



>> CameronPartners .

Análisis y sistematización de la implementación de la Política de Selectividad Estratégica

Informe final

*Presentada a la Subsecretaría de
Economía y Empresas de Menor
Tamaño*

Licitación Pública ID 4872-5-LP17

Análisis y sistematización de la implementación de la Política de Selectividad Estratégica

Informe final

*Presentado a la Subsecretaría de Economía y Empresas de
Menor Tamaño*

Paulina Henríquez, Hans Villagrán – Autores

Mario Cameron, Valentina Montero, Pablo Sanhueza, Gustavo Riquelme – Colaboradores

Contenidos

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO..... | 19 |
| 1.1 | Contexto del estudio..... | 19 |
| 1.2 | Objetivos y productos | 20 |
| 1.3 | Metodología utilizada..... | 22 |
| 2 | LA POLÍTICA DE SELECTIVIDAD ESTRATÉGICA Y LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DE ESPECIALIZACIÓN INTELIGENTE | 25 |
| 2.1 | Introducción | 25 |
| 2.2 | Historia de las políticas de desarrollo productivo en Chile | 26 |
| 2.3 | Contexto de la Política de Selectividad Estratégica..... | 27 |
| 2.4 | Objetivos de la Política de Selectividad Estratégica..... | 29 |
| 2.5 | Programas Estratégicos de Especialización Inteligente | 29 |
| 2.5.1 | Criterios de selectividad | 30 |
| 2.5.2 | Objetivo de los Programas Estratégicos | 32 |
| 2.5.3 | Etapas de los Programas Estratégicos | 33 |
| 2.5.4 | Alcance geográfico de los Programas Estratégicos | 35 |
| 2.5.5 | Gobernanza de los Programas Estratégicos | 38 |
| 2.5.6 | Financiamiento de los Programas..... | 40 |
| 2.5.7 | Evaluación de los Programas | 42 |
| 2.5.8 | Caracterización general de los Programas Estratégicos | 46 |
| 2.6 | Percepciones de actores públicos relevantes en la Política de Selectividad Estratégica | 52 |
| 2.6.1 | Metodología utilizada | 53 |
| 2.6.2 | Expectativas en torno a la Política de Selectividad Estratégica | 54 |
| 2.6.3 | Vinculación entre actores | 55 |
| 2.6.4 | Lecciones aprendidas | 57 |
| 2.6.5 | Desafíos de la Política de Selectividad Estratégica | 59 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 3 | PERCEPCIONES Y EXPERIENCIAS DE INTEGRANTES DEL COMITÉ DE PROGRAMAS E INICIATIVAS ESTRATÉGICAS (CPIE) | 60 |
| 3.1 | Metodología utilizada | 60 |
| 3.2 | Caracterización del Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas | 61 |
| 3.3 | Funcionamiento del CPIE | 62 |
| 3.3.1 | Fortalezas y dificultades..... | 63 |
| 3.3.2 | Desafíos y oportunidades de mejora | 64 |
| 3.4 | Vinculaciones entre actores de los Programas Estratégicos | 66 |
| 3.4.1 | Gobernanza de los Programas Estratégicos | 66 |
| 3.4.2 | Articulación de actores | 67 |
| 3.5 | Resultados observados | 69 |
| 3.5.1 | Resultados de productividad, competitividad e innovación | 69 |
| 3.5.2 | Principales desafíos | 70 |
| 4 | ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS | 72 |
| 4.1 | Metodología utilizada | 72 |
| 4.2 | Programas Estratégicos Nacionales | 73 |
| 4.2.1 | Características generales de los Programas Estratégicos Nacionales | 73 |
| 4.2.2 | Gobernanza de los Programas Estratégicos Nacionales | 75 |
| 4.2.3 | Vínculos generados entre actores de la gobernanza de Programas Estratégicos Nacionales | 83 |
| 4.2.4 | Vínculos entre Programas Estratégicos Nacionales y otros Programas Estratégicos ... | 89 |
| 4.2.5 | Logros observados de los Programas Estratégicos | 93 |
| 4.2.6 | Lecciones aprendidas de los Programas Estratégicos Nacionales | 105 |
| 4.2.7 | Oportunidades de mejora y desafíos futuros de los Programas Estratégicos Nacionales | 107 |
| 4.3 | Programas Estratégicos Meso Regionales | 110 |
| 4.3.1 | Características generales de los Programas Estratégicos Meso Regionales | 110 |
| 4.3.2 | Gobernanza de los Programas Estratégicos Meso Regionales | 112 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 4.3.3 | Vínculos generados entre actores de la gobernanza de Programas Estratégicos Meso Regionales | 120 |
| 4.3.4 | Vínculos entre Programas Estratégicos Meso Regionales y otros Programas Estratégicos | 126 |
| 4.3.5 | Logros observados de los Programas Estratégicos Meso Regionales | 129 |
| 4.3.6 | Lecciones aprendidas de los Programas Estratégicos Meso Regionales | 136 |
| 4.3.7 | Oportunidades de mejora y desafíos futuros de los Programas Estratégicos Meso Regionales | 139 |
| 4.4 | Programas Estratégicos Regionales | 143 |
| 4.4.1 | Características generales de los Programas Estratégicos Regionales | 144 |
| 4.4.2 | Gobernanza de los Programas Estratégicos Regionales | 145 |
| 4.4.3 | Vínculos generados entre actores de la gobernanza de Programas Estratégicos Regionales | 154 |
| 4.4.4 | Vínculos entre Programas Estratégicos Regionales y otros Programas Estratégicos | 164 |
| 4.4.5 | Logros observados de los Programas Estratégicos Regionales | 168 |
| 4.4.6 | Lecciones aprendidas de los Programas Estratégicos Regionales | 179 |
| 4.4.7 | Oportunidades de mejora y desafíos futuros de los Programas Estratégicos Regionales | 180 |
| 5 | SÍNTESIS DE RESULTADOS | 186 |
| 5.1 | Principales hallazgos sobre la gobernanza de los Programas | 186 |
| 5.2 | Principales hallazgos respecto a los vínculos generados a raíz de los Programas ... | 190 |
| 5.3 | Principales hallazgos sobre los resultados obtenidos en los Programas | 192 |
| 5.3.1 | Reducción de brechas..... | 193 |
| 5.3.2 | Generación de capital social | 194 |
| 5.3.3 | Facilitadores y obstaculizadores | 195 |
| 5.3.4 | Desafíos y oportunidades de mejora | 196 |
| 6 | RELATOS DOCUMENTADOS | 197 |
| 6.1 | Metodología utilizada..... | 197 |
| 6.2 | Programas Estratégicos Nacionales..... | 200 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 6.2.1 | Turismo Sustentable | 202 |
| 6.2.2 | Minería de Alta Ley..... | 207 |
| 6.2.3 | Alimentos Saludables..... | 212 |
| 6.2.4 | Pesca y Acuicultura Sustentable..... | 217 |
| 6.2.5 | Economía Creativa..... | 222 |
| 6.2.6 | Productividad y Construcción Sustentable | 227 |
| 6.2.7 | Logística para Exportaciones..... | 232 |
| 6.2.8 | Industria Solar | 237 |
| 6.2.9 | Industrias Inteligentes | 242 |
| 6.2.10 | Tecnologías y Servicios en Salud | 247 |
| 6.2.11 | Manufactura Avanzada..... | 252 |
| 6.3 | Programas Estratégicos Meso Regionales | 257 |
| 6.3.1 | Ruta Escénica parques nacionales, lagos y volcanes | 258 |
| 6.3.2 | Industria Secundaria de la Madera | 264 |
| 6.3.3 | Logística Centro Sur..... | 269 |
| 6.4 | Programas Estratégicos Regionales | 274 |
| 6.4.1 | Turismo Histórico y Cultural en el Territorio Arauco | 275 |
| 6.4.2 | Turismo Aysén, Patagonia- Naturaleza y Aventura..... | 279 |
| 6.4.3 | Magallanes Experiencia Antártica | 285 |
| 6.4.4 | Clúster Minero de la Región de Antofagasta | 290 |
| 6.4.5 | Alimentos con Valor Agregado | 296 |
| 6.4.6 | Industria Mitilicultora..... | 301 |
| 6.4.7 | Valparaíso Ciudad Creativa..... | 306 |
| 6.4.8 | Santiago Ciudad Inteligente | 311 |
| 6.4.9 | Cuencas Sustentables | 318 |
| 7 | CONCLUSIONES | 324 |
| 7.1 | Lecciones aprendidas | 324 |
| 7.1.1 | Lecciones aprendidas a nivel institucional y político..... | 324 |
| 7.1.2 | Lecciones aprendidas a nivel de implementadores de la Política | 326 |

| | | |
|---|--|------------|
| 7.1.3 | Lecciones aprendidas a nivel de gobernanza..... | 327 |
| 7.1.4 | Lecciones aprendidas a nivel de presidentes y gerentes | 330 |
| 7.2 | Recomendaciones | 331 |
| 7.2.1 | Recomendaciones a nivel institucional y político | 331 |
| 7.2.2 | Recomendaciones para los implementadores de la Política | 333 |
| 7.2.3 | Recomendaciones para la gobernanza | 336 |
| 7.2.4 | Recomendaciones para presidentes y gerentes..... | 338 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | | 341 |
| ANEXO A METODOLOGÍA UTILIZADA PARA EL LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN | | 346 |
| A.1 | Metodología de recolección de información para el análisis de puesta en marcha de la Política..... | 346 |
| A.2 | Metodología de recolección de información para el estudio de casos de los Programas Estratégicos..... | 348 |
| A.2.1 | Estrategia para la selección de casos..... | 349 |
| A.2.2 | Estrategia de recolección de información | 352 |
| A.2.3 | Diseño y pilotaje de instrumentos para la recolección de información | 354 |
| A.2.4 | Aplicación de instrumentos de recolección de información | 354 |
| A.2.5 | Análisis y sistematización de la información obtenida | 356 |
| A.2.6 | Elaboración de relato para documentar los casos seleccionados..... | 356 |
| ANEXO B INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN..... | | 360 |
| B.1 | Guía de entrevista a actores públicos relevantes en la Política de Selectividad Estratégica..... | 361 |
| B.2 | Guía de entrevista a integrantes del Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas (CPIE)..... | 362 |
| B.3 | Guía de entrevista para gerentes y/o presidentes de los Programas Estratégicos | 364 |
| B.4 | Guía de entrevista para actores de los Programas Estratégicos | 366 |
| B.5 | Guía de entrevista para gerentes y/o presidentes de Programas Estratégicos no aprobados..... | 368 |

B.6 Guía de entrevista para actores de Programas Estratégicos no aprobados..... 369**ANEXO C LISTADO DE ACTORES ENTREVISTADOS EN LA REALIZACIÓN DEL ESTUDIO 371****ANEXO D IMPLEMENTACIÓN DE RIS3 EN EU: ALGUNOS EJEMPLOS DE BUENAS PRACTICAS 379****D.1 Estrategias Regionales de Especialización Inteligente (RIS3)..... 379**

D.1.1 Introducción..... 379

D.1.2 Países que han implementado las RIS3..... 380

D.1.3 Implementación de las RIS3 381

D.2 Buenas prácticas en RIS3 382

D.2.1 Gobernanza..... 382

D.2.2 Selección de proyectos 386

D.2.3 Evaluación y seguimiento 388

Resumen Ejecutivo

A la luz de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento y el Plan de Innovación 2014 – 2018 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo del Gobierno de Chile, surge la Política de Selectividad Estratégica, que busca incrementar la productividad en forma sostenida, por la vía del desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, para diversificar la economía, a través de una política de desarrollo productivo con foco en sectores competitivos de alto potencial (Minecon, 2014b; Minecon, 2015). Para ello, se busca resolver fallas de coordinación y de mercado que impiden el desarrollo de algunas industrias con potencial y el nacimiento de otras de mayor sofisticación y complejidad, junto con incorporar conocimiento y tecnología a sectores con ventaja comparativa, a fin de sofisticar y mejorarlos, además de crear nuevos sectores, y apoyar plataformas transversales que potencian la productividad de muchos sectores a la vez. Esto requiere del esfuerzo y la participación coordinada del sector público y privado, además de la cooperación y la generación de confianza para el capital social, con una mirada de mediano y largo plazo.

La Política de Selectividad Estratégica se materializa en los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente (PEEI), que tienen el objetivo de contribuir a mejorar la competitividad de un sector y/o plataforma habilitante, en ámbitos donde existe alto potencial de generación de valor o crecimiento, mediante un proceso de diálogo y coordinación, que busca identificar brechas y oportunidades, tanto a nivel productivo como tecnológico, que estén limitando el crecimiento. Ejemplos de estas oportunidades de mejora son: i) desarrollo de normativas, ii) fortalecimiento de la competitividad en los mercados, iii) nuevos y mejores mecanismos de financiamiento, iv) desarrollo de capital humano, y v) mejoras en los mecanismos de coordinación, las que han sido posibles desde la construcción conjunta de un diagnóstico y una Hoja de Ruta para cada sector, marcando el rumbo para abordar las problemáticas que impiden el desarrollo y crecimiento de la industria.

El propósito final de estas iniciativas es lograr pasar de una economía basada en los recursos naturales a una basada en el conocimiento, donde los sectores sean capaces de producir nuevos bienes y servicios, favoreciendo el desarrollo industrial y la generación de polos de innovación y emprendimiento regionales.

En este informe presentamos los resultados del estudio «Análisis y sistematización de la implementación de la Política de Selectividad Estratégica», solicitado por la División de Innovación del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, cuyo objetivo general es analizar y documentar la implementación de la Política de Selectividad Estratégica durante el periodo 2014 – 2017.

El estudio emplea técnicas de investigación cualitativa para documentar el proceso de implementación de la Política de Selectividad Estratégica, en torno a tres grandes dimensiones de los Programas Estratégicos: composición y funcionamiento de las gobernanzas, vínculos entre actores de las gobernanzas de los Programas Estratégicos y entre los mismos Programas, y resultados o logros alcanzados en términos de la reducción de brechas y la generación de capital social. Mediante la recolección de información desde fuentes primarias y secundarias, recogemos la experiencia del diseño de la Política y la implementación de los Programas Estratégicos, identificando buenas prácticas y dificultades enfrentadas, junto a lecciones aprendidas de estos procesos, a partir de la visión de actores públicos relevantes a nivel institucional y político, implementadores de la Política de selectividad estratégica, presidentes, gerentes e integrantes de las gobernanzas de los Programas. El

estudio presenta además una selección de casos de Programas Estratégicos, documentados a partir de la información recolectada.

A continuación, sintetizamos los principales hallazgos del estudio.

LA CREACIÓN DE LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS HA ESTIMULADO LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES REPRESENTATIVOS EN DIFERENTES SECTORES PRIORIZADOS, DESTACANDO LA ARTICULACIÓN GENERADA ENTRE ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS.

La creación de los Programas Estratégicos, de alcance Nacional, Meso Regional y Regional, ha logrado sumar la participación de actores, principalmente, del sector público y privado, que conforman mayoritariamente las gobernanzas en todos los Programas. En particular, destaca la participación de los actores privados reflejada en su asistencia constante a reuniones, talleres, seminarios y otras instancias convocadas, así como en la conformación de las propias gobernanzas de los Programas. Los actores del sector público, han tenido un nivel de participación diverso entre Programas, destacando su rol en la convocatoria inicial de actores para conformar las gobernanzas.

Los principales logros observados de la participación de actores privados en las gobernanzas tienen relación con el involucramiento activo de estos actores, específicamente en la ejecución de las iniciativas de la Hoja de Ruta. En cuanto a los actores públicos, su participación en las gobernanzas ha significado una oportunidad de acercamiento a las problemáticas específicas de los sectores y de generación de soluciones conjuntas con otros organismos públicos, posibilitando la resolución de fallas de coordinación y el aumento de la eficiencia.

Entre las dificultades que ha experimentado la participación de actores del ámbito privado se encuentra la atomización de algunas industrias en los sectores priorizados, que ha limitado la convocatoria de actores representativos, principalmente en Programas Meso Regionales y Regionales, por la naturaleza de los tejidos productivos en sus territorios, compuestos, principalmente por pymes que, en algunos casos, presentan un bajo nivel de asociatividad. En este sentido, el rol de los Programas Estratégicos ha sido clave para estimular la articulación entre estos actores y promover la generación de instancias de colaboración. Así mismo, en el caso de los actores públicos, las dificultades se han manifestado en la participación un tanto irregular en las sesiones de trabajo, explicada por la rotación de representantes de una misma institución, lo que en algunos casos ha limitado dar continuidad al involucramiento de los actores públicos. Al mismo tiempo, se ha observado en algunos casos que los participantes del sector público poseen un bajo poder en la toma de decisiones en representación de sus instituciones.

LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES DE LA ACADEMIA Y LA SOCIEDAD CIVIL HA SIDO MÁS DÉBIL

En tanto, la participación y el involucramiento de actores provenientes de la academia y de la sociedad civil, también convocados a formar parte de las gobernanzas, ha sido considerablemente menor. En este sentido, el grado de participación de actores tanto de la academia como de la sociedad civil se relaciona directamente con la naturaleza del sector que aborde un Programa, y su vinculación con el territorio. Así, por ejemplo, existen Programas donde la vinculación con la academia resulta un activo estratégico, principalmente en materia de introducción de innovación para la sofisticación de la oferta (por ejemplo, en sectores tales como minería, alimentos, entre otros). En tanto, existen Programas donde la participación de actores de la sociedad civil resulta más crítica cuando los efectos deseados del desarrollo de los Programas representan un mayor impacto social (por ejemplo, en sectores como turismo, o pesca y acuicultura, economía creativa).

Los principales logros observados de la participación de actores de la academia tienen relación con el mayor involucramiento de esta con las necesidades de los sectores productivos, contribuyendo a la resolución de problemas a través de la disposición de conocimiento y expertise para la implementación de los programas y sus iniciativas. En el caso de los actores de la sociedad civil, se han registrado vinculaciones incipientes, principalmente a nivel de Programas Estratégicos Regionales.

Las dificultades de la participación de estos actores se relacionan con la diversidad de percepciones respecto a la relevancia de la academia en los Programas, y al desconocimiento, en el caso de actores de la sociedad civil, de los actores que forman parte de ella, así como de su grado de representatividad.

LA CONVOCATORIA E INCORPORACIÓN DE ACTORES A LA GOBERNANZA HA SIDO UNA TAREA CONTINUA EN LA CUAL INTERVIENEN ELEMENTOS TALES COMO LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS ACTORES Y LA DIFUSIÓN DE LOS LOGROS

El modelo de gobernanza definido para los Programas ha facilitado la participación de los actores, facilitando la incorporación de los actores relevantes en los diversos sectores involucrados. En el proceso de incorporación de nuevos miembros, los programas han seguido diversas estrategias que, en su mayoría han apuntado a incrementar la participación de los actores del sector privado. La convocatoria de actores, sin embargo, se ha intentado limitar para cuidar el número de participantes en la gobernanza, a fin de asegurar una gestión eficiente. De este modo, algunos programas han ido incorporando a los nuevos actores a Comités Gestores, que les permiten sumar capacidades para la ejecución de las iniciativas de la Hoja de Ruta, sin, necesariamente, modificar la composición del Consejo Directivo o el Comité Ejecutivo. En la incorporación de los actores hemos visto que en la medida en que los integrantes de las gobernanzas representen las características de los tejidos productivos, los Programas Estratégicos logran ser validados en los territorios y en los sectores. Así mismo, la difusión de los logros obtenidos en los Programas es un elemento relevante para atraer el interés de nuevos participantes. En tanto, la permanencia de los actores en las gobernanzas depende fundamentalmente del logro de una visión común y la participación en la toma de decisiones. En este contexto el rol de presidentes y gerentes en la conformación y articulación de la gobernanza, ha sido significativo.

LA VINCULACIÓN ENTRE ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS HA SIDO LA MÁS DESARROLLADA, GENERANDO CONFIANZA PARA LOGRAR OBJETIVOS COMUNES

Los Programas Estratégicos han facilitado la generación de vínculos entre actores para un beneficio común, fomentando así la construcción de capital social entre una diversidad de actores, particularmente del ámbito público y privado. Si bien las experiencias previas de vinculación no habían sido exitosas, haciendo disminuir la confianza en este tipo de iniciativas, la disposición de recursos públicos y de una metodología específica para conducir la implementación de los Programas Estratégicos, resultaron un impulso significativo para lograr la participación de los actores.

La interacción efectiva a través de actividades tales como reuniones, talleres, seminarios, charlas, almuerzos y otras, así como el intercambio de información, son elementos que han fomentado el conocimiento mutuo y la generación de confianzas, además de las experiencias previas de vinculación exitosa entre actores del sector, junto con el rol facilitador que han ejercido presidentes y gerentes, en la gobernanza de los programas. Lograr esta coordinación permite construir una visión común

y de largo plazo, en la medida que estas interacciones implican el intercambio de recursos, la obtención de beneficios mutuos y se reiteran en el tiempo.

LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS HAN COMENZADO A MOSTRAR RESULTADOS EN LA REDUCCIÓN DE LAS BRECHAS DETECTADAS EN EL DIAGNÓSTICO, SIN EMBARGO, ESTE PROCESO ES DE LARGO PLAZO

En general se ha visto que, desde la creación de los Programas Estratégicos, los esfuerzos se han centrado en generar confianza entre los actores para la creación de capital social que sustente el trabajo colaborativo. Por otra parte, pese al poco tiempo que llevan los Programas en implementación, el proceso de reducción de brechas ha ido dando pequeños frutos, permitiendo evidenciar efectos en los sectores en el corto plazo.

En relación a los resultados que han producido los Programas Estratégicos, se ha logrado implementar diversas iniciativas orientadas a la reducción de brechas competitivas, por ejemplo, en infraestructura física habilitante, es decir, iniciativas que permitan contar con infraestructura que posibilite la expansión de un sector o facilite sus operaciones; brechas que buscan reducir las asimetrías de información, reflejadas en iniciativas relacionadas con plataformas para contar con información relevante en los sectores productivos, y brechas tecnológicas que tienen que ver con la formación de capital humano, como por ejemplo capacitar a profesionales en áreas específicas que signifiquen la aplicación de nuevas tecnologías en los sectores.

Estas iniciativas se han constituido como frutos tempranos, surgidos como reflejo del trabajo colaborativo entre los actores, producto de un trabajo de internalización de brechas entre ellos a través de reuniones e instancias grupales, lo que ha provocado que otros actores se interesen en participar de los Programas Estratégicos. Sin embargo, es necesario recalcar a los actores que la reducción de brechas es un proceso a largo plazo, donde la presencia de indicadores que permitan medir el avance en el cierre de las brechas, es un elemento importante para cuantificar el trabajo realizado por los Programas Estratégicos.

LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS HAN TENIDO QUE AFRONTAR LAS COMPLEJIDADES QUE SURGEN EN LOS TERRITORIOS QUE ABARCAN, RELACIONADAS CON LA COLABORACIÓN SECTORIAL Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

Con relación a los tres tipos de Programas Estratégicos, estos tienen diferencias que hacen que cada uno haya presentado distintos tipos de complicaciones y facilitadores. Por el lado de los Programas Estratégicos Nacionales, los hallazgos demuestran que estos tienden a centralizar su acción en los actores del nivel central tanto a nivel público como privado, situados en la Región Metropolitana. En este sentido, la articulación con Programas que comparten un mismo sector, de alcance meso regional y regional, resulta necesaria de fortalecer para generar sinergias y fomentar así un proceso de descentralización efectivo que propenda al desarrollo de los sectores priorizados. En el caso de los Programas Estratégicos Meso Regionales, las dificultades en la implementación dicen relación con la diferencia en el desarrollo sectorial de las regiones que componen la meso región, junto con la extensión territorial de la meso región que dificulta la gestión de los programas si no se cuenta con la debida capacidad de articulación. Por parte de los Programas Estratégicos Regionales, las dificultades en torno al alcance territorial se reproducen a nivel provincial y comunal, dado que existen diferencias entre Programas Regionales que efectivamente abarcan una región, frente a Programas que abarcan una provincia o ciudad. A pesar de lo anterior, existe la percepción de que la

generación de capital social se ha visto mayormente facilitada en este tipo de programas, dada la cercanía entre los actores y el conocimiento de la realidad local de los sectores intervenidos.

A PARTIR DE LAS LECCIONES APRENDIDAS HA SIDO POSIBLE FORMULAR ALGUNAS RECOMENDACIONES ORIENTADAS A FORTALECER LA VISIÓN DE LARGO PLAZO DE LA POLÍTICA DE SELECTIVIDAD ESTRATÉGICA EN BÚSQUEDA DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

En base a las lecciones aprendidas de la experiencia de implementación de los Programas Estratégicos podemos ratificar que la Política de Selectividad Estratégica es una política a largo plazo, y que para el período de análisis considerado es posible dar cuenta de resultados que, principalmente, se encuentran asociados a la generación de capital social y vinculación entre actores de diversos sectores. Los logros alcanzados se reflejan en el volumen de proyectos que han logrado apalancar recursos privados y públicos para la ejecución de las iniciativas de la Hoja de Ruta.

Las recomendaciones que surgen del análisis para el nivel institucional y político se relacionan con i) realizar acciones de posicionamiento a nivel político de los Programas Estratégicos, y de la Política de Selectividad Estratégica en general, ii) generar los mecanismos adecuados para formalizar la participación de los actores del sector público como representantes de sus instituciones, a fin de garantizar una participación activa y permanente, iii) revisar y reforzar los mecanismos de financiamiento de iniciativas de la Hoja de Ruta incorporando a organismos de gobierno regional en los Programas de este alcance y iv) crear una unidad de mayor jerarquía para la administración de los Programas Estratégicos en Corfo, que permita dedicar mayores esfuerzos para administrar, coordinar, acompañar y monitorear el desarrollo de los Programas.

A nivel de implementadores de la Política, las recomendaciones se orientan a i) difundir entre las gobernanzas el sistema de evaluación y monitoreo existente, socializar los resultados y evaluar su eficacia en conjunto con los actores pertinentes, ii) garantizar que la elaboración e implementación de la hoja de ruta sean procesos participativos, transparentes, flexibles y conducidos por la gobernanza, iii) promover la vinculación entre Programas de distinto alcance geográfico y sectorial.

