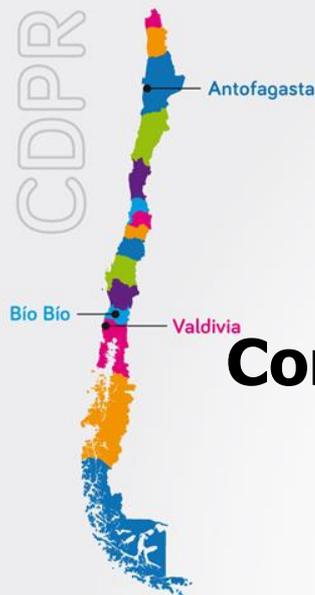


CDPR



Evaluación temprana de los Comités de Desarrollo Productivo Regional de Antofagasta, Bio Bio y Los Ríos.

Abril 2017

Informe Final para comentarios

Preparado* por Juan Llisterri, Gabriel Casaburi, Pablo Angelelli y Euken Sese.

* Las opiniones expresadas en este informe son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Contenidos del informe

- 
- The slide features a vertical map of Chile on the left side. Overlaid on the map is the CDPR logo, consisting of the letters 'C', 'D', 'P', and 'R' stacked vertically. Three cities are marked with dots and labeled: Antofagasta (top), Bío Bío (middle), and Valdivia (bottom). The main content is a numbered list of eight items.
1. Objetivos, fuentes y limitaciones de la evaluación
 2. Antecedentes del proceso de descentralización
 3. El modelo de descentralización asociado a los CDPR
 4. Avances y carencias en el plano estratégico
 5. Avances y carencias en el plano político
 6. Avances y carencias en el plano de la ejecución
 7. Conclusiones y retos del proceso
 8. Recomendaciones

Anexo A. Aproximación a la diversidad regional

Anexo B. Bibliografía revisada

Anexo C. Entrevistas realizadas

Anexo D. Frases singulares



1. Objetivos, fuentes y limitaciones de la evaluación

- En el presente informe se detallan los resultados de una evaluación temprana sobre las principales características, avances y desafíos del proceso de implementación de los Comités de Desarrollo Productivo Regional (CDPR) en las regiones de Antofagasta, Bío Bío y Los Ríos. A partir de los hallazgos de la evaluación también se sugieren algunas recomendaciones.
- La implementación de los CDPR en las mencionadas regiones se inició a finales de 2015 y tuvo un carácter de prueba piloto. A través de este ejercicio se buscó integrar, en estas tres regiones, la operación de un conjunto de instrumentos de fomento productivo de CORFO y SERCOTEC bajo el paraguas de una nueva organización y gobernanza de fuerte contenido regional (CDPR).
- En la presente evaluación se contrastó lo sucedido durante la implementación de los CDPR con respecto al modelo conceptual bajo el cual los mismos fueron concebidos.
- Para llevar a cabo la evaluación se hizo una revisión de un amplio conjunto de documentos disponibles (ver Anexo B) y se entrevistaron a más de 60 personas involucradas en el proceso, incluyendo autoridades regionales, representantes del sector privado y la academia, consejeros y técnicos de los CDPR y autoridades nacionales (ver Anexo C).

Antofagasta
Bío Bío
Valdivia

1. Objetivos, fuentes y limitaciones de la evaluación

- Los resultados de la evaluación deben analizarse con cuidado debido las siguientes limitaciones metodológicas y de información:
 1. El modelo que sustentó el diseño de los CDPR y el proceso más amplio de descentralización ha sido muy dinámico y todavía no cuenta con referencias consolidadas.
 2. Si bien se entrevistó a un grupo numeroso de personas involucradas en el proceso, es posible que no se haya podido recoger toda la diversidad de opiniones sobre la experiencia de los CDPR, en especial las de los usuarios (emprendedores, empresarios, etc.)
 3. Asimismo, debido a que los denominados “riesgos de captura”, así como diferentes intereses políticos pudieron haber estado presentes, las opiniones recogidas en las entrevistas pueden ser sesgadas a favor o en contra del proceso.
 4. El tiempo para el análisis de la información y la preparación del presente reporte fue muy breve.

Bío Bío
Valdivia

2. Antecedentes del proceso de descentralización

- El actual proceso de descentralización en Chile se puso en marcha con la reforma constitucional de 2009, lo cual fue complementado con la elección de Consejeros Regionales en 2013 y la LOC de transferencia de competencias (media aprobación en 2014), con indicaciones sustitutivas aprobadas en 2016, que incluyeron la creación de tres divisiones nuevas en los Gobiernos Regionales (GORE), siendo una de ellas de Fomento Productivo e Industrias.
- Actualmente se encuentran en debate parlamentario dos leyes fundamentales para el proceso de descentralización (Ley de Traspaso de Competencias a las Regiones y Ley de Elección directa de los Gobernadores). Respecto a estas leyes no parece existir un acuerdo claro entre las distintas fuerzas políticas, incluida la transversal regionalista, lo que introduce incertidumbre sobre todo el proceso y dificulta la profundización de la experiencia piloto de los CDPR.
- La aproximación a la descentralización del fomento productivo ha sido por dos vías. La vía legislativa enfatiza la creación servicios regionales de fomento; mientras que la vía administrativa propone un modelo de descentralización (o más bien desconcentración) de los servicios o agencias nacionales a través de programas.

Bío Bío
Valdivia

2. Antecedentes del proceso de descentralización

- Los CDPR, o el modelo de agenciamiento, pueden considerarse como una opción híbrida de las aproximaciones legislativas y administrativas antes comentadas. Esta vía intermedia otorga la responsabilidad política del fomento productivo a los GORE y deja la ejecución de las políticas regionales a cargo de agencias ejecutoras especializadas (CDPR).
- Los CDPR comenzaron a diseñarse en 2015 y se pusieron en marcha a fines de 2015 a través de un proceso administrativo basado en las facultades ejecutivas de CORFO. A través del piloto de los CDPR también se buscó generar insumos para enriquecer las propuestas que se están discutiendo en el ámbito legislativo.
- La implementación de los CDPR no contó con un marco presupuestario claro para acompañar las competencias que fueron transferidas. En particular, no se definieron los requerimientos financieros del proceso, especialmente los que tienen que ver con la gestión del cambio. Los recursos utilizados en el piloto fueron los históricos de CORFO y SERCOTEC para cada una de las regiones involucradas.
- La Ley de Financiamiento Regional y Responsabilidad Fiscal (rentas regionales) está pendiente de remitirse al Congreso.

