

Evolución de la Política de Desarrollo Económico Territorial en Chile: Principales Iniciativas

María Angélica Ropert

**Documento de Trabajo N° 56
Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural**



Este documento es el resultado del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, que Rimisp lleva a cabo en varios países de América Latina en colaboración con numerosos socios. El programa cuenta con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is the result of the Rural Territorial Dynamics Program, implemented by Rimisp in several Latin American countries in collaboration with numerous partners. The program has been supported by the International Development Research Center (IDRC, Canada). We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation:

Ropert, M. A. 2009. "Evolución de la Política de Desarrollo Económico Territorial en Chile: Principales Iniciativas". Documento de Trabajo N° 56. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

© Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Casilla 228-22
Santiago, Chile
Tel +(56-2) 236 45 57
dtr@rimisp.org
www.rimisp.org/dtr

Índice

Resumen Ejecutivo	1
1. Introducción	2
2. La Evolución de la Política de Desarrollo Económico Territorial en Chile: Principales Iniciativas.....	8
2.1. La Evolución de las Políticas e Instrumentos Públicos de Apoyo al Fomento Productivo, la Innovación y la Infraestructura... ..	9
2.1.1. En el área del Fomento Productivo	9
2.1.2. En el área de la Innovación.....	11
2.1.3. En el área de la Infraestructura para la Competitividad	13
2.2. Nueva Institucionalidad a Nivel Regional y más Capacidades e Instrumental para Fortalecer el Desarrollo Económico de los Territorios.....	15
2.2.1. Instalación de la División de Planificación Regional en los GORE y traspaso de la competencia de planificación a los Gobiernos Regionales	15
2.2.2. Creación de las Agencias de Desarrollo Productivo Regional y formulación de las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo y de los Planes de Mejoramiento de Competitividad	16
2.2.3. Creación de las Oficinas Provinciales de Desarrollo Productivo	18
2.3. Incremento de los Recursos de Inversión Asignados en Función de las Prioridades del Desarrollo Económico Regional y Mayor Flexibilización en los Requisitos de Asignación	20
2.3.1. Suscripción de Acuerdos vinculantes y de Pactos Regionales para la Competitividad y la Innovación.....	20
2.3.2. Flexibilización en la asignación de los recursos del FNDR para Fomento Productivo e Innovación.....	21
2.3.3. Creación del Fondo de Innovación para la Competitividad Regional (FIC Regional)	22
3. Reflexiones Finales	23
Bibliografía	26

Resumen Ejecutivo

Este artículo se sustenta en la tesis que el mejoramiento de la competitividad y el desarrollo económico del país requiere de un cambio en la estrategia de desarrollo con políticas y programas públicos que apunten a mejorar la competitividad de las cadenas de valor de alto potencial aprovechando las sinergias, atributos y activos de los territorios. De acuerdo a esto, en el artículo se revisan y analizan las principales iniciativas que han apuntado a incorporar el enfoque territorial en el accionar público vinculado con la promoción del desarrollo productivo y la competitividad.

De esta revisión se concluye que todas las iniciativas implementadas han apuntado en la dirección correcta y que, al analizarlas en su conjunto y en el tiempo, dan cuenta de un proceso de cambio en las políticas y programas públicos. Pero, en paralelo, se destaca que estas iniciativas no han sido constitutivas de un modelo ni de una estrategia conocida y compartida por los actores involucrados y liderada al más alto nivel en consistencia con la estrategia de descentralización adoptada por el país.

Considerando el estado de avance alcanzado, en cuanto a la diversidad y grado de desarrollo y madurez de las iniciativas implementadas, la autora da una voz de alerta al señalar que si no se asumen -a nivel de las más altas autoridades de gobierno- los desafíos que involucra el transitar desde un enfoque sectorial hacia un enfoque territorial en la promoción del desarrollo económico del país, se corre el riesgo de neutralizar y revertir los esfuerzos y avances logrados. La formulación y desarrollo de una estrategia conocida y compartida por los actores involucrados que considere los factores institucionales condicionantes y que posibilite el seguimiento y evaluación del proceso en su conjunto, la clara identificación de los resultados alcanzados, así como las mejoras y ajustes requeridos, se hace necesaria para asegurar el logro de los objetivos de la política pública: apoyar e impulsar el crecimiento económico y desarrollo del país.

El artículo finaliza subrayando que el objetivo no es la transformación institucional, no son los procesos de decisión y asignación de recursos, no es el potenciar mayor participación y logro de acuerdos entre actores públicos y privados, no es la descentralización; el objetivo es el desarrollo del país y de sus territorios, y es en función del logro de éste, que deben evaluarse el modelo, la estrategia y los proyectos que se implementen.



1. Introducción

Retomar el dinamismo económico y “desatar” el potencial de crecimiento económico y de desarrollo del país requiere de políticas públicas de fomento al desarrollo productivo que apunten a mejorar la competitividad de las cadenas de valor de alto potencial aprovechando las sinergias, atributos y activos de los territorios, es decir, de políticas que promuevan el desarrollo económico territorial.

Chile, durante los últimos veinte años, ha experimentado un importante crecimiento económico y una fuerte estabilidad institucional. No obstante, desde ya hace algunos años se ha evidenciado una disminución relativa en el nivel de competitividad/país y una tendencia decreciente en la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto acompañado de una distribución del ingreso desigual (que prácticamente no ha variado en el tiempo), con marcadas inequidades territoriales.

Para que el país retome su dinamismo económico existe consenso en cuanto a que se requiere modificar la estrategia de desarrollo dirigiendo los esfuerzos y recursos públicos y privados hacia el incremento de la productividad de los factores productivos, el impulso al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, la diversificación de la base productiva hacia sectores de mayor agregación de valor, el aumento de la calidad del capital humano, la inversión en infraestructura, conectividad y la intervención en todos aquellos factores de entorno que condicionan la competitividad y el crecimiento económico del país.

A estos desafíos, complejos en sí mismos, se agrega el convencimiento generalizado que las políticas públicas de fomento al desarrollo productivo estructuradas sectorialmente – desde arriba hacia abajo – no son eficaces para “desatar” el potencial de crecimiento económico y de desarrollo de un país. Dos elementos fundamentan esta afirmación:

- El primero dice relación con el enfoque que hoy prima respecto de la competitividad. La competitividad dejó de ser un atributo de las empresas o unidades de producción individuales entendiéndose hoy como un fenómeno sistémico que se sustenta y depende de las relaciones existentes en la cadena de valor y de las características de su entorno dado por los sistemas educativos, de



investigación y desarrollo, de información, de financiamiento, de conectividad, entre otros.

- El segundo elemento, complementario al anterior, dice relación con las sinergias, atributos y activos que cada territorio posee y que son determinantes de su desarrollo. De hecho, el informe de la OCDE¹ señala que "...las regiones de Chile poseen un conjunto diferenciado de activos exógenos (ubicación geográfica, disponibilidad de recursos naturales, características demográficas) y de activos endógenos (capital humano y social, capacidad innovadora, base empresarial, nivel de desarrollo científico y tecnológico, amplitud y calidad de la infraestructura y conectividad). Cada región debe sustentar su crecimiento económico y desarrollo en sus ventajas comparativas, las que están determinadas por la compleja interacción entre sus activos exógenos y sus activos endógenos, siendo éstos últimos sujetos de intervención por parte de la política pública...".