A nivel de gobernanzas, las recomendaciones tienen relación con: i) evaluar el presupuesto asignado para las actividades de difusión del Programa, sobre el financiamiento basal, entendiendo que la comunicación de resultados es clave para mantener el interés de permanencia de los actores así como la incorporación de nuevos, a fin de mantener y proyectar las gobernanzas en el tiempo, ii) establecer grupos de trabajo al interior de las gobernanzas, a cargo de la vinculación con otros Programas, iii) reforzar las actividades de convocatoria de nuevos actores, particularmente del ámbito privado, a fin de identificar a los actores clave dentro de los sectores, que aún no han sido incorporados y que pueden generar contribuciones importantes al desarrollo de los Programas, iv) potenciar la vinculación entre actores privados y de la academia, v) evaluar la pertinencia de la participación de la sociedad civil en los Programas, dependiendo de su naturaleza, vi) promover la generación de vínculos formales entre actores, que sean perdurables en el tiempo, por ejemplo, a través de la asociatividad entre actores del sector privado.

En suma, las recomendaciones apuntan a la necesidad de transformar la Política de Selectividad Estratégica en una política de Estado para garantizar la visión a largo plazo, así como para asegurar la continuidad de la misma en el tiempo, superando los vaivenes de los cambios de gobierno. Este punto es esencial, y sobre él hay acuerdo transversal entre los actores que componen las gobernanzas de los Programas Estratégicos en todos sus alcances: se reconoce que estos Programas (que

son la operacionalización de la Política) tienen el potencial para mantenerse en el tiempo, siempre y cuando exista comunicación oportuna de los resultados obtenidos, seguimiento efectivo de estos resultados, mantenimiento de los vínculos concretados a raíz de los Programas, y mejorar el apalancamiento de recursos, entre otros aspectos.

1 Presentación del estudio

En este capítulo presentamos los antecedentes generales del estudio Análisis y sistematización de la implementación de la Política de Selectividad Estratégica. Luego de describir en la Sección 1.1 nuestro entendimiento del contexto en que éste se gesta, en la Sección 1.2 presentamos el objetivo general y los objetivos específicos.

1.1 Contexto del estudio

El crecimiento económico de Chile ha estado ligado históricamente a la exportación de los recursos naturales. Esto permitió que el país tuviera importantes tasas de crecimiento en el periodo 1988 – 1998, llevando a mejorar sustancialmente el estándar de vida nacional, particularmente gracias al alto valor de los *commodities* en los mercados internacionales, las mejoras a nivel institucional y la estabilidad macroeconómica. Este crecimiento, sin embargo, estuvo acompañado de un escaso desarrollo de la innovación e incorporación de nuevo conocimiento, lo que se tradujo en un bajo nivel de productividad y de diversificación de la economía nacional (Minecon, 2017).

Con el objetivo de enfrentar esta situación, el Gobierno de Chile elaboró durante el 2014 la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, la cual busca sentar las bases de un desarrollo y crecimiento sostenible, por medio de mejoras de productividad, diversificación económica y desarrollo tecnológico, impulsando, en particular, sectores productivos¹ con alto potencial de crecimiento y ventajas comparativas a nivel mundial. En este marco se ha logrado, con un enfoque estratégico selectivo y de largo plazo, no sólo identificar en Chile diversos sectores con un alto potencial de crecimiento, sino que, además, con las capacidades para impulsarlo, en donde la colaboración público-privada es un factor importante para su desarrollo. Una de las medidas de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento fue establecer la Política de Selectividad Estratégica para focalizar su

¹ En estricto rigor, lo que en el marco de esta Política se entiende por *sector productivo o económico* corresponde a *actividad económica*. Sin peligro de confusión, en este informe se mantiene el uso del término *sector*.

apoyo a ciertos sectores, utilizando recursos provenientes del Fondo de Inversión Estratégica, la Corporación de Fomento para la Producción, el Fondo de Innovación para la Competitividad y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

La Política de Selectividad Estratégica se materializa en los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente (PEEI), que tienen el objetivo de contribuir a mejorar la competitividad de un sector y/o plataforma habilitante, en ámbitos donde existe alto potencial de generación de valor o crecimiento, mediante un proceso de diálogo y coordinación, que busca identificar brechas y oportunidades, tanto a nivel productivo como tecnológico, que estén limitando el crecimiento. Ejemplos de estas oportunidades de mejora son: i) desarrollo de normativas, ii) fortalecimiento de la competitividad en los mercados, iii) nuevos y mejores mecanismos de financiamiento, iv) desarrollo de capital humano, y v) mejoras en los mecanismos de coordinación, las que han sido posibles desde la construcción conjunta de un diagnóstico y una Hoja de Ruta para cada sector, marcando el rumbo para abordar las problemáticas que impiden el desarrollo y crecimiento de la industria.

El propósito final de estas iniciativas es lograr pasar de una economía basada en los recursos naturales a una basada en el conocimiento, donde los sectores sean capaces de producir nuevos bienes y servicios, favoreciendo el desarrollo industrial y la generación de polos de innovación y emprendimiento regionales.

En este marco, los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente tienen como ejes la promoción y diversificación del desarrollo productivo, el aumento de la productividad nacional a través del impulso de sectores con alto potencial de crecimiento, sentando las bases para un desarrollo sostenido. Si bien en el país existen políticas que persiguen objetivos similares, los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente se diferencian en lograr construir, con un alcance nacional, territorial y/o regional, alianzas público – privadas basadas en la generación de capital social, la colaboración y la confianza entre los participantes de cada Programa, con el fin de remover obstáculos, desarrollar industrias más avanzadas e intensivas en conocimiento y aprovechar mejor las ventajas comparativas del país. En este sentido, los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente se conciben como plataformas de coordinación y toma de decisiones, que deben trascender a las instituciones públicas y ampliar la participación e involucramiento del sector privado.

En este contexto, con el objetivo de perfeccionar en el tiempo la Política de Selectividad Estratégica, se hace necesario analizar la ejecución de los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente desde su implementación hasta ahora. Particularmente en este estudio analizamos y documentamos la experiencia de implementación de la Política de Selectividad Estratégica durante el período 2014 – 2017, desde una perspectiva cualitativa, con énfasis en el examen del proceso de reducción de brechas, fallas de coordinación y mercado, generación de capital social y confianza de cada Programa. Conocer estos resultados resulta fundamental para diseminar las buenas prácticas, los aprendizajes y las metodologías exitosas experimentadas en cada Programa.

1.2 Objetivos y productos

De acuerdo a los términos de referencia del estudio, su **objetivo general** es «Analizar y documentar la implementación de la Política de Selectividad Estratégica durante el periodo 2014 – 2017, identificando buenas prácticas y casos de éxito».

Los **objetivos específicos** (O1 – O3) de la asesoría, así como los **productos** (P1 – P16) asociados, tal como estos son formulados en los términos de referencia, son los que indicamos en la Tabla 1.1.

Tabla 1.1. Objetivos específicos y productos esperados del estudio

| # | Objetivo específico | # | Producto |
|----|--|-----|--|
| O1 | Documentar el proceso de puesta en marcha de la Política de Selectividad Estratégica durante el periodo 2014 – 2017. | P1 | 8 entrevistas a profesionales de Ministerio de Economía (incluyendo la División de Innovación), Corfo, Fondo de Inversión Estratégica y otros actores públicos y privados relacionados con los PEEI. |
| | | P2 | Expectativas alcanzadas y no alcanzadas de los entrevistados, con foco en la disminución de fallas de coordinación y generación de capital social. |
| | | P3 | Análisis del proceso de puesta en marcha de la Política de Selectividad Estratégica durante el periodo 2014-2017. |
| | | P4 | Relato documentado de la puesta en marcha de la Política de Selectividad Estratégica. |
| O2 | Levantar estudios de casos del universo de los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente (PEEI). | P5 | Diseño de ficha y formato único que sistematice y documente cada PEEI. |
| | | P6 | Sistematización de información de la totalidad de los PEEI en la ficha anteriormente diseñada. |
| | | P7 | Propuesta de base de datos de actores que serán entrevistados para el desarrollo del Informe 3. |
| | | P8 | Metodología de levantamiento de casos. |
| | | P9 | Al menos 3 entrevistas a integrantes del Comité de Programas e Inversiones Estratégicas de Corfo. |
| | | P10 | 11 casos de cada uno de los 11 Programas Estratégicos Nacionales en base a, al menos, 3 entrevistas a actores públicos y privados de cada gobernanza. |
| | | P11 | 12 casos de Programas Estratégicos Meso Regionales y Programas Estratégicos Regionales en base a, al menos, 2 entrevistas (actor público y actor privado) de cada gobernanza. |

| # | Objetivo específico | # | Producto |
|----|--|-----|---|
| | | P12 | Análisis descriptivo, y prácticas y experiencias, acontecidas durante el desarrollo de los PEEI (nivel nacional, meso regional y regional). |
| | | P13 | Documentación de prácticas y experiencias acontecidas durante el desarrollo de los PEEI. |
| | | P14 | Relato documentado, incluyendo infografías y elementos audiovisuales, que dé cuenta de casos de estudio, utilizando la metodología de <i>storytelling</i> . |
| O3 | Recomendar acciones para mejorar el desarrollo de la futura Política de Selectividad Estratégica, identificando buenas prácticas y lecciones aprendidas. | P15 | Propuestas, recomendaciones, orientaciones prácticas y lecciones aprendidas: i) a nivel institucional y político, ii) implementadores de la Política de Selectividad Estratégica, iii) gobernanzas de los Programas Estratégicos, iv) presidentes y gerentes. |
| | | P16 | Exposición presencial de los resultados y hallazgos del estudio a actores definidos por la contraparte técnica. |

Elaboración propia en base a los términos de referencia de la Licitación Pública ID 4872-5-LP17

En este Informe Final, presentamos los resultados asociados a todos los productos listados en la Tabla 1.1, respondiendo con esto a los objetivos específicos del estudio. Además, se agrega junto a este Informe la presentación final del estudio en formato *MS PowerPoint*, realizada con fecha 29 de enero de 2018, en las oficinas de la División de Innovación de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño.

1.3 Metodología utilizada

El presente trabajo es un estudio de carácter descriptivo y transversal, de corte cualitativo, basado en la recolección y análisis de información desde fuentes primarias y secundarias, realizado entre julio de 2017 y enero de 2018.

El levantamiento de información fue concebido como un proceso incremental, combinando la recolección desde fuentes secundarias, a través de revisión documental con fuentes primarias, comenzando con entrevistas a actores públicos relevantes en el diseño e implementación de la Política de Selectividad Estratégica, a través de los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente, para luego avanzar hacia la recolección de información con representantes del Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas (CPIE) y actores integrantes de la gobernanza de los Programas, en roles de gestión y ejecución, a saber, presidentes o gerentes, además de representantes de los ámbitos público y privado, integrantes de Consejos Directivos, Comités Ejecutivos y Comités Gestores, a fin de conocer sus percepciones respecto a las experiencias y aprendizajes recogidos de la puesta en

marcha e implementación de los Programas Estratégicos. El Anexo A del presente informe detalla en extenso la metodología utilizada.

2 La Política de Selectividad Estratégica y los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente

En este capítulo presentamos el resumen ejecutivo de los contenidos presentados en los Informes de Avance 1 y 2 del estudio. En la Sección 2.1 introducimos el concepto de política de desarrollo productivo, para luego, en la Sección 2.2, presentar resumidamente la historia de las políticas de desarrollo productivo en Chile. En la Sección 2.3. presentamos, en particular, el contexto de creación de la Política de Selectividad Estratégica y en la sección siguiente, sus objetivos. A continuación, en la Sección 2.5 describimos las principales características de los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente y, por último, en la Sección 2.6 presentamos los resultados de las entrevistas realizadas a actores públicos relevantes en la Política, en términos de su percepción respecto a la vinculación entre actores, desafíos, expectativas y lecciones aprendidas de la creación de los Programas Estratégicos.

2.1 Introducción

Una política de desarrollo productivo, tal como lo es la Política de Selectividad Estratégica, es definida como aquella que apunta a fortalecer la estructura productiva de una economía determinada, mejorando el crecimiento, la competitividad o la productividad de los sectores económicos, mientras se mantiene una tendencia de aumento en los niveles de bienestar. Las políticas de desarrollo productivo abarcan cualquier programa de corto, mediano o largo plazo que guíe el aumento del crecimiento, la competitividad o la productividad, sean éstas formuladas y ejecutadas por instituciones públicas, entidades privadas u organizaciones no gubernamentales (Agosín, 2016).

Al momento de diversificar la estructura productiva de un país surgen **fallas de coordinación**, las cuales se definen como la inadecuada integración, coherencia y coordinación por parte de los responsables del diseño, formulación e implementación de políticas sectoriales (Resk, 2005). Por ejemplo, para desarrollar una nueva industria muchos productores de bienes no transables y el sector

público deben concurrir al suministro de insumos sin los cuales no es posible que surja una nueva industria, que, una vez que ha emergido, prueba ser competitiva a nivel internacional.

En Chile, el objetivo de las políticas de desarrollo productivo es ampliar las ventajas comparativas hacia bienes y servicios que el país no está en condiciones de producir competitivamente, pero que tienen una probabilidad no despreciable de ser rentables sin apoyos estatales en períodos acotados de tiempo (Agosin, 2016).

Las políticas de desarrollo productivo se pueden clasificar de acuerdo a dos dimensiones. Según su **alcance**, éstas pueden tener una base amplia y no beneficiar a ningún sector o sector en particular (políticas horizontales), o se pueden centrar en sectores específicos (políticas verticales). De acuerdo al **tipo de intervención**, las políticas de desarrollo productivo pueden materializarse a través de bienes públicos provistos por el Estado o por intervenciones de mercado (como los subsidios, aranceles y exoneraciones fiscales) que afectan los incentivos de los privados y, de este modo, influyen en su conducta (Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014).

2.2 Historia de las políticas de desarrollo productivo en Chile

Tras los efectos de la Gran Depresión Económica sobre los países latinoamericanos, iniciada con la crisis de 1929, junto al giro al proteccionismo que tomó el comercio durante la Segunda Guerra Mundial, a partir de la década de 1940, Chile implementó la política de industrialización vía sustitución de importaciones, donde la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) jugó un rol importante en la industrialización del país, creando empresas públicas en sectores económicos relevantes. La nacionalización del cobre y de la industria manufacturera bajo el gobierno de Salvador Allende fueron la mayor expresión de esta política. Durante el Régimen Militar en el periodo 1973 – 1989, el rol del Estado en la economía sufrió un cambio dramático, disminuyendo su participación debido a la privatización de las empresas estatales, dando paso a una política de desarrollo productivo neutral, de modo de no discriminar el apoyo estatal a favor de algunos sectores y en contra de otros. Con la llegada de la democracia, el Estado continuó tomando un rol subsidiario, relegando en el mercado la asignación de recursos dentro de la economía. La gran mayoría de las políticas aplicadas entre 1990 a 2000 fueron de tipo horizontal. Corfo se convirtió en el principal soporte de instrumentos para el apoyo de los sectores. A partir del gobierno de Ricardo Lagos, en el período 2000 – 2006 se evidencia un cambio hacia políticas verticales, reflejado en el Programa de atracción de inversión extranjera directa en tecnologías de información y comunicación, y las iniciativas del Comité Innova Chile, creado el 2005.

Con la presentación, en 2004, de un proyecto de ley que crea el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) y el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), en dónde se utilizarán fondos obtenidos por el royalty minero, se comienza a forjar una nueva discusión sobre el enfoque de la política de desarrollo productivo en el país. El Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC), creado en el año 2007, propone formalmente, en su Libro Blanco (CNIC, 2007), el desarrollo de políticas selectivas a través de la Política Nacional de Clústeres, que fue implementada a partir del año 2008, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet. Así, se buscaba maximizar las potencialidades de los recursos naturales para competir con las economías más desa-

rolladas, seleccionando una serie de sectores del país con alto potencial de desarrollo. Bajo la presidencia de Sebastián Piñera, en el período 2010 – 2014, los énfasis del gobierno fueron puestos, entre otros, en la democratización del emprendimiento, intentando construir ecosistemas más neutros, por lo que la Política de Clústeres perdió continuidad, instaurándose en cambio, una política de desarrollo productivo horizontal o neutral, que no buscaba favorecer a algún sector en particular, sino más bien, que los instrumentos de fomento lanzados en esta administración fuesen totalmente transversales. Durante este periodo se mantuvieron algunos de los programas de innovación implementados en el gobierno anterior, tales como el Construcción Sustentable, Alimentos más Saludables, Pesca, Turismo Sustentable y Proveedores para la Minería, que lograron mantener cierto grado de coordinación que había con los actores privados, logrados con la política de clústeres, pero a un nivel más discreto, sin obtener mucho provecho. En este período, el rol del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad fue relegado a un segundo plano, perdiendo influencia en el desarrollo de lineamientos de políticas públicas.

Al llegar nuevamente Michelle Bachelet a La Moneda, se propone en su programa de gobierno retomar la política vertical, lanzando la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, la cual tiene por objetivo sentar las bases de un desarrollo y crecimiento sostenible, por medio de la productividad, la diversificación económica y el desarrollo tecnológico, impulsando, en particular, sectores con alto potencial de crecimiento y ventajas comparativas en el contexto internacional.

2.3 Contexto de la Política de Selectividad Estratégica

Al año 2013, la economía en Chile registraba una desaceleración en la evolución de la productividad, ubicándose muy por debajo del promedio de los países de la OCDE (CNP, 2016). En consecuencia, el país se enfrentaba al desafío de superar la brecha existente con los países con mejores economías desarrolladas, tratando de recoger las mejores prácticas de las economías más avanzadas y adecuarlas a la realidad chilena. De esta forma, y siguiendo las recomendaciones de la OCDE (2013a), se buscó progresar en mejorar la productividad y diversificar la matriz económica, avanzando en incorporación de valor añadido, y convertir su base económica y productiva de un país exportador de *commodities* a uno con una producción de bienes y servicios especializados de mayor diferenciación, para dinamizar su desarrollo económico.

En respuesta a este desafío, surge la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento que, en coordinación con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, y otros ministerios y servicios del Estado, permitiría avanzar hacia una transformación productiva, con el fin de diversificar la economía chilena. Esta agenda, a ejecutarse entre 2014 y 2018, tiene como objetivo sentar las bases para una nueva fase de desarrollo de una economía nacional que no dependa tan solo de la explotación y exportación de recursos naturales, sino que abra espacio para que emerjan sectores capaces de producir nuevos bienes y servicios, desarrollar industrias y generar polos de innovación. En este sentido, la Agenda plantea cuatro objetivos estratégicos, a saber: i) promover la diversificación y transformación productiva de manera estratégica y selectiva, ii) impulsar aquellos sectores donde Chile tiene objetivamente un alto potencial de crecimiento y que, por algún impedimento, aún no han podido desarrollarse, produciendo bienes y servicios de mayor valor añadido, iii) incrementar la productividad y competitividad de las empresas, especialmente las de menor tamaño, apoyándolas para que puedan crecer, internacionalizarse, incrementar sus ingresos y ofrecer empleos de calidad y,

finalmente, iv) generar un nuevo impulso a las exportaciones, mediante el uso de procesos y mejoras tecnológicas que contribuyan alcanzar la calidad necesaria de los productos nacionales para competir en los mercados más avanzados (Minecon, 2014a).

Para lograr los objetivos planteados, la Agenda se organiza en torno a 7 ejes, entre los cuales se encuentra el de *Inversiones estratégicas y planes de desarrollo*, que contempla como una de sus medidas, la creación del Fondo de Inversión Estratégica, para el período 2014 – 2018, con el propósito de proveer financiamiento de bienes y servicios públicos que gatillen la realización de proyectos significativos con un foco en sectores de alto potencial de crecimiento y de creación de empleo.

En tanto, el Plan Nacional de Innovación 2014 – 2018 (Minecon, 2014b) elaborado por la División de Innovación del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, identifica en su diagnóstico, la existencia de brechas en torno a i) crecimiento por acumulación de factores sin aumento significativo de productividad, ii) una estructura productiva rígida y una canasta exportadora no diversificada, iii) bajo gasto comparado en I+D, respecto de países de la OECD, iv) una inversión en I+D desalineada con sectores estratégicos y concentrada en las universidades, v) una comunidad científica pequeña pero productiva y vi) una desconexión entre centros de conocimiento y la industria (baja transferencia tecnológica).

Bajo este escenario, se reconoce el rol clave que debe jugar el Estado, para diversificar y dinamizar la economía, potenciando el crecimiento basado en nuevo conocimiento, a través del establecimiento de políticas públicas que permitan explorar nuevos espacios productivos, así como identificar y remover obstáculos específicos de sectores dentro de áreas no explotadas.

De este modo, entendiendo que la innovación es el motor de la transformación productiva y un pilar fundamental para asegurar un crecimiento inclusivo, el Plan Nacional de Innovación 2014 – 2018 busca masificar procesos de innovación en las empresas, fortalecer las capacidades de investigación, la conexión entre la creación y el uso del conocimiento, y promover una cultura de innovación y creatividad (Minecon, 2014b). Para ello, define cuatro ejes de acción, que se complementan entre sí y que se enmarcan, en su mayoría, en la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, presentada en mayo de 2014. Estos son:

- › Democratizar las rutinas de innovación tanto en nuestras pequeñas y medianas empresas, sector público y en la sociedad.
- › Contribuir a diversificar la matriz productiva.
- › Incrementar la producción de nuevo conocimiento (I+D) y la conexión de las empresas con la producción de dicho conocimiento, vía transferencia tecnológica
- › Fortalecer la institucionalidad de forma de potenciar el impacto de la acción pública, así como la capacidad de realizar seguimiento y evaluación más efectiva de los recursos destinados a esta área

En el eje orientado a la diversificación de la matriz productiva, se plantea la necesidad de abrir espacio a nuevas áreas de desarrollo productivo y de potenciar la productividad y el crecimiento de sectores competitivos de alto potencial, mediante una política de desarrollo productivo activa y dinámica, con un componente de selectividad de los sectores económicos, que permita remover los obstáculos para el crecimiento de las industrias en particular, lo que en el marco de este estudio se entiende por Política de Selectividad Estratégica (Minecon, 2014b).

2.4 Objetivos de la Política de Selectividad Estratégica

Como hemos visto, a la luz del Plan Nacional de Innovación 2014 – 2018, la Política de Selectividad Estratégica busca incrementar la productividad en forma sostenida, por la vía del desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, para diversificar la economía, a través de una política de desarrollo productivo con foco en sectores competitivos de alto potencial (Minecon, 2014b; Minecon, 2015).

Para ello, se busca resolver fallas de coordinación y de mercado que impiden el desarrollo de algunas industrias con potencial y el nacimiento de otras de mayor sofisticación y complejidad, junto con incorporar conocimiento y tecnología a sectores con ventaja comparativa, a fin de sofisticar y mejorarlos, además de crear nuevos sectores, y apoyar plataformas transversales que potencian la productividad de muchos sectores a la vez. Esto requiere del esfuerzo y la participación coordinada del sector público y privado, además de la cooperación y la generación de confianza para el capital social, además de una mirada de mediano y largo plazo.

Entre las iniciativas ordenadas a la Política de Selectividad Estratégica, presentada en el Plan Nacional de Innovación 2014 – 2018, se encuentra la creación del ya mencionado Fondo de Inversiones Estratégicas y los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente, que describimos a continuación.

2.5 Programas Estratégicos de Especialización Inteligente

En consonancia con la Política de Selectividad Estratégica, en 2014, Corfo emprende la tarea de estimular la creación de alianzas público – privadas para remover barreras a la sofisticación y la diversificación productiva, con una visión de selectividad estratégica (Corfo, 2015a), a través de la creación de los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente.

Los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente son un modelo de gestión basado en una metodología de selectividad estratégica que, con recursos públicos, apoya i) la identificación de nuevos desafíos u oportunidades de diversificación y/o sofisticación al interior de un sector o subsector de la economía, ii) el proceso de detección y priorización de brechas para alcanzar el desafío u oportunidad identificada, y iii) la construcción e implementación de una Hoja de Ruta con actividades para el cierre de brechas (Corfo, 2015b).

Estos Programas están basados en el concepto de la especialización inteligente, concepto definido como la priorización que, a nivel regional, se lleva a cabo en una serie de sectores/tecnologías potencialmente competitivos y generadores de nuevas actividades en un contexto global, frente a la especialización de otras localizaciones (Del Castillo, Barroeta y Paton, 2012), y buscan establecer condiciones apropiadas para incrementar la productividad, el desarrollo territorial, la innovación y el emprendimiento a través de un enfoque participativo de diferentes actores.

Los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente² están orientados, principalmente, a fortalecer la colaboración, difusión y construcción de capital social entre agentes públicos y privados, para así aprovechar ventajas comparativas latentes, tratando de superar diversas brechas o restricciones específicas tales como la colaboración pública y privada para resolver fallas de coordinación entre privados o público-privado, necesidades de bienes público indispensables u otras fallas de mercado que dificultan el desarrollo de sectores productivos que tienen un alto potencial de generar valor o crecimiento. Estos Programas se generan a partir de un proceso de diálogo y coordinación entre el sector privado, la academia, centros de investigación, el gobierno y la sociedad civil, e incorporan un fuerte componente de descentralización. Las brechas se identifican y priorizan a partir de los diagnósticos que surgen de dicho diálogo, sobre las cuales se construyen Hojas de Ruta consensuadas (Corfo, 2015b).

A fin de generar una marca y dar mayor visibilidad a los Programas en todos los ámbitos, el conjunto de Programas Estratégicos generados fue denominado como Programas Transforma³.

2.5.1 Criterios de selectividad

Los Programas Estratégicos consideran como base metodológica la *selectividad estratégica* que prioriza sectores y/o plataformas habitantes, constatando la existencia de factores claves, como lo son ventajas comparativas, ventajas competitivas latentes, masa crítica, potencial de crecimiento y fallas de coordinación (Corfo, 2015b).

Para seleccionar los sectores a priorizar en los Programas Estratégicos, se definió una serie de criterios para identificar a los sectores que tienen un alto potencial de generar valor o crecimiento (Minecon, 2014c) y validar la creación del respectivo Programa Estratégico, con el fin de evitar que se generen riesgos económicos y/o políticos, tales como transferir rentas a industrias no productivas o favorecer a ciertas industrias por influencia política. De este modo, se buscó aumentar la objetividad de una decisión de apoyo al desarrollo competitivo de ciertos sectores, estableciendo criterios medianamente objetivos bajo los cuales estas áreas fueran evaluadas para recibir recursos públicos para el cierre de brechas propuestas, mediante un proceso institucional claro. Además, estos criterios permitirían construir una política de Estado que perdure en el tiempo y que sea validada por todos los actores relevantes y con la sociedad civil en su conjunto.