Bío Bío
Valdivia

2. Antecedentes del proceso de descentralización

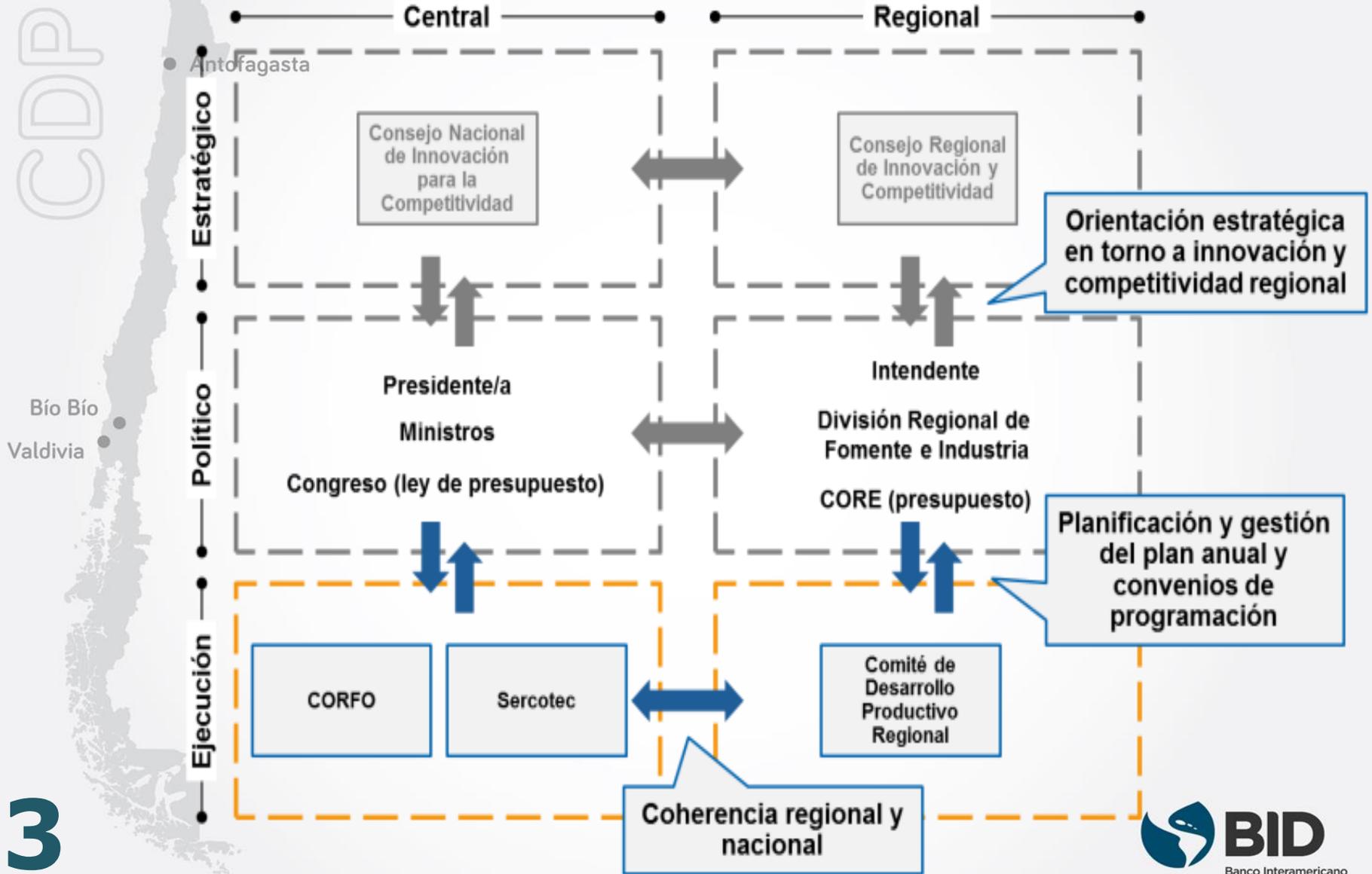
- Después de un año de operación de los CDPR es posible identificar algunos aprendizajes y lecciones del proceso. Pero es importante notar que los tiempos transcurridos en la experiencia piloto son extremadamente cortos si se comparan con las experiencias internacionales.
- La considerable diferencia en los tamaños, heterogeneidad productiva y masa crítica institucional en las regiones chilenas también es un factor que debería considerarse al momento de reflexionar sobre el modelo de descentralización más adecuado.
- En paralelo al piloto de los CDPR, la SUBDERE ha iniciado otras dos experiencias piloto de descentralización en materia de infraestructuras y programas sociales. Los aprendizajes de esos casos deberían sumarse a los del presente estudio para tener un panorama más completo de las mejores opciones para seguir avanzando en el proceso de descentralización.

Bío Bío
Valdivia

3. El modelo de descentralización asociado a los CDPR

- El modelo de descentralización del fomento productivo asociado a los CDPR previó una institucionalidad de fomento regional organizada en tres planos funcionales diferenciados, los cuales tienen un paralelo a nivel nacional:
 1. Plano estratégico: definición de orientaciones y objetivos en el marco de las estrategias de nivel nacional, regional sectorial o temático. Los organismos vinculados a este plano serían los Consejos de Innovación nacional y regional u otras entidades que puedan desarrollar este tipo de actividades.
 2. Plano político: formulación de las políticas públicas, establece prioridades y define los recursos financieros y humanos para alcanzar los objetivos estratégicos de la región. En este plano participan el Intendente, el GORE, más específicamente la División Regional de Fomento e Industria, y en el CORE o Parlamento Regional.
 3. Plano de ejecución de políticas. Diseño y ejecución de programas en el marco de las políticas y prioridades definidas, así como también la toma de decisiones en materia de asignación de recursos. Aquí se parte de la integración de instrumentos de CORFO y SERCOTEC que pasan a ser gestionados por los nuevos CDPR, que actúan como la agencia ejecutora de la política regional de fomento, con su propio organismo decisorio y su equipo técnico.

3. El modelo de descentralización asociado a los CDPR



3. El modelo de descentralización asociado a los CDPR

- En el contexto más amplio del proceso de descentralización en Chile, los CDPR emergen como una herramienta con los siguientes factores diferenciales:
 1. El Directorio de los CDPR esta compuesto mayoritariamente por entidades y representantes regionales. **Las decisiones se adoptan en la región.**
 2. Los CDPR **disponen de presupuesto propio** para transferir a los beneficiarios, así como también **personal calificado y recursos operativos.**
 3. Se **han integrado instrumentos de CORFO y SERCOTEC** y se proyectan a través de una identidad común, sustituyendo con ello una parte muy importantes de la operación de estas agencias en las regiones.

