es importante que el Comité desarrolle una imagen propia y que las iniciativas que éste impulsa sean reconocidas como propias, más que como pertenecientes a la entidad que las financia. Un primer paso en esta dirección puede consistir en garantizar al CDPR el dominio y manejo de su sitio web.

5. Reforzar los CDPR

Todo lo anterior no tiene mucho sentido, si juntos con estos ajustes no se trabaja simultáneamente para reforzar la capacidad operativa de los CDPR. Para alcanzar este resultado es necesario operar en distintos planos.

a) Reforzar las capacidades profesionales del CDPR

En la actualidad las capacidades del Comité son las que puede expresar el equipo CORFO delegado (en comisión de servicio) a su gestión y los profesionales asignados por ley de presupuesto. Profundizar y ampliar estas capacidades requiere que se amplie este equipo de trabajo. Para construir

²¹ La modalidad de integración puede ser evaluada de caso a caso y pueden considerarse formatos distintos, desde la inclusión formal a la participación en instancias consultivas, según el grado de involucramiento del CDPR en la gestión de los instrumentos que maneja la institución involucrada.

una visión compartida de las principales instituciones involucradas, se podría conformar un equipo técnico constituido por profesionales de las principales instituciones de desarrollo productivo (GORE, SERCOTEC CORFO) que ayude el Consejo Directivo del CDPR a tomar sus decisiones sobre la base de análisis técnicas elaboradas conjuntamente mediante, por ejemplo, la integración de los distintos análisis sectoriales, la actualización de los estudios disponibles, el análisis de datos sobre la economía regional, entre otras. Además, se sugiere que, en el marco de las actividades de apoyo que apunten a potenciar las capacidades profesionales de los CDPR se incluya el aprendizaje y manejo de herramientas de gestión, tales como KPIs y/o OKR, que permitan fortalecer la función de monitoreo de los CDPR.

En el caso de los GORE, la posibilidad de integrar esta instancia de análisis regional podría concretarse exclusivamente si en paralelo se incrementara la dotación de profesionales asignados a las DIFOI.

b) Formación de los profesionales de las instituciones regionales

Los espacios de formación que pueden ser desarrollados para consolidar las capacidades de los funcionarios regionales en materia de políticas de desarrollo productivo regional y local pueden beneficiar a los CDPR de dos maneras: por un lado, contribuyen a construir un lenguaje común y facilitan el desarrollo de herramientas y distinciones analíticas compartidas; por el otro, estimulan el diálogo técnico, el intercambio de experiencias y, por estas vías, el desarrollo de confianza.

c) Gestión del conocimiento

La sistematización de las experiencias desarrolladas regionalmente y la difusión de buenas (y malas) prácticas aprendidas en el proceso de formulación, puesta en marcha, gestión y evaluación de los programas o instrumentos de fomento es parte esencial en la construcción de las competencias técnicas que se precisan para tomar decisiones oportunas sobre los programas a impulsar para estimular el DP a nivel regional. Esta tarea, requiere de una participación activa de los funcionarios de las distintas instituciones involucradas en los CDPR, pero debería estar coordinada por una entidad nacional que se encargue de sistematizar, comparar y difundir los resultados más significativos.

d) Encuentros periódicos entre CDPR

Una acción que puede dar un fuerte impulso al desarrollo profesional de los Comités es el encuentro entre los profesionales que los conforman con el propósito de compartir aprendizajes, logros, dificultades y modalidades de operación. Si bien es cierto que cada región tiene sus particularidades, también se han encontrado similitudes y aprendizajes que merecen ser compartidos entre los comités. Cruzar las evaluaciones internas entre las regiones puede servir para escalar aprendizajes a nivel nacional. Para ello, se sugiere que cada cierto tiempo (2/3 años) la SUBDERE, en cuanto entidad de apoyo a la regionalización, promueva el encuentro entre los CDPR a nivel técnico y a nivel directivo.

e) Estabilizar representantes del Consejo Directivo

Por último, es necesario garantizar una mayor estabilidad del CDPR. En la actualidad, los CDPR están profundamente afectados por los procesos de cambios políticos que provocan la rotación de prácticamente la totalidad de los consejeros en un mismo período. Este fenómeno determina rupturas en el proceso de acumulación de conocimientos e ineficiencia en la gestión dato que cada cierto tiempo el Comité tiene que empezar prácticamente de cero su aprendizaje. Para aminorar este problema, se recomienda realizar cambios de integrantes al comité en años diferentes. Por ejemplo, que posteriormente a una elección regional, se cambien los CORE y los representantes de la DIFOI, mientras que los representantes gremiales y de la academia se cambien uno o dos años después.