² En adelante, *Programas Estratégicos*, según Resolución Afecta 115 de modificación del Reglamento para los “Programas Estratégicos” o “PE”, por acuerdo del Comité de asignación de Fondos CAF, adoptados en las sesiones N° 12/2015, celebrada el 24 de junio de 2015 y N°23 del 5 de noviembre del mismo año.

³ Esta medida fue implementada tras las recomendaciones realizadas en el marco de la “Consultoría en Supracoordinación de Programas Estratégicos de Especialización Inteligente (PE) y desarrollo de Indicadores para el Monitoreo” realizado por *AHK Business Center S.A.* de la Cámara Chileno Alemana de Comercio e Industria (Camchal), en colaboración con el *VDI/VDE Innovation + Technik GmbH*, durante el año 2015 y parte del 2016, gestionada por la División de Innovación del Ministerio de Economía y Corfo (ver Camchal – AHK Business Center, 2015)

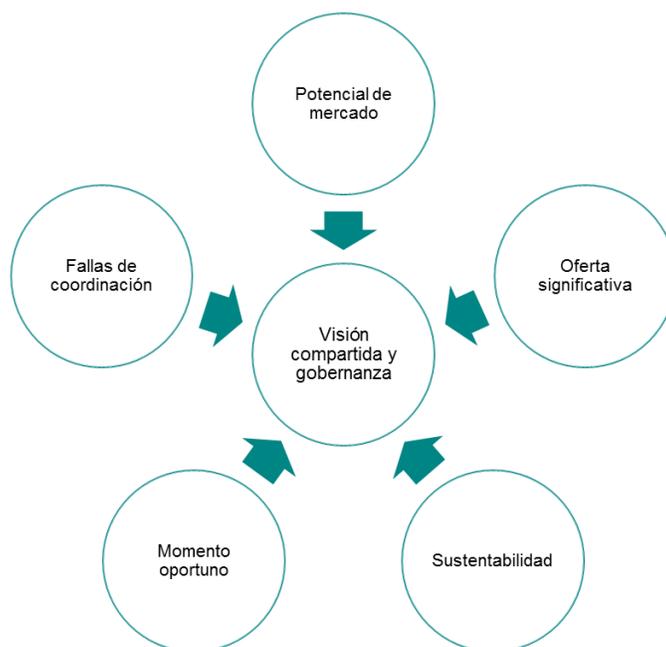


Figura 2.1. Criterios de selectividad de sectores. Elaborado en base a Minecon (2015)

Como observamos en la Figura 2.1, los criterios de selectividad son los siguientes:

- › **Potencial de mercado:** Este criterio busca que las oportunidades de mercado relevantes a nivel internacional sean significativas a nivel de exportaciones en el mediano y largo plazo, con el fin de diversificar la economía y generar mayores empleos, ingresos al país y mejorar la productividad.
- › **Oferta significativa:** A través de este criterio se busca incorporar nuevo conocimiento y tecnológicas en industrias específicas para mejorar las capacidades para realizar investigación y desarrollo e incluir capital humano avanzado en ellas, para encontrar soluciones a los desafíos de las empresas y favorecer el trabajo conjunto entre academia e industria.
- › **Fallas de coordinación:** debido a la existencia de fallas de coordinación que generan brechas para lograr los objetivos de los sectores productivos, este criterio busca analizar el rol del Estado para complementar la acción del mercado para disminuir las restricciones y brechas identificadas en las industrias productivas con ayuda de la política pública.
- › **Momento oportuno:** este criterio apunta a resolver la disyuntiva sobre cuando es el momento indicado para iniciar el trabajo en torno a un determinado sector a través de alianzas público-privadas para ir en pos del desarrollo de la industria en cuestión, cumpliendo condiciones económicas, políticas y sociales.
- › **Sustentabilidad:** bajo este criterio se espera que los Programas Estratégicos tengan arraigo e impacto en sustentabilidad, con el objetivo de lograr que el crecimiento económico sea balanceado y sostenible en el tiempo, es decir, que se incentive un modelo en donde se integren objetivos económicos, sociales y ambientales para maximizar el bienestar de la población sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras.

Así, como muestra Tabla 2.1, los Programas Estratégicos resultantes se enmarcan, originalmente, en dos categorías: i) programas que pertenecen a sectores productivos propiamente tales y ii) programas que se reconocen como plataformas habilitantes, que son transversales a estos sectores, y tienen la posibilidad de dinamizar y catalizar algunos procesos en ellos⁴.

Tabla 2.1. Sectores priorizados por los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente

| Sectores priorizados | Plataformas habilitantes |
|-----------------------|---------------------------|
| - Minería | - Logística |
| - Turismo | - Industria solar |
| - Alimentos | - Industrias inteligentes |
| - Construcción | - Manufactura avanzada |
| - Economía creativa | - Salud |
| - Pesca y acuicultura | |

Elaboración propia

2.5.2 Objetivo de los Programas Estratégicos

Como se consigna en el Reglamento de los Programas Estratégicos (Corfo, 2015c), el objetivo general del instrumento de Programas Estratégicos es contribuir a mejorar la competitividad de un sector y/o plataforma habilitante, en ámbitos donde existe alto potencial de generación de valor o crecimiento, mediante la resolución de brechas y fallas de coordinación entre agentes públicos y privados generando con ello, un mejor entorno para desarrollar la productividad, la innovación y el emprendimiento.

En tanto, de acuerdo al mismo Reglamento (Corfo, 2015c), los objetivos específicos de los Programas Estratégicos son los siguientes:

- › Identificar el sector y/o plataforma habilitante a priorizar como parte de una apuesta diferenciadora para alcanzar ventajas competitivas relevantes a nivel global.
- › Generar, consensuar y posteriormente validar una visión de futuro, basada en una hipótesis de valor económico, respecto a la oportunidad o desafío de mercado existente que justifica la priorización de esfuerzos y recursos.
- › Promover la generación de capital social que mejore el entorno para la coordinación y colaboración pública-privada y pública-pública.

⁴ En la actualidad, las plataformas habilitantes han pasado a denominarse también sectores priorizados. Las plataformas habilitantes de Industrias Inteligentes, Manufactura Avanzada y Salud pasan a componer el sector de Transformación Digital, que agrupa a los respectivos Programas Estratégicos Nacionales, además del Plan BIM, parte del Programa de Construcción Sustentable, bajo la organización del Comité de Transformación Digital (CTD).

- › Identificar mediante un análisis estratégico, las brechas u oportunidades que impactan el sector y/o plataforma habilitante.
- › Diseñar una Hoja de Ruta, en conjunto con actores relevantes, que permita avanzar en la remoción de las brechas y/o aprovechamiento de oportunidades.
- › Movilizar esfuerzos y recursos públicos y privados para la implementación de las actividades contenidas en la Hoja de Ruta.
- › Implementar la Hoja de Ruta (acciones) a través del establecimiento de objetivos, metas, ejes estratégicos, e iniciativas de corto, mediano y largo plazo que involucran a los agentes representativos del sector y/o plataforma habilitante.
- › Cuando corresponda, profundizar los componentes tecnológicos de la hoja de ruta, a nivel de capital humano avanzado, infraestructura tecnológica, conocimiento científico y tecnológico, entre otros.

2.5.3 Etapas de los Programas Estratégicos

Los Programas Estratégicos se generan a partir de un proceso de diálogo y coordinación entre actores con el fin de identificar brechas tecnológicas, productivas, de capital humano y coordinación que se conviertan en guías de decisiones respecto a financiamiento, inversión y desarrollo de competencias, normativas, entre otros, procurando mitigar o resolver fallas de mercado y de coordinación. Estas brechas se identifican y priorizan a partir de los diagnósticos que surgen de dicho diálogo, y sobre las cuales se construyen Hojas de Ruta consensuadas.

Para el logro de los objetivos planteados, se definieron cuatro etapas de desarrollo para los Programas Estratégicos, las cuales mostramos en la Figura 2.2 y que se detallan a continuación:



Figura 2.2. Etapas de los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente⁵. Fuente: Corfo (2017a)

⁵ Esta versión de las etapas de los Programas Estratégicos, corresponde a la última modificación realizada al Reglamento de los Programas Estratégicos, según Resolución Afecta 115 del 13 de noviembre de 2015 (Corfo, 2015c) respecto de la Resolución Afecta 1472 de Corfo, del 10 de octubre de 2014 (Corfo, 2014) que crea el instrumento, cuyos detalles se presentan en el Informe 2 de este estudio. El aspecto más importante que incluye esta modificación es la adición de una etapa de implementación de 3 años, renovables hasta en dos oportunidades, cuando los avances efectuados muestren efectos tangibles en el cierre de brechas.

- › **Visión compartida:** En esta etapa, de duración variable, los actores dialogan en forma participativa y consensuada, levantando una visión compartida sobre las oportunidades de mercado o fallas que requieran de priorización de esfuerzos y recursos en el sector que pertenece el Programa Estratégico.
- › **Diagnóstico y hoja de ruta:** Esta etapa tiene una duración máxima de 10 meses y corresponde a la definición y dimensionamiento económico del desafío y la oportunidad de creación de valor que se pretende abordar, y los obstáculos de carácter transversal que afectan al sector o plataforma habilitante que se está pretendiendo impactar, para caracterizar las de brechas competitivas y tecnológicas del sector. A partir de las brechas levantadas se define la Hoja de Ruta que contiene las iniciativas destinadas para cerrar las brechas.
- › **Validación:** En esta etapa se presenta la Hoja de Ruta al Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas para su aprobación o denegación, además de proponer soluciones a los principales desafíos emanados de estos Programas. En el caso que la Hoja de Ruta sea aprobada, se elaborará su Plan Anual de Implementación, que podrá postularse a la Etapa de Implementación.
- › **Implementación:** Esta etapa consiste en la ejecución del Plan Anual de Implementación de la Hoja de Ruta, a través de asistencia técnica, capacitación, consultorías, acciones de difusión y animación, postulación a instrumentos y recursos públicos y/o privados y, en general, a todas aquellas iniciativas que permitan materializar las actividades en ella propuestas.

Las brechas levantadas en la etapa de Diagnóstico y Hoja de Ruta clasifican en dos tipos: brechas competitivas y brechas de componentes tecnológicos, las cuales permiten elaborar la hoja de ruta, tal como mostramos en la Figura 2.3:

- › **Brechas competitivas:** este tipo de brechas corresponde a los factores que afectan el desempeño productivo y las posibilidades de crecimiento de un sector. El análisis de las brechas competitivas se realiza en ámbitos específicos tales como articular la cadena de valor, acceder a mercados internacionales, tener infraestructura física habilitante, acceder a información de forma pública y a tecnologías disponibles en el mercado y tener estándares y normas claras para cada sector.
- › **Brechas de componentes tecnológicos:** dada la existencia de componentes tecnológicos en los Programas Estratégicos, este tipo de brechas están relacionadas con la formación de capital humano calificado, el potencial de desarrollo en infraestructura y equipamiento tecnológico y con poder contar con conocimiento científico y tecnológico en los diferentes sectores.

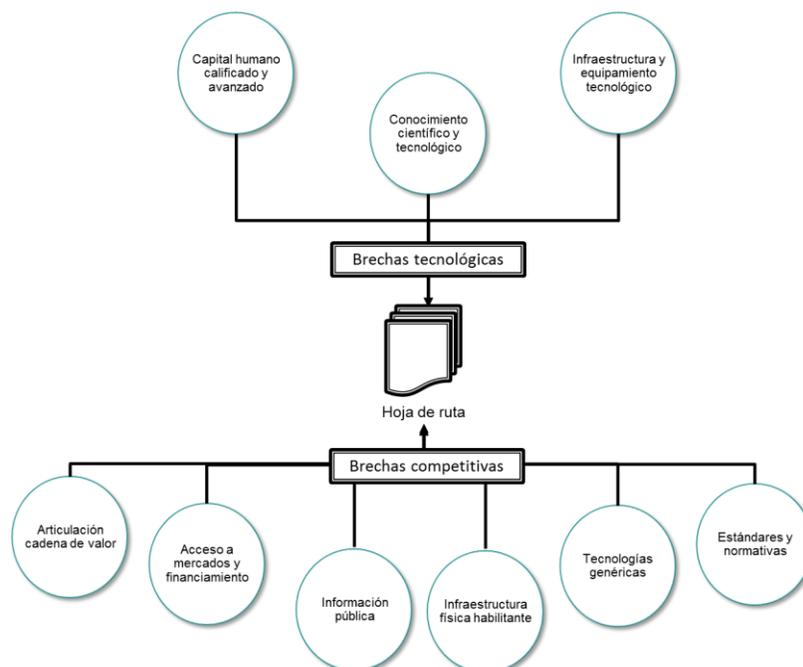


Figura 2.3. Tipología de brechas. Elaborado en base a Corfo (2015d)

El desarrollo de cada programa considera hasta tres ciclos de tres años, con evaluaciones externas intermedias de continuidad o de término al cabo de cada ciclo, para revisar avances e impacto.

2.5.4 Alcance geográfico de los Programas Estratégicos

Según su alcance geográfico, los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente se agrupan en tres categorías: Programas Estratégicos Nacionales, Meso Regionales y Regionales.

- › **Programas Estratégicos Nacionales:** son Programas de alcance nacional, en sectores o ejes habilitantes considerados estratégicos para el país, ya sea por su incipiente nivel de desarrollo y/o alta concentración de actores en la Región Metropolitana. Estos Programas nacen desde el nivel central de Corfo, debido a la reconocida relevancia de los sectores que cubren.
- › **Programas Estratégicos Meso Regionales:** son Programas que tienen un alcance territorial en más de una región, en sectores o ejes habilitantes considerados estratégicos para el país. Pueden surgir desde el nivel central o desde las regiones involucradas, en respuesta a las vocaciones compartidas en algunos sectores por regiones vecinas.
- › **Programas Estratégicos Regionales:** son Programas que abordan sectores o ejes habilitantes considerados estratégicos por cada región del país. En primera instancia, nacen desde la región, por una necesidad política de mostrar un énfasis en el desarrollo local, y se organizan de acuerdo a sus propias necesidades territoriales.

Inicialmente, se aprobó el aporte basal para 38 Programas Estratégicos, para financiar específicamente la operación asociada a gobernanza, diseño y gestión de la Hoja de Ruta. Tras recibir el aporte basal para las etapas iniciales, el Programa Estratégico Nacional de Pesca fue fusionado con el

Programa Estratégico Nacional de Acuicultura, conformándose el Programa Estratégico Nacional de Pesca y Acuicultura Sustentable, que continuó a la etapa de Implementación, manteniendo las gobernanzas respectivas de cada programa.

Adicionalmente, hubo tres Programas Estratégicos que no pasaron a la etapa de Implementación, los cuales son el Programa Estratégico Meso Regional Turismo del Desierto de Atacama en la ruta del Qhapaq Ñan, del cual parte de su Hoja de Ruta dio origen al Programa Territorial Integrado “La Ruta de la Sierra del Qhapaq Ñan en la precordillera y el Altiplano”; el Programa Estratégico Regional de Cuencas Sustentables de la Región de Atacama, ya que por sus características fue desistido para avanzar a la etapa de Implementación, y actualmente opera al alero del Consejo Asesor Regional Hídrico de Atacama que, inicialmente, dio origen al Programa; y el Programa Estratégico Regional Gran Concepción: Creativo, Innovador e Inclusivo, que se convirtió en el Programa Territorial Integrado “Concepción, Crea, Produce” (CCP).

Finalmente, 34 Programas Estratégicos avanzaron a la etapa de Implementación, tras la aprobación de la Hoja de Ruta por parte del Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas, los que se detallan en la Tabla 2.2.

Tabla 2.2. Lista de Programas Estratégicos en ejecución, por alcance, sector y región

| # | Alcance | Programa | Sector | Regiones |
|----|---------------|--|-------------------------|---|
| 1 | Nacional | Turismo Sustentable | Turismo | Nacional |
| 2 | Nacional | Minería de Alta Ley | Minería | Nacional |
| 3 | Nacional | Alimentos Saludables | Alimentos | Nacional |
| 4 | Nacional | Pesca y Acuicultura Sustentable | Pesca y acuicultura | Nacional |
| 5 | Nacional | Economía Creativa | Economía creativa | Nacional |
| 6 | Nacional | Productividad y Construcción Sustentable | Construcción | Nacional |
| 7 | Nacional | Logística Nacional | Logística | Nacional |
| 8 | Nacional | Industria Solar | Energía | Nacional |
| 9 | Nacional | Industrias Inteligentes | Industrias Inteligentes | Nacional |
| 10 | Nacional | Tecnologías y Servicios en Salud | Salud | Nacional |
| 11 | Nacional | Manufactura Avanzada | Manufactura avanzada | Nacional |
| 12 | Meso Regional | Turismo Ruta Escénica parques nacionales, lagos y volcanes | Turismo | La Araucanía Los Ríos Los Lagos |
| 13 | Meso Regional | Enoturismo | Turismo | Valparaíso Metropolitana O'Higgins Maule |
| 14 | Meso Regional | Salmón Sustentable | Pesca y acuicultura | Los Lagos Aysén |

| # | Alcance | Programa | Sector | Regiones |
|----|---------------|--|-------------------------|---|
| 15 | Meso Regional | Madera Alto Valor | Construcción | Maule, Biobío, La Araucanía, Los Ríos |
| 16 | Meso Regional | Logístico Centro Sur | Logística | Maule, Biobío La Araucanía Los Ríos Los Lagos |
| 17 | Regional | Turismo Deportivo en el Borde Costero de Arica y Parinacota | Turismo | Arica y Parinacota |
| 18 | Regional | Descubre Tamarugal | Turismo | Tarapacá |
| 19 | Regional | Turismo Histórico y Cultural en el Territorio Arauco | Turismo | Biobío |
| 20 | Regional | Turismo Cultura y Naturaleza en el Territorio Nahuelbuta y Araucanía costera | Turismo | Araucanía |
| 21 | Regional | Patagonia - Aysén destino de Eco-Aventura | Turismo | Aysén |
| 22 | Regional | Magallanes Experiencia Antártica | Turismo | Magallanes |
| 23 | Regional | Clúster Minero de la Región de Antofagasta | Minería | Antofagasta |
| 24 | Regional | Fruticultura Sustentable | Alimentos | Valparaíso |
| 25 | Regional | Hortícola de Alta Tecnología | Alimentos | O'Higgins |
| 26 | Regional | Agroindustria para el Desarrollo | Alimentos | Maule |
| 27 | Regional | Alimentos con Valor Agregado | Alimentos | Los Ríos |
| 28 | Regional | Aysén Ganadero Bovino Patagonia | Alimentos | Aysén |
| 29 | Regional | Fuente de Bioproductos Marinos | Acuicultura | Coquimbo |
| 30 | Regional | Industria Mtilicultura | Acuicultura | Los Lagos |
| 31 | Regional | Aysén Pesca | Pesca | Aysén |
| 32 | Regional | Valparaíso Ciudad Creativa Sustentable e Innovadora | Economía creativa | Valparaíso |
| 33 | Regional | Valdivia Innovadora, Sustentable y Creativa ⁶ | Economía creativa | Los Ríos |
| 34 | Regional | Santiago Ciudad Inteligente | Industrias Inteligentes | Metropolitana |

⁶ Este Programa Estratégico no se encuentra vigente, dado que tras el primer año de implementación no aprobó la presentación al CPIE. No obstante, continúa funcionando bajo la figura de Programa Territorial Integrado (PTI).

Elaborado en base a Minecon (2017a)

2.5.5 Gobernanza de los Programas Estratégicos

La gobernanza de los Programas Estratégicos es una estructura dinámica, creada para consensuar y unificar visiones sobre desafíos u oportunidades planteadas en torno a un sector y/o plataforma habilitante en un territorio. Los actores que participan en la gobernanza pertenecen al ámbito público, privado, académico y de la sociedad civil. En la Tabla 2.3 presentamos a los principales actores institucionales representados en las gobernanzas, clasificados según su ámbito de origen.

Tabla 2.3. Actores institucionales que componen las gobernanzas de los Programas Estratégicos

| Tipo de actor | Actores institucionales representados |
|----------------|---|
| Ámbito público | <ul style="list-style-type: none"> - Ministerios - Subsecretarías - Agencias y divisiones gubernamentales - Gobiernos Regionales - Direcciones Regionales de Corfo |
| Ámbito privado | <ul style="list-style-type: none"> - Gremios de las empresas que representan a los sectores priorizados - Empresas individuales |
| Academia | <ul style="list-style-type: none"> - Universidades - Centros de investigación |
| Sociedad civil | <ul style="list-style-type: none"> - Organizaciones no gubernamentales - Organizaciones sociales |

Elaboración propia

Las claves de éxito de las gobernanzas residirán en la forma de involucrar a los diferentes actores en general y en la manera de dinamizar el conjunto de relaciones que allí se generen para lograr una mayor eficiencia en la meta de la diversificación productiva, tal como se observa en la Figura 2.4. También se considera el empoderamiento de las gobernanzas en la toma de decisiones ligadas a las acciones de cierre de brechas asociadas, respecto a los desafíos y oportunidades de cada sector y la objetividad y transparencia del sistema y sus procesos.

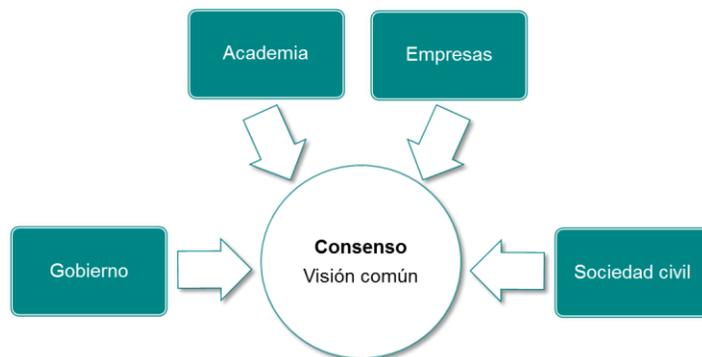


Figura 2.4. Vinculación de los actores participantes de las gobernanzas de los Programas Estratégica. Elaborado en base a Corfo (2015a)

Las gobernanzas se organizan de la siguiente manera, como mostramos en la Figura 2.5:

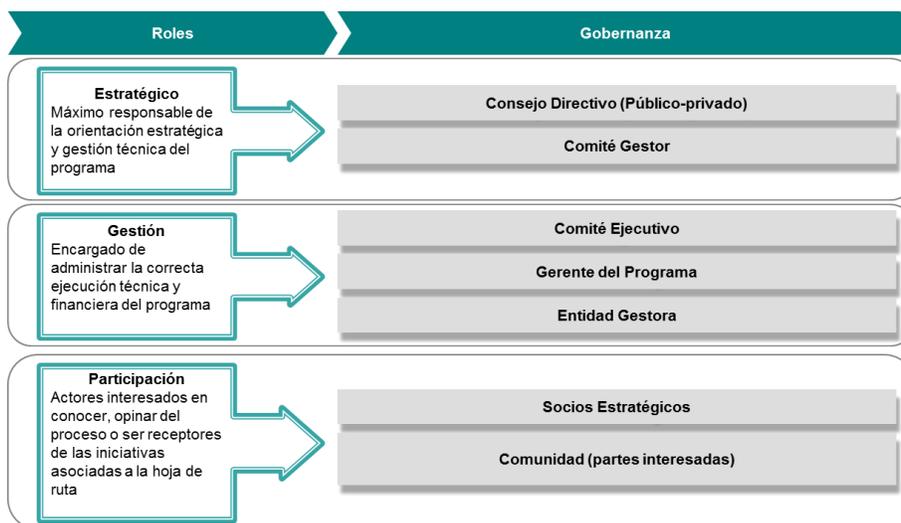


Figura 2.5. Organización de las gobernanzas de los Programas Estratégicos. Fuente: Corfo (2015b)

Consejo directivo: encargado de liderar el desarrollo y cumplimiento de los objetivos planteados por cada uno de los Programas.

Comité ejecutivo: su función es apoyar al Consejo directivo sobre el seguimiento técnico de las actividades del Programa, informando del avance, desviaciones y recomendaciones de mejora, cuando corresponda

Comité gestor: tiene la función de liderar una brecha temática, coordinando acciones e incentivando a los socios estratégicos para que colaboren en la ejecución de las actividades necesarias para contribuir al cierre de las brechas.

Socios estratégicos: corresponden a los actores o instituciones público-privadas que se hacen cargo de concretar alguna acción de las Hojas de Ruta de los Programas. Pueden cumplir los roles

de socios auspiciadores, apoyando la difusión y promoción de los Programas, o de socios patrocinadores, que participan en las actividades programadas.

Además, en la gobernanza de los Programas se distinguen los siguientes participantes:

Presidente del Programa Estratégico: El rol principal de esta persona natural es orientar política, técnica y estratégicamente al Comité Ejecutivo, con el objetivo de asegurar el logro de los objetivos planteados por el Programa Estratégico. Este cargo es designado por el Gerente de Desarrollo Competitivo, en el caso de los Programas Estratégicos Nacionales. Para los Programas Estratégicos Meso Regionales, el cargo es designado en forma conjunta por el Gerente y el Director Regional de Corfo en la región líder, mientras que, en el caso de los Programas Regionales, el cargo es designado por el Director Regional de Corfo.

Gerente del Programa Estratégico: Es una persona natural que coordina desde el punto de vista técnico y administrativo las etapas de diagnóstico y hoja de Ruta, validación e implementación. Este cargo es contratado por el Agente Operador Intermediario o por Corfo, según quien administre el proyecto⁷, de acuerdo al perfil definido por Corfo, y con la recomendación del Comité Ejecutivo.

2.5.6 Financiamiento de los Programas

De acuerdo al Reglamento vigente de los Programas Estratégicos (Corfo, 2017a), Corfo aporta un financiamiento y/o un cofinanciamiento, denominado *basal*, para la ejecución de las distintas etapas, según los montos máximos detallados en la Tabla 2.4.

Tabla 2.4. Montos de financiamiento y/o cofinanciamiento de Corfo (cifras en millones de pesos)

| Etapa | PE Nacionales | PE Meso Regionales | PE Regionales |
|-----------------------------|---------------|--------------------|---------------|
| Diagnóstico y Hoja de Ruta | 200 | 200 | 160 |
| Validación | 30 | 30 | 30 |
| Implementación ⁸ | 1.050 | 770 | 580 |

Elaboración propia en base a Corfo (2017a)

Durante la etapa de Diagnóstico y Hoja de Ruta y la etapa de Validación puede destinarse hasta el 20% del aporte de Corfo para la ejecución de estudios complementarios y/o acciones tempranas.