Bío Bío
Valdivia

3. El modelo de descentralización asociado a los CDPR

- El modelo fue definido en las mesas de trabajo dirigidas por la SUBDERE y con la participación de MINECON, DIPRES, CORFO y SERCOTEC. Este modelo es una combinación de las dos alternativas contempladas en el proyecto de ley de transferencia de competencias, una relacionada con la creación de servicios en las regiones, y la otra, la modalidad administrativa, e incorpora la integración de políticas nacionales.
- La prueba piloto se desarrolló con el mismo modelo en tres regiones con distintas características: Antofagasta, BioBio y Los Rios.
- En el marco de la prueba piloto, CORFO y SERCOTEC, transfirieron 24 instrumentos (14 de CORFO y 10 de SERCOTEC), salvo en Bio-Bio que fueron 33 incluyendo los de Innova Bio-Bio, para que sean administrados por los CDPR, proyectando una identidad común y sustituyendo una parte importante de la labor de las agencias nacionales.
- Para su operación, los CDPR contaron con cupos para la contratación de sus equipos directivos, mientras que los técnicos de CORFO pasaron en comisión de servicios desde las direcciones regionales de CORFO y, al no poderse integrar los funcionarios de SERCOTEC, se firmó un convenio de colaboración con dicha agencia por el que aquellos trabajan para el Comité.

3. El modelo de descentralización asociado a los CDPR

- Más allá de sus virtudes, la revisión y el análisis del modelo asociado a los CDPR también permite identificar una serie de elementos o debilidades que podrían afectar negativamente su implementación:
 1. Se replica la estructura nacional de planos funcionales, pero sin contar con una institucionalidad equiparable en el plano regional, particularmente en regiones pequeñas sin masa crítica, y sin indicar con suficiente detalle cómo llegar a conformarla.
 2. El modelo pone más énfasis en el plano de ejecución que en los planos estratégico y político, para los que no hay una hoja de ruta clara de reparto de responsabilidades (por ejemplo, quién debe impulsar la creación de los CIRD, cómo se distribuyen las responsabilidades en el plano político entre GORE y CORE).
 3. Para la implementación de los pilotos no se dispuso de ningún presupuesto adicional ni mecanismo de gestión de riesgos, lo cual pudo haber incidido en la propia gestión del cambio, en las expectativas de las regiones como proyectos piloto y en otros campos, como el problema sindical y la inversión en seguimiento y evaluación de proyectos.
 4. No es claro el nivel de acuerdo y compromiso de las instituciones de la Mesa de Trabajo respecto a los detalles del modelo de descentralización. La ausencia de compromisos formales y de una Secretaría Técnica que liderara la operación piloto puede afectar seriamente a la gobernanza de su implementación.
 5. Ha habido un insuficiente diálogo con las regiones en la construcción del modelo y en la flexibilidad que deben presentar los proyectos pilotos y sensibilidad a las singularidades y especificidades regionales.
 6. No se han contemplado otras áreas de fomento productivo, como el turismo, la promoción de exportaciones, la atracción de inversión y otras.
 7. No se hizo un aprendizaje sistematizado de experiencias anteriores: ARDP (Corporaciones), Proyecto de Ley del FIC, RED (RIS3). No hay constancia de un análisis comparado con las razones del fracaso y las fortalezas de las experiencias previas.

3. El modelo de descentralización asociado a los CDPR

- Otro aspecto que podría afectar negativamente los resultados de la prueba piloto es la fragilidad del esquema organizativo que se dispuso para su implementación.
 1. La Mesa de Trabajo Interinstitucional que definió el modelo no ha mantenido un monitoreo sistemático en el tiempo a través de reuniones de coordinación con todos los involucrados, lo que ha impedido abordar algunos resultados u obstáculos sensibles identificados en el proceso.
 2. El funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva (permanente) en SUBDERE en la práctica no ha liderado técnicamente el desarrollo del proceso.
 3. En este contexto, CORFO y SERCOTEC abordaron el desafío de la coordinación del proceso, pero sin disponer de los recursos necesarios para cumplir adecuadamente dicha función. Y en la práctica, CORFO ha sido la única institución que asumió la responsabilidad de los resultados técnicos, operativos y organizacionales de los CDPR.

4. Avances y carencias en el plano estratégico

- En las tres regiones existe algún tipo de Estrategia de Desarrollo Económico o Estrategia de Innovación, lo cual ha permitido, por primera vez, orientar la selección de proyectos y la aplicación de instrumentos de fomento a prioridades regionales.
- Asimismo, las regiones tienen algunas capacidades para trabajar en estudios estratégicos regionales y para establecer un diálogo público-privado que discuta y valide estrategias de innovación:
 1. En Valdivia, la Corporación para el Desarrollo Productivo elaboró una Estrategia de Innovación pero posteriormente se dedicó a acciones directas de fomento productivo.
 2. En BioBio la Corporación parece tener vocación y capacidad para liderar la estrategia regional, pero carece de recursos económicos.
 3. En Antofagasta hay institutos de universidades y asociaciones empresariales que hacen aportes estratégicos, pero ninguna institución vinculada al gobierno regional.
- Los CDPR disponen de capacidad técnica de ejecución de programas cuya experiencia y seguimiento puede retroalimentar el trabajo en el plano estratégico.

Bío Bío
Valdivia

4. Avances y carencias en el plano estratégico

- Sin embargo, las Estrategias que se han utilizado tienen orígenes diversos (divisiones de planificación regionales, corporaciones) y no siempre están actualizadas y solo se coordinan con las estrategias nacionales o mesoregionales, a través de la SUBDERE, a un nivel muy general y no específico del fomento productivo.
- Las instancias de definición de estrategia contemplada en el modelo, los Consejos Regionales de Innovación para el Desarrollo (CRID), no se han creado en ninguna de las regiones. No se constató que existieran iniciativas ni recursos al respecto.
- Existe cierta carencia de información para la elaboración de diagnósticos regionales que sirvan para la elaboración de estrategias y para evaluar los resultados y el impacto del fomento productivo.
- Ante el vacío que en la práctica se produce para la actualización de estrategias, los CRDP asumen parcialmente el papel de reinterpretar objetivos estratégicos. Ejemplo: El Consejo Directivo del CDPR de Antofagasta elabora directrices para 2017.
- Estos déficits estratégicos limitan el alineamiento de los instrumentos de los CDPR.
- La ausencia de instancias de coordinación estratégica meso regionales, necesarias para diferentes clústeres y sectores productivos, plantea riesgos de duplicidad y descoordinación en los esfuerzos de inversión.