En consecuencia, el asumir que el desarrollo económico de las naciones modernas se sustenta en la capacidad de albergar en su territorio polos productivos dinámicos que surgen de la convergencia de empresas articuladas y de entornos favorables, necesariamente obliga a la transformación de las políticas públicas dirigidas a promover el desarrollo productivo. Éstas deben transitar desde una lógica sustentada, principalmente, en un oferta de instrumentos sectorizada y especializada dirigida a resolver aspectos de competitividad específicos en unidades productivas individuales bajo un esquema de asignación de recursos de ventanilla abierta ("el primero que entra, el primero que sale") hacia una lógica de apoyo selectivo que promueva la asociatividad a nivel de toda la cadena de valor y las articulaciones multi-actores en un espacio determinado.

La incorporación del enfoque de desarrollo territorial a las políticas públicas permite que éstas se adapten a las características específicas de cada región potenciando sus distintas sinergias, atributos y activos, es decir, que las regiones del país:

- Opten por estilos de desarrollo propios y generen sus propios impulsos de cambio mediante la asignación de los recursos públicos y privados en aquellos factores que determinan la competitividad de sus cadenas productivas²;

¹ Territorial Economic Review, OCDE 2009.

² Entre estos factores se cuentan la satisfacción de los requerimientos establecidos por la demanda externa al territorio, la diversificación de su base productiva, la acumulación y difusión del conocimiento (progreso técnico), la instalación y puesta en funcionamiento de un sistema local de ciencia, tecnología e innovación, la acumulación de capital, el desarrollo del



- Se apropien de una parte creciente del excedente económico generado allí, para ser reinvertido in situ a fin de dar soporte temporal a un crecimiento basado en una matriz productiva más y más diversificada; y
- Desarrollen y fortalezcan los activos intangibles derivados de la existencia de una cultura productora de identidad territorial que potencia la competitividad territorial.

La incorporación del enfoque territorial en las políticas públicas es un proceso muy complejo que implica reformas sustanciales en el ámbito institucional, las cuales se encuentran vinculadas y, muy fuertemente condicionadas, a las características y evolución del proceso de descentralización del país.

La implementación de políticas de desarrollo económico territorial, en el contexto de un Estado que se estructura sectorialmente y cuyas decisiones se adoptan centralizadamente, implica reformas sustanciales en el ámbito institucional. Se debe modificar el “qué hacer” y el “cómo hacerlo”, lo que implica cambios no sólo en los instrumentos, en las prácticas de trabajo y en los procedimientos que utilizan las distintas instituciones que forman parte del sistema de fomento al desarrollo productivo y a la innovación, sino que también, y muy especialmente, en el establecimiento de una visión y acción concertada con el sector privado que oriente la distribución y asignación de los recursos hacia el fortalecimiento de las capacidades regionales de competitividad e innovación y la constitución y funcionamiento de redes de relaciones de reciprocidad e intercambio entre los actores del territorio y de éstos con los actores externos.

El proceso de implementación de estas reformas está directamente vinculado con el proceso de descentralización del país. Chile se ha caracterizado por un proceso de descentralización y de regionalización que combina la fuerza innovadora de los cambios políticos, institucionales y administrativos que involucra -con los controles y resguardos dados por las capacidades de los niveles regional y nacional- de asumir los nuevos roles, funciones y responsabilidades en un marco de especial cuidado por mantener la disciplina

recurso humano, la articulación entre los actores regionales y entre éstos y los actores a nivel nacional, el mejoramiento de las condiciones de entorno tales como infraestructura, conectividad, red educacional, red de salud, provisión de servicios, etc.



fiscal³. Este proceso ha sido desarrollado con una lógica vertical (“top-down”) y en forma muy gradual. De hecho, luego de la División Político-Administrativa del país en regiones, de la creación del Fondo de Desarrollo Regional, único fondo de asignación regional, de la instalación de los Gobiernos Regionales, se puede afirmar que es a partir del año 2000 que se inicia el proceso de incorporación del enfoque territorial en las políticas de desarrollo económico territorial mediante la implementación de distintas iniciativas.

Es así como, durante el gobierno del Presidente Lagos (2000–2006) se distinguen, en términos muy gruesos, dos etapas: una primera etapa en la cual se implementaron iniciativas dirigidas a incrementar la decisión de las entidades descentralizadas en la asignación de los recursos de inversión⁴, y una segunda etapa, en la cual el gobierno resolvió centrar su atención en la coordinación de las decisiones de inversión en el nivel regional promoviendo la articulación entre entidades sectoriales y regionales.

Por su parte, el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet avanza poniendo el énfasis en el fortalecimiento de la autonomía y la capacidad de decisión en los gobiernos subnacionales, propiciando un importante giro a fortalecer la gobernabilidad y autonomía subnacional y a implementar políticas y medidas consistentes con una estrategia de crecimiento económico y desarrollo con enfoque territorial. Se opta por un enfoque que define que la institucionalidad pública descentralizada debe ejercer las funciones de planificación y dirección estratégica del desarrollo regional y, por ende, es quien debe decidir la asignación de los recursos en base a la estrategia regional de desarrollo y a la correspondiente agenda regional de desarrollo productivo, y es la institucionalidad pública sectorial y desconcentrada quien debe ejercer la función de ejecución a través de sus programas y proyectos, es decir, es quien ejecuta. Este enfoque fue denominado “Modelo de Poder de Compra”⁵.

³ Sergio Boisier señala que “...Desde luego, en términos territoriales la transferencia de poder a regiones, por ejemplo, puede resultar completamente antidemocrática si en tales regiones no existe un receptor socialmente adecuado, en cuyo caso el poder transferido sólo reforzaría estructuras oligárquicas y clientelísticas. Los territorios deben asumir un cúmulo de responsabilidades sobre las cuales no tienen generalmente una acumulación de prácticas históricas”. Sergio Boisier: Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente; Revista Eure (Vol. XXX, N° 90), pp. 27-40, Santiago de Chile, septiembre 2004.

⁴ Se refiere al establecimiento de nuevas metas para el incremento de la proporción de la Inversión de Decisión Regional en la inversión pública total (IDR), crear nuevos programas ISAR (Inversión Sectorial de Asignación regional), IRAL (Inversión Regional de Asignación Local) e incorporar nuevos recursos al FNDR.

⁵ Este enfoque se aplicó a la medida incluida en las Leyes de Presupuesto 2008 y 2009 de Suscripción de Acuerdos Vinculantes y de Pactos Regionales para la competitividad y la innovación, iniciativa descrita en el punto II.3.A de este documento. Asimismo, la asignación y ejecución de los recursos del Fondo de Innovación para la Competitividad Regional, incorporados por primera vez como provisión del FNDR en la Ley de Presupuestos del año 2008, aplica esta misma lógica.