⁷ El Reglamento vigente de los Programas Estratégicos (Corfo, 2017a) establece que la administración de éstos se puede realizar bajo dos modalidades: i) a través de un intermediario, ya sea un Agente Operador Intermediario (AOI) o una Entidad Gestora y ii) por administración directa de Corfo o por sus Comités, cuando circunstancias excepcionales así lo ameriten. Para más detalles ver Corfo (2017a).

⁸ Corresponde al cofinanciamiento de Corfo en tres etapas de tres años de duración cada una. Los cofinanciamientos entregados serán con topes de hasta el 95%, 80% y 70% para la primera, segunda y tercera etapa de implementación, respectivamente (Corfo, 2017a).

En tanto, durante todas las etapas del Programa y, conforme al Plan de Trabajo, podrá destinarse hasta el 15% del aporte de Corfo para actividades de promoción y difusión por el intermediario.

En el caso de Programas que sea calificados en la categoría de “tecnológicos” podrán incrementarse el aporte de Corfo para la Etapa de Diagnóstico y Hoja de Ruta hasta en un total de \$150 millones de pesos, y hasta en un total de \$30 millones para la Etapa de Validación.

Por otra parte, el Comité de Asignación de Fondos (CAF) o el Comité de Asignación Zonal de Fondos (CAZ)⁹ podrán incrementar hasta en un 20% el financiamiento y/o cofinanciamiento de Corfo asignado para las etapas de Diagnóstico y Hoja de Ruta, Validación, e Implementación, cuando determinen que el Programa Estratégico actúa sobre un sector y/o plataforma habilitante que requiere de altos contenidos de innovación y sofisticación, irradiándose el impacto de sus soluciones hacia otros sectores y/o plataformas habilitantes.

Junto al aporte basal proporcionado por Corfo, los Programas Estratégicos pueden acceder a otros fondos para financiar la implementación de las iniciativas de sus Hojas de Ruta, tales como los mismos instrumentos de Corfo (por ejemplo, concursos de Bienes Públicos), el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) para el caso de Programas Regionales y el Fondo de Iniciativas Estratégicas (FIE). Este último, cuenta entre sus objetivos, promover las acciones que se derivan de los planes de acción acordados en instancias de coordinación público-privada, en especial de los Programas Estratégicos y las Iniciativas Territoriales Integradas de Corfo (Minecon, 2014d). Para focalizar sus esfuerzos y maximizar sus resultados, el FIE llevó a cabo un proceso de priorización de Hojas de Ruta de los Programas Estratégicos Nacionales, sobre las cuales se evaluó el potencial aporte a la transformación productiva de cada una y el estado de madurez tanto de las iniciativas como de la gobernanza, y los aportes de recursos privados comprometidos. Como resultado, el FIE decidió concentrar su acción en seis Programas Estratégicos: Minería, Industrias Inteligentes, Alimentos Saludables, Industria Solar, Construcción sustentable y Acuicultura sustentable (FIE, 2017).

Para asignar recursos, el FIE recibe las propuestas de los proyectos por parte de los distintos organismos públicos en colaboración con el sector privado. Luego, estos proyectos son evaluados, de acuerdo a la asociatividad existente entre los actores participantes del proyecto, la generación de externalidades positivas y las ventajas comparativas ofrecidas por el proyecto, y finalmente se les asigna un porcentaje de financiamiento necesario para su implementación. Los mecanismos que tiene el FIE para financiar proyectos son los siguientes (FIE, 2017):

- › Inversión: Apoyo a inversiones productivas innovadoras con base tecnológica e inversiones en bienes públicos que posibiliten nuevas inversiones que no estén presentes en el país o en la región.
- › Innovación y bienes públicos: Selección de las iniciativas de la Hoja de Ruta priorizadas por los sectores y que ayuden a diversificar la matriz productiva de esos sectores.

⁹ El Comité de Asignación de Fondos (CAF) es la instancia del nivel central de Corfo, donde los gerentes de las respectivas unidades deciden la asignación de proyectos. En tanto, el Comité de Asignación Zonal de Fondos (CAZ) en la cual las Direcciones Regionales de Corfo, junto con un representante del CAF, deciden la asignación de proyectos.

- › Instrumentos: Ejecución de las inversiones a través de instrumentos, tales como Bienes Públicos, Innovación Empresarial, Apoyo a Inversiones, Programas Tecnológicos, Desarrollo de Estándares y Apoyo a promoción de exportaciones.

Las actividades que puede financiar el FIE son aquellas que generen externalidades positivas para la economía, tales como estudios de pre-inversión, generación de bienes públicos, fortalecimiento de capital humano, equipamiento y capacidades tecnológicas, y desarrollo de infraestructura habilitante.

2.5.7 Evaluación de los Programas

Dada la diversidad de los Programas Estratégicos y los niveles de coordinación que deben alcanzar, durante el 2017, se ha implementado el Sistema de Monitoreo y Evaluación, para poder medir los avances de los Programas en la etapa de Implementación, y generar una mejora continua de la nueva política de transformación productiva. Así, de acuerdo a Corfo (2018a) este sistema tiene por propósitos:

- › Aprender sobre procesos actuales de transformación productiva e informar sobre acciones políticas respectivas.
- › Crear y reforzar confianza y cooperación con y entre actores claves.
- › Garantizar una rendición de cuentas de la política.

El marco conceptual adoptado para el diseño del sistema de evaluación y monitoreo, se basa en el resultado de la combinación de las orientaciones proporcionadas por el acuerdo y consultoría entre el Ministerio de Economía, Camchal/VDI-VDE-IT y Corfo¹⁰, con el modelo conceptual elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la evaluación de impacto de programas de desarrollo de clústeres (Maffioli, Pietrobelli y Stucchi, 2016) que, a su vez, ha sido adaptado por Corfo para poder evaluar a los Programas Estratégicos. Este último se consideró apropiado para la evaluación de los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente porque capta la esencia de la Política de Selectividad Estratégica, ya que a través de la promoción de comportamientos cooperativos y colaborativos (capital social) entre los actores de los diferentes sectores seleccionados se logra la disminución de fallas de coordinación y con ello cambios positivos en las decisiones sobre inversión, acciones colectivas, prácticas de negocio y finalmente en el desempeño empresarial (Corfo, 2017b).

El modelo resultante abarca las siguientes cuatro dimensiones, que se organizan en una cadena de impacto, que se describen a continuación:

¹⁰ Ver Camchal – AHK Business Center (2015) Consultoría en supra-coordinación de Programas Estratégicos de Especialización Inteligente y desarrollo de indicadores para el monitoreo. Informe final realizado para la División de Innovación del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Gobierno de Chile. Santiago, Chile.

GOBERNANZA Y CAPITAL SOCIAL

De acuerdo a Maffioli, Pietrobelli y Stucchini (2016), en programas cuyo objetivo sea apoyar la generación de capital social, poco después de ser implementados, se espera encontrar evidencia de cambios en la relación entre actores privados, entre actores públicos, y entre actores públicos y privados, de acuerdo al fortalecimiento de sus redes de colaboración, tales como establecer consorcios, poder comprar insumos o vender productos juntos, en el caso de las empresas, o realizar acciones de coordinación explícita como invertir en bienes de interés común, dentro de un ambiente que permita que se produzcan estas interacciones para producir valor en los sectores económicos. Íntimamente ligado al capital social, el concepto de *Gobernanza* puede ser entendido como la capacidad de lograr el alineamiento de las personas y las organizaciones en pos de un propósito común; esto dentro de un ambiente favorable para que se produzcan en su interior las interacciones necesarias entre estos actores para la producción de valor. Algunos aspectos componentes de esta subdimensión dicen relación con, por ejemplo, i) el contar con una estructura, ii) normas y reglas claras, iii) criterios de neutralidad y transparencia, iv) resolución de conflictos, v) satisfacción, así como vi) la medición y evaluación constantes que aseguren el seguimiento y la sostenibilidad de la gobernanza, y de las redes de colaboración establecidas.

En el contexto de los Programas Estratégicos, las gobernanzas son instancias de coordinación y colaboración entre actores públicos, privados, académicos y sociedad civil, fomentando vínculos de confianza para el diseño y levantamiento de iniciativas y proyectos de las Hojas de Ruta. El capital social generado reduce fallas de coordinación y asimetrías de información y desarrolla compromisos entre los actores para alcanzar una visión de largo plazo del sector o plataforma habilitante.

El Sistema de Monitoreo y Evaluación de los Programas considera la medición de esta dimensión a través de una encuesta para relevar las fortalezas y oportunidades de mejora en el funcionamiento de la gobernanza.

INVERSIÓN Y COLABORACIÓN

Los cambios en las redes tras la implementación de un Programa Estratégico pueden ayudar a las empresas a mejorar el proceso de asignación de recursos, tomando mejores decisiones sobre la cantidad de recursos dedicados a actividades, bienes y servicios específicos, gracias a la creación de vínculos nuevos o el fortalecimiento de los existentes. Estos cambios suelen reflejarse en el nivel de inversiones en innovación, los servicios para explorar nuevos mercados, los servicios de capacitación y consultoría y en la búsqueda de capacidades y conocimientos complementarios.

En el contexto de los Programas Estratégicos, la coordinación público-privada se traduce en acciones concretas, como la implementación de proyectos de innovación empresarial (I+D+i), de formación de capital humano o de inversión innovadora. Asimismo, la generación de Bienes Club que tienen relevancia para la transformación productiva sectorial son manifestaciones del compromiso alcanzado entre los actores.

El Sistema de Monitoreo y Evaluación de los Programas Estratégicos considera la medición de los avances en esta dimensión a través del seguimiento a los Portafolios de Proyectos de los diferentes Programas a través del Sistema de Gestión de Proyectos Corfo (SGP), al cual se han incorporado mejoras para fortalecer el análisis, creando nuevas funcionalidades como, por ejemplo, vinculaciones entre proyectos, asignación de características y reportes.

En paralelo, se complementa el análisis utilizando la herramienta de *Business Intelligence Power Bi*, que permite presentar los datos de manera agregada y dinámica y conectar información alojada en distintos sistemas. Estos insumos permiten analizar el esfuerzo y desempeño de los Programas en levantar proyectos vinculados a la Hoja de Ruta (Inversión Basal vs. Aportes públicos/privados en proyectos). Adicionalmente se apoya con estas herramientas la gestión y análisis del Portafolio de cada Programa, relevando los esfuerzos de una organización matricial.

SOFISTICACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN

En el contexto de los Programas Estratégicos, se espera que los proyectos implementados y orientados a los desafíos definidos en las Hojas de Ruta permitan avanzar en la sofisticación y diversificación de los sectores estratégicos p.ej. por la incorporación de nuevos procesos de producción, por la introducción de nuevos servicios y productos innovadores, y/o la penetración de nuevos mercados.

El Sistema de Monitoreo y Evaluación de los Programas Estratégicos considera la medición de esta dimensión a través de la Ficha de Monitoreo y Evaluación (Ficha de M&E), herramienta de monitoreo que apoya la gestión y evaluación permanente de los Programas. Esta ficha es actualizada trimestralmente por los gerentes de cada uno. Los objetivos de la Ficha de M&E son:

- › Estructurar y ordenar los objetivos e indicadores en los distintos niveles de la Hoja de Ruta
- › Facilitar una reflexión guiada respecto de la consistencia de cada programa, entre los ejes, objetivos y las iniciativas.
- › Visualizar la cadena de impacto del Programa.
- › Identificar tareas pendientes (p.ej. Levantar líneas base para ciertos indicadores).
- › Resumir la información sobre el seguimiento de todos los objetivos e indicadores de los programas.

Paralelamente se ha iniciado un piloto para una primera medición de resultados tempranos al nivel de empresas beneficiarias (Corfo, 2018b)

DESEMPEÑO EMPRESARIAL

El objetivo final de los Programas Estratégicos es mejorar el desempeño de las empresas objetivo, tanto en beneficio económico, ingresos por ventas, productividad, exportaciones, empleos y otras variables del mercado laboral y la dinámica del sector, lo que impactará en el fortalecimiento de la competitividad de los sectores estratégicos y la economía chilena.

El Sistema de Monitoreo y Evaluación de los Programas Estratégicos considera la medición de esta dimensión a nivel de los empresarios beneficiarios de los proyectos impulsados por los Programas Estratégicos, a través de la medición piloto a nivel de empresarios beneficiarios, como primer insumo para entender el desempeño empresarial. Adicionalmente, la Ficha de M&E también permite a los Programas, observar avances en esta dimensión (Corfo, 2018b).

Para las cuatro dimensiones definidas, en el modelo resultante, se incluyeron indicadores de innovación de Cuarta Generación¹¹ para relevar elementos claves para una política de transformación productiva y un desarrollo económico basado en conocimiento. Particularmente, se incorpora en el modelo la perspectiva de redes, para analizar la creación de redes de colaboración preparadas para sostenerse en el futuro (algunos elementos de medición son: flujos de información entre actores, afinidad de intereses, influencia) y la medición del nivel de capital social entre actores de las gobernanzas, como intangible necesario para crear vínculos de confianza que permiten concretar colaboraciones (proyectos de innovación, bienes públicos, etc.). El modelo de monitoreo y evaluación, y los se presenta en la Figura 2.6.

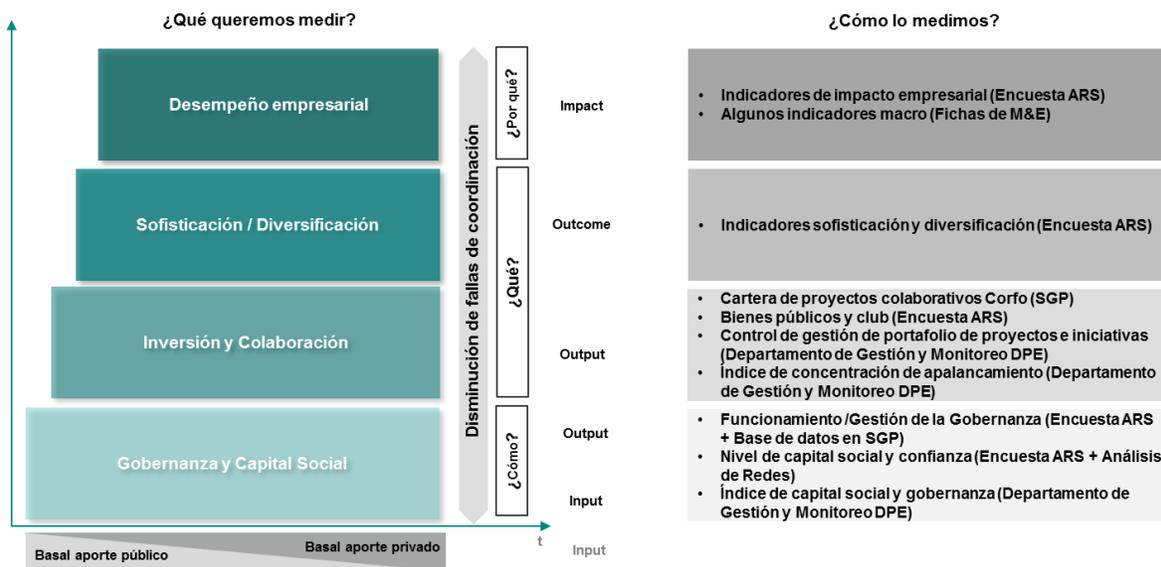


Figura 2.6 Modelo conceptual de evaluación de Programas Estratégicos. Fuente: Corfo (2018a)

Finalmente, como muestra la Figura 2.7, el Sistema de Monitoreo y Evaluación definido, se materializa en tres líneas de trabajo:

EVALUACIÓN EXTERNA

Su objetivo es ver el desarrollo de los Programas Estratégicos de manera conjunta. Evaluadores internacionales son: BID, OECD y CEPAL.

MONITOREO Y EVALUACIÓN INTERNA

Tiene los siguientes objetivos:

- › Dar seguimiento y análisis del portafolio de proyectos de los Programas Estratégicos.

¹¹ Los indicadores de innovación de cuarta generación intentan medir aspectos y condiciones clave en economías basadas en conocimiento, donde los ecosistemas de innovación juegan un rol crucial, incorporando nuevos elementos tales como las redes, clústeres o factores conductuales que importan para conducir procesos hacia ciertos resultados (Milbergs y Vonortas, 2004)

- › Realizar monitoreo de las gobernanzas, capital social y otras dimensiones del modelo de Monitoreo y Evaluación.
- › Crear insumos para toma de decisiones estratégicos, mejoras y aprendizaje continuos.

MONITOREO Y EVALUACIÓN DE CADA PROGRAMA

Sus objetivos son:

- › Crear insumos para la gestión operativa y estratégica del Programa Estratégico (p.ej. re-diseño de ciertas iniciativas o ejes de la Hoja de Ruta).
- › Velar por el avance en la implementación de las hojas de ruta y logros particulares.

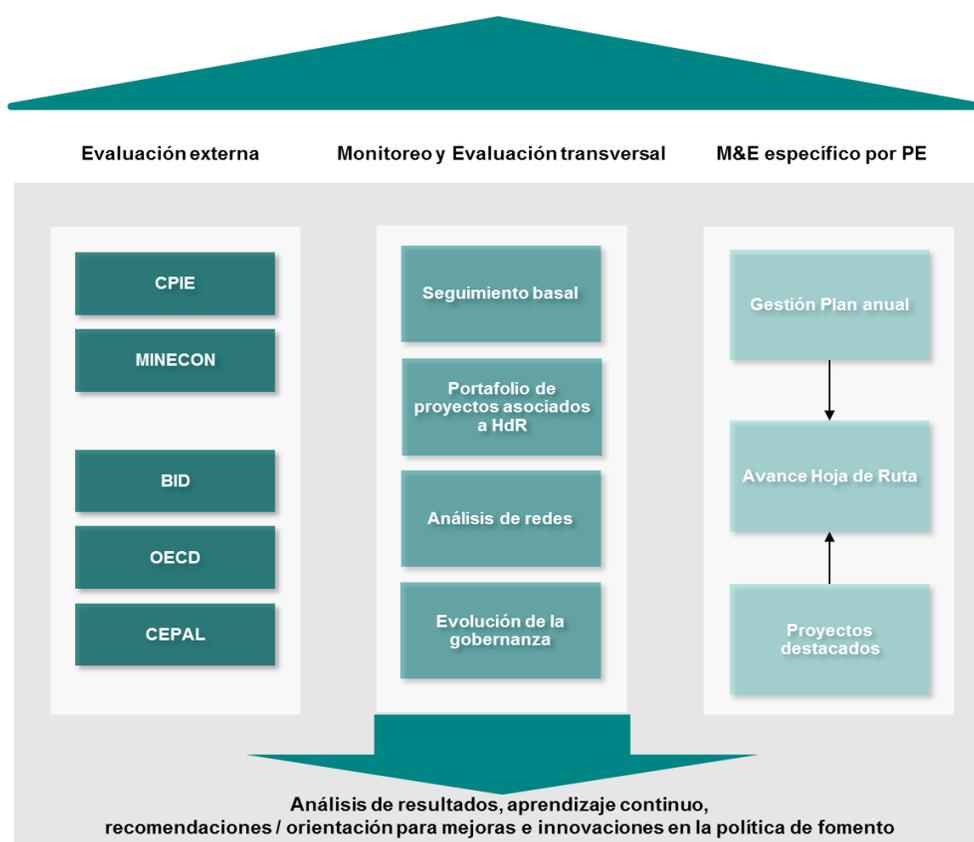


Figura 2.7 Esquema resumen Modelo de Monitoreo y Seguimiento Programas Transforma. Fuente: Corfo (2018a)

2.5.8 Caracterización general de los Programas Estratégicos

A continuación, presentamos una caracterización general de los Programas Estratégicos, en términos de la composición de sus gobernanzas, el tiempo de implementación y el financiamiento obtenido en el período 2015 – 2017, realizada a partir de la información secundaria disponible.

A. Gobernanza

De acuerdo a los registros de la composición de las gobernanzas, sistematizados a octubre de 2017 (Corfo, 2017c), en la Figura 2.8 (a), mostramos la distribución agregada de todos los actores participantes de los Programas Estratégicos, según su ámbito de origen (público, privado, academia o sociedad civil), que conforman los Consejos Directivos, Comités Ejecutivos y/o Comités Gestores de los Programas. En ella podemos observar que existe un total contabilizado de 844 actores, distribuidos entre Programas Estratégicos Nacionales (319 actores), Meso Regionales (121 actores) y Regionales (404 actores). Sobre el total agregado de actores, un 43% de los participantes pertenece al sector privado (360 actores), un 41% pertenece al sector público (350 actores), un 12% de actores corresponde a representantes del ámbito académico (97 actores) y un 4% de actores pertenecientes a la sociedad civil, es decir, representantes de organizaciones no gubernamentales y de la comunidad (37 actores).

En las figuras siguientes presentamos la distribución de actores según alcance geográfico, en las cuales observamos una participación similar al patrón observado a nivel agregado, destacando mayoritariamente la participación de actores públicos y privados que, en conjunto, superan el 80% del total, en los Programas Estratégicos Nacionales, Meso Regionales y Regionales. Como se observa en la Figura 2.8 (b), (c) y (d), respectivamente, la participación de representantes de la academia se encuentra en torno al 10%, mientras que la participación de representantes de la sociedad civil es inferior.

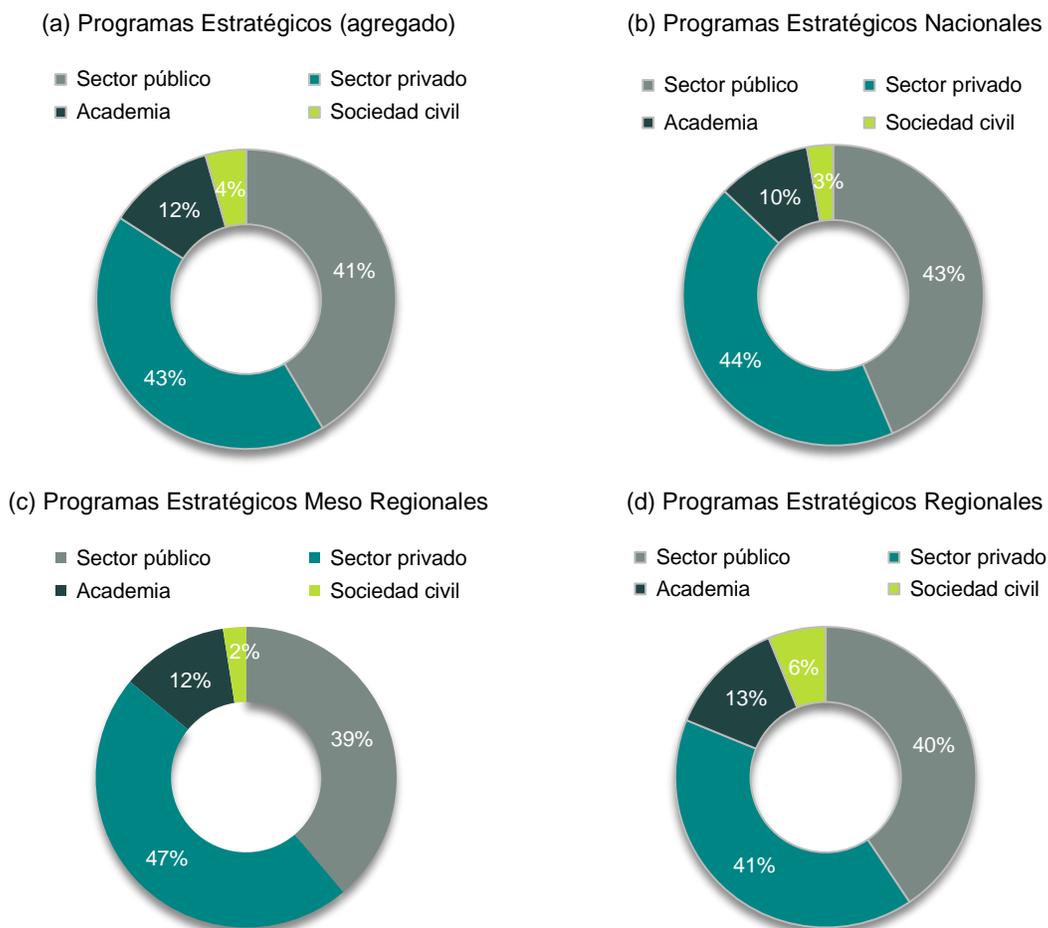


Figura 2.8. Distribución de actores de las gobernanzas por tipo, según alcance geográfico de los Programas (a octubre de 2017). (b) Programas Estratégicos Nacionales (N=319 actores), (c) Programas Estratégicos Meso Regionales (N=121 actores) y (d) Programas Estratégicos Regionales (N=404 actores). Elaborado en base a Corfo (2017c)

B. Tiempo de implementación

Para llegar a implementarse, los Programas Estratégicos deben presentar su propuesta de trabajo en el Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas, el cual valida la Hoja de Ruta de los Programas. Tras la aprobación del Comité, seguido de la toma de razón por parte de Corfo, los Programas Estratégicos comienzan la primera etapa de implementación, prevista a 3 años de duración, evaluable con una periodicidad anual.

En la Figura 2.9 mostramos los tiempos de implementación que llevan los Programas Estratégicos a la fecha de entrega de este informe, según alcance de los Programas¹². A partir de ella, notamos que un 76% de los Programas Estratégicos lleva entre 13 a 18 meses de implementación, habiendo 8

¹² El período se contabiliza desde la toma de razón que formaliza el inicio de la etapa de implementación de los Programas hasta el 16 febrero de 2018.

Programas Estratégicos Nacionales, 4 Programas Estratégicos Meso Regionales¹³ y 14 Programas Estratégicos Regionales que se encuentran en dicha etapa, mientras que un 33% de los Programas supera los 18 meses de implementación, que corresponde a 2 Programas Estratégicos Nacionales y 1 Programa Estratégico Regional, que se encuentran en su tercer año.

Es importante notar que las diferencias observadas en los tiempos de implementación se deben a que cada Programa, fue presentado al Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas en fechas diferentes, de acuerdo a su estado identificado en la etapa de Validación.

¹³ Dentro de los Programas Estratégicos Meso Regionales no se incluye el Programa de Enoturismo, ya que no se ha informado la fecha en que este Programa ha comenzado su etapa de implementación.