5. Avances y carencias en el plano político

- Se han creado las Divisiones de Fomento Productivo e Industria, lo que supone un paso para la creación de capacidades de política de innovación en las regiones. Los GOREs se encuentran emplazados a asumir una responsabilidad nueva, que antes no habían tenido.
- En los Consejos Regionales (CORE) existe una aparente satisfacción con el proceso de los CDPR, aunque en algunos casos los critican por ser escaso el grado de descentralización alcanzada.
- Sin embargo, los Intendentes, algunos de muy reciente nombramiento, tienen un desigual conocimiento e interés en el desarrollo productivo.
- Falta de aporte de recursos de los GORE (FNDR) a pesar de haberlos prometido.
- Las Divisiones de Fomento e Industria tienen escasa dotación de personal, sobre todo considerando que también debe administrar el FIC-R. Son un aparato todavía débil para desempeñar las funciones que se le asignan: priorizar líneas de actuación y emitir directrices al CDPR; Presidir y dar seguimiento al CDPR; Ser interlocutor del CORE y de autoridades nacionales.
- Consejos Regionales (COREs) tienen poca experiencia en el tema y sus Comisiones de Fomento son recientes y disponen de escaso apoyo técnico.
- Aunque el CORE aprueba los presupuestos y participa en el Consejo el CDPR (si lo decide el Intendente) no recibe información de lo actuado.

Bío Bío
Valdivia

5. Avances y carencias en el plano político

- Existe cierta tensión entre los consejos de los CDPR y los CORE. En Valdivia miembros del CORE hacen referencia a cierta falta de legitimidad de los consejos de los CDPR.
- En Antofagasta existen opiniones sobre que la aprobación de proyectos de recursos descentralizados debería ser competencia del CORE, lo que contradice o ignora el modelo propuesto.
- No es clara la eficiencia de la gestión del FIC-R por las Divisiones de FPI. Podría pasarse en su totalidad a los CDPR, aunque se generaría conflicto con los CORE.
- Cabría definir mejor las responsabilidades de las diferentes instancias estratégica y política.
- Las recientemente constituidas Divisiones de Fomento e Industria o alguna de las Corporaciones de Desarrollo Productivo son percibidas como organizaciones aun en fase de consolidación técnica y vulnerables a las oscilaciones políticas.

Bío Bío
Valdivia

6. Avances en el plano de ejecución

- Se han puesto en marcha los CDPR, con sus Consejos Directivos y Equipos Técnicos.
- Los CDPR han integrado y gestionado mas de 20 instrumentos de fomento, dándoles un contenido más estratégico regional, y con más atención a las provincias y territorios de cada región.
- Se ha dado un importante aprendizaje respecto a la forma en que el Equipo Técnico debe presentar sus propuestas de apoyo a proyectos ante un órgano colegiado, lo que ha supuesto una mejora en los estándares de evaluación y presentación de los proyectos. Consenso respecto a la calidad de los equipos técnicos de los CDPR que de una u otra forma integran personal de CORFO y SERCOTEC.
- La constitución de Consejos Directivos con participación central y regional, pública y privada, da transparencia a la apropiación de proyectos y limita los riesgos de "captura" de la política de fomento.
- Los Consejos Directivos son valorados como una instancia potente para la toma de decisiones en el nivel regional y hay un alto interés de los consejeros por participar en las reuniones. De hecho, en muchas ocasiones asisten al Consejo Directivo titulares y suplentes.
- En la práctica, la CORFO ha ejercido como Secretaría Técnica y entidad líder del desarrollo del proceso con responsabilidad de los resultados operativos.

6. Avances en el plano de ejecución

• **Observaciones sobre los Consejos Directivos de los CDPRs:**

1. Aun se percibe una incidencia directa o indirecta del nivel central o nacional en la composición de los consejos. Hay opiniones sobre que algunos consejeros del nivel central no aportan mucho en las reuniones (salvo el de CORFO).
2. Insuficiente representación no gubernamental. La participación del sector privado (empresas y academia) es muy minoritaria.
3. Poca claridad respecto a algunas de las funciones del Consejo:
 - Aplicación de prioridades políticas y retroalimentación de la misma haciendo aportes de carácter estratégico, tales como a la dirección de las políticas de desarrollo productivo, o a las prioridades de la región.
 - Creación o modificación de instrumentos.
 - Seguimiento de los proyectos aprobados.
 - Cómo manejar las incompatibilidades y conflictos de interés.
4. Aunque en las tres regiones hubo actividades de capacitación de los consejeros, pudieron ser insuficientes o desigualmente aprovechadas.
5. No se pagan dietas, y no está claro si gastos de viaje, a Consejeros privados para participar en las reuniones del Consejo, lo que no es sostenible, a pesar de que los consejeros privados hayan mostrado alto interés en participar en las reuniones.
6. Escaso apoyo técnico para la evaluación de proyectos, siendo más significativo el requerido en proyectos con más alto contenido tecnológico.

CDPR

Antofagasta
Bío Bío
Valdivia

6

6. Avances en el plano de ejecución

• **Observaciones sobre los CDPRS y sus equipos técnicos:**

1. La creación de los CDPR contribuyó a mejorar la sinergia entre el trabajo que hacían CORFO y SERCOTEC entre ambas agencias en las regiones y a evitar duplicidades que existían con anterioridad, pero no logró la integración total de los equipos de ambas instituciones, lo que ha supuesto un considerable costo organizacional y funcional.
2. La situación laboral del personal adscrito a los CDPR mantiene una fuerte dependencia de sus organizaciones de origen. Esa es una forma de garantizar la estabilidad de sus contratos de trabajo, lo cual es muy importante, pero no óptima para el buen funcionamiento de los CDPR. Los sindicatos presentaron resistencia a la integración de CORFO y SERCOTEC y no se aplicaron los recursos necesarios para resolver las diferencias.
3. El posicionamiento y visibilidad externa de los CDPR es aun bajo respecto a CORFO y SERCOTEC, lo cual podría desorientar a los beneficiarios de los instrumentos.
4. Falta claridad de las funciones que desempeña cada técnico en su calidad de miembros del CDPR y el trabajo que realiza para movilizar instrumentos no transferidos.
5. No se mide, y no sería fácil medir, la productividad del personal del Comité.
6. Se percibe cierta complejidad en los procesos operativos de los instrumentos de promoción según el origen institucional de los mismos. Esto puede contrarrestar la rapidez que se había ganado en la atención de los beneficiarios.
7. Los Comités no han dispuesto de recursos para seguimiento y evaluación de los resultados e impactos de los proyectos aprobados.
8. Los Centros de Desarrollo de Negocios desarrollan un papel relevante en la generación de demanda de los instrumentos de fomento por parte de mipymes de la capital, y también del interior de la región.