Consistente con la evolución del proceso descentralizador del país, la incorporación del enfoque territorial en las políticas de fomento al desarrollo productivo es el resultado de la implementación de una serie de iniciativas emprendidas por distintas instituciones públicas cuya revisión y análisis dan cuenta de un proceso que evoluciona en forma gradual y progresiva.

Por lo tanto, se puede inferir que Chile avanza, paralelamente, en un proceso de descentralización, otorgando mayores cuotas de autonomía a los Gobiernos Regionales para la gestión del desarrollo territorial, y en un proceso de regionalización, instalando y fortaleciendo las capacidades de los actores regionales, tanto descentralizados como desconcentrados, así como en la articulación entre éstos.

En relación al grado de avance alcanzado en el ámbito de la descentralización y la implementación del enfoque territorial en el desarrollo económico, el informe de la OCDE señala "Chile, tradicionalmente un país extremadamente centralizado, ha implementado políticas territoriales más fuertes y ha dado una mayor prioridad a la descentralización, como una forma de adaptar las políticas públicas a las características y activos de sus diversos territorios y así liberar su potencial".

Efectivamente, a partir de la década de los 90, distintas instituciones públicas abocadas a promover el desarrollo productivo, han emprendido una serie de iniciativas que, al analizarlas en perspectiva, dan cuenta de la incorporación, gradual y progresiva del enfoque territorial en las políticas públicas de desarrollo económico. Estas iniciativas contribuyen directamente a la generación de procesos de transformación socio-económica e institucional, en cuyo marco, el conjunto de actores sociales presentes en un determinado territorio, mancomunadamente, aprovechan potencialidades endógenas. Para ser clasificadas como iniciativas DT, éstas deben incluir en forma explícita en sus objetivos y/o líneas de acción un componente dirigido a promover, fortalecer o impulsar:

- Procesos de interacción y concertación de actores locales entre sí, y entre ellos y los agentes externos relevantes y/o;
- La articulación intersectorial, de cooperación público-privada, de espacios de concertación, y/o articulaciones inter-niveles entre instituciones estatales para la



formulación, asignación de recursos y/o implementación de iniciativas en el territorio.

En el capítulo II de este documento se revisan y analizan las principales iniciativas que, a juicio de la autora, y de acuerdo a la definición de iniciativa DT señalada anteriormente, destacan en términos de su incidencia en la implementación de políticas de desarrollo económico territorial.

La implementación de iniciativas puntuales vía acuerdos y coordinaciones inter-institucionales espontáneas y esporádicas imprime límites y riesgos a la instalación del enfoque de desarrollo económico territorial. Se requiere formular e implementar una estrategia conocida y compartida por los actores involucrados que conduzca y lidere este proceso en concordancia con el modelo de descentralización y regionalización adoptado por el país.

La evolución que ha experimentado la incorporación del enfoque territorial en las políticas y programas públicos de desarrollo productivo ha sido el resultado de decisiones y liderazgos puntuales vía acuerdos y coordinaciones inter-institucionales espontáneas y esporádicas lo cual, estimo, le imprime límites y riesgos al proceso y, por ende, a los resultados que se buscan lograr. Hoy en día, tal como se aprecia en el capítulo siguiente, el sector público ha desarrollado una variada gama de iniciativas de desarrollo territorial en los ámbitos instrumental, institucional y de financiamiento.

Considerando, por una parte, el importante rol que juegan las políticas de desarrollo económico territorial en el potenciamiento del dinamismo económico del país y, por otra, los factores institucionales que condicionan su efectiva implementación, amerita que este proceso sea liderado y conducido al más alto nivel en consistencia con el modelo y la estrategia de descentralización y regionalización adoptada por el país. La formulación y desarrollo de una estrategia conocida y compartida por los actores involucrados que considere los factores institucionales condicionantes y que posibilite el seguimiento y evaluación del proceso en su conjunto, la clara identificación de los resultados alcanzados, así como las mejoras y ajustes requeridos, se hace necesaria para asegurar el logro de los objetivos de la política pública de apoyar e impulsar el crecimiento económico y desarrollo



del país.

Es tiempo de capitalizar los esfuerzos realizados y profundizar las transformaciones que promueven el desarrollo del país y sus territorios.

Considerando que se trata de un proceso tremendamente complejo, los esfuerzos realizados a la fecha por distintas instituciones, con la correspondiente acumulación de experiencia, ha sentado las bases para que hoy sea pertinente y factible la construcción de un modelo institucional y de una estrategia para la efectiva implementación del enfoque de Desarrollo Económico Territorial. Es importante subrayar que el objetivo no es la transformación institucional, no son los procesos de decisión y asignación de recursos, no es el potenciar mayor participación y logro de acuerdos entre actores públicos y privados, no es la descentralización; el objetivo es el desarrollo del país y sus territorios y es en función del logro de éste que deben evaluarse el modelo, la estrategia y las iniciativas que se implementen.

2. La Evolución de la Política de Desarrollo Económico Territorial en Chile: Principales Iniciativas

En este capítulo se describen las principales iniciativas que han apuntado a la instalación gradual y progresiva del enfoque de desarrollo económico territorial en Chile. Se ha optado por presentar las iniciativas en forma secuencial agrupándolas en las siguientes tres categorías:

- Iniciativas de apoyo al fomento productivo, la innovación y la infraestructura para la competitividad;
- Iniciativas de instalación de institucionalidad con el correspondiente fortalecimiento de capacidades e instrumentos de planificación a nivel regional; e
- Iniciativas de aumento y mayor flexibilización de los recursos de inversión de decisión y asignación regional.



2.1. La Evolución de las Políticas e Instrumentos Públicos de Apoyo al Fomento Productivo, la Innovación y la Infraestructura para la Competitividad

A partir de los años 90, en forma gradual y progresiva, se produce un cambio en el enfoque aplicado a las políticas e instrumentos públicos de apoyo al desarrollo productivo. Se abandona progresivamente la concepción del “laissez faire” o de “las fuerzas del mercado” como la única directriz orientadora en la asignación de los recursos públicos dirigidos a potenciar el desarrollo productivo, reemplazándose por un enfoque que promueve el logro de acuerdos entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil en torno a una visión y una estrategia de desarrollo regional compartida para orientar y guiar el mercado y asegurar el futuro⁶.

Consistente con este cambio de enfoque, los instrumentos públicos de apoyo al fomento productivo, a la innovación y al desarrollo de la infraestructura para la competitividad evidencian una evolución, transitando desde una lógica sustentada, principalmente en un oferta de instrumentos sectorizada y especializada dirigida a resolver aspectos de competitividad específicos en unidades productivas individuales bajo un esquema de asignación de recursos de ventanilla abierta (“el primero que entra, el primero que sale”), hacia una lógica de apoyo a la asociatividad a nivel de toda la cadena de valor, en el marco de una estrategia de desarrollo de sectores productivos priorizados en territorios determinados y con un enfoque selectivo para la asignación de los recursos públicos.

2.1.1. En el área del Fomento Productivo

Es así como, durante los años 90, el sistema público de fomento productivo incorporó en su oferta los primeros instrumentos dirigidos a fortalecer la asociatividad a nivel de los eslabones de la cadena de valor. Específicamente, la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) implementó el Programa de Fomento (PROFO) cuyo objetivo ha sido apoyar la preparación y desarrollo de proyectos constituidos por grupos de al menos cinco empresas PYMES que comparten una idea de negocio en común⁷. Paralelamente,

⁶ John H. Dunning, “Alliance Capitalism and Global Business”, 1997.