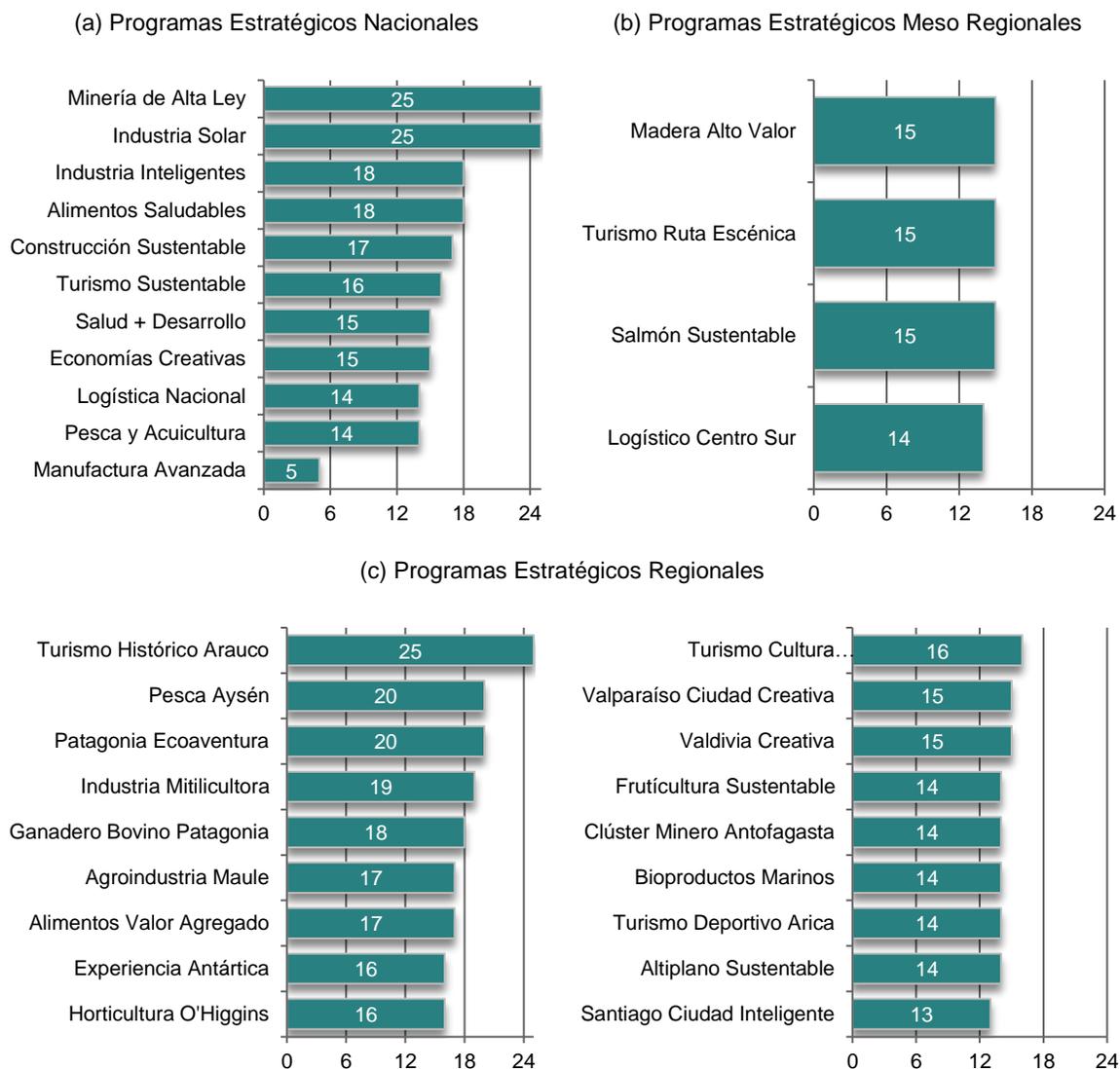


Figura 2.9. Tiempo de implementación de los Programas Estratégicos (en meses), según alcance geográfico. Elaborado en base a Corfo (2017d).

C. Financiamiento de los Programas Estratégicos

El financiamiento de los Programas Estratégicos se realiza a través de i) aportes basales provenientes de Corfo, destinados a gastos de operación y de administración, y ii) fondos públicos y privados para ejecutar proyectos asociados a las Hojas de Rutas, levantados a través de concursos.

A nivel agregado, como se observa en la Figura 2.10 (a), el aporte basal entregado a los Programas corresponde a un 7% de los \$313.463 millones de pesos, movilizados en el periodo 2015 – 2017, para financiar los proyectos, según información proporcionada por Corfo (2018c), mientras que el apalancamiento de recursos públicos es de un 51% y el apalancamiento privado es de un 42% de los recursos destinados a financiar la cartera de proyectos.

A nivel de Programas Estratégicos Nacionales, se observa una situación similar en la Figura 2.10 (b), en donde el aporte público es el mayoritario, con un 54% de los recursos totales para financiar proyectos, seguido por un 42% de los recursos apalancados por el sector privado y solo un 4% de aporte basal. Del mismo modo, en el caso de los Programas Estratégicos Meso Regionales, el aporte público es de cerca de 10 mil millones de pesos, un 50% de los recursos necesarios para financiar proyectos, mientras que un 32% de los recursos es aportado por recursos privados y un 18% consiste en aportes basales, como mostramos en la Figura 2.10 (c). En el caso de los Programas Estratégicos Regionales, en cambio, el apalancamiento de recursos privados ha sido el mayoritario, con un 47% de los \$65.761 millones que cuentan los Programas para financiar sus proyectos, seguido por el 40% de aportes de instituciones públicas y un 13% de los recursos son aportes basales, tal como se muestra en la Figura 2.10 (d).

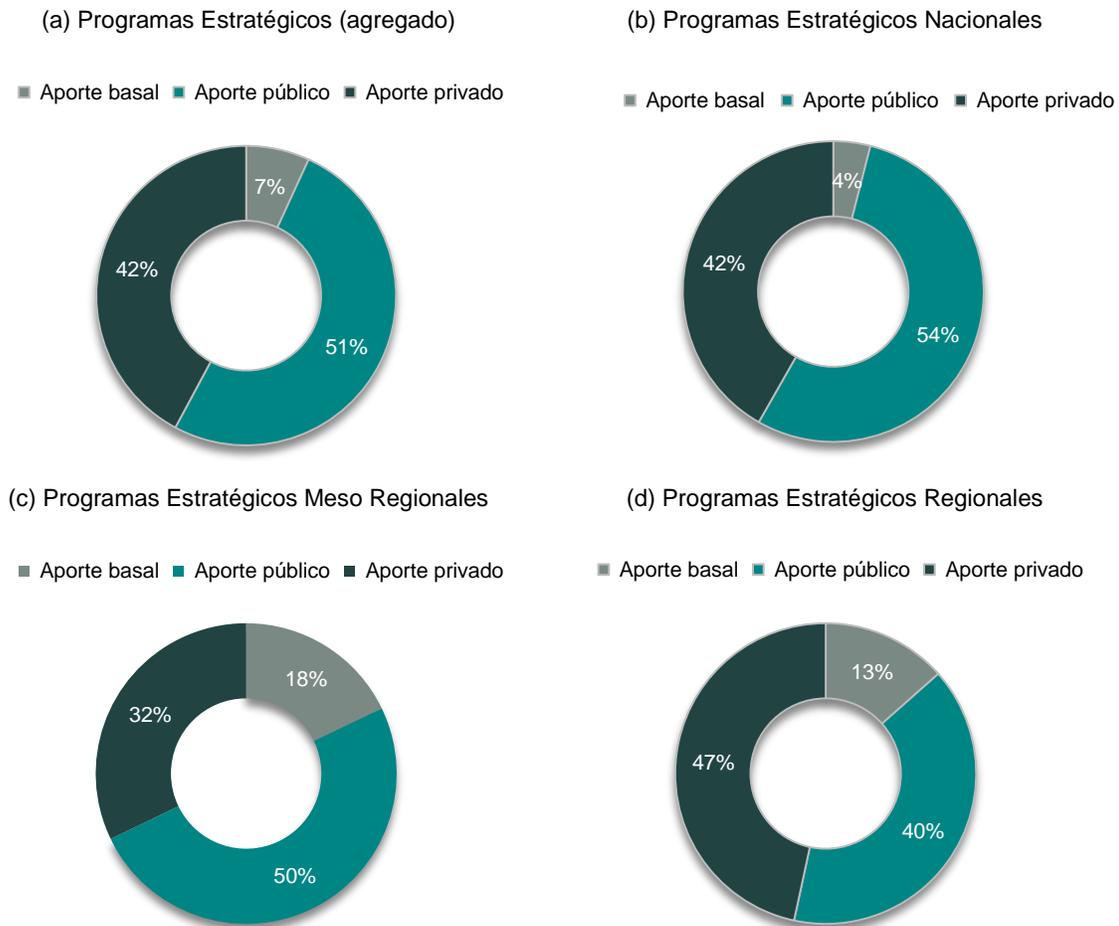


Figura 2.10. Distribución del financiamiento de los Programas por tipo de aporte, según alcance geográfico. Elaborado en base a Corfo (2018c)

Respecto a la proporción de los recursos apalancados para la ejecución de las iniciativas de la Hoja de Ruta de los Programas, respecto a los aportes basales, en la Figura 2.10, observamos que, a nivel agregado, la razón total de aportes de actores públicos y privados es de 13,6 veces el aporte

basal, siendo 7,4 veces el aporte basal lo financiado por instituciones públicas, mientras que el apalancamiento privado es 6,2 veces los recursos provenientes de aportes basales, tal como se observa en la Figura 2.11 (a). Desagregando por tipo de Programas, notamos que la razón de los aportes respecto al aporte basal de los Programas Estratégicos Nacionales es de 24,1 veces; mientras que a nivel meso regional es la menor, con una razón de 4,6 veces de los aportes basales y en los Programas Estratégicos Regionales, el apalancamiento de recursos es de 6,5 veces respecto a los aportes basales.

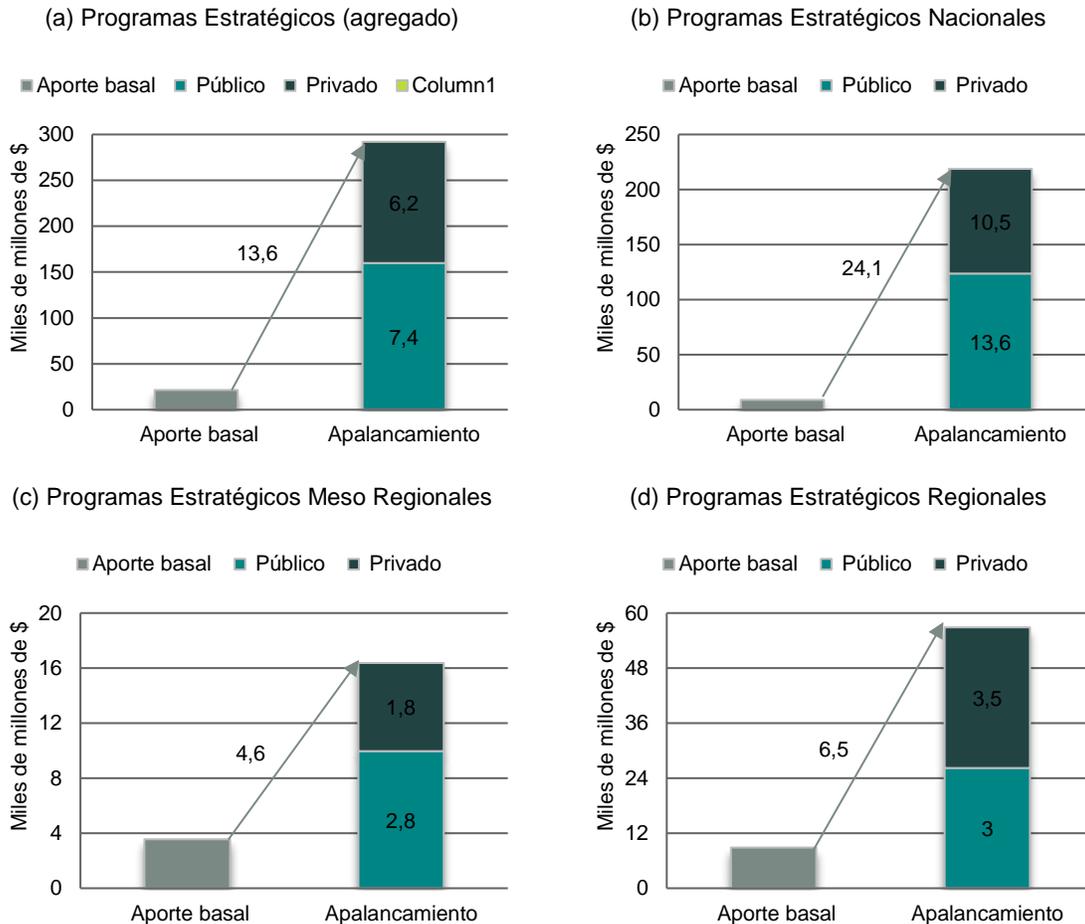


Figura 2.11. Proporción del apalancamiento de recursos respecto a los aportes basales (a) a nivel general, en los Programas Estratégicos (b) Nacionales, (c), Meso Regionales y (d) Regionales. Elaborado en base a Corfo (2018c)

2.6 Percepciones de actores públicos relevantes en la Política de Selectividad Estratégica

En esta sección presentamos los resultados del levantamiento de información realizado con actores públicos que han estado involucrados en la concepción de la Política de Selectividad Estratégica, y más específicamente, en el diseño e implementación de los Programas Estratégicos, en términos de

sus percepciones respecto a i) sus expectativas en torno a la Política, ii) la vinculación observada entre actores en los Programas Estratégicos iv) las lecciones aprendidas y ii) los desafíos pendientes.

2.6.1 Metodología utilizada

La primera actividad de recolección de información desde fuentes primarias para sistematizar la experiencia del proceso de puesta en marcha de la Política de Selectividad Estratégica consistió en la realización de entrevistas semiestructuradas a actores del sector público, involucrados en dicho proceso, pertenecientes al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, y a la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), seleccionados por la contraparte técnica del estudio.

Las dimensiones de estudio abordadas en el levantamiento de información se presentan en la Tabla 2.5. En el Anexo B se presenta la pauta guía utilizada, mientras que, en el Anexo C, se individualiza a los participantes de las entrevistas realizadas.

Tabla 2.5. Dimensiones y subdimensiones para el análisis de la puesta en marcha de la Política de Selectividad Estratégica

| Dimensión | Subdimensiones |
|-----------------------------|---|
| Diseño de la política | <ul style="list-style-type: none"> - Origen de la política - Institucionalidad definida - Relaciones con políticas previas - Relaciones con políticas existentes - Criterios de selectividad |
| Actores y sus vinculaciones | <ul style="list-style-type: none"> - Tipo de actores - Percepción de actores - Roles de los actores - Fallas de coordinación y de mercado |
| Resultados esperados | <ul style="list-style-type: none"> - Expectativas alcanzadas y no alcanzadas - Percepciones de logro - Aciertos y fallas - Oportunidades de mejora |

Elaboración propia

La información obtenida fue analizada utilizando la técnica del análisis de contenido cualitativo, en la cual se construye una malla temática, donde se clasifican las unidades de sentido en categorías de análisis, derivadas de las principales dimensiones y variables de estudio, para identificar los elementos comunes y divergentes entre los corpus de información recolectada.

2.6.2 Expectativas en torno a la Política de Selectividad Estratégica

Las expectativas de los actores entrevistados, con respecto a la puesta en marcha de la Política de Selectividad Estratégica, a través de los Programas Estratégicos, están relacionadas principalmente con el fortalecimiento del capital social y la articulación derivada de ello, lo que recalca la importancia de seguir trabajando en la generación de lazos y aumentar la confianza entre los actores. También se enfatiza en la continuidad de esta política, más allá de los ciclos de gobierno, buscando diversificar las fuentes de financiamiento y apelando a convertir la selectividad estratégica en una Política de Estado.

En relación a los resultados esperados por parte de los entrevistados, sus expectativas sobre la Política de Selectividad Estratégica se presentan resumidamente en la Tabla 2.6

Tabla 2.6. Expectativas y percepciones de la Política de Selectividad Estratégica

| Expectativas | Percepciones |
|------------------------------------|---|
| Generación de confianzas | El nivel de confianza entre el Estado y el sector privado en Chile es la más baja de los países de la OCDE. Gracias a los Programas Estratégicos se ha generado una instancia de trabajo entre actores del ámbito público y privado para lograr objetivos comunes. |
| Coordinación entre actores | La creación de los Programas fue pensada para disminuir las fallas de coordinación entre diferentes actores, a través de la participación conjunta entre actores de diferentes ámbitos. Esto se ha manifestado en la generación de capital social en forma de redes de colaboración público-privada, promoviendo iniciativas que muestran el potencial de los proyectos de la Hoja de Ruta. |
| Participación de la sociedad civil | La participación de los actores de la sociedad civil en las gobernanzas de los distintos Programas ha sido débil, a diferencia de la experiencia europea con las Estrategias Regionales de Innovación, que han evidenciado un mayor involucramiento de la sociedad civil. |
| Rol de Corfo | Al delegar en las Direcciones Regionales de Corfo, la administración de los Programas Estratégicos Regionales, los respectivos Directores Regionales asumieron en la mayoría de los casos, la presidencia de éstos, creándose la percepción de que la figura de Corfo dentro de las gobernanzas tenía una relevancia superior respecto de lo que representa una gobernanza público – privada de múltiples actores. Esta percepción ha cambiado en la medida que los Programas han involucrado a actores privados en la presidencia de sus gobernanzas ¹⁴ . |

¹⁴ Así mismo, el levantamiento de información posterior con actores de los Programas ha dado cuenta, por el contrario, de los efectos positivos del liderazgo de Corfo en las regiones como facilitador de la articulación público – privada.

| Expectativas | Percepciones |
|---------------------------------|---|
| Impacto económico | El objetivo general de la Política de Selectividad Estratégica era potenciar la diversificación y transformación productiva de manera estratégica y selectiva promoviendo la diversificación y desarrollo productivo en la economía. Debido al poco tiempo que los Programas Estratégicos llevan implementándose, no es posible obtener impactos económicos como forma de evaluar su grado de cumplimiento de objetivos en esta área. |
| Financiamiento de los Programas | Dentro de los primeros tres años de puesta en marcha de la Política de Selectividad Estratégica, los Programas han sido financiados en mayor manera por Corfo, el Fondo de Inversión Estratégica y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Se espera que, en el transcurso del tiempo, los Programas aumenten el apalancamiento de recursos por parte de los actores privados y también otros organismos públicos. |
| Política de Estado | Se espera que la Política de Selectividad Estratégica trascienda los ciclos de gobierno y se transforme en una política de Estado, habiendo concebido los Programas Estratégicos en un horizonte de 10 años, para la ejecución de las iniciativas de sus Hojas de Ruta. La obtención temprana de resultados permite transmitir la importancia de esta Política para que se mantenga en el tiempo. |

Elaboración propia

2.6.3 Vinculación entre actores

En opinión de los entrevistados, la construcción de alianzas público-privadas impulsadas a través de los Programas Estratégicos se ha traducido en la generación de capital social, colaboración y creación de confianzas, particularmente, entre los actores públicos y privados. Los actores públicos se han vinculado desde las agendas sectoriales de los organismos que representan mientras que los actores privados se han involucrado a través del diseño e implementación de la Hoja de Ruta, siendo parte de los beneficios generados por la Política de Selectividad Estratégica en su rubro. En esta experiencia de construcción de alianzas, los esfuerzos han sido puestos en proporcionar una metodología y un marco de operación claramente definidos, para facilitar y promover la participación de los actores, lo que ha permitido observar los primeros resultados en un plazo de dos o tres años de implementación de la Política, a través de los Programas Estratégicos.

Los principales hallazgos observados por los actores públicos relevantes de la Política de Selectividad Estratégica, en relación con la vinculación generada entre los actores participantes de los Programas Estratégicos se resumen en los siguientes:

A NIVEL PÚBLICO, LAS FALLAS DE COORDINACIÓN ESTÁN DADAS POR UNA AUSENCIA DE COLABORACIÓN ENTRE LAS DISTINTAS ENTIDADES

En la interacción entre actores públicos, la principal falla de coordinación ocurre por la ausencia de colaboración dentro de los ministerios y agencias con las distintas divisiones, departamentos y subgerencias de organismos públicos involucrados en materias de desarrollo productivo, limitando, por

consiguiente, el diálogo entre ellos y la generación de soluciones conjuntas a problemas que requieren la intervención de diversos organismos. En este sentido, a través del trabajo en los diversos Programas Estratégicos, los diferentes organismos han comenzado a colaborar entre sí para llevar a cabo las diferentes iniciativas, permitiendo reducir la duplicidad de esfuerzos para solucionar un mismo problema.

Adicionalmente, la inexistencia de instrumentos que permitan coordinar de mejor manera al sector público para responder de manera ágil y eficiente a fallas de mercado, en intervenciones conjuntas de organismos públicos, limitaba la posibilidad de apoyar iniciativas de desarrollo productivo en sectores económicos con una mirada estratégica y en coordinación con actores tanto del sector público como privado. En este sentido, la creación del Fondo de Inversión Estratégica, ha permitido disponer recursos para que las acciones, agendas y estrategias surgidas desde los Programas Estratégicos sean ejecutadas bajo un sistema de colaboración entre las instituciones públicas.

Á NIVEL PRIVADO, LA DESCONFIANZA ES EL PRINCIPAL ELEMENTO QUE DIFICULTA LA COORDINACIÓN

En el caso de la interacción entre actores privados, también hay indicios de falta de información y colaboración en la relación existente entre las empresas grandes, medianas y pequeñas, que genera un problema de encadenamiento entre ellas que la intervención pública intenta remediar. La confianza y la colaboración entre los distintos actores privados hace desaparecer el temor de la existencia de *free riders*, por ejemplo, que al ser pioneros en la investigación de temas que son críticos en la industria, otros actores saquen provecho de lo que genere esta investigación, y permite enfocar conjuntamente los esfuerzos para resolver problemas mayores asociados a un sector determinado, que un proyecto individual no logra resolver. También se ha reducido la desconfianza al colaborar entre competidores, promoviendo que las iniciativas en conjunto permiten obtener beneficios a todo el sector, en vez de un beneficio individual, favoreciendo la innovación.

LA INTERACCIÓN PÚBLICO-PRIVADO DEBE FORTALECERSE DESDE LA CONFIANZA

La interacción entre actores públicos y privados ha mostrado la presencia de asimetrías de información en el sentido de la falta de coordinación y confianza entre ambos sectores para proyectar el estado de la industria en un plazo de cinco o diez años más. La coordinación para lograr esta proyección a futuro permite indicar cuáles son los desafíos existentes para llegar al estado futuro proyectado por parte de los actores privados e identificar y resolver cuellos de botella para lograrlo, en términos de proveer herramientas para lograr una mejor asociatividad, normativas o estándares para regular los sectores, proveer el uso de nuevas tecnologías y capacitar a los trabajadores, por parte del sector público.

EL LEGADO DE LA POLÍTICA DE SELECTIVIDAD ESTRATÉGICA SE RELACIONA CON SU CONTINUIDAD

Las iniciativas que se destacan como legado de la Política de Selectividad Estratégica tienen que ver con la definición de los objetivos conjuntos y líneas de trabajo planteadas por las propias industrias con la esperanza de hacer que los Programas Estratégicos se mantengan en el tiempo. De la misma forma, la estructura de participación de los Programas es otro gran legado, es decir, la vinculación del sector privado, las mesas de colaboración, sumado a la generación de capital social, los proyectos y estrategias, que pueden generar un cambio en el país en base a lo planteado en las Hojas de Ruta de cada proyecto, por ejemplo, los proyectos del distrito minero solar y la minería del litio.

En síntesis, la colaboración entre los diferentes actores participantes de los Programas ha sido el gran logro que ha tenido la Política de Selectividad Estratégica durante este período. A mediano plazo se espera que exista un alineamiento natural entre los actores participantes de la Política de Selectividad Estratégica, junto con un convencimiento que existe un trazado común de logro de metas entre ellos.

2.6.4 Lecciones aprendidas

De acuerdo a la percepción de los actores entrevistados que han participado en la concepción de la Política de Selectividad Estratégica, y más específicamente, de los Programas Estratégicos, a continuación, mostramos las principales lecciones aprendidas durante la puesta en marcha de la política, en términos relativos a aciertos, fallas y oportunidades de mejora.

A. Aciertos

COLABORACIÓN ENTRE ACTORES

Se ha observado que la colaboración ha servido para subsanar fallas de coordinación del ámbito público y privado. Para los actores públicos, la puesta en marcha de la Política los ha motivado a participar de las distintas iniciativas, generando bienes públicos estratégicos sustentables en el tiempo. Los actores privados también se han visto motivados a participar en proyectos colaborativos comprendiendo su importancia para generar cambios en sus sectores. Esto ha permitido que exista un espacio de participación activa de los diferentes actores para generar valor, en términos de generar aprendizajes en ellos y mejorar la competitividad de los sectores productivos que son parte.

TERRITORIALIDAD DE LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

De acuerdo a las percepciones recogidas, se cree que la generación de capital social se ha visto mayormente posibilitada en Programas Estratégicos Regionales, debido a que existiría un mayor conocimiento entre los actores de los respectivos territorios, lo cual facilitaría la generación de redes así como de una visión común, en un ámbito geográfico más reducido.

VISIÓN DE LARGO PLAZO

Gracias a los Programas Estratégicos ha sido posible proporcionar un espacio de diálogo a través del cual los actores privados han comenzado a alinearse y movilizarse para proponer iniciativas a largo plazo, pensando en el desarrollo del sector y en los beneficios futuros que traerán estas iniciativas. Desde el ámbito público, la creación de los Programas Estratégicos ha propiciado las coordinaciones adecuadas con y entre actores para apoyar el desarrollo de esta visión. Particularmente, el rol de Corfo ha sido clave en facilitar el acceso a financiamiento de las iniciativas propuestas, promoviendo la coordinación matricial de sus diversos instrumentos de financiamiento, y focalizándolos hacia los sectores priorizados.

FRUTOS TEMPRANOS

La Política de Selectividad Estratégica, a través de los Programas Estratégicos, ha promovido iniciativas que en el corto plazo ha producido resultados de acuerdo a lo esperado en las Hojas de Ruta, siendo importante la retroalimentación que han dado los actores privados en la detección, ejecución y difusión de estos frutos tempranos.