6. Avances en el plano de ejecución

- **Observaciones sobre los instrumentos de los CDPRs:**

1. Los 24 instrumentos transferidos, 33 con la integración de Innova Biobio en esa región, parecen ser suficientes para el trabajo de los CDPR. Sin embargo, varios de ellos tienen una demanda diferente en las tres regiones. Se hicieron bastantes adaptaciones marginales de los instrumentos.
2. Sin embargo, en algunos CORE (Antofagasta) existe un reclamo por que se traspasen a la región instrumentos tales como los bienes públicos regionales, los PTI, innovación social, almacenes, barrios comerciales, entre otros.
3. En todos los CDPR se avanzó en la alineación de los instrumentos a las prioridades de la región en términos sectoriales y territoriales. Los Directivos de los CDPR hicieron un esfuerzo decidido para transformar las ideas generales de prioridades regionales en temáticas atendibles con los instrumentos existentes.
4. Aunque se hizo una primera división de los instrumentos a gestionar en el nivel regional y los que corresponden al nivel nacional, todavía quedan áreas grises que requieren de mayor articulación entre dichos niveles y también en el mesoregional.
5. La modificación o diseño de nuevos instrumentos de los Comités requiere habitualmente un trabajo que involucra a CORFO central. Actualmente hay un proceso en curso para integrar a los CDPR a las instancias de diseño en CORFO.

6. Avances en el plano de ejecución

- **Observaciones sobre monitoreo y evaluación de resultados de los CDPRs:**

1. CORFO mantiene la responsabilidad administrativa respecto a los Comités y por ello suscribe con éstos Convenios de Desempeño en los que se fijan toda una serie de metas, con sus indicadores de gestión y modos de verificación.
2. Estos Convenios se focalizan en el desempeño y están referidos a las actividades y gestión de los propios CDPR, y no a los resultados obtenidos, y mucho menos a su impacto.
3. El hecho de que el control del desempeño de los CDPR, recaiga sobre CORFO refuerza la idea de que el control de la gestión de los Comités depende mas de la Agencia Nacional que del Consejo Directivo, de los GORE o de otra instancia regional.
4. Existe información sobre proyectos y montos aprobados, cuya responsabilidad de generación y sistematización corresponde a los CDPR, pero éstos no han contado con recursos para sistematizar información sobre los resultados de los proyectos financiados.
5. Lo mismo ocurre respecto a planes o metodologías de evaluación de impactos a mediano y largo plazo.
6. No hay instancias de información sobre resultados e impactos al Consejo Directivo, ni al GORE, ni al CORE o a la sociedad en general.

6. Avances en el plano de ejecución

Indicadores de gestión de los CDPR (año 2016)

	Los Rios (M\$)	Biobio (M\$)	Antofagasta (M\$)
Presupuesto (1)	3.948.216	8.953.876	4.277.295
Personal	17	45	21
Presupuesto asignado	3.948.216	8.953,876	4.277.295
Proyectos aprobados	151	801	373
Beneficiarios	4,012	3.474	4,693
Presupuesto ejecutado	3.948.216	8.953.875	4.277.295

(1) Incluye presupuesto FNDR

7. Conclusiones y retos del proceso

- **LA EXPERIENCIA PILOTO DE FOMENTO PRODUCTIVO EMERGE COMO OPORTUNIDAD PARA FORTALECER EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION.**
- La creación de los CDPR en tres regiones de diferentes características ha sido oportuna y aporta valiosos elementos al debate de la descentralización.
- Los CDPR se diferencian de experiencias anteriores en que trasladan a las regiones la toma de decisiones sobre un número importante de instrumentos de fomento, cuentan con un presupuesto vinculado y coordinan las capacidades locales de CORFO y SERCOTEC en una nueva agencia regional.
- La experiencia es valorada positivamente por los agentes entrevistados y dispone de un aparente apoyo político transversal. No obstante desde las regiones se demanda más descentralización.
- La experiencia piloto es todavía muy joven. Estos procesos, en las experiencias internacionales son lentos y toman períodos largos hasta que maduran y se asientan. Sin embargo, el proceso que se ha iniciado cuenta con una inercia difícil de revertir.
- El proceso legislativo de la descentralización en Chile es lento y complejo, lo que complica el ajuste de los procesos administrativos puestos en marcha a las propuestas normativas.

7. Conclusiones y retos del proceso

- **EL MODELO DE AGENCIAMIENTO PROPUESTO TIENE FORTALEZAS**

- La opción de crear unas agencias ejecutoras (CDPR) organizativamente independientes, dotadas de un Consejo Directivo público-privado, con fuerte peso regional y presencia nacional, capaz de aplicar los instrumentos de fomento disponibles a las prioridades estratégicas de cada región es una estrategia efectiva para promover el desarrollo productivo regional.
- También parece adecuado asignar las responsabilidades estratégicas y de nivel político a entidades regionales.
- El modelo de agenciamiento resulta mas equilibrado que las opciones de crear Servicios Regionales de Fomento desde cero o que desconcentrar agencias nacionales.
 1. Asegura independencia y transparencia en la asignación de recursos, a partir del aprovechamiento de capacidades técnicas preexistentes y reconocidas
 2. Garantiza la focalización de los recursos del fomento productivo según los objetivos regionales
- Sin embargo, el modelo se presenta como idéntico para regiones de naturaleza muy diferente y no se han evidenciado cauces estables de diálogo claros entre las regiones y el gobierno central.
- Los acuerdos interinstitucionales (la Mesa de Trabajo) no han acompañado a elementos clave del modelo, como por ejemplo la dotación presupuestaria para la gestión de su puesta en marcha y su posicionamiento.