⁷ Los PROFO dirigidos al estrato de empresas de menor tamaño (micro empresas), han sido cubiertos por el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)



implementó el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) que se ha dirigido a fortalecer la integración de las empresas proveedoras a sus cadenas productivas para que mejoren y establezcan el vínculo comercial con su cliente (empresa demandante).

Posteriormente, a partir de 2000, CORFO implementó el primer instrumento de apoyo al desarrollo productivo que buscó combinar enfoque de "clusters"⁸ y enfoque territorial, denominado Programa Territorial Integrado (PTI). Con una visión de mediano plazo (5 años), el PTI ha apuntado a integrar la acción de CORFO y de otras Instituciones de Fomento Público y Privado, utilizando el instrumental de Fomento, Innovación, Atracción de Inversiones y Financiamiento existentes hacia el mejoramiento de la competitividad de las empresas con potencial económico de un sector determinado y sectores afines en un territorio. El PTI es el primer instrumento de CORFO que financia la formulación y gestión de planes estratégicos de desarrollo productivo en sectores y/o territorios determinados, promoviendo la integración de las cadenas productivas y la articulación inter-institucional.

En paralelo, cabe hacer mención al programa Emprende Chile que se inició en 2001 y que a partir del año 2005 se denominó Chile Emprende. Este programa, en la actualidad, es gestionado por un directorio constituido por INDAP, FOSIS, SENCE, MINECOM, SUBDERE y SERCOTEC, quien lo preside⁹, instituciones que a su vez, aportan los recursos e instrumentos para el desarrollo de los proyectos y acciones que surgen de un proceso participativo de planificación del territorio. Específicamente, Chile Emprende, tiene por objetivo facilitar y potenciar el desarrollo de oportunidades de negocios para las micro y pequeñas empresas en territorios predefinidos sobre la base de objetivos de desarrollo concordados y un trabajo mancomunado entre los actores públicos y privados de cada territorio. El programa Chile Emprende, cuyo accionar se focaliza en el sector de las MIPYMES, avanza en la línea de instalar políticas y programas integrales basados en los requerimientos de desarrollo local, que trascienden la tradicional orientación sectorial, reuniendo los esfuerzos y perspectivas de distintos ministerios, organismos públicos y actores privados en territorios.

Por último, en el área agrícola, el Ministerio de Agricultura implementó la Estrategia de Desarrollo Económico Territorial (EDT) para el período 2006-2010, constituyéndose en una de las líneas de acción prioritarias de esta institución. El objetivo principal es aportar

⁸ Un clúster es un grupo de compañías y asociaciones interconectadas, las cuales están geográficamente cerca, se desempeñan en un sector de industria similar, y están unidas por una serie de características comunes y complementarias (M. Porter).

⁹ INDAP: Instituto de Desarrollo Agropecuario/Ministerio de Agricultura; FOSIS: Fondo de Solidaridad e Inversión Social/ Mideplan; SENCE: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo/ Ministerio del Trabajo; MINECOM: Ministerio de Economía; SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo/Ministerio del Interior y SERCOTEC: Servicio de Cooperación Técnica/CORFO.



al proceso de desarrollo económico de territorios rurales con altas tasas de pobreza mediante la integración de las actividades y recursos de las diferentes agencias del Ministerio de Agricultura que aportan al desarrollo de los territorios seleccionados, el mejoramiento en el uso de la información geográfica para la asignación y distribución de los recursos públicos en los territorios seleccionados y el fortalecimiento de la capacidad del Ministerio y sus organismos para aplicar un enfoque territorial e introducir nuevos procedimientos de gestión.

La estrategia EDT se lleva a cabo en micro regiones conformadas por varias municipalidades con condiciones rurales y niveles de pobreza similares. Los equipos regionales están conformados por el representante regional del Ministerio de Agricultura y los jefes regionales de los principales organismos nacionales relacionados con los temas agrícolas (INDAP, SAG, CONAF, INIA). Durante el año 2007, éstos desarrollaron la primera agenda territorial con un diagnóstico de la actual situación de la región y una propuesta para la implementación de una estrategia de desarrollo del sistema regional de agricultura.

La Estrategia de Desarrollo Económico Territorial del Ministerio de Agricultura constituye un paso importante en la introducción de la perspectiva del desarrollo rural con enfoque territorial en el ámbito de las políticas públicas del sector agrícola. No obstante, es importante continuar avanzando, en particular, en la integración de otros actores privados y públicos (Gobierno Regional, Agencias Regionales de Desarrollo productivo, Chile Emprende, entre otros) y ampliar el concepto de desarrollo rural incorporando explícitamente los vínculos urbano-rurales, el acceso a la innovación, la educación y la infraestructura en áreas rurales, entre otros.

2.1.2. En el área de la Innovación

A partir de 2000, CORFO incorporó instrumentos dirigidos a apoyar los consorcios constituidos por empresas, universidades e instituciones públicas para el desarrollo de proyectos de ciencia aplicada y de desarrollo tecnológico, estableciendo una relación de cooperación entre estos actores, la que resulta fundamental para el desarrollo de la innovación.



Posteriormente, CORFO desarrolló el programa de Nodos Tecnológicos, el cual corresponde a un subsidio dirigido al fortalecimiento de entidades de difusión y transferencia tecnológica que se dedica a dotar de conocimientos, prácticas y técnicas a las micro, pequeñas y medianas empresas de un sector económico o territorio determinado, potenciando la innovación. Complementariamente, esta línea tiene por objetivo establecer canales de vinculación entre los nodos, conformándose redes de difusión y transferencia tecnológica a lo largo de todo el país. De esta forma, las MIPYME de un sector o territorio determinado pueden acceder a una asesoría experta para la creación, adopción y transferencia de tecnología.

Por su parte, durante este período, CONICYT implementó el Programa Regional dirigido a instalar, en conjunto con los Gobiernos Regionales, Universidades y empresarios de cada zona, Unidades o Centros de Desarrollo Científico y Tecnológico que apunten a articular la actividad científica, tecnológica y de innovación en las regiones con las necesidades de la respectiva Región en áreas temáticas relevantes para su desarrollo económico y social, conforme a prioridades establecidas por el correspondiente Gobierno Regional.

En el año 2005 se constituye el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, organismo público-privado cuyo fin es asesorar al Presidente de la República en la identificación y formulación de políticas referidas a la innovación y la competitividad, incluyendo los campos de la ciencia, la formación de recursos humanos y el desarrollo, transferencia y difusión de tecnologías. El Consejo formuló la Estrategia Nacional de Innovación para los próximos 15 años, respondiendo a la necesidad de delinear con claridad un nuevo camino para que Chile pueda avanzar en la senda del desarrollo¹⁰. En el marco de la Estrategia, el Consejo declara que "...para iniciar el camino de la Economía del Conocimiento, es necesario elegir aquellos sectores en los que tenemos la posibilidad más cierta para ganar espacio en el mercado internacional, asumiendo los riesgos que ello puede implicar y haciendo apuestas de futuro mediante un apoyo más decidido a esos sectores más promisorios de la economía, porque sabemos que no actuar a tiempo puede significar perder la carrera, incluso antes de haberla iniciado."¹¹. Para estos efectos el Consejo contrata un estudio¹² que resulta en la priorización y análisis en profundidad de ocho clusters, cinco de los cuales fueron incorporados al Programa de Cluster implementado por CORFO a partir del año 2007.