B. Fallas

RIGIDEZ DEL SECTOR PÚBLICO

El avance de los Programas de una etapa a otra se ha visto afectado por la lentitud de los procedimientos administrativos asociados, tales como la toma de razón por parte de la Contraloría General de la República, para la entrega de los fondos de financiamiento. Así por ejemplo, las resoluciones de aprobación de fondos, tomas de razón en la Contraloría General de la República y aprobación de contratos, son actividades que no tienen la velocidad que estos procesos ameritarían, lo que ha dificultado la obtención de resultados esperados en los tiempos previstos, haciendo decaer el entusiasmo inicial de los actores, especialmente, del sector privado.

DISEÑO DE HOJAS DE RUTA

Tras terminar la etapa de Diseño de la Hoja de Ruta se evidenciaron diferencias en la calidad de las Hojas de Ruta elaboradas, ya que por ejemplo, algunas exponían claramente las brechas e iniciativas, mientras que otras tenían falencias, tales como no indicar cómo lograr el cierre de brechas. Esto implicó realizar un trabajo posterior para clarificar la relación entre la visión, las metas y los objetivos de los Programas Estratégicos, a fin de asegurar la comprensión unívoca de la Hoja de Ruta, por parte de los actores de las gobernanzas.

C. Oportunidades de mejora

DIFUSIÓN DE LA POLÍTICA

Falta una mayor difusión a la opinión pública de los objetivos de la Política de Selectividad Estratégica, ya que existe la percepción por parte de los actores entrevistados que los esfuerzos destinados a esta tarea han sido insuficientes, pues es posible distinguir actores involucrados en desarrollo productivo que no están enterados del trabajo realizado por los Programas Estratégicos. También se plantea que se debió comunicar al poder legislativo y a actores relevantes en la toma de decisiones, a fin de que la Política de Selectividad Estratégica se transforme en una política de Estado.

INCORPORACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

De acuerdo a la percepción de algunos entrevistados es necesario incorporar de mejor manera a la sociedad civil, mejorando la comunicación que existe entre los implementadores de la Política y los actores, desarrollando las habilidades blandas de los integrantes de las instituciones públicas, necesarias para facilitar el diálogo y fortalecer el vínculo con ellos.

ANÁLISIS DEL PORTAFOLIO DE PROGRAMAS

Tras este período de puesta en marcha de la Política a través de los Programas Estratégicos, algunos actores perciben que hubiera sido conveniente realizar un análisis crítico de todo el portafolio de Programas Estratégicos, tras la evaluación que realiza el Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas, a fin de identificar las necesidades de acompañamiento de cada uno de ellos con el fin de apoyarlos de mejor manera en su desarrollo, y definir medidas correctivas adecuadas para encauzar el avance, o en su defecto, reorientar los Programas que no hayan logrado cumplir satisfactoriamente con los resultados esperados para la primera etapa de la implementación concebida a 3 años, hacia otras instancias, y así no perder los esfuerzos realizados en aquellos sectores.

2.6.5 Desafíos de la Política de Selectividad Estratégica

Los desafíos que trae consigo la implementación de la Política de Selectividad Estratégica, a través de los Programas Estratégicos, se centran principalmente en saber qué y cómo hacer para que esta iniciativa se mantenga y consolide en el tiempo. Para que esto ocurra, los actores entrevistados señalan la necesidad de mostrar resultados tempranos y relevar el rol de los actores del sector privados en la toma de decisiones. Dentro de los desafíos identificados se encuentran:

- › Asegurar el financiamiento futuro de la Política de Selectividad Estratégica debido a la disminución de recursos a partir de 2018, al menos de fondos basales, necesarios para la operación de los Programas.
- › Incentivar un mayor apalancamiento de recursos del mundo privado, para que desarrollen nuevas iniciativas que permitan beneficiar de manera conjunta a los actores participantes de la Política en el largo plazo.
- › Insertar los Programas Estratégicos dentro de redes internacionales con el fin de establecer contacto con instituciones que permitan brindar financiamiento para el desarrollo de la Política.
- › Hacer que crezcan las redes de colaboración entre actores mediante la incorporación de nuevos actores, ya sean socios estratégicos o empresas asociadas, que permitan encaminar la Política sin perder su foco estratégico.
- › Mantener las mesas de trabajo público-privadas establecidas en las gobernanzas de los Programas para continuar con el trabajo realizado por los Programas Estratégicos más allá de los cambios de gobierno.
- › Converger a un trabajo conjunto entre industria y academia, estableciendo una cultura de innovación en las empresas más allá de un asunto secundario, interiorizando en las gobernanzas la importancia de realizar investigación y desarrollo para diversificar los sectores económicos.

3 Percepciones y experiencias de integrantes del Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas (CPIE)

En este capítulo presentamos los principales resultados de las entrevistas realizadas a integrantes del Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas, CPIE, con el objetivo de conocer sus percepciones respecto al desarrollo, en general, de los Programas Estratégicos. De esta forma, las declaraciones en relación a estos puntos dentro del presente capítulo, son de exclusiva proveniencia de los actores del CPIE.

En primer lugar, en la Sección 3.1 presentamos la metodología utilizada para levantar las percepciones y opiniones de los integrantes del CPIE entrevistados, así como sus fortalezas y debilidades, además de sus principales desafíos. En la Sección 3.2, describimos las principales características del Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas, mientras que en la Sección 3.3 presentamos las principales percepciones con respecto a su funcionamiento. En la Sección 3.4 presentamos las percepciones de los entrevistados respecto de la vinculación entre actores generada por los Programas Estratégicos y, finalmente, en la Sección 3.5, presentamos la percepción de los entrevistados respecto a los principales resultados obtenidos, las dificultades evidenciadas, así como aspectos de mejora futura para los Programas.

3.1 Metodología utilizada

Para la recolección de información a través de integrantes del Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas (CPIE) realizamos entrevistas semiestructuradas seleccionando a un total de 3 participantes, utilizando el criterio de conveniencia, y considerando posibilidades de reemplazo, asegurando descartar cualquier sesgo de inclusión, con el fin de recabar información de manera imparcial y heterogénea.

En el Anexo B se encuentra la pauta de entrevista utilizada, mientras que, en el Anexo C, presentamos la información de los participantes de las entrevistas realizadas.

3.2 Caracterización del Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas

El Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas (CPIE) se crea con el propósito de disponer de una instancia externa a Corfo que pudiese mirar cómo estaban avanzando los Programas. De este modo se crea este Comité interministerial, como una nueva institucionalidad para hacer seguimiento estratégico a los Programas y apoyar su desarrollo, desde los diversos ámbitos de acción de los ministerios relacionados. Así, entonces, el CPIE se define como una instancia de discusión formal que tiene por objetivo conocer y evaluar proyectos de gran envergadura y alto impacto con valor estratégico y/o habilitantes para el desarrollo del país, tales como Programas Estratégicos de Especialización Inteligente, Iniciativas de Fomento Integradas (IFI), y nuevos instrumentos que la Gerencia de Desarrollo Competitivo elabore (Corfo, 2015e).

Su función es la toma de decisiones con respecto a la continuidad o detención en el avance de los Programas, de acuerdo a una argumentación más entendida con los criterios de selectividad. Esta instancia la conforman los siguientes integrantes:

- › El Vicepresidente Ejecutivo de Corfo o su subrogante legal, quien presidirá el Comité,
- › El Gerente Corporativo de Corfo o un representante de éste,
- › El Director de la Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera (InvestChile), o un representante de éste,
- › El Jefe de la División de Innovación del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, o un representante de éste,
- › El Jefe de la División de Evaluación Social de Inversiones del Ministerio de Desarrollo Social, o un representante de éste,
- › El Jefe de la Unidad de Modernización y Gobierno Digital del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, o un representante de éste,
- › El Presidente de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, o un representante de éste,
- › El Presidente del Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo, o un representante de éste,
- › El Secretario Ejecutivo del Fondo de Inversiones Estratégicas, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, o un representante de éste,
- › Un representante del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, designado por el Ministro del Trabajo y Previsión Social,
- › Un representante de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, designado por el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo,
- › Un representante del Ministerio de Hacienda, designado por el Ministro de Hacienda,
- › Dos profesionales o académicos destacados, que posean experiencia en estrategia y desarrollo productivo en ámbitos tales como la innovación, el desarrollo tecnológico y el financiamiento, designados por el Vicepresidente Ejecutivo de Corfo.

Dentro de sus principales atribuciones, destacan la aprobación o rechazo de la ejecución de las etapas de Diagnóstico y Hoja de Ruta, Validación de los Programas Estratégicos e Implementación de los mismos; conocer y evaluar estudios de preinversión y prospectivos de carácter estratégicos de la Gerencia de Desarrollo Competitivo y la Dirección de Estudios y Evaluación de Programas, de Corfo; velar por la cooperación y gobernanza entre los actores de los Programas aprobados; y retroalimentar, recomendar, junto con hacer seguimiento de los Programas Estratégicos en su conjunto (Corfo, 2015e).

Tras la creación formal del CPIE, dados los diversos grados de vinculación con Corfo que presentaban los actores convocados al Comité, se realizaron sesiones generales de inducción a los integrantes, así como reuniones bilaterales, respecto al origen de los Programas Estratégicos, sus objetivos, su funcionamiento y el modelo de operación de Corfo, a modo de proporcionar a sus integrantes conocimiento del contexto en que operarían los Programas.

Las sesiones del CPIE se realizan las veces y en la forma que éste determine y requieren de un quorum mínimo de siete de los miembros designados o sus reemplazantes. En la práctica este quorum fue siempre alcanzado, con un grupo estable de asistentes.

3.3 Funcionamiento del CPIE

Con respecto al funcionamiento del Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas, los entrevistados describen el trabajo del Comité se ha mantenido en el tiempo, realizando sesiones con relativa periodicidad, ya sea mensual, o cada quince días. En este punto existe acuerdo en la opinión de los tres actores entrevistados, quienes mencionan que el CPIE sesiona en la medida en que exista el *quorum* necesario para tomar decisiones, es decir, al menos, siete consejeros del total que componen este comité, por ende, este factor también afectará la regularidad de las sesiones. Las decisiones son tomadas por mayoría simple, tal como lo expresa un entrevistado:

“Claro, es por mayoría simple. De los quince consejeros, en primer lugar, se debe lograr el quorum, que deben ser siete y se vota para tomar decisiones por la mayoría de los que estén en la sala”. (E1)

En base a la percepción de dos de los entrevistados, uno de los aspectos que dificulta la toma de decisiones del Comité es la asistencia irregular de sus integrantes. En parte, esto se explica por la carga de trabajo de los participantes, quienes deben asistir a las reuniones del CPIE (que duran en torno a las tres o cuatro horas), así como estudiar la documentación de los Programas a revisar, además de sus labores propias en las instituciones que representan.

Con respecto a la dinámica de las reuniones, los entrevistados mencionan que ésta funciona en base a las presentaciones de los Programas, realizadas por sus presidentes, gerentes o quien haya sido designado para el efecto. En base a estas presentaciones, los integrantes del CPIE están facultados para solicitar aclaraciones y revisiones de las propuestas, sugerir modificaciones e inclusión de variables de interés, o algún otro tipo de adecuación a los Programas. Sin embargo, en dos de los entrevistados queda la duda con respecto a la decisión final al momento de rechazar propuestas, así como a la inexistencia de un poder de veto dentro del Comité, limitando así su poder resolutivo, y remitiéndose más bien a un rol consultivo respecto a los Programas:

“A lo que se ha invitado es a escuchar las exposiciones de los distintos Programas, pero no ha habido una reflexión sobre el Programa en sí mismo y la forma en que se implementa (...) Somos meros afirmadores, porque no hay poder de veto... uno va a escuchar, dar su opinión y puede un poco mejorar el proyecto, en el caso que uno esté en lo correcto”. (E1)

“Sí, tenemos el rol como de directores, de dar el ‘ok’ para que continúen en lo que están haciendo, y de la forma en que lo están presentando, o simplemente se les pide una revisión de lo presentado, y que adecúen alguna de las partes de los Programas”. (E3)

3.3.1 Fortalezas y dificultades

Con respecto a las fortalezas del CPIE, hay acuerdo entre los entrevistados en valorar la mirada multisectorial para el análisis de las iniciativas que entrega una instancia como ésta, que cuenta con participantes del sector público y también, aunque en menor medida, del sector privado. Esto genera dos contribuciones: en primer lugar, permite a los Programas complementar con nuevas opiniones, desde un punto de vista objetivo e independiente, distintas a la diversidad de opiniones que pueden haber recibido previo al Comité. En segundo lugar, a través de esta mirada multisectorial, se pueden realizar mejoras y corregir las propuestas presentadas, como lo menciona uno de nuestros entrevistados:

“Lo positivo es que siempre se presentan las propuestas y nosotros podemos hacer preguntas a los proyectos o Programas que se están presentando y tratando de apoyarlas, en corregir y mejorar la propuesta”. (E2)

En cuanto a dificultades identificadas en el funcionamiento del CPIE, desde la opinión de uno de los actores entrevistados, ha sido posible identificar una dificultad relevante, relacionada con el peso de la figura del presidente del CPIE. Se reconoce que este peso e importancia otorgada a la opinión de este actor, puede influir, en algunos casos, en la toma de decisiones final, sobre el apoyo a los Programas en evaluación. Vale la pena mencionar que las decisiones se toman a través de mayorías simples en las reuniones, por lo tanto, el peso de la figura del presidente del CPIE se refiere, particularmente a la influencia de su opinión en la decisión de aprobación por parte de los integrantes del Comité. Esto lleva a que la participación de los integrantes del CPIE sea percibida con un fin más bien consultivo, pero no con el peso necesario en la toma final de decisiones.

Con lo anterior, también desde la opinión de un actor entrevistado, otro elemento que influye en esta dinámica, es que, al momento de rechazar un proyecto, se abre un proceso percibido como engorroso, consistente en la emisión de un informe con las razones de la oposición y rechazo al proyecto, lo cual no es compatible con la dinámica y los tiempos de las reuniones. De esta forma, se entiende que existan pocos proyectos rechazados en estas instancias¹⁵, tal como lo plantea uno de los actores entrevistados:

¹⁵ En efecto, existen instancias previas de preparación de la presentación de los Programas al CPIE, los precomités, animadas por la Dirección de Programas Estratégicos a fin de revisar en detalle su contenido e identificar las necesidades de mejora, con el propósito de asegurar una evaluación exitosa.

“Si, además, uno quiere oponerse y justificar por qué se opuso, no hay mucho tiempo para hacerlo, lo que no tiene mucho sentido, porque puedo dejar que me opongo, pero si es el único voto en contra, no pasa nada”. (E1)

3.3.2 Desafíos y oportunidades de mejora

Desde la perspectiva de los entrevistados, existe acuerdo en que los principales desafíos y oportunidades de mejora del CPIE se resumen en tres aspectos, que presentamos a continuación:

FORMALIZAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ, A FIN DE MEJORAR SU PERMANENCIA Y ASISTENCIA

Uno de los aspectos relevados por uno de los entrevistados es el cambio constante entre los integrantes del Comité, por lo general, llevando reemplazos o suplentes de reunión en reunión, dificultando, de esta manera, la continuidad en la asistencia de los mismos actores que realizan las evaluaciones de los Programas. Acá, la percepción es más bien que en las sesiones del CPIE participará quien esté disponible para representar a la institución, sobre todo en la medida en que la carga de trabajo aumenta, y los tiempos de los integrantes del Comité se vuelven incompatibles con las distintas labores a realizar. Esto ha hecho que, en un primer momento, se haya contado con una alta participación de representantes de las instituciones convocadas, en mayor medida instituciones públicas, pero que luego haya decaído, desapareciendo algunos participantes, cambiando integrantes, y reduciéndose la asistencia.

“Entonces hay algunas cosas que tienen que mejorar dentro, porque creo que se cambian mucho los miembros, porque hay algunos que vienen reemplazando o como suplentes de otra persona... En el fondo, va el que está disponible a representar la institución.” (E2)

Para enfrentar el desafío de mantener la participación de los integrantes, con el fin de dar continuidad a las sesiones, se necesita fomentar la participación y el trabajo en conjunto de los integrantes del Comité, primero, aumentando el conocimiento entre los integrantes, y segundo, profesionalizando esta labor, para que esta no dependa solo de la buena voluntad de sus participantes, como lo expresa uno de nuestros entrevistados:

“Volviendo al rol que cumplimos nosotros, creo que esto debería ser más profesionalizado, creo que se le debería pagar a la gente por ir (a reuniones), así como el tiempo por leer (...) Que funcione un Comité así, a la buena voluntad, no es factible, ni la coordinación en las regiones con todos estos proyectos”. (E1)

PRECISAR EL ROL DE LOS PARTICIPANTES DEL COMITÉ Y FOMENTAR UN LENGUAJE EN COMÚN

Otro de los aspectos en los cuales concuerdan, de diversas formas, los tres actores entrevistados, es en la poca claridad con respecto al rol que juegan los integrantes del Comité y las facultades que poseen dentro de las sesiones, especialmente en cuanto a las decisiones finales en relación a las propuestas, como lo plantea un entrevistado

“Si nosotros podemos rechazar en forma completa, eso es lo que encontré en las últimas veces que no está muy claro (...) cuando hacen la presentación, uno no sabe la decisión final que tomamos nosotros; si rechazamos totalmente la propuesta, ¿eso aplica?, ¿o hacen algunas correcciones para mejorar la propuesta?”. (E2)

Por otro lado, en algunos casos se manifiesta que falta mayor claridad con respecto a la modalidad de operación y el lenguaje de Corfo, lo cual se vuelve especialmente relevante en aquellos actores que provienen de fuera del mundo público, tal como lo menciona otro de nuestros entrevistados:

«Creo que Corfo tiene que poner el marco y atraer empresarios privados que se mezclen muy a fondo en este tipo de Programas, y entiendan lo que es Corfo, sus tiempos. La “Corfología” es tremenda, lo he visto desde el punto de vista privado, entender todos los pasos. Pero es la institución, así está formada y no se puede salir de esas reglas».
(E3)

Una forma de enfrentar este desafío, a fin de mejorar el entendimiento de los integrantes del Comité, así como fomentar su participación, es contar con una inducción que permita hablar un lenguaje común, donde se puedan despejar las dudas, por ejemplo, con respecto al rol a desempeñar en el Comité, tal como lo señala otro de nuestros entrevistados:

“(Es necesario) que hubiese existido información sobre lo que es el Comité, mi rol en él, el marco en que se hace esto, dónde hay planes a nivel nacional, regional... Saber la jerga que Corfo conoce bien, pero los que venimos de afuera no. Entonces, a veces estoy medio perdido, por ejemplo, al hablar de que algo se apalanca con este otro fondo o sobre qué es meso regional, o nacional. Falta una inducción a los integrantes del Comité, sobre cuál es el rol y el marco en que se está trabajando”. (E1)

MEJORAR LA ESTRUCTURA DE LOS FORMULARIOS DE PRESENTACIÓN DE LAS PROPUESTAS

Finalmente, un desafío en el cual coinciden los tres actores entrevistados es mejorar la estructura de las presentaciones de los Programas en las reuniones del CPIE, a fin de mejorar la provisión de información para la toma de decisiones. Esto, ya que, en base a lo expresado, no queda claridad con respecto al objetivo original de la propuesta, también con respecto a los impactos económicos, sociales y ambientales, al alcance territorial del proyecto, así como respecto a cuáles son los mercados a los que planean acceder y posicionar sus desarrollos, o a la forma en la cual miden la productividad, obviando muchas veces, información relevante, como lo mencionan los entrevistados:

“Entonces, tiene que ser un poco más completa la presentación, para que uno pueda tomar una decisión si van por el camino correcto o hay que hacer alguna sugerencia para mejorar los Programas (...) Creo que tratando de tener una mejor estructura cuando hacen las presentaciones, para ver cómo van, en qué andan, y por la necesidad de tener ese Programa completo, si se pueden mantener en el tiempo”. (E2)

“Ese es otro tema que me preocupa, pues me falta claridad en los objetivos, en los mercados en que se van a posicionar estas cosas, (...) cómo van a impactar positivamente en los privados y también en el Estado, en Chile, en el país. Eso se complica un poco”. (E3)

Una manera de enfrentar este desafío es, por un lado, y tal como mencionado anteriormente, contar con una estructura claramente definida con respecto a las dimensiones necesarias de abordar en cada una de las propuestas; por otro lado, también ayudaría a tener mayor claridad respecto a los proyectos, entregar la información de las propuestas a trabajar en las sesiones del CPIE con un tiempo de anticipación holgado, ya que, en base a la opinión de los entrevistados, esta revisión es

intensiva en información, y el tiempo no parece ser el suficiente para analizar en profundidad los casos en evaluación:

“Tenemos acceso a los informes, por lo general, una semana antes, pero no hay mucho tiempo para leerlos, ya que son bastante extensos. Al principio llegaba todo el material del proyecto, pero ahora mandan el resumen ejecutivo, lo que se constituye en una debilidad, ya que la información no llega con el tiempo requerido para hacer un buen análisis”. (E1)

3.4 Vinculaciones entre actores de los Programas Estratégicos

Desde la percepción de los tres consejeros entrevistados, los vínculos creados entre actores de los Programas Estratégicos se observan a través de sus gobernanzas, así como de la articulación de distintos actores y la forma en que ella se genera, como presentamos a continuación:

3.4.1 Gobernanza de los Programas Estratégicos

Uno de los aspectos destacados de la gobernanza de los Programas, está relacionada con la posibilidad de entregarle a éstos una mirada multisectorial con un objetivo en común, sin separar por ámbitos a la hora de mirar el Programa, sino que aunando visiones y el trabajo combinado de, sectores que, por ejemplo, se dedican solo a la innovación, o se dedican solo a la investigación. Se trata de un trabajo combinado entre los distintos actores que participan en esta instancia, desde el mundo público y privado, academia y sociedad civil.

En cuanto al funcionamiento de la gobernanza de los Programas a través del Comité Ejecutivo y del Consejo Directivo, uno de los entrevistados plantea tendería a ser más bien frágil, en el sentido que los integrantes que participan en estas dos instancias lo hacen de manera voluntaria, por lo mismo, poniendo en duda el real funcionamiento de estos entes en la medida que, al no contar con financiamiento, la participación continua y en el tiempo de sus integrantes podría verse disminuida, como lo menciona uno de los entrevistados:

“La participación allí es voluntaria, no está incluida en los costos (...) Es decir, les falta sustentabilidad a estos dos comités de los Programas, al Directivo y al Ejecutivo”. (E1)

Finalmente, uno de los aspectos que otro entrevistado menciona con preocupación, es la falta de una perspectiva de género, manifestada a través de la participación activa de mujeres dentro de la gobernanza de los Programas. Resulta preocupante, ya que las instituciones que componen la gobernanza, ya sean ministerios, universidades y empresas, han relegado de esta participación a mujeres, tal como lo menciona uno de los entrevistados integrantes del CPIE:

“En la mayoría de los Programas Estratégicos la gobernanza, que son entre 15 a 20 personas, no hay muchas mujeres, es como el tema de género no ha estado. Yo lo comenté alguna vez, porque me dejó en shock (...) por qué no lo tienen, que está pasando que no están presentes, pese al tema de igualdad de género”. (E2)

3.4.2 Articulación de actores

Uno de los aspectos que destacan los entrevistados, dice relación con que la Política, expresada a través de los distintos Programas Estratégicos, ha permitido un acercamiento más intenso entre actores del sector privado y otros sectores, con el sector público.

ARTICULACIÓN Y ROLES DE ACTORES

Existe una percepción positiva desde los entrevistados con respecto al logro de uno de los objetivos de los Programas, relacionado con el trabajo conjunto entre el sector público, empresas y universidades y/o instituciones de investigación. Esto ha posibilitado, por ejemplo, cambiar la mirada en el trabajo conjunto entre instituciones, especialmente en temas de innovación, en donde se busca la combinación de temas y equipos de trabajo, antes que el trabajo independiente ya sea desde las investigaciones, o desde las empresas, como lo menciona uno de los actores entrevistados:

“Sí, yo veo que está funcionando, ya que uno de los objetivos de ese trabajo es tratar de ver la forma de apoyar, pues muchas empresas del sector privado se reúnen con las universidades e instituciones de investigación, para armar diferentes consorcios, desde donde surge la necesidad de trabajar en conjunto”. (E2)

En relación a los actores del ámbito público, se valora la participación de Corfo, en tanto representantes del Estado a nivel nacional, esto sin dejar de lado las críticas anteriores con respecto a la falta de un lenguaje común. A pesar de esta valoración a nivel central, en el alcance regional, en particular para uno de los entrevistados, no es claro el rol que cumplen los Agentes Operadores Intermediarios de Corfo en las regiones, así como la participación que logran tener autoridades locales dentro de esta articulación.

En relación a los actores del ámbito privado, se destaca su participación y su involucramiento dentro de los Programas, y el trabajo en conjunto. Sin embargo, los entrevistados perciben que la participación de éstos tiende a ser débil en la medida en que ven que los beneficios no son inmediatos. Una de las opiniones de un actor entrevistado es que los actores privados se involucrarán en la medida en que obtengan un beneficio propio, lo cual es comprensible siempre y cuando también se involucren con sus recursos, situación que no se ha dado de esta forma, tal como lo menciona uno de los integrantes del CPIE entrevistado:

“Hay algunos actores privados que se involucran, lo que me parece lógico que así sea cuando ven un beneficio propio. Esto no tiene nada de malo, justamente, cuando esos privados se involucran con sus aportes (...) pero los pequeños empresarios no ponen recursos porque no tienen, y los grandes no ponen recursos porque piensan que están haciendo una gran labor, y que se les tiene que subsidiar a ellos”. (E1)

En cuanto a los actores de la academia, se valora la articulación con otras instituciones de diferentes sectores, en la medida en que esto sirve como una instancia de transferencia de resultados, abriendo posibilidades dentro de las empresas para desarrollar innovaciones y/o productos frutos de investigación. Desde acá, se observa que la academia puede ser una de las grandes beneficiadas de estas instancias de trabajo conjunto y articulación, ya que, en la medida en que hay proyectos que son apoyados por estas instituciones, éstas tienen la posibilidad de generar recursos para su funcionamiento, esto junto con la posibilidad de formar redes que fomenten la participación interinstitucional incluso fuera de los Programas, perdurando en el tiempo.