Bibliografía

- Álvarez, C. y Sutin, T. (2017), Políticas industriales y tecnológicas en Chile: el desafío de la transformación productiva, en Cimoli y otros (editores) Políticas industriales y tecnológicas en América Latina, CEPAL y Cooperación Alemana, Santiago de Chile.
- Cáceres, R. y Dini, M. (2022), Generación de competencias y descentralización de las políticas para el desarrollo productivo en Chile. Análisis de los Programas Territoriales Integrados, CEPAL, Santiago de Chile.
- CDPR (2017), "Reglamento del Comité de Desarrollo Productivo Regional de Los Ríos". Chile.
- CEPAL (2017), Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- CORFO (2022a), "Comités de Desarrollo Productivo Regional". Recuperado de <https://www.CORFO.cl/sites/cpp/movil/comites-regionales>.
- _____ (2022b), "La experiencia de los Comités de Desarrollo Productivo Regional". Chile.
- _____ (2022c), "Sobre CORFO. Misión e Historia". Recuperado de <https://www.CORFO.cl/sites/cpp/movil/quienessomos>.
- CORFO ANTOFAGASTA (2022), "Reflexiones acerca del proceso piloto Comité de Desarrollo Productivo de Antofagasta". Chile.
- Correa, F, Dini, M. y Letelier L. (2021), Análisis del sistema público de apoyo al desarrollo productivo en Chile desde un enfoque multinivel, CEPAL, Santiago de Chile.
- DIPRES (2022), "Información de Ejecución Presupuestaria de CORFO. Serie Histórica - Años 2017-2021". Chile.
- Fundación Chile (2016), "La experiencia de los Comités de Desarrollo Productivo Regional como apoyo a la legislación de transferencia de competencias en fomento productivo". Chile, 2016.
- Llisterri, J.; Casaburi, G.; Angelelli, P. y Sese, E. (2017), "Evaluación temprana de los Comités de Desarrollo Productivo Regional de Antofagasta, Bío Bío y Los Ríos". BID. Chile.
- Maggi, C. E. (2014), "Un mecanismo inédito de fondo público regional para la innovación y desarrollo tecnológico en Chile: el caso de Innova Bío Bío", en Nuevas instituciones para la innovación. Prácticas y experiencias en América Latina, Rivas, G. y Rovira, S. (Ed.), CEPAL. Chile. Pp. 131-158.
- SERCOTEC (2022), "Sercotec: Quiénes somos". Recuperado de <https://www.sercotec.cl/quienes-somos/>.

Anexo

Anexo

Pauta de entrevista

Experiencia de los Comité Regionales de Desarrollo Productivo (CDPR)

- I. Introducción
 - ¿Cuál ha sido su participación en los CDPR?
 - ¿Cuál ha sido el rol que le ha tocado jugar a la institución que representa en los CDPR?
- II. Funcionamiento-Reglamento
 - ¿Cuáles son las principales funciones de los CDPR? ¿Cuáles son las decisiones más importantes que ésta toma en la gestión de programas o proyectos de desarrollo productivo?
 - ¿Cada cuánto tiempo se reúne el Comité? ¿Todos asisten periódicamente? ¿Cuáles son los temas por tratar en estas reuniones?
 - ¿Considera eficiente el funcionamiento de estos Comités? (Repetición de procesos —selección de beneficiarios, operadores, intermediarios, etc.—, duplicación de tareas con la DIFOI, DIPLADER o Comité de Fomento, tiempos de deliberación)
 - ¿Qué cosas funcionan bien en los comités? Destacar las principales.
 - ¿Qué dificultades presentan o se han presentado en el funcionamiento de estos Comités?
 - ¿Cómo evalúa la capacidad operativa del Comité? ¿Tiene el número de personas que requiere? ¿Tiene la experticia necesaria?
 - ¿Cómo evalúa las relaciones interinstitucionales con los distintos actores (CORFO, Sercotec, Gore, Core, Gremios, Ues, etc.)? ¿Cómo afecta la personalidad de sus representantes?
 - ¿La institución que usted representa se siente cómoda en este espacio de toma de decisiones? ¿Se ha visto beneficiada con la participación en los CDPR?
- III. Capacidades y funciones del Comité
 - ¿Considera adecuada la composición actual del Comité? ¿Hay un determinado equilibrio entre los representantes regionales vs aquellos del nivel central/instituciones gubernamentales vs los sectores productivos?
 - ¿Existe capacidad de coordinación interinstitucional? ¿Multinivel (nacional, regional, local) con las instituciones que operan en la región? ¿Intersectorial, con distintas ramas del sector productivo? ¿Cómo se manifiesta esta capacidad de coordinación y que resultados propone?
 - ¿La Estrategia Regional de Desarrollo orienta las decisiones del CDPR? ¿Es un tema que discute el Comité?
 - ¿Estos comités han permitido el desarrollo de una acción colectiva? ¿Es posible dialogar entre entidades en un mismo lenguaje? ¿O hay una división de las tareas por institución?
- IV. Diseño y evaluación de programas
 - ¿El CDPR ha diseñado programas o proyectos nuevos? O se ha dedicado exclusivamente a la gestión de proyectos/programas CORFO y Sercotec? Si no, ¿Por qué?



El proceso de regionalización de Chile, impulsado por la Ley núm. 21.074 de 2018, ha experimentado una marcada aceleración con la reciente elección de los gobernadores regionales, lo que ha intensificado el debate sobre cómo deben redistribuirse las competencias y responsabilidades en materia de políticas de desarrollo productivo, para asegurar un mayor protagonismo a los nuevos gobiernos regionales.

Para avanzar en esta dirección, las autoridades nacionales, junto con la Asociación de Gobernadores Regionales de Chile, han acordado crear cuatro nuevos Comités de Desarrollo Productivo Regional. Estas entidades, creadas a modo experimental en 2015 en Antofagasta, Bío Bío y Los Ríos, son una herramienta para la gestión regionalizada de los instrumentos de fomento de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC). En la actualidad, se están conformando nuevos Comités en las regiones de Atacama, Valparaíso, Libertador Bernardo O'Higgins y Los Lagos.

Este documento tiene por objeto contribuir a este proceso, realizando una sistematización de la experiencia piloto de los Comités de Desarrollo Productivo Regional, mostrando sus fortalezas y limitaciones, y proporcionando recomendaciones útiles para el diseño e implementación de los nuevos Comités.