¹⁰ "El marco de esta Estrategia está dada por el desafío de duplicar nuestro Producto Interno Bruto per cápita al 2020 siguiendo la senda de la Economía del Conocimiento, que se caracteriza por la relevancia del capital humano, la ciencia y la innovación", Hacia una estrategia nacional de innovación para la competitividad, Volumen I, 2007.

¹¹ Hacia una estrategia nacional de innovación para la competitividad, Volumen II, 2008.

¹² "Competitividad en Clusters de la Economía Chilena" desarrollado por el Boston Consulting Group.



El Programa de Clusters de CORFO tiene por objetivo aumentar la competitividad del país, mediante cambios significativos en las cadenas de valor y dinámicas territoriales asociadas a las principales actividades económicas con una visión de largo plazo que integre la acción de CORFO con otros agentes de fomento del desarrollo productivo - público y privado, sectorial y regional- potenciando las áreas de innovación, atracción de inversiones, fomento y financiamiento existentes.

Considerando el objetivo planteado, se podría inferir que este Programa constituye un hito muy importante en la evolución de las políticas de desarrollo económico territorial toda vez que posiciona el enfoque de encadenamientos productivos, la participación público-privada y la necesidad de articulación inter-sectorial e inter-instrumental en el accionar del Estado en materia de fomento productivo e innovación. No obstante, el trabajo de identificación y selección de los clusters por parte del Consejo Nacional de Innovación adoleció de un elemento clave: la participación efectiva de los actores de los territorios involucrados, lo cual se manifiesta en la fase de gestión de estos clusters. De hecho, tan sólo en los cluster de Minería y Acuícola, que se caracterizan por una territorialización definida, participan en sus Consejos Estratégicos Públicos-Privados los Intendentes de las respectivas regiones.

Al revisar las iniciativas de apoyo a la innovación se aprecia que éstas no sólo buscaban resolver las fallas de mercado, sino que a establecer y fortalecer los vínculos entre los diferentes actores participantes de estos procesos (capital social), requisito fundamental para que se produzca la innovación.

2.1.3. En el área de la Infraestructura para la Competitividad

A su vez, en el área de la infraestructura para la competitividad, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo pone en marcha en el año 2005, con recursos del Banco Mundial, un programa dirigido a dotar de servicios de infraestructura (accesos viales, agua potable, electrificación) necesarios para el desarrollo productivo de comunidades rurales pobres a partir de una planificación y gestión participativa territorial¹³. El Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT)

¹³ En su diseño original este Programa fue formulado para ser implementado en las regiones de Coquimbo, Maule, Bío Bío, Araucanía y Los Lagos.



constituye un caso muy interesante por cuanto ha debido enfrentar y resolver los problemas que enfrenta una iniciativa cuyos requerimientos de recursos de inversión surgen desde las necesidades de desarrollo de un territorio determinado en un Estado organizado sectorialmente cuyas decisiones de asignación de recursos se adoptan “desde arriba hacia abajo”. Asimismo, es importante destacar que en el marco de desarrollo de este programa se formuló la primera metodología de evaluación de proyectos de inversión de MIDEPLAN con enfoque territorial.

La casi inexistente articulación entre los programas Chile Emprende y el PIRDT, los cuales tienen objetivos muy similares y ámbitos de acción complementarios, hace evidente la falencia que ha caracterizado a los emprendimientos institucionales en materia de instalación de políticas y programas de desarrollo económico territorial. Esta situación ha impedido que las instituciones compartan aprendizajes y sumen esfuerzos para enfrentar el desafío que implica alinear la institucionalidad sectorial en torno a los ejes de desarrollo de los territorios.

Por último, en el área de infraestructura, cabe hacer mención al Plan de Infraestructura para la Competitividad 2007-2010, estrategia dirigida por el Ministerio de Obras Públicas con el fin de adaptar las inversiones en infraestructura a las necesidades de la productividad territorial. La formulación de este plan implicó un cambio muy importante en los métodos y procedimientos tradicionalmente utilizados por esta institución para la identificación y selección de los proyectos de inversión, abriendo espacios para la participación de los actores regionales sustentada en las estrategias de desarrollo productivo de las regiones. Para el principal organismo en materia de inversión en infraestructura del país, con una tradición de decisión y asignación de recursos muy centralista, este Plan constituye un paso tremendamente importante en el proceso de instalación de políticas de desarrollo económico territorial.



2.2. Nueva Institucionalidad a Nivel Regional y más Capacidades e Instrumental para Fortalecer el Desarrollo Económico de los Territorios

2.2.1. Instalación de la División de Planificación Regional en los GORE y traspaso de la competencia de planificación a los Gobiernos Regionales

Consistente con el enfoque de descentralización adoptado que postula que los organismos descentralizados, en particular los Gobiernos Regionales, son los encargados de liderar y conducir el proceso de desarrollo de la región, orientando la asignación de los recursos públicos y privados en función de los ejes estratégicos establecidos por los actores regionales, a partir del año 2007, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo se aboca a instalar las capacidades y herramientas requeridas. En este proceso se distinguen las siguientes etapas:

- Instalación de la División de Planificación y Desarrollo Regional en el aparato administrativo del Gobierno Regional mediante una metodología secuencial de identificación y definición de las funciones y responsabilidades de esta unidad dentro de los procesos del gestión del Gobierno Regional, determinación del número y perfil de los profesionales requeridos y contratación vía modalidad de concurso público. Para el primer año, el equipo en cuestión fue financiado con recursos del Programa de Apoyo a la Gestión Subnacional SUBDERE/BID, incorporándose en el presupuesto regular de los Gobiernos Regionales a partir del segundo año;
- Traspaso de la competencia de planificación, a partir de 2007, y de la de ordenamiento territorial, a partir de 2008, a los Gobiernos Regionales, acorde a las funciones que la Ley Orgánica Constitucional No 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR) le ha asignado a los Gobiernos Regionales (GORE) en estas materias, mediante un proceso gradual y progresivo de acreditación de capacidades;
- Renovación de las Estrategias de Desarrollo Regional¹⁴ en base a un marco

¹⁴ A la fecha, 14 Regiones han elaborado o actualizado sus Estrategias Regionales de Desarrollo y todas han emprendido la formulación de, al menos, una política regional en un área estratégica.



metodológico que asegure un proceso de formulación participativo y convocante que de cuenta de las especificidades productivas, sociales y culturales de los territorios, que recoja y sea coherente con las directrices sectoriales que se aplican en la región y que oriente la asignación de los recursos regionales y sectoriales de inversión en base a los objetivos y prioridades territoriales. Tan relevante como la metodología de formulación es la metodología de gestión de las estrategias, obligando a los actores regionales a asumir el dinamismo del proceso de desarrollo de la región que debiera ser recogido en este instrumento;

- Formulación participativa de Políticas Regionales en áreas estratégicas priorizadas en la correspondiente Estrategia Regional de Desarrollo;
- Inicio de la formulación de los Programas Regionales de Ordenamiento Territorial.