7. Conclusiones y retos del proceso

- **LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ES MEJORABLE**

- La puesta en marcha los CDPR, con sus Consejos Directivos y Equipo Técnico y su operación durante más de un año en las tres regiones, puede considerarse un logro muy considerable. El modelo ha sido eficiente en el plano de la ejecución y ha cumplido sus objetivos operativos.
- A pesar de no haberse logrado la plena integración de los equipos de SERCOTEC y CORFO en los CDPR se ha acumulado un capital relacional para la coordinación de instrumentos compartidos, muy valioso en términos de aprendizaje de futuro.
- Además, hay ámbitos en los que se encontraron debilidades:
 1. El modelo aun requiere de mayor nivel de consenso y acuerdos interinstitucionales sobre sus detalles. También recursos para acompañar su implementación.
 2. En las regiones faltan capacidades institucionales publicas y privadas para la definición y monitoreo de estrategias productivas de mediano y largo plazo. Asimismo, no están bien coordinadas las funciones de diseño estratégico y de formulación de políticas regionales entre los ámbitos ejecutivos (GORE) y legislativos (CORE).
 3. Existen otras áreas de fomento que aun no se coordinan con el modelo: Turismo, agricultura, exportación y capacitación profesional, entre otras.
 4. Falta integrar plenamente las funciones y los recursos humanos, presupuestarios y organizativos de CORFO y SERCOTEC en los CDPR.

8. Recomendaciones

- **Continuar la experiencia de los CDPR en las tres regiones:**

1. Difundir y capitalizar los logros de la prueba piloto: la experiencia hasta ahora más significativa de descentralización del fomento productivo en el país.
2. Incidir en el marco legislativo actualmente en discusión para viabilizar el escalamiento del modelo de agenciamiento utilizado en la experiencia piloto.

- **Completar la definición del modelo de agenciamiento para su consolidación y escalamiento:**

1. Definir las funciones y responsables de los planos estratégico y político y su relación con el de ejecución.
2. Establecer mecanismos de diálogo y de formación de acuerdos entre las instituciones nacionales entre sí, y de estas con las regionales.
3. Flexibilizar el modelo para su adaptación a las características particulares de las regiones.
4. Acompañar técnica y presupuestariamente el proceso de gestión cambio, incluyendo la identificación y mitigación de riesgos.
5. Delimitar los instrumentos y funciones que permanecen en las agencias nacionales, mesorregionales y regionales y definir la forma en que los CDPR deben trabajar con instrumentos nacionales o mesorregionales.
6. Aumentar la participación del sector privado y academia en los diferentes planos.
7. Incluir la conexión con otras áreas sectoriales de fomento.
8. Establecer mecanismos de monitoreo y evaluación de resultados e impactos y de rendición de cuentas a las instancias de política y de estrategia.

CDPR

Antofagasta
Bío Bío
Valdivia

8

8. Recomendaciones

- **Corregir las carencias encontradas en la implementación del modelo.**

1. Impulsar la creación de los CRID o impulsar entidades regionales ya existentes que puedan desempeñar las funciones del plano estratégico.
2. Reforzar los equipos de las Divisiones de Fomento e Industria.
3. Ampliar la capacitación de los CORE y los Consejos directivos de los CDPR, así como de los equipos técnicos en temas avanzados de fomento productivo.
4. Resolver la dualidad organizacional de CORFO y SERCOTEC integrándolos funcionalmente en los CDPR.
5. Implantar un modelo de monitoreo y evaluación de los proyectos apoyados y de reporte al Consejo Directivo y al CORE.
6. Transferir los instrumentos que no sean de responsabilidad exclusiva de las agencias nacionales.
7. Fortalecer la imagen, visibilidad y transparencia hacia el exterior de los CDPR
8. Considerar los riesgos de los "centralismos periféricos" y favorecer el fomento productivo en provincias y municipalidades.

- **Establecer un esquema de gobernanza para la continuación del proceso.**

1. Redefinir la mesa trabajo y la secretaria técnica que lidere el proceso en el futuro.
2. Elaborar un plan de trabajo con responsables y recursos para su implementación.
3. Iniciar un proceso de dialogo a partir del modelo revisado para ampliar la experiencia piloto a otras cuatro regiones en 2018.

Anexo A. Aproximación a la diversidad regional

- **Región de Los Rios**

1. La relación entre los directores de Sercotec y Corfo es fluida en la Región de Valdivia y probablemente ha sido importante en el desarrollo de la experiencia de fomento productivo regional. No obstante debiera migrar esa relación informal a otra marcada por la institucionalidad relacional.
2. Existe un objetivo político que vincula la descentralización regional a la participación ciudadana.
3. Exclusivamente el 10% del presupuesto de esta joven región se decide en Valdivia.
4. La designación de miembros del Directorio del Comité está muy dirigida por el Intendente.
5. La Corporación de Desarrollo Productivo se percibe como una organización instrumental al servicio del Intendente.

Bío Bío
Valdivia

Anexo A. Aproximación a la diversidad regional

• **Región de Biobío**

1. Existe un posicionamiento amplio de sentimiento de pérdida de Innova Biobío. Muchos de los objetivos recogidos en el CDPR parcialmente habían sido desarrollados con anterioridad por esta entidad del Biobío.
2. El Intendente es un referente entre los diversos interlocutores en la Región de Biobío y valorada su gestión muy positivamente.
3. El presupuesto regional arroja una serie de compromisos a medio y largo plazo que constriñen la disponibilidad de recursos económicos. La región únicamente dispone del 5% del presupuesto de libre disposición.
4. La región ha actualizado su plan estratégico pero no se visualiza los recursos para promover los proyectos en el contemplados.
5. Dispone de una Corporación de Desarrollo Productivo que integra en su Consejo a múltiples actores regionales y es liderado directamente por el Intendente con buena percepción de los consejeros regionales. Dispone de capacidades técnicas instaladas para asumir la responsabilidad de las estrategias regionales pero carece de recursos económicos, dado que dispone de una aprobación que triplica la cantidad que hasta la fecha ha sido liberada.
6. Biobío dispone de un rico entramado universitario y de investigación

Bío Bío
Valdivia

Anexo A. Aproximación a la diversidad regional

• **Región de Antofagasta**

1. La Dirección Regional de CORFO en Antofagasta ha jugado un papel particularmente relevante en la puesta en marcha de la experiencia piloto de CDP: ha interpretado las prioridades del Plan de Desarrollo Regional en lo que afecta al desarrollo productivo, dinamizado en consejo Directivo, hecho balance de actividades de 2016, y propuesto prioridades para 2017.
2. La Intendencia y la División de Fomento e Industria del GORE ha desempeñado un papel más débil, debido en gran parte a que ha cambiado de equipo recientemente.
3. El CORE (o la Presidencia del CORE) es especialmente reivindicativo respecto a las responsabilidades que deben recaer en las instituciones regionales: más instrumentos y más presupuesto.
4. El sector privado, con predominancia de empresas mineras medianas y grandes, está sólidamente organizado, tiene claras sus prioridades (capacitación laboral, sistema de certificación de proveedores y feria bianual) y tiene potencial de contribuir a las prioridades estratégicas de la región.
5. La configuración territorial y productiva de la región hace muy relevante el diseño de Programas Territoriales Integrados desde una perspectiva regional y local (Calama, Mejillones, Tocopilla y San Pedro de Acatama).
6. El Centro de Desarrollo de Negocios genera demanda de los instrumentos de fomento por parte de mipymes del interior de la región.
7. Grandes obras internacionales de infraestructura de transporte podrían afectar fuertemente a la región.