DIFICULTADES DE LA ARTICULACIÓN

Una de las principales dificultades en la articulación de actores provenientes de distintos sectores (público, privado, academia y sociedad civil), es el peso en participación que tiene cada uno en la gobernanza, lo cual marca la forma en que se dan las coordinaciones de trabajo conjunto, influyendo de manera importante en la naturaleza de la vinculación entre estos actores. Desde la opinión particular de uno de los tres actores entrevistados, esto se encuentra asociado al hecho que algunos proyectos vienen planificados de “arriba hacia abajo”, siendo los principales perjudicados los integrantes de la sociedad civil:

“Veo que la mayor parte de los proyectos viene de arriba a abajo, en el sentido que alguna universidad, alguna institución, se le ocurre una idea, que probablemente algo la conversaron y conocen las regiones, y presentan un proyecto, que finalmente no es fruto de una demanda (legítima), sino que es al revés, como que se le va a ofrecer a la gente lo que quiere hacer, y claro, las personas, cuando ven que van a llegar recursos, se interesan”. (E1)

Con esto, el entrevistado pone de relieve la necesidad de que otros actores, tales como la sociedad civil, cuenten con una mayor participación, apoyados y orientados por las instituciones de otros sectores públicos, privados o académicos:

“No siempre los actores locales están en lo correcto, por eso se necesitan estos organismos intermediarios que les ayuden a organizar sus ideas”. (E1)

En contraposición, un segundo entrevistado valora positivamente esta orientación “de arriba hacia abajo” de los Programas, incluso desde el origen de éstos, para asegurar su sostenibilidad en el tiempo. Para esto, habría que fortalecer el rol de Corfo, otorgándole mayor protagonismo desde la etapa de formación de proyectos, así como aumentar su injerencia en la gobernanza de los mismos, asegurando con esto el cumplimiento de las medidas comprometidas por los actores que deben llevar adelante las iniciativas. En palabras del entrevistado:

“Creo que, a lo mejor, en algunos Programas quedan contentos con poco y no proveen toda la información necesaria, entonces, a lo mejor, Corfo debería tener a quien lleve estos Programas adelante... debería tener menos Programas con más foco, e influir y tener la posibilidad de tener más opinión en la formación de los distintos proyectos y en la gobernanza de los distintos proyectos. Asignar más roles”. (E3)

Otra de las dificultades señaladas por los integrantes del CPIE entrevistados, dice relación con el entendimiento entre actores que provienen de distintos sectores, lo cual ha requerido mayores esfuerzos a la hora de trabajar en conjunto. Por ejemplo, para el caso en que la articulación involucra a actores de la academia y del mundo privado, se observa la dificultad al momento de intentar entenderse, ya que acá están presentes distintas miradas respecto a prioridades, objetivos y estrategias para lograrlos, con distintos tiempos y ritmos de trabajo entre las universidades y las empresas. Lo anterior puede presentar mayores dificultades y desafíos, al incorporar al sector público dentro del trabajo en conjunto (consorcios). En palabras de uno de nuestros entrevistados:

“Una de las dificultades que tienen muchos de los Programas – porque tienen que lograrlo durante el primer o segundo año –, es el manejo dentro de los grupos, porque uno cuando los ve, son distintos actores que están tratando de entenderse unos a otros.”

Cuando uno pone a un empresario con una persona de la academia, son distintas miradas, pero se están tratando de acercar”. (E2)

3.5 Resultados observados

Desde la percepción de los tres consejeros entrevistados, los principales resultados observados a la fecha tienen relación con el tiempo de implementación de los proyectos, el capital social generado, así como los principales desafíos de cara al futuro a la luz del tiempo transcurrido, como exponemos a continuación:

3.5.1 Resultados de productividad, competitividad e innovación

En cuanto al impacto esperado de la Política en productividad, competitividad e innovación, existe relativo consenso entre los entrevistados en que su manifestación no es aún observable. Se requeriría mayor tiempo, así como mantención de la atención y compromiso de las personas que participan, para observar resultados a menos de un tercio del tiempo considerado para la implementación total de la Hoja de Ruta. La dimensión temporal es clave, ya que es necesario otorgar continuidad a los Programas para observar resultados, por ende, deben ser capaces de superar los cambios de gobierno, ya que cuatro años, considerando una Hoja de Ruta que se hasta en diez años, no es suficiente tiempo. Sin embargo, pareciera ser que los Programas van por el camino correcto, especialmente aquellos relacionados con actividades económicas más maduras a nivel nacional, tal como lo señala uno de los entrevistados:

“Creo que ciertas mejoras en estas dimensiones toman un tiempo, ya que están entrando nuevos Programas y no están empezando desde cero, pero son diferentes problemáticas que uno tiene que enfrentar y entender, que dependen de cada sector. Por ejemplo, en minería es diferente la forma de enfocar las empresas que puedan participar; en el tema de alimentos, puede ser un poco más fácil por el tema de las pymes que están mucho más interiorizadas... Yo creo que los Programas van por el camino correcto”. (E2)

“Espero que continúen en el tiempo, pero con el cambio de gobierno, cambia la política, y así no se va a concretar nada, porque cuatro años no son suficientes para los Programas”. (E2)

No obstante, entre los consejeros entrevistados sí manifiestan percibir resultados en relación a la generación de capital social, en la vinculación y coordinación entre diferentes actores, así como en la generación de confianzas, en la medida en que se fomentan procesos de interacción para el logro de objetivos. De hecho, la percepción es tal, que se manifiesta que todos los Programas han avanzado en coordinación, lo cual es, sin dudas, uno de los primeros resultados de los proyectos, dentro de una Hoja de Ruta cuya implementación, como ya hemos mencionado, puede tomar hasta una década.

“Creo que, sin duda, hay esfuerzos de coordinación, y no he visto a ninguno de los Programas que diga que no ha avanzado en la coordinación”. (E1)

En este sentido, uno de los actores resalta la cercanía que debiese existir a nivel regional en la relación entre los sectores público y privado, ya que, al estar en contextos más próximos, la forma en que permea la relación debiese traer ganancias en la confianza en ambos sentidos. En sus palabras:

“Creo que (los Programas Estratégicos) son instancias que evidentemente mejoran la comunicación entre ambos sectores, y me imagino que a nivel regional las relaciones deben ser más permanentes, más cercanas y mejores entre quienes están cumpliendo roles como Estado, y quienes están cumpliendo roles como privados. Obviamente que en el desarrollo de estos proyectos y en las reuniones permanentes que estos grupos tienen, tiene que existir una ganancia para ambos lados en que son temas de confianza”. (E3)

3.5.2 Principales desafíos

Con respecto a los desafíos futuros, los entrevistados comparten que lo principal es asegurar la sostenibilidad de los Programas, entendida en dos sentidos: primero, en términos de financiamiento, en tanto contar con recursos que permitan financiar los Programas y sus iniciativas; segundo, en términos de visión de largo plazo y de contar con un seguimiento de los proyectos, asegurando cumplimiento de acciones comprometidas.

Con respecto a la sostenibilidad de financiamiento, el desafío está en encontrar los recursos, ya que, tras financiar la ejecución de la Hoja de Ruta, es decir entre cinco a diez años, necesariamente deberán encontrar otras fuentes de recursos. En este sentido, dos entrevistados declaran que un rol clave en este aspecto, lo deberán tener los privados, logrando mayor protagonismo, así como mayor inclusión en los Programas y en las regiones. En palabras de los actores entrevistados:

“(El desafío es) tratar de mantener la sostenibilidad en el tiempo, porque van a terminar de financiar después de cinco o diez años y van a tener que encontrar, por lo menos, algunos caminos para mantenerse en el tiempo, es decir, encontrar otros recursos u otras fórmulas de obtener los recursos. Con respecto a los privados, son los que tienen que tomar mayor protagonismo”. (E2)

“Estos Programas como marco son fantásticos, a lo mejor falta más inclusión de privados, y que las autoridades regionales que están participando en esto, alcaldes, Seremis, o quienes sean, sean herramientas que apoyen esto, que faciliten las distintas instancias”. (E3)

En cuanto a la sostenibilidad en tanto visión de largo plazo, el desafío es contar con una planificación vigilada a largo plazo con metas intermedias ya que, frente a múltiples dificultades, a los Programas puede resultarles difícil trazar un plan que sea alcanzable identificando metas en el corto, mediano y largo plazo, lo cual, por lo general, se logra habiendo avanzado un camino en la implementación del Programa y sus iniciativas, adquiriendo aprendizajes y mejores vinculaciones, tal como lo plantea uno de los actores entrevistados:

“Creo que es un proceso que necesita todavía tiempo para mejorar en el camino, porque uno no pueda tomar una decisión ahora, sino que necesita algunos años para funcionar mejor, y conectar o vincular entre ellos para tratar de ver esa visión país. Todavía falta

tiempo, no es un tema en donde uno pueda tomar una decisión concreta para tomar el camino concreto. Es un aprendizaje que va a mejorar en el tiempo y anda en un buen camino". (E2)

Sin dudas, una de las principales herramientas para asegurar la continuidad de los Programas en el tiempo, así como la visión de largo plazo, es contar con mecanismos de seguimiento y evaluación constantes, para identificar buenas prácticas y fomentarlas, así como identificar elementos que no es necesario repetir. Además, estos mecanismos de seguimiento también aseguran la sostenibilidad, en la medida en que vigilen y exijan el cumplimiento de iniciativas y acciones comprometidas, lo cual se ha identificado como una de las debilidades en la implementación de los Programas, como lo plantea uno de los entrevistados:

"Me tocó ir donde lo estaban haciendo, en la cordillera de Alto Biobío. Cuando llegué, no había nada de lo que se decía en los informes. Entonces, esto, que se da en todo ámbito del Estado, que hay muy buenas ideas, pero en la supervisión es donde se falla, porque no es suficiente con los informes que manda el gerente, sino que alguien tiene que ir a ver, una especie de auditor". (E1)

En este sentido, a juicio de uno de los actores integrantes del CPIE entrevistados, es Corfo la institución encargada de velar por este seguimiento, contando con elementos de evaluación que permitan verificar los avances y su sostenibilidad:

"Creo que en los Programas deberían hacerse una autoevaluación, y que Corfo tenga medios de prueba para ver cómo están avanzando, (...) Deberían hacerse una evaluación, seguir haciendo lo que está bien y no seguir con lo que no se está haciendo bien". (E1).

4 Análisis descriptivo de los Programas Estratégicos

En este capítulo presentamos los resultados del análisis descriptivo de los Programas Estratégicos Nacionales, Meso Regionales y Regionales, a partir de la información recolectada en base a entrevistas realizadas a los gerentes, presidentes y actores públicos y privados que participan en la gobernanza de los Programas. En la Sección 4.1 presentamos, brevemente, la metodología utilizada para el levantamiento de información, y a continuación en la Sección 4.2, los resultados del análisis para los Programas Estratégicos Nacionales, mientras que en la Sección 4.3 mostramos el análisis de los Programas Estratégicos Meso Regionales y, finalmente, en la Sección 4.4 presentamos los resultados del análisis de los Programas Estratégicos Regionales.

4.1 Metodología utilizada

Para organizar la recolección de información de manera eficiente, hemos identificado tres grandes dimensiones de análisis rescatadas del marco teórico elaborado para la propuesta metodológica inicial, a saber:

- › Características de los Programas, donde hemos identificado las subdimensiones de a) origen del Programa, b) desarrollo del Programa, c) actores relevantes, d) órganos de evaluación y e) gobernanza.
- › Vínculos entre actores, compuesta por las subdimensiones a) participación en el Programa, b) Nivel de involucramiento, c) coordinación y d) capital social.
- › Implementación de los Programas, donde distinguimos las subdimensiones a) proceso y b) resultados.

Considerando las bases técnicas del estudio, hemos seleccionado 11 casos de estudios de los Programas Estratégicos Nacionales, correspondientes a la totalidad de ellos, y 12 casos de Programas Estratégicos Meso Regionales y Regionales, de un universo total de 23 Programas vigentes y 3 Programas que no pasaron a la fase de implementación.

Para la selección de estos casos, utilizamos criterios de selección considerando el principio de máxima variación, con el propósito de incluir en el análisis las distintas perspectivas y experiencias, y así representar de mejor forma la complejidad del fenómeno estudiado. De este modo, los criterios considerados fueron: i) alcance geográfico, ii) tiempo de implementación, iii) sector productivo y iv) grado de vinculación de actores. El detalle del proceso de selección se encuentra en el Anexo A.

Para la recolección de datos primarios, utilizamos la técnica de entrevista semi estructurada con el fin de ahondar en los resultados obtenidos respecto a las prácticas y experiencias, tanto positivas como negativas, acontecidas durante el desarrollo de los Programas Estratégicos. Para ello, distinguimos dos perfiles de interés como fuentes de información primaria, de acuerdo a los requerimientos del estudio, a saber: i) gerentes y/o presidentes de los Programas y ii) actores representativos de los ámbitos público, privado, académico y/o sociedad civil de los Programas.

El proceso de recolección de información desde fuentes primarias se inició con entrevistas al presidente o gerente de cada Programa Estratégico, seleccionados para conocer su visión respecto a las experiencias, aprendizajes y gestión de los Programas y, posteriormente, entrevistamos a representantes de los ámbitos público y privado, integrantes de los consejos directivos o comités ejecutivos, además de algunos entrevistados provenientes de la academia y/o la sociedad civil. La selección de estos entrevistados fue de manera aleatoria y con reemplazo, asegurando descartar cualquier sesgo de inclusión, con el fin de recabar información de manera imparcial y heterogénea.

Las entrevistas fueron gestionadas siguiendo la metodología descrita en el Anexo A, y fueron realizadas de manera telefónica o presencial, según disponibilidad del entrevistado. Cada entrevista fue registrada en un archivo digital de audio y rotulada con un código alfa-numérico, para finalmente ser transcritas a documentos electrónicos en formato *MS Word*, para su posterior examen empleando técnicas de análisis de contenido cualitativo.

4.2 Programas Estratégicos Nacionales

En esta sección presentamos los resultados del análisis descriptivo de los Programas Estratégicos Nacionales. Primero mostramos algunas características generales de los Programas Estratégicos Nacionales, en términos del tiempo que llevan en implementación y la participación en la gobernanza y en el presupuesto de implementación de los actores convocados. En las subsecciones siguientes presentamos el análisis descriptivo en términos i) la gobernanza de los Programas, ii) los vínculos observados entre actores de la gobernanza del Programa, iii) los vínculos observados entre actores de distintos Programas, iv) los resultados que han sido observados, v) las lecciones aprendidas en este proceso y vi) las oportunidades de mejora y los desafíos futuros.

4.2.1 Características generales de los Programas Estratégicos Nacionales

Los Programas Estratégicos de alcance nacional, se despliegan en sectores económicos o plataformas habilitantes considerados estratégicos para el país, ya sea por su cobertura nacional, su incipiente nivel de desarrollo y/o por la alta concentración de actores. Se originan en el nivel central y son supervisados por la Gerencia de Desarrollo Competitivo de Corfo. Actualmente, se encuentran

vigentes once Programas Estratégicos Nacionales, distribuidos en turismo, pesca y acuicultura, economía creativa, construcción, salud, minería, alimentos, logística, industria solar, industrias inteligentes y manufactura avanzada.

En las gobernanzas de los Programas Estratégicos Nacionales participan 319 actores, de los cuales un 44% de ellos pertenece al sector privado, un 43% es parte del sector público, seguidos por un 10% de actores del ámbito académico y un 3% de actores que pertenecen de la sociedad civil. Gran parte de los Programas Estratégicos Nacionales se encuentran en su segundo año de implementación, mientras que el Programa de Manufactura Avanzada es el que lleva menos tiempo de implementación con 5 meses, y los Programas de Minería de Alta Ley e Industria Solar se encuentran en su tercer año de implementación. Respecto al financiamiento, un 54% de los recursos proviene del sector público, un 42% es aportado por el sector privado, mientras que el aporte basal constituye un 4%. Esto significa que el aporte público es 13,6 veces el aporte basal y el apalancamiento privado es de 10,5 veces el aporte basal.

Originalmente eran 12 Programas Estratégicos Nacionales, ya que los Programas Estratégicos de Pesca Sustentable y de Acuicultura estaban separados, pero fueron fusionados cuando presentaron sus Hojas de Ruta al CPIE, llegando a los 11 Programas que existen actualmente. Destaca, además, la formación del Comité de Transformación Digital, que es una organización dentro del Estado que busca impulsar la transformación digital, entendida como la estandarización e incorporación de procesos y entornos más competitivos y eficientes en el uso de los recursos, al cual pertenecen los Programas Estratégicos de Industrias Inteligentes, Tecnologías y Servicios en Salud y Manufactura Avanzada.

Para llevar a cabo el análisis que presentamos a continuación, realizamos un total de 42 entrevistas a actores públicos y privados, además de los gerentes y/o presidentes de cada uno de los 11 Programas Estratégicos Nacionales, actualmente vigentes, cuya distribución según ámbito de origen y sexo presentamos en la Figura 4.1. En ella observamos que la participación femenina corresponde aproximadamente a un tercio del total de entrevistados.

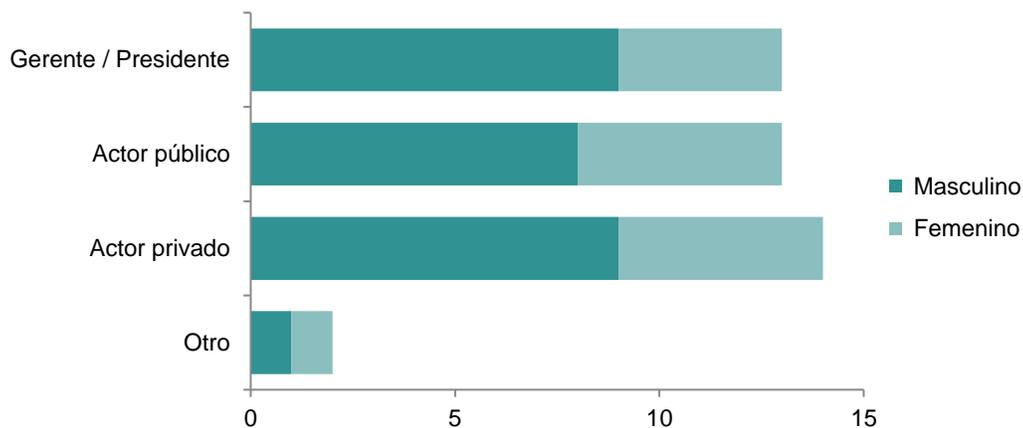


Figura 4.1. Distribución de entrevistados pertenecientes a los Programas Estratégicos Nacionales, por ámbito y sexo. Elaboración propia

4.2.2 Gobernanza de los Programas Estratégicos Nacionales

En esta sección analizamos y sistematizamos los aspectos relevantes respecto a la gobernanza de los Programas Estratégicos Nacionales, considerando la información recolectada de las 42 entrevistas realizadas a actores públicos, privados y gerentes o presidentes de los Programas Estratégicos. Bajo este marco, en la sección a continuación, exponemos los resultados del análisis de dos dimensiones relevantes de la gobernanza, a saber: i) participación de los actores y ii) funcionamiento de la gobernanza.

A. Participación de los actores

En esta dimensión examinamos tres elementos que nos permiten describir cómo ha sido el involucramiento de los actores de la gobernanza en el Programa, considerando: i) las estrategias de convocatoria utilizadas y la composición de la gobernanza; ii) los niveles de participación de los actores observados.

ESTRATEGIAS DE CONVOCATORIA Y COMPOSICIÓN DE LA GOBERNANZA

Entre las estrategias de convocatoria utilizadas se ha tratado de focalizar la incorporación de actores representativos de los sectores de incumbencia de los Programas, que proporcionen diversos enfoques para aportar al logro de los objetivos de los Programas, según los temas de las brechas identificadas. Vale la pena mencionar que, en principio, el tamaño de las gobernanzas de los Programas era reducido, para luego, posterior a la elaboración del mapa de actores realizado en la etapa de diagnóstico, invitar formalmente a participar a actores considerados relevantes por los Programas.

En este proceso, donde se han ido convocando a actores que fueron identificados por su participación durante la etapa de diseño de la Hoja de Ruta, se han realizado reuniones de trabajo, seminarios y otras actividades conjuntas, a fin de dar a conocer el Programa y las acciones que ha desarrollado. Adicionalmente, en algunos casos se han desarrollado iniciativas piloto en otras regiones fuera de la Metropolitana para ir involucrando a nuevos actores a lo largo del territorio.

“En principio estuvimos viendo un trabajo de fidelización de los actores que los vimos más de lejos (...), empezamos a focalizar un trabajo de conversaciones y nos ha ido bien, vamos a hacer actividades conjuntas con los gremios este 2018 y adicional a eso, tenemos pensado, a través de tres líneas de trabajo, llegar a otros sectores... El salir a mostrar a los que no han estado para que también se sumen y vean que hay actividades que son transversales y que les pueden beneficiar”. (Actor público, PEN07)

“La estrategia es comunicacional y materiales asociados a ellos, reuniones presenciales, seminarios, eventos y estar ahí y contar de qué se trata, y por otro lado creo que, a través de los propios instrumentos, aquí estamos bajo iniciativas concretas que es cuando uno va empezando a abrir esta red más allá de la gobernanza y aspectos formales, cómo se llega a las personas y actores que no están necesariamente sentados en la gobernanza”. (Actor público, PEN03)

Así mismo, la utilización del prestigio de las instituciones públicas que participan del Programa es identificada como una de las estrategias para asegurar la convocatoria de los actores relevantes para las temáticas de cada Programa Estratégico Nacional, específicamente del Programa Nacional de Tecnologías y Servicios de Salud. Cuando la convocatoria, que en este caso es a nivel nacional,

es realizada por un organismo del Estado, esta es percibida como una invitación formal, entregando confianza y seriedad a los procesos.

“favoreció a que teníamos a altas autoridades de gobierno en el impulso inicial, por tanto, la convocatoria era buena. Cuando cita el Actor Público A, la gente generalmente va, y eso nos dio espacio para explicar lo que queríamos hacer. Una vez explicadas las líneas de trabajo, la convocatoria se daba sola porque había mucho entusiasmo y preocupación en el sector por los temas que estábamos desarrollando y, por lo tanto, la principal motivación de ellos era ser parte de la política pública que se estaba haciendo y tener alguna voz en las decisiones que se estaban tomando”. (Ex gerente, PEN10)

En este sentido, es posible notar que apoyarse de la capacidad de convocatoria de autoridades públicas o de organismos del Estado, ha sido una de las estrategias más exitosas para la convocatoria de los Programas Estratégicos Nacionales. A pesar de lo anterior, si bien la participación es una situación valorada por la totalidad de los actores, al considerar que estos Programas tienen mayor alcance territorial, la cantidad de actores que forman parte de la gobernanza es un punto crítico para el desarrollo e implementación de la Hoja de Ruta.

La convocatoria de actores se ha intentado limitar para cuidar el número de participantes en la gobernanza, a fin de asegurar una gestión eficiente de esta. Así, los Programas han constituido Comités Gestores, que les permiten involucrar a nuevos actores según la afinidad de estos con los temas de los Comités, sin modificar, necesariamente, la composición del Consejo Directivo o el Comité Ejecutivo.

“No hemos querido que esto aumente, ya que creemos que es un grupo con el tamaño que está en el límite de grande de lo que debiese ser, para no perder relevancia de los actores y se ha dado, como por ejemplo, tenemos los comités gestores donde participan las mismas instituciones u otras más y vamos colocando quienes debiesen estar en el directorio y quienes deberían estar en los comités gestores, o en el Consejo de Construcción Industrializada, ahí ha habido un trabajo fino poniendo las fichas donde mejor calzan”. (Gerente, PEN06)

PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN LA GOBERNANZA

La gobernanza ha facilitado el involucramiento de los distintos actores, en gran medida debido al trabajo de difusión de las actividades y comunicación entre los integrantes de las gobernanzas. En este sentido, la comunicación desempeña un rol trascendental para asegurar la participación de los distintos sectores.

“Nos reunimos pocas veces en el año, pero sí mediante correo se informa lo que está pasando y haciendo dentro del Programa. Hay una gobernanza muy bien definida en sus roles”. (Actor privado, PEN06)

“En forma presencial hay buen trabajo... falta una manera virtual de seguir conectados para darle continuidad a los trabajos que hacemos de forma presencial. Nos juntamos a mitad de año y septiembre, pero luego el trabajo desaparece... generar un canal de comunicación para que los actores sigan conectados, ya sea de un circuito de emails o incluso hasta algo más informal como un WhatsApp podría darle mayor continuidad. Aparte de las reuniones no hay muchas más actividades, hay cosas puntuales donde

uno se reúne con gente puntual del directorio, pero no es una conversación comunitaria constante y eso sería útil. Más que un error es parte del aprendizaje de proyectos como este que son nuevos”. (Actor privado, PEN05)

La participación de los actores en la gobernanza de los Programas Estratégicos Nacionales según sector de origen ha sido diversa. Sin embargo, en términos generales, se destaca el compromiso y participación activa de los integrantes de la gobernanza.

“Se ha logrado convocar en los distintos momentos a los actores, y las veces que se han convocado han asistido. Hay una asistencia que no decae”. (Actor público, PEN09)

“A la gente le gusta participar de esto. Es un Programa que ha sido importante en el sentido de atraer gremios y traer públicos y privados, y nos ha sabido amalgamar en el objetivo”. (Actor privado, PEN07)

No obstante, podemos notar que el grado de involucramiento y participación de los actores está diferenciado según su sector de origen. Es posible apreciar que, en los Programas Estratégicos Nacionales, se han destacado fuertemente los actores públicos y privados. La academia ha tenido una participación menos activa, mientras que la sociedad civil ha presentado la participación más débil. Los entrevistados destacan la participación activa y comprometida, especialmente, de los actores provenientes del sector privado, reflejada en la asistencia continua a reuniones u otras instancias de trabajo, tal como se evidencia en el siguiente extracto:

“En estos Programas me ha tocado ver a todos bastante de cerca, como me siento en el Fondo de Inversión Estratégico y todos los Programas Estratégicos han pasado a presentar su Hoja de Ruta y a requerir financiamiento... Por tanto, mi impresión es que hay una alta participación del sector privado, con diferentes grados en cada Programa, pero he visto a privados que han ido a presentar y solicitar financiamiento en conjunto con las agencias de gobierno, por lo tanto, me parece que estos Programas han sido bien diseñados, en general, en cuanto a la participación público – privada”. (Actor público, PEN08)

“Diría que ha destacado la participación del sector privado directamente e indirectamente, que son representados por gremios de las pymes” (Actor público, PEN11).