2.2.2. Creación de las Agencias de Desarrollo Productivo Regional y formulación de las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo y de los Planes de Mejoramiento de Competitividad

En el marco del cumplimiento de las Medidas Presidenciales establecidas para los primeros 100 días de Gobierno, entre los años 2006 y 2007, se diseñaron y pusieron en marcha las Agencias Regionales del Desarrollo Productivo. En cada Región del país se instala una Agencia liderada por un Consejo Estratégico público-privado, el cual es presidido por el Intendente respectivo e integrado por representantes del Gobierno Regional, de instituciones de fomento productivo y del sector privado. Consistente con la misión de promover el desarrollo productivo regional sustentable, contribuyendo al mejoramiento de la competitividad regional, las agencias se abocan a:

- Conducir y facilitar la construcción participativa y la apropiación (por parte de los actores regionales) de una visión competitiva y sustentable de futuro de la región y de la identificación y priorización de los encadenamientos productivos y de los factores de entorno claves para el desarrollo productivo de la región, en concordancia con la estrategia regional de desarrollo y las políticas sectoriales nacionales;
- Promover acuerdos y compromisos entre los actores públicos y entre actores públicos y privados, de forma de direccionar los recursos públicos y privados hacia las oportunidades productivas de mayor agregación de valor y hacia los vacíos o “brechas” a nivel de factores de competitividad y de ambiente de negocios en cada



Región;

- Facilitar la generación de condiciones territoriales e institucionales de entornos favorables al desarrollo productivo sustentable y sus determinantes: la inversión productiva, la innovación tecnológica y la capacidad emprendedora a nivel regional, entre otras.

Considerando la estructura sectorial de la institucionalidad pública y el nivel de centralización en las decisiones de asignación de los recursos públicos de inversión, la eficacia en el logro de los objetivos encomendados, obliga a las agencias regionales a la creación de una entidad de nivel nacional que articule a los actores públicos y dirija los recursos de las instituciones de fomento de nivel nacional. Por lo mismo, se constituye el Comité Interministerial de Coordinación y Seguimiento integrado por las autoridades de los Ministerios del área del Fomento productivo y la Innovación¹⁵. Este Comité tiene por misión determinar las directrices y definir los instrumentos y mecanismos para que las instituciones nacionales y regionales atinentes al desarrollo productivo, concurren con acciones y recursos en el diseño y ejecución de los Programas de Mejoramiento de la Competitividad (PMC)¹⁶, junto con efectuar el seguimiento de los acuerdos y su implementación.

Para el cumplimiento de sus objetivos, las Agencias cuentan con dos instrumentos: la Agenda Regional de Desarrollo Productivo y los Programas de Mejoramiento de Competitividad.

Cada Agencia Regional debe formular, mediante un proceso convocante y participativo, una Agenda Regional de Desarrollo Productivo que establezca las prioridades estratégicas regionales del desarrollo productivo. Durante el año 2007, las agencias lideraron el proceso de formulación de las agendas de desarrollo estratégico, en las cuales se identificaron las oportunidades regionales, los desafíos para potenciar la competitividad regional y los planes para enfrentar y superar estos desafíos. El rol de estas agendas es definir un conjunto de ejes productivos a nivel regional y servir de base para el desarrollo de Planes de Mejoramiento de la Competitividad (PMC), y deben ser validadas por el

¹⁵ Constituyen este Comité, el Ministerio de Economía, quien lo preside, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Planificación, y el Ministerio del Interior representado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

¹⁶ Uno de los mecanismos diseñados e implementados es el denominado “Suscripción de Acuerdos vinculantes y de Pactos Regionales para la Competitividad y la Innovación” que se describe en el punto II.3.A de este documento.



sector privado, los servicios públicos y la comunidad regional.

A su vez, los Planes de Mejoramiento de la Competitividad (PMC) son programas público-privado formulados en torno a clusters, encadenamientos o aglomeraciones productivas priorizadas regionalmente, con acuerdo y concertación privada, con el objeto de fortalecer oportunidades de negocios con potencialidad competitiva que conlleva acuerdos interinstitucionales, sectoriales y regionales para su operación y desarrollo. Los PMC se desarrollan en base a un subconjunto de los clusters prioritarios definidos en la agenda. Para priorizar los PMC, se toman en cuenta los siguientes criterios: cantidad y naturaleza de los actores; capacidad competitiva del área y vinculación con el sector exportador; potencial para formar clusters en la cadena productiva territorial y sustentabilidad de la empresa en el mercado. Los PMC son implementados a través de una alianza público-privada.

Tal como lo señala el informe de la OCDE, "claramente, esto representa un paso más hacia la integración de los spillovers territoriales y dinámicas basadas en el ámbito local, con una estrategia integral de desarrollo productivo".

2.2.3. Creación de las Oficinas Provinciales de Desarrollo Productivo

En paralelo al proceso de instalación de las Agencias Regionales, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo crea las Oficinas Provinciales de Desarrollo Productivo (OPDP) cuya misión es promover - en el marco de las Estrategias Regionales de Desarrollo y de las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo - el desarrollo productivo y económico de las provincias impulsando, potenciando y apoyando emprendimientos y encadenamientos productivos locales y generando las condiciones de entorno requeridas para el logro de una mayor competitividad y sustentabilidad territorial. Específicamente, estas entidades tienen por objetivo:

- Apoyar la conducción estratégica del desarrollo productivo y económico de la Provincial;
- Estimular la concertación público-privada, regional y local, por la mediación provincial o territorial, para apoyar el emprendimiento que emerge desde lo local y apalanca recursos para su escalamiento y desarrollo;
- Articular, en el marco de la agenda de desarrollo de la provincia, las iniciativas



existentes en el territorio de promoción del fomento productivo y de la innovación potenciando su accionar (ej. Chile Emprende, Unidades de Gestión Territorial, entre otros);

- Establecer puntos de acceso y articulación de recursos e instrumentos de fomento productivo, dirigidos al conjunto de las MIPYME y a los encadenamientos priorizados en las agendas estratégica regional y provincial;
- Gestionar recursos adicionales para el financiamiento de proyectos e iniciativas incluidas en la agenda de desarrollo provincial (ej. programas públicos concursables, recursos de cooperación internacional, entre otros);
- Atender, en consonancia con las orientaciones y mandatos de las Agencias Regionales, la emergencia de problemáticas productivas en territorios "especiales" o "en transición productiva".

Entre los años 2006 y 2007, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) instala tres oficinas provinciales de desarrollo productivo en las provincias de Arauco (en la Región del Bío-Bío), Chiloé (Región de Los Lagos) y San Antonio (Región de Valparaíso). Esto es parte de un esfuerzo por promover el desarrollo productivo en localidades particularmente vulnerables, considerando su escaso dinamismo económico, sus niveles de pobreza y de desempleo y/o su aislamiento espacial respecto del centro de la Región.