Anexo B. Bibliografía revisada

- Bitrán, Eduardo. "Transferencia de competencias en el ámbito del desarrollo productivo: Propuesta, experiencias y nuevas tareas. Planes pilotos en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos. Corfo
- Boisier, Sergio. "El arte de hacer región". Conferencia Honduras 2012
- Casaburi, Gabriel; Robles Paola y otros. "Programa de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo". BID 2012
- Catalán, Andrea. "Sistema Regional de Innovación de Bio-Bio.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. "Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile". 2014 Chile
- Corfo. "Transferencia de Competencias en el ámbito del desarrollo productivo: propuesta, experiencias y nuevas tareas". Planes Pilotos de las Regiones de Antofagasta, Biobio y Los Rios 2015.
- Crespi, Gustavo y otros. " ¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e Instituciones Sólidas para la Transformación Económica". BID 2014
- Fundación Chile Descentralizado....Desarrollado. "La experiencia de los Comités de Desarrollo Productivo Regional como apoyo a la Legislación de Transferencia de Competencias en Fomento Productivo". Corfo 2016
- Fundación Chile Descentralizado ...Desarrollado. "Factores críticos de éxito del Proyecto de Descentralización en las regiones de Antofagasta, Biobio y Los Rios". Sercotec 2016.

Anexo B. Bibliografía revisada

- Gore de Biobio. "Coordinación Regional de Fomento Productivo". Concepción 2016
- Gore de Antofagasta Gallardo, Juan Carlos. "Nacimiento, crecimiento y muerte de una agencia de desarrollo ¿posible resurrección?". El caso de la Región de Los Lagos. 2013
- Llisterri, Juan Jose; Pietrobelli, Carlo. "Los sistemas regionales de innovación en América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo 2011
- Moguillasky, Graciela. "Las agencias regionales de desarrollo productivo: un germen de colaboración público-privada para el desarrollo regional en Chile".
- OCDE. "Estudios Económicos de la OCDE CHILE" 2015
- Rosales, Mario y Urriola, Rafael. "Hacia un modelo integrado de desarrollo económico local y cohesión social". 04 Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesion Social. Urb-al III
- Subdere. "Proyecto de Ley de que Fortalece la Regionalización". 2016
- Subdere. "Mesa Ejecutiva Regional Región de Antofagasta".
- Virtus Partners. "Apoyar a desarrollar un Proceso de Descentralización e integración exitoso y sostenible". Corfo-Sercotec 2016.
- Von Baer, Heinrich. "Pensando Chile desde sus Regiones". Red Sinergia Regional 2009
- Von Baer, Heinrich. "Fundamentos y Propuestas para Construir una Política de Estado y un Nuevo Programa de Gobierno en Descentralización y desarrollo Territorial". IDER, Universidad de La Frontera 2013.



Bío Bío
Valdivia

Anexo C. Entrevistas realizadas

• **Región de Los Rios**

1. Egon Montecinos. Intendente de la Región de Valdivia
2. Edmundo Urra. Jefe de División Fomento e Industria del Gore y Presidente del Comité de Valdivia
3. Felipe Ignacio Mena. Consejero Regional y miembro del Comité
4. Ricardo Millán. Director Ejecutivo del Comité
5. Elías Sabat. Presidente del Consejo Regional
6. Eduardo Aguilar. Empresario individual y miembro del Comité
7. Luis Vidal. Empresario individual y miembro del Comité
8. Juan Carlos Miranda. Representante académico en el Comité
9. Marina Riquelme. Directora Regional de Sercotec
10. Carla Paredes. Subdirectora de Corfo
11. Gonzalo Espinosa. Gerente de la Corporación de Desarrollo de Valdivia
12. Pamela Lorca. Responsable del Centro de Emprendimiento de la Corporación
13. Rodrigo Echeverría. Decano de la Facultad de Ciencias Agrarias
14. Paulina Cáceres. Gerente General en Consorcio Apícola
15. Felipe Beltrán. Gestor Tecnológico en Consorcio Apícola

Anexo C. Entrevistas realizadas

• **Región de Biobío**

1. Francisco Miguiles. Gerente General IRADE
2. Juan Riffo. Subdirector de Corfo
3. Elisabeth Gómez. Presidente de la Cámara de la Producción y el Comercio de Concepción (CPCC). Miembro del Comité
4. Ronald Ruf. Gerente General de la CPC
5. Rodrigo Diaz. Intendente de la Región de Biobío
6. Víctor Torres. División de Fomento e Industria del Gore
7. Juan Mardones. Director Ejecutivo del Comité
8. Daniel Cuevas. Director Regional de Sercote
9. Roberta Lama. Directora de la Corporación Regional de Desarrollo de Biobío
10. Javier Belloso. Presidente de la Comisión de Fomento del Core y miembro del Comité
11. Hugo Cautivo. Presidente del Core
12. Jorge Porter. Empresario individual y Presidente del Subcomité de Fomento
13. Sergio Escobar. Empresario y miembro del Comité.
14. Patricio Rojas. Universidad Santa María y miembro del Comité
15. Gabriela Riquelme. Apoyo Emprendizaje. Universidad de Desarrollo
16. Rafael Figueroa. Universidad de Concepción

Anexo C. Entrevistas realizadas

- **Región de Antofagasta**

1. Mario Acuña. Intendente del Gobierno Regional de Antofagasta
2. Fernando Cortez. Gerente Asociación de Industriales de Antofagasta
3. Carlos Claro. Subdirector de Innovación y Emprendimiento.
4. Juan Ignacio Zamorano. Subdirector de la Corfo
5. Arturo Molina. Intendente del Gobierno Regional de Antofagasta
6. Rubén Rojo. Jefe División Fomento e Industrias y Presidente del Comité
7. Directores del Comité en reunión grupal: Universidad de Antofagasta, empresarios.