Para acceder al financiamiento del programa de Apoyo a la Gestión Subnacional SUBDERE/BID, cada Oficina debe explicitar sus líneas de acción estratégicas, la estructura relacional (formales e informales) con actores públicos y privados (municipalidades, asociaciones provinciales de municipalidades, empresarios, organizaciones sociales y no gubernamentales, consejeros regionales representantes de la provincia, entre otros), el tipo de articulación con iniciativas públicas que operan en la Provincia (Chile Emprende, Gestores Territoriales, etc.), y el programa de trabajo anual con los recursos requeridos para su operación, además de los correspondientes indicadores de proceso y de resultado.

Uno de los elementos que generó mayor polémica en la fase de diseño y puesta en marcha de las OPDP fue la independencia funcional y administrativa de estas entidades respecto de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo. Se optó por la modalidad



de articulación entre estas entidades a objeto de resguardar la autonomía de las OPDP y así poder “elevar” los requerimientos del territorio a los niveles regional y nacional y no constituirse en meros ejecutores de las prioridades establecidas por la región en la provincia. Es así como se han establecido instancias de articulación y de colaboración entre ambas entidades tales como la participación del director de la OPDP en el Comité Estratégico de la Agencia Regional y en los Subcomités de Fomento Productivo y de Innovación, la realización de reuniones periódicas de coordinación para el establecimiento de agendas compartidas, el apoyo de la oficina provincial en el proceso de formulación de los PMC de la respectiva Agencia Regional, entre otros.

De acuerdo a lo señalado, esta iniciativa representa una mejor oportunidad para conducir un proceso de desarrollo económico endógeno en localidades rezagadas, dándoles mejores oportunidades de acceder a los mercados desde una posición más competitiva. Esto representa una manera de atacar las inequidades territoriales a través de procesos de desarrollo económico local “de abajo hacia arriba”.

2.3. Incremento de los Recursos de Inversión Asignados en Función de las Prioridades del Desarrollo Económico Regional y Mayor Flexibilización en los Requisitos de Asignación

2.3.1. Suscripción de Acuerdos vinculantes y de Pactos Regionales para la Competitividad y la Innovación

Con el objeto de fortalecer y profundizar las reformas institucionales realizadas a nivel regional y avanzar en la instalación del enfoque territorial en las políticas y programas de desarrollo económico, a partir del año 2008, vía Ley de Presupuestos, se estableció la medida de comprometer y asignar recursos sectoriales de fomento productivo a programas, proyectos y acciones incluidas en las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo y/o en los Programas de Mejoramiento de Competitividad aprobados por los respectivos Consejos Estratégicos público-privados de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo. Estos compromisos se formalizan, año a año, mediante la suscripción de Acuerdos Vinculantes por parte del Intendente, en su calidad de presidente del Consejo Estratégico de la Agencia respectiva, y los servicios participantes.

Adicionalmente, en las regiones se suscribieron Pactos Regionales para la Competitividad y la Innovación que enmarcaron las principales aspiraciones y desafíos que los actores regionales se han propuesto cumplir como resultado de la implementación de las



respectivas Agendas.

Con la implementación de estos mecanismos se busca avanzar en lograr una efectiva articulación del quehacer de la institucionalidad pública, de nivel nacional y regional, en torno a los lineamientos estratégicos establecidos y comprometidos por los actores públicos y privados de cada región. Es decir, estas medidas detonan un proceso que apunta a la focalización territorial de los recursos de fomento productivo incrementando, de paso, el capital social.

2.3.2. Flexibilización en la asignación de los recursos del FNDR para Fomento Productivo e Innovación

Los recursos del FNDR, único fondo de decisión y asignación regional, es un elemento determinante para lograr la concurrencia de recursos sectoriales y su focalización al logro de las metas de desarrollo productivo regional. Por lo mismo, en paralelo a las modificaciones presupuestarias adoptadas a nivel sectorial para la implementación de los Acuerdos Vinculantes, se eliminaron o modificaron glosas de la Ley de Presupuestos que restringían la asignación de los recursos del FNDR en las áreas de fomento productivo y de apoyo a la innovación.

Específicamente, se facultó a los Gobiernos Regionales a modificar sus presupuestos de inversión con el objeto de crear un ítem de transferencias en el subtítulo 33 para el financiamiento de iniciativas de innovación para la competitividad y de fomento productivo. Esto se tradujo en que, previa decisión del Gobierno Regional, los recursos del FNDR pueden ser transferidos a las instituciones sectoriales de apoyo al fomento productivo y a la innovación, las cuales, mediante convenios, ejecutan programas, proyectos o estudios en el marco de los lineamientos estratégicos regionales.

Complementario a lo anterior, a partir de 2008, se establece en la Ley de Presupuestos que los Gobiernos Regionales están facultados para solicitar la creación de los ítems que les permiten transferir recursos a las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo para la elaboración de estudios e investigaciones o para la gestión de los planes de mejoramiento de la competitividad. En los convenios respectivos, celebrados entre los Gobiernos Regionales y las instituciones receptoras, se establecen los procedimientos y condiciones bajo los cuales se efectúa la aplicación de los recursos transferidos.



Por último, se elimina la exigencia de la evaluación técnica-económica de MIDEPLAN para los proyectos, programas y estudios de Fomento productivo e innovación financiados con recursos del FNDR. De esta forma, y por primera vez, las iniciativas de desarrollo productivo financiadas con recursos del FNDR deben cumplir las mismas exigencias de evaluación que aquellas financiadas con recursos sectoriales.

2.3.3. Creación del Fondo de Innovación para la Competitividad Regional (FIC Regional)

En el año 2008, se estableció que el 25% de los recursos del Fondo de Innovación para la Competitividad, instrumento que financia la implementación de las políticas nacionales y regionales de innovación y, en particular, el fortalecimiento del sistema nacional de innovación, serán asignados regionalmente.

Es así como a partir de la Ley de Presupuesto de 2008 se incluye una nueva provisión en el FNDR denominada Fondo de Innovación para la Competitividad Regional (FIC Regional). El Gobierno Regional, tomando en consideración la Estrategia Nacional de Innovación, la estrategia de desarrollo regional correspondiente, la agenda de innovación estratégica y los planes de mejoramiento de la competitividad de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, define el uso de estos recursos hacia iniciativas que apunten a promover el desarrollo de la ciencia, la transferencia y la difusión de la tecnología, la investigación aplicada, el emprendimiento innovador, la formación y el desarrollo del recurso humano especializado y el fortalecimiento de las capacidades regionales.

Asimismo, la Ley establece que estos recursos deben ser transferidos, a través de convenios, a CORFO, Innova Chile, CONICYT, universidades estatales o reconocidas por el Estado, y/o centros científico-tecnológicos de excelencia, quienes son responsables de su ejecución.

Con el objeto de fortalecer a los Gobiernos Regionales en la asignación de estos recursos y de apoyar la coordinación, considerando el número y tipo de entidades involucradas de nivel regional (servicios públicos desconcentrados, Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, gobiernos regionales, universidades y centros científico-tecnológicos), se constituye una mesa a nivel nacional de coordinación inter-institucional constituida por SUBDERE, quien la dirige, CORFO Innova, CORFO, CONICYT, Ministerio de Economía, Dirección de Presupuestos y el Consejo Nacional de Innovación. Esta mesa, se aboca a elaborar las directrices base para el proceso de asignación de estos recursos, al



monitoreo y seguimiento del proceso y resolución de problemas y a la formulación de propuestas de mejoramientos y ajustes a ser incorporados en el proceso 2009.

El FIC Regional se ha constituido en un factor clave para instalar en los procesos de planificación del desarrollo económico regional y de asignación de los recursos de inversión la dimensión del desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación. La ejecución presupuestaria de estos recursos ha derivado en que los GORE, las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, los centros científicos y tecnológicos regionales, las universidades regionales y las instituciones públicas de nivel nacional establezcan acuerdos y compromisos (convenios) para el desarrollo de iniciativas establecidas en función de las prioridades regionales. Asimismo, varios Gobiernos Regionales están en proceso de formulación de la Política o de la Estrategia Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

3. Reflexiones Finales

De la revisión realizada en el capítulo anterior, se aprecia que en Chile se han ido implementando, en forma paulatina, gradual y progresiva, políticas y programas públicos que promueven el desarrollo económico territorial.

La incorporación del enfoque territorial en las intervenciones públicas dirigidas a promover la competitividad del país se inicia durante la década del 90 verificándose, durante esos años, la implementación de iniciativas puntuales en el ámbito del instrumental de fomento productivo que relevaron la asociatividad entre las unidades productivas de menor tamaño y el desarrollo de las cadenas productivas (verticales) como factores claves para el mejoramiento de la competitividad. Específicamente, se hace referencia al Programa de Fomento PROFO y al Programa de Desarrollo de Proveedores PDP.

A partir del año 2000, se aprecia un cambio importante con la implementación de instrumentos públicos de apoyo al fomento productivo de mayor complejidad al explicitar el foco territorial de las intervenciones incorporando, en mayor o menor grado, la planificación territorial participativa y la gestión del territorio vía la articulación de los actores públicos y privados. Tal es el caso del Programa Territorial Integrado de la



CORFO, el Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT) de la SUBDERE y el Programa Chile Emprende de SERCOTEC. A lo anterior se suma la incorporación en la agenda pública de la dimensión de la innovación como factor clave de competitividad y la aplicación del enfoque de clusters.

Producto de los énfasis establecidos por el Gobierno de la Presidenta Bachelet en materias vinculadas con el desarrollo de los territorios y en base a la experiencia acumulada por distintas instituciones, a partir del año 2006 se produce una inflexión en la implementación de políticas y programas de desarrollo económico territorial intensificándose el desarrollo de nuevas iniciativas en todos los ámbitos: instrumental, institucional y de financiamiento de la inversión regional. Durante los años 2006-2009 además de implementarse nuevos instrumentos en las áreas de la innovación y de la infraestructura para la competitividad, se desarrollan una serie de iniciativas en el ámbito de la institucionalidad regional (instalación de la División de Planificación en los Gobiernos Regionales y traspaso de la competencia de planificación, instalación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo con capacidades e instrumental de planificación con enfoque territorial e instalación de las Oficinas Provinciales de Desarrollo productivo en provincias de mayor rezago relativo. Complementariamente, durante estos años se incrementan en forma importante los recursos de inversión asignados en base a las prioridades regionales y se flexibilizan los requisitos de asignación establecidos en la Ley de Presupuestos.

Por una parte, es posible afirmar que todas las iniciativas desarrolladas han apuntado en la dirección correcta y que, al analizarlas en su conjunto y en el tiempo, dan cuenta de un proceso de cambio en el accionar público en materia de competitividad y de desarrollo económico. Pero en paralelo, cabe señalar que estas iniciativas no han sido constitutivas de un modelo ni de una estrategia conocida y compartida por los actores involucrados y liderada al más alto nivel en consistencia con la estrategia de descentralización adoptada por el país. Considerando el estado de avance alcanzado en cuanto a la diversidad y grado de desarrollo y madurez de las iniciativas existentes, resulta esencial que este proceso sea conducido estratégicamente, de forma de ir dando respuesta y generando las condiciones para resolver los problemas y preguntas que hoy se están manifestando. Dentro de éstas, destaco:

- ¿Existe espacio y margen para continuar incorporando el enfoque territorial en las políticas y programas públicos en un Estado estructurado sectorialmente? ¿basta con implementar mecanismos y procedimientos de coordinación inter-institucionales? ¿se requerirá de reformas institucionales más estructurales?



- ¿Cómo lograr la articulación entre las diferentes iniciativas a objeto de evitar duplicidades, fortalecer la complementariedad, potenciar el aprendizaje y capitalizar las experiencias?
- ¿Cuál es la figura institucional y operativa más eficiente que posibilite la conducción estratégica del proceso, identificando las distintas dimensiones que involucra, estableciendo metas y resultados, realizando el seguimiento y evaluación e identificando las mejoras y ajustes que debieran implementarse?

Si no se asumen, a nivel de las más altas autoridades de gobierno, los desafíos que involucra el transitar desde un enfoque sectorial hacia un enfoque territorial en la promoción del desarrollo económico del país, se corre el riesgo de neutralizar y revertir los esfuerzos y avances logrados. Es importante subrayar que el objetivo no es la transformación institucional, no son los procesos de decisión y asignación de recursos, no es el potenciar mayor participación y logro de acuerdos entre actores públicos y privados, no es la descentralización; el objetivo es el desarrollo del país y sus territorios y es en función del logro de éste que deben evaluarse el modelo, la estrategia y los proyectos que se implementen.



Bibliografía

Agencias Regionales de Desarrollo Productivo. Abril 2008. Informe Agendas Regionales de Desarrollo Productivo, Suscripción de Acuerdos Vinculantes en el marco de la Ley de Presupuestos 2008, Unidad Técnica de Coordinación.

Boisier, S. Septiembre 2004. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. Revista Eure (Vol. XXX, Nº 90), pp. 27-40. Santiago, Chile.

Informe de Coyuntura "Modelo Institucional de los Gobiernos Regionales" Octubre 2007.

Schejtman, A., Berdegué, J. A. Febrero 2003. Desarrollo Territorial Rural; RIMISP.

Marcel, M. C. Octubre 2006. Acreditación y mejora continua de los procesos de gestión subnacional en Chile; Consultoría contratada por el Banco Interamericano de Desarrollo para el diseño del Programa de Apoyo a la Gestión Subnacional en Chile SUBDERE-BID OC-CH 180281.

OECD. 2009. Territorial Reviews. Chile.

PROGRAMA REGIÓN ACTIVA SUBDERE – GTZ. Noviembre 2008. Sistematización del proceso de Acreditación de las Condiciones Iniciales para la Transferencia de Competencias de Planificación a los Gobiernos Regionales. Santiago, Chile.

Programa de Cooperación Técnica SUBDERE – CEPAL. Abril 2009. Ordenamiento territorial y gobiernos regionales informe de seguimiento y sistematización del traspaso de competencias. Santiago, Chile.