Bío Bío
Valdivia

Anexo C. Entrevistas realizadas

• **Autoridades nacionales**

1. Ricardo Cifuentes. Subsecretario de Desarrollo Regional
2. Viviana Betancourt. Jefa de Políticas y Estudios de la Subdere
3. Rodrigo Zuazu. Subdirección Regional de la Subdere
4. Bernardo Troncoso. Gerente General de Sercotec
5. Erika López. Gerente de Desarrollo Productivo de Sercotec
6. Cristian Bohorquez. Personas y Jefe de Gabinete de Sercotec
7. Sergio Granados. Director de Presupuestos Dipres
8. Claudio Martínez. Sector de Derecho Productivo de la Dipres
9. Gloria Necoar. Estudios y Descentralización de la Dipres
10. Eduardo Bitrán. Vicepresidente Ejecutivo de Corfo
11. Pedro Sierra. Gerente Corporativo de Corfo
12. Marcela Guerra. Directora de Operaciones y Red de Apoyo Empresarial de Corfo
13. Luis Felipe Céspedes. Ministro de Economía

COPR
COPR
COPR

Bío Bío
Valdivia

Anexo D. Frases singulares recogidas en las entrevistas

- *"Ha sido una decisión política de descentralización y no administrativa que se rige por un modelo neo-corporativista".*
- *"Existieron muchos problemas en la construcción del modelo".*
- *"Descentralización desde el miedo no desde la razón".*
- *"Existen solicitudes de otros intendentes que quieren proyectos pilotos".*
- *"Si se aprueba la ley orgánica de elección de gobernadores la descentralización es imparable".*
- *"Corfo empieza a generar capacidades regionales".*
- *"Descentralización sin corrupción, ni captura,...hay una sensación de riesgo de captura en los FNDR".*
- *"Se pensaba en una descentralización efectiva ante una desconcentración sobre la región".*
- *"No estaba claro que la Dipres fuera a apoyar la experiencia piloto".*
- *"Falta una mirada estratégica como el CNIN en las regiones".*
- *"Las nuevas divisiones regionales no son legales y los equipos fueron muy políticos y no tienen experiencia para presidir el Comité".*
- *"Existen duplicidades en los instrumentos que estamos intentando subsanarlos".*
- *"En el modelo final tienen que estar las corporaciones con una mirada técnica".*

Bío Bío
Valdivia

Anexo D. Frases singulares recogidas en las entrevistas

- *"Hasta la fecha es la experiencia mas completa y no había interés por parte del Fosis, Indap, Sernatur, ect."*
- *"Se deben crear los CNINs regionales con los Consejos de Innovación para que las regiones tengan estrategias propias y se coordinen con las del estado"*
- *"Los Cores funcionan proyecto a proyecto y sin prioridades, instrumentos y clusters"*
- *"Se debe crear una agencia que integre las empresas grandes y pequeñas"*
- *"Esta operación tiene un coste transaccional muy alto"*
- *"Descentralizas poco por que tienes poco. Un tercio del presupuesto Corfo se transfiere y podríamos alcanzar el 40%"*
- *"La clave es la gestión territorial integrada para incorporarte a cadenas de valor"*
- *"Debería crearse una escuela de formación Corfo"*
- *"No habíamos previsto el conflicto con los trabajadores"*
- *"Es un proceso gradual y nos aterroriza hacerlo más rápido,....la evaluación es positiva y avanzamos en el proceso de descentralización"*
- *"Desde la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización se quería dividir la Corfo en 15"*

Bío Bío
Valdivia

Anexo D. Frases singulares recogidas en las entrevistas

- *"La mayor resistencia a la descentralización la encontramos en los cuadros medios de Santiago."*
- *"Si no se descentraliza más, sin piloto hubiéramos llegado a los mismo."*
- *"Los integrantes del Directorio son de Santiago, ni siquiera de los Seremis".*
- *"Transferir competencias y capacidades".*
- *"La Subdere nos ilusiona, pero luego nos ponen una talla L para todos, pero las regiones somos distintas".*
- *"Corfo quiere un modelo simetrico para las regiones y es un defecto fatal".*
- *"El Comité tiene que pedir permiso a Santiago hasta para una nota de prensa".*
- *"La experiencia piloto ha requerido en muchas ocasiones ir adoptando soluciones sobre la marcha por que no estaban pautadas".*
- *"Se discute sobre los instrumentos y no se convoca a Sercotec, todo es muy Corfo".*
- *"No podemos perder los estándares de Corfo".*
- *"La descentralización de Corfo espectacular pero tienen que soltar más recursos".*
- *"Los CDRs se debieran transferir a otros programas de la política pública".*

Bío Bío
Valdivia

Anexo D. Frases singulares recogidas en las entrevistas

- *"La Corporación es más importante, por que asiste el Intendente....."*
- *"Antes del Comité era peor todo se analizaba y aprobaba en Santiago"*
- *"Se traduce a idioma Corfo todos los instrumentos de Sercotec"*
- *"Algún instrumento esta desfasado como el de prospección tecnológica"*
- *"Tienen problemas con el agente operador intermediario"*
- *"Los comites tienen todo el sentido del mundo."*
- *"Faltan sectorialistas y evaluadores tecnológicos en la región"*
- *"En Biobio se fusionan tres y hay dos que mueren"*
- *"Los Comité tuvieron un inicio traumático pero ahora funcionan"*
- *"La Corporación debe darle continuidad a Innova Biobio"*
- *"Las empresas queremos gobernadores si realmente tienen competencias"*
- *"Se decide más rápido que en Santiago pero las reuniones del Directorio son mas estresantes; no conocen los proyectos, el leguaje,..."*
- *"Este comité sigue la senda de Innova Biobio"*
- *"Lo que quiere la Dipres es que el piloto fracase, justificando que no había capacidades en la región"*

Anexo D. Frases singulares recogidas en las entrevistas

- *"No se hizo la gestión del cambio, ni se preparo quien iba a hacer la descentralización, un año de guerras y Corfo internamente sigue funcionando igual".*
- *"Tenían mayor descentralización los Comités de Innova Biobío".*
- *"Se debe incorporar la lógica de los usuarios que ha estado ausente y crear Comités 3.0".*
- *"El Comité funciona mejor de lo que se esperaba, pero la plata es pública y no privada y debemos responder ante nuestros ciudadanos".*
- *"Las regiones están cansadas de tanto piloto".*
- *"No tenemos los instrumentos para conocer el impacto y defender los cambios y nuevas líneas".*
- *"Se hablaba que la glosa presupuestaria de los pilotos alcanzaría los 38.000M de pesos y a nuestra región llegar 20.000, la realidad ha sido muy distinta".*

Bío Bío
Valdivia