“Los actores privados han participado y están muy interesados porque comparten la visión del programa y han visto que esta no es solo una idea, sino que son iniciativas que se materializan” (Gerente, PEN03)

Es posible identificar que el sector privado participa de manera regular en los Programas Estratégicos Nacionales, y cuando esto no ha sido así, suele ser por motivos económicos, ya sea por una coyuntura económica que merma los recursos disponibles de grandes y pequeñas empresas; o bien porque no quieren invertir grandes recursos en iniciativas que ofrecen beneficios a largo plazo. Especialmente ilustrativo resulta el caso del Programa Estratégico Nacional Minería de Alta Ley, donde han manifestado que, debido a la baja sostenida del precio del cobre en los últimos años, muchos actores privados se retiraron del Programa, o bien comenzaron a involucrarse de manera menos participativa que en el periodo previo a esta coyuntura.

“es que las empresas tienen menos recursos disponibles, disminuye esa actividad y ahora estamos en un periodo donde las condiciones están mejorando, hay que volver a hacer un esfuerzo para recapturar el interés de las empresas que disminuyeron su participación”. (Actor Privado, PEN02)

Al igual que con la participación del sector privado, es posible reconocer una alta participación y compromiso del sector público en las gobernanzas de los Programas Estratégicos Nacionales. En gran medida, la participación de los actores públicos influye en generar confianza al sector privado, especialmente cuando han logrado comprometer la participación de autoridades de las temáticas que abordan los Programas.

“La gobernanza tiene una representación pública bien marcada y eso ha contribuido a pensar el Programa más como una política pública de largo plazo que como un Programa de fomento, y eso fue súper relevante para el desarrollo de la estrategia. Respecto del involucramiento del sector, el mismo hecho de que tengamos a los actores que tenemos sentados en la gobernanza, que son altas autoridades de organizaciones, el resto de los actores del ecosistema ven que las decisiones que se toma ahí son decisiones que luego esas mismas autoridades implementan, por lo tanto, es súper atractivo”. (Ex gerente, PEN10)

Sin perjuicio de lo anterior, es importante mencionar que existen casos particulares en donde la participación de actores públicos, aunque es valorada, genera críticas por su excesivo protagonismo en la gobernanza, específicamente por las diferencias en los tiempos de respuesta y ritmos de trabajo que tiene este sector con el sector privado. El excesivo protagonismo del sector público supone extrapolar sus dinámicas en las gestiones al interior de los Programas.

“Hay que considerar que esta iniciativa es, en gran parte, financiada con fondos del Estado a través de Corfo, lo que significa también que las autoridades del Ejecutivo tienen una injerencia importante en el Programa. Es importante que sea una iniciativa público – privada, pero que no se transforme en un tema burocrático, sino que tenga dinamismo y vida propia”. (Actor privado, PEN02)

Para el caso de la participación de la academia, esta varía entre cada Programa. No es posible identificar un tipo de percepción o una tendencia que represente la realidad nacional de la participación de la academia en la gobernanza. Sin embargo, podemos afirmar que su participación, compromiso y vinculación es menos estable que la de los actores del sector privado o público. En gran medida influye la temática de los Programas y el grado de desarrollo que dichas temáticas tengan, es por ello que la participación de la Academia varía según temática y según las iniciativas planificadas e implementadas por cada Programa.

“En los proyectos, los actores relevantes han sido las Universidades, por ejemplo, en la creación del CENS, siendo muy importante su participación, en las propuestas para crear este centro”. (Actor privado, PEN10)

“En la fase inicial, la academia no está ni siquiera convocada porque eso es para pymes manufactureras. La academia aparece cuando hablamos de un centro tecnológico y ahí aparece fuertemente”. (Actor público, PEN11)

La participación de la sociedad civil en la gobernanza de los Programas Estratégicos Nacionales ha sido baja. Los principales factores identificados por los actores entrevistados es la extensión territorial de los Programas y la naturaleza misma de la sociedad civil, pues considerando el alcance nacional de estos Programas, resulta dificultoso identificar actores legitimados que sean capaces de representar a la sociedad civil en su conjunto; además, algunas temáticas de los Programas Estratégicos Nacionales son percibidas como inapropiadas para la participación de actores que no sean expertos o no se hayan vinculado con la temática.

[Los actores de la sociedad no están representados en el Consejo Directivo] probablemente por el tipo de Programa Estratégico. Al ser un Programa Nacional, es distinto a trabajar el turismo en una escala regional o meso regional donde hay una implicancia más directa de una población beneficiaria final del turismo. En este caso, como se trata de un Programa Nacional, se trata de identificar focos de trabajo transversales. No necesariamente en Santiago se encuentra la sociedad civil que se ve afectada por el tema turístico". (Actor público, PEN01)

"Creo que la sociedad civil si quisiera participar en este Programa... ¿qué tipo de instituciones que representan a la sociedad civil podrían participar en esto? No mucho. Ya están participando las Universidades, las empresas productoras, el Estado, están participando gente que representa a los Institutos de ingenieros, a empresas que se preocupan de la innovación, ese es el ecosistema que funciona aquí, no veo una ONG o una Asociación de pueblos originarios o una Asociación que representa a sindicatos participando de esto". (Actor privado, PEN02)

Lo relevante de esta situación es que, a diferencia de lo que ocurre con la academia, las gobernanzas no perciben como necesaria la participación de la sociedad civil, por lo que no se concretan iniciativas para aumentar su convocatoria, en gran medida debido a dos situaciones: i) la gran cantidad de actores convocados para las gobernanzas, pues al tener extensión nacional, mientras más actores se involucran, la gestión y organización es cada vez más compleja, y ii) por la falta de organización a nivel nacional de la sociedad civil.

"En algún momento consideramos incorporar más actores de la sociedad civil, conversamos con ellos en actividades y talleres, se hicieron rondas de trabajo con ellos, pero no necesariamente se sumaban al consejo y eso dice relación con que ya un consejo de 23 personas es complejo de convocar y había otros actores que podrían tener interés en participar, pero preferimos hacerlos participar más de nuestras actividades más que del consejo". (Gerente, PEN08)

Sin perjuicio de lo anterior, podemos identificar al menos tres Programas donde sí han realizado esfuerzos para mejorar la convocatoria de la Sociedad civil, nos referimos a los Programas Estratégicos Nacionales de Turismo Sustentable, Pesca y Acuicultura Sustentable y Servicios y Tecnologías de la Salud. En gran medida, el interés de estos Programas por incluir actores de la sociedad civil, se debe a la temática y a los objetivos de persiguen, tal como se demuestra en los siguientes extractos:

"Sin duda, falta financiamiento y necesitamos que se vayan sumando actores a la mesa de trabajo, como, por ejemplo, las Asociaciones de pacientes. En otros países como España, no se logró el historial clínico compartido hasta que estuvieron representados

los pacientes en estas mesas de trabajo. Esperamos que, así como hemos logrado juntar al sector público, privado, la industria, las aseguradoras, Ministerios también, podamos tener sentados a las Asociaciones de pacientes para tener un historial clínico compartido, para que mejore la calidad y la atención". (Gerente, PEN10)

"La acuicultura puede ser un pilar para el desarrollo de Chile, pero si las comunidades locales no están disponibles y no colaboran, no hay acuicultura". (Gerente, PEN04)

B. Funcionamiento de la gobernanza

En esta dimensión, examinamos dos elementos que nos permiten describir cómo ha sido el funcionamiento de la gobernanza en los Programas, nos referimos a: i) su organización, en términos del modo en que han operado los órganos directivos y ejecutivos, junto a los roles de presidente y gerente y ii) las dificultades enfrentadas.

ORGANIZACIÓN

En términos generales, los Programas Estratégicos Nacionales se han caracterizado por contar con una gobernanza compuesta principalmente por actores del sector público y privado. La aparición de nuevos actores interesados en formar parte del Programa se ha manejado mediante la creación de Comités Gestores, que han permitido aprovechar las capacidades técnicas que estos actores pueden poseer para dirigir los esfuerzos hacia la ejecución de las iniciativas de la Hoja de Ruta.

"Yo creo que es importante siempre el involucrar a los distintos actores del área. En ese sentido, creo que es bueno que esté obviamente el sector público, la industria, la academia e incluso algunos socios que son más técnicos, o que tienen que ver con temas más gremiales es relevante que estén. Porque entre todos somos quienes podemos, primero, dar una visión multi enfoque, para que esto funcione, y para todos, o detectar también problemáticas, respecto de temas que, a veces, son altamente técnicos, pero que son difíciles de implementar, tanto del punto de vista de la política pública, como, a veces, del punto de vista más pragmático". (Actor público, PEN06)

"Quisimos desde un principio que participen todos los gestores que quieran, no les vamos a cerrar la puerta, eso ha permitido que se sumen distintas empresas y tener distintas visiones y hemos aprendido a compartir visiones contrapuestas que han permitido generar vínculos en esta red, trabajando más con este concepto de red". (Actor público, PEN09)

En la organización del trabajo de los Programas Estratégicos, se destaca el rol que cumple el gerente y el presidente para generar confianza, convocar y, en definitiva, dirigir y organizar el trabajo colaborativo:

"El gerente es más del día a día y de resolver los problemas puntuales y concretos y se requiere a alguien en la función del presidente que pueda hacer las conexiones y conozca los distintos mundos que se juntan acá. Creo que eso ha funcionado bien. Cada uno hace su pega y entre los dos están bien coordinados". (Actor privado, PEN02)

Particularmente, en el caso del presidente, se reconoce que su función tiene un carácter estratégico, por lo que se valora su capacidad de convocatoria, prestigio en el sector productivo y las redes profesionales con las que cuenta; mientras que, en el caso del gerente, se valora su capacidad de coordinación, gestión y la capacidad de generar acuerdo entre las partes.

“En el fondo, cada Programa tiene sus particularidades, depende de los actores y sectores involucrados. En este Programa, el presidente es NN, quien es como el asesor de Corfo y participa siendo presidente de este Programa, y tiene la particularidad de que es una persona bastante conocida en el sector de pesca y acuicultura, ha dedicado toda su vida a trabajar en empresas, como funcionario y representante de empresas. Entonces NN es el mayor vínculo con los stakeholders del sector, conoce al presidente de Salmón Chile, a los gerentes de las empresas salmoneras, a la gente que cultiva mitilidos, a los cultivadores de luche, integrantes de la caleta que tienen interés en este sector. (...) El mayor vínculo de cooperación entre los stakeholders es a través de NN”. (Gerente, PEN04)

“Lo del presidente tiene que ver con la capacidad que tiene principalmente de relacionarse con las autoridades, representantes de los gremios, autoridades nacionales, locales, regionales, representantes de gremios de distinto nivel territorial. Esa capacidad es clave para poder alinearse y generar un trabajo conjunto”. (Actor Público, PEN01)

“Gerente sumamente operativo, enviaba la información, llamaba para confirmar asistencia, muchos de nosotros éramos tremendamente difíciles de convocar, como le ha pasado a usted conmigo en la entrevista, por tanto, era importante el rol, que a lo mejor no se veía mucho del gerente, pero ese rol de convocarnos, seguirnos y “agarrarnos” para estar presentes, era súper importante”. (Actor público, PEN04)

Es así como la organización de los actores es influida mayoritariamente por la figura del gerente y presidente, configurándose como actores clave para la coordinación de una cantidad importante de actores que participan en este tipo de Programas con alcance nacional.

DIFICULTADES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA GOBERNANZA

Para asegurar la participación de representantes de los sectores público, privado y académico, y el funcionamiento de la gobernanza, los entrevistados identifican como principal dificultad la coordinación de las agendas de los actores relevantes para cada Programa. Debido a la gran cantidad de actores que participan de la gobernanza, la coordinación de sus tiempos resulta una tarea que dificulta el desarrollo de reuniones, la vinculación para la toma de decisiones y, en definitiva, la participación en la gobernanza.

“En el aspecto de funcionamiento del Programa, la estructura de la gobernanza lo ha facilitado, pero no tanto como debiera, principalmente porque quienes pertenecen al Consejo Directivo, personas bastante ocupadas en sus respectivas agendas, coordinar una agenda en la que participa el Ministro de Energía, el Ministro de Economía, el Ministro de Bienes Nacionales y el Medio Ambiente, más otras personas, ejemplo el Vice Presidente Ejecutivo de CORFO, etc., eso significa que hay reuniones que se han debido postergar o hay reuniones que no se ha podido contar con la presencia de quienes son los titulares, eso le quita fuerza a la gobernanza. Es una dificultad coordinar esas agendas”. (Actor privado, PEN08)

“La dificultad ha sido tal vez que son personas muy distintas, por tanto, es difícil encontrar el día exacto para que podamos tener el mayor quórum posible, que puedan asistir todos”. (Actor público, PEN04)

Esta situación es percibida tanto por actores públicos como privados, pues la coordinación de ambas agendas resulta compleja debido a las contingencias propias de sus actividades, pero también a las diferencias en los ritmos de trabajo y capacidad de respuesta de ambos sectores.

Otra de las dificultades para el funcionamiento de la gobernanza, levantadas desde la opinión de los actores de los Programas Estratégicos Nacionales, es la insuficiencia de recursos humanos para apoyar las tareas del gerente¹⁶. Pese a que el trabajo estrecho con el presidente resulta clave, los esfuerzos requeridos sobrepasan las capacidades de sólo dos personas. En este sentido, existen Programas que ya cuentan con presupuesto para contratar a un profesional de apoyo a la gerencia y lo perciben como un cambio muy positivo.

“Creo que al final el presidente y el gerente trabajamos muy juntos y lo gestionábamos como podíamos, pero cuando hay gerente y presidente uno asumiría que hay otras personas trabajando. Teníamos gerente, pero tenía dos manos y una cabeza, no tenía gente. Trabajamos casi un año y medio en que yo y él éramos los que hacíamos las cosas, entonces, eso tiene una ventaja de que el presidente y el gerente hablan mucho y coordinan. Podría ser mucho mejor si hubiéramos tenido un equipo más grande de 5,6 u 8 personas”. (Actor privado, PEN09)

Un tercer elemento que dificulta la participación de los actores relevantes en la gobernanza es la desconfianza que genera la discontinuidad de los Programas luego del cambio de Gobierno. La intermitencia de los últimos cuatro Gobiernos (considerando el próximo periodo presidencial) ha generado desconfianza respecto a la continuidad de los Programas, especialmente en el nivel Nacional, por lo que el nuevo cambio de Gobierno entrega incertidumbre respecto a la visión futura de los objetivos y procesos que busca cada Programa.

“Creo que el principal problema que tiene esto es la continuidad de un gobierno a otro, porque estos son Programas de largo plazo y que, si no tiene continuidad en el otro gobierno, aunque lo que se hizo vale la pena, pero estas son miradas a 10 años o 20 años y puede llegar el nuevo gobierno y eliminar el Programa. Eso pasó en Gobierno de Bachelet la primera vez, cuando llegó Piñera la primera vez, todos los Programas de clúster se eliminaron, ese es el principal desafío que hay, si no hay continuidad mejor no hacer esto”. (Actor privado, PEN04)

“Hasta ahora el desarrollo del Programa ha sido favorable, pero en un cambio de administración queda una incertidumbre que no es buena para el Programa porque es una política a largo plazo y podría quedar instalada más allá del gobierno de turno. Así fue como se diseñó y por eso se financian iniciativas que van a 5, 8 o 10 años”. (Gerente, PEN03)

¹⁶ Podemos decir que todos cuentan con la posibilidad de contratar al menos dos profesionales de apoyo. Esta es una posibilidad que se concretizó con el cambio de reglamento, a principios del año 2017; por ende, la opinión de los actores, en este caso, evidencia desinformación, más no la operatoria del Programa.

4.2.3 Vínculos generados entre actores de la gobernanza de Programas Estratégicos Nacionales

Uno de los aspectos fundamentales dentro de los Programas, dice relación con la vinculación que realizan los diversos actores convocados dentro de cada uno de ellos. Por este motivo, a continuación, analizamos la forma en que estos vínculos se han presentado, abordando aspectos como: i) las medidas utilizadas para promover la vinculación; ii) la vinculación entre actores públicos; iii) vinculación entre actores privados; iv) vinculación entre actores públicos y privados; v) vinculación entre actores públicos, privados y la academia.

A. Medidas para promover la vinculación

Sobre las distintas medidas y actividades realizadas por los Programas para promover la vinculación entre los integrantes de su gobernanza, hay bastante acuerdo al plantear que estas han ido en dirección de crear y fomentar espacios de contacto y reunión, en donde lo fundamental ha sido conversar sobre los principales temas y brechas dentro del Programa, e informar sobre lo que se está llevando a cabo actualmente. Estas instancias pueden ir desde seminarios y talleres, hasta almuerzos compartidos por los actores:

“Se reúnen, se hacen presentaciones, dentro del Programa hicimos un taller de agricultura y precisión, y se genera una conversación de lo que se está haciendo”. (Gerente, PEN09)

“la periodicidad de las reuniones, el perfil del gerente que tenga la capacidad de persuasión para mantener interesado al grupo de trabajo. Haciendo reuniones ejecutivas, poniendo foco en el trabajo que hay que hacer, haciendo seguimiento, entregando feedback de las decisiones que se van tomando”. (Actor público, PEN01)

Promover la vinculación entre los actores es una tarea identificada para gerentes y presidentes. En este sentido, considerando el momento en que se encuentran los Programas, resulta fundamental el asegurar la participación y vinculación de los actores, ya que, al tener metas a mediano y largo plazo, los entrevistados identifican que es necesario realizar actividades que permitan conocer el estado de avance de las iniciativas y mantener el contacto entre los distintos actores, tal como se evidencia en el siguiente extracto:

“Este tipo de Programa tiene ciertos ciclos que no son muy largos y de vez en cuando hay que hacer alguna cosa para re encantar a los participantes, al menos una vez al año y discutir la Hoja de Ruta de manera de que vayan quemándose etapas y hay ideas que son inspiradoras y que ayudan. Ahora está lo del cobre verde o la energía solar y renovable aplicada a la minería y todo ese tipo de cosas te van a facilitar a mantener el entusiasmo y el avance del Programa”. (Actor privado, PEN02)

Finalmente, considerando el alcance nacional de este tipo de Programas, mantener la vinculación y el contacto entre los actores es una tarea compleja debido a la dispersión geográfica de estos (cuando se vinculan fuera del área Metropolitana de Santiago). Es por ello que se utilizan medios digitales y otros no presenciales para mantener la comunicación, a pesar que entre los entrevistados se manifiesta que el contacto presencial termina siendo el más efectivo y productivo para generar vínculos entre actores.

“De partida, comunicamos mucho lo que hacemos a través de redes sociales, generamos actividades de difusión una o dos al año donde invitamos y convocamos, para los efectos del diseño y ejecución de proyectos mantenemos mesas de trabajo con todos los involucrados y además apoyamos una serie de actividades de difusión que estos mismos actores involucrados organizan, y nosotros participamos como auspiciadores o exponiendo el trabajo que hace el Programa”. (Ex gerente, PEN10)

B. Vinculación pública – pública

Con respecto a las formas en que se han vinculado los distintos actores integrantes de la gobernanza, podemos identificar que efectivamente hubo vinculación entre organismos del sector público. En general, esta vinculación fue entre organismos del Estado que tenían temáticas comunes o complementarias, por lo que la vinculación no resultó compleja. Sin embargo, la materialización de este vínculo no se expresó necesariamente a través de la ejecución de iniciativas o productos concretos; sino más bien a través de la colaboración puntual, donde los distintos actores públicos se alinearon tras los objetivos de los Programas Estratégicos Nacionales para obtener beneficios que tributan a alcanzar sus propios objetivos como institución.

“En relación al involucramiento de los actores, lo más interesante ha sido público con público, sobre todo con Corfo, que había funciones de operación, que nosotros no habíamos visualizado, y que Corfo durante el plan, el Programa, firmó un acuerdo con Actor público A, específico para estar alineados en ciertos proyectos y eso es súper importante, en el fondo potenciar el trabajo de Actor público A y Actor público B con Corfo”. (Actor público, PEN04)

En general, los entrevistados destacan el rol que cumple Corfo en la vinculación entre actores del sector público, pues permite generar vínculos intersectoriales entre organismos del Estado que, a pesar de tener temas de interés comunes, no son percibidos como actores públicos que desarrollen un trabajo colaborativo de manera previa al Programa.

C. Vinculación privada – privada

Respecto a la vinculación entre actores del sector privado, no es posible identificar con claridad una forma consistente en que se han vinculado estos actores a nivel nacional. Sin perjuicio de lo anterior, sí podemos identificar que la vinculación más sencilla y recurrente dentro del sector privado es entre empresas de mayor tamaño con empresas de menor tamaño.

“Creo que, en todos los ámbitos, pero el que más ha facilitado ha sido la conexión entre privados de gran tamaño con las empresas de menor tamaño, es decir, con proveedores”. (Gerente, PEN02)

“Una de las dificultades en el tema de la innovación es poder conectar las empresas que hacen innovación, que normalmente son empresas pequeñas, con los usuarios, que son normalmente las empresas grandes. Entonces, ese vínculo se facilita con este Programa, y hay que ser proactivo en mantener eso como uno de los objetivos del Programa”. (Actor Privado, PEN02)

Lo anterior lo interpretamos en la medida en que las grandes empresas que pertenecen a un mismo sector económico se perciben mutuamente como competidores en el mercado, por tanto, la materialización de un trabajo conjunto podría ser más compleja; situación que no es percibida con empresas de menor tamaño.

D. Vinculación pública – privada

Destaca también la vinculación entre actores privados y públicos de la gobernanza, la cual, en percepción de los actores entrevistados, ha funcionado bastante bien, integrándose y coordinándose ambos sectores, manteniendo un buen diálogo y trabajando de manera conjunta:

“Yo creo que, en general, todos nos vinculamos bastante bien. No veo estemos los públicos de un lado, los privados de otro. Siento que hay una coordinación bastante integrada de todos los actores”. (Actor público, PEN06)

Lo anterior funciona mejor en la medida en que todos los actores convocados dentro de la gobernanza tengan conocimiento de la realidad del sector, de la industria y de sus principales necesidades al día de hoy.

Desde la opinión de los actores clave, observamos que la forma principal en que se materializa la vinculación es a través del trabajo conjunto, expresado en proyectos e iniciativas concretas dentro de los Programas Estratégicos Nacionales, los cuales presentan beneficios tanto para el sector público como privado, tal como se evidencia en el siguiente extracto:

“generamos un proyecto donde logramos tener a la industria, los prestadores públicos y privados sentados en una mesa con el Actor público A para conseguir la trazabilidad financiera y clínica de los afiliados al Actor público A, y que corresponde al 80% de la población en Chile. Construimos un modelo de datos, nos pusimos de acuerdo en que queríamos inter-operar, avanzamos durante 8 meses en un trabajo en conjunto con 4 prestadores públicos y 6 prestadores privados y con el centro de estándares de información en salud (CENS), quienes participaron como un actor principal. Nosotros liderando como comité de salud digital estas mesas de trabajo colaborativas y logramos sacar un hito muy importante que fue el primer ejercicio público-privado de interoperabilidad con estándares en común y esa es la cuenta medica interoperable que la lanzamos el 25 de octubre”. (Gerente, PEN10)

E. Vinculación pública – privada – academia

Sobre la vinculación entre los actores de los ámbitos público y privado y la academia, es posible constatar que la vinculación ha sido efectiva en la mayoría de los casos. De hecho, existe una percepción positiva al respecto, pues los actores entrevistados identifican que estas vinculaciones han sido producto de los Programas, tal como se evidencia en el siguiente extracto:

“Creo que se ha fomentado el capital social y se han generado lazos que antes no existían entre Ministerios, Actor público A, sector privado, academia e incluso con el coordinador eléctrico, aunque es un mecanismo independiente. Hay bastante más articulación que lo que había hace un par de años atrás en cuanto a este tema, se ha facilitado esa vinculación”. (Actor público, PEN08)

En este sentido, la vinculación entre los distintos actores mencionados es promovida por el Programa, pues logra reunir actores que normalmente no se vinculan. Los entrevistados identifican como

obstaculizadores la extensión geográfica de los Programas Estratégicos Nacionales y a la percepción desde el sector privado de que las empresas que lo integran son competencia en el mercado. A pesar de lo anterior, el Programa es capaz de reunir actores de distintos territorios que no estaban vinculados con anterioridad.

En los Programas Estratégicos Nacionales, la figura de la academia aparece como un actor clave en la primera parte del diseño e implementación de la Hoja de Ruta, en gran medida debido a la *expertise* que entrega a cada Programa. Es así como podemos identificar, principalmente, dos formas en que se ha materializado la vinculación con la academia. En primer lugar, ésta se desarrolla con motivo de productos específicos como la realización de estudios o para la prestación de un servicio bajo el alero de un Programa Estratégico Nacional. Otro elemento a destacar acá es que la vinculación con la academia, según mencionan los actores, se realiza exclusivamente con Universidades e Institutos. Los siguientes extractos ilustran esta situación:

“También hemos tenido una buena vinculación gracias a este acercamiento con la academia, sobre todo con el Actor Académico A y con el Actor Privado B, también hemos hecho una buena conexión entre las empresas de diseño y la industria más tradicional, para prestar servicios”. (Gerente, PEN05)

“Lo otro que tiene que haber un facilitador y ahí rescato mucho el tema de los estudios que se tuvieron, principalmente de la Academia A con la facultad de Ingeniería Civil Industrial, acompañó el proceso y eso es un apoyo importante porque muchas de las actividades que se habían hecho, apoyó para retomar los diálogos que ya se habían hecho, se hizo un trabajo muy bien diseñado, y por tanto eso nutrió la participación de los actores”. (Actor público, PEN04)

Es importante destacar que los entrevistados asocian a la academia un rol de “apoyo” en los Programas Estratégicos Nacionales, es decir, desempeñan un rol secundario frente a los grandes protagonistas: el sector público y privado.

En segundo lugar, otra de las formas en las cuales se ha presentado la vinculación con la academia, es a través de la utilización de sus capacidades, en el sentido de utilizar los recursos humanos disponibles en estas instituciones o también de utilizar las capacidades que disponen para formar y capacitar profesionales en los ámbitos que demanda el Programa, como se observa a continuación:

“En cuanto a la relación del sector público – academia, diría que hemos intensificado esa relación, pero era una relación que ya existía naturalmente, todo el mundo se vincula con la academia ya que casi todos los profesionales vienen de ahí”. (Gerente, PEN05)

“He visto que ellos han tratado de apoyar el proceso formativo. Por ejemplo, el Actor Académico A está dando un apoyo para dar asesorías a emprendedores para que supieran como hacer un pitch y como conversar con un cliente, etc. y apoyando procesos de formación en emprendimiento. Va por el lado de modelos de capacitación y educación”. (Actor privado, PEN05)

En este punto, es interesante destacar el caso del Programa Estratégico Nacional de Servicios y Tecnologías de la Salud, donde la vinculación se materializó a través de cambios en la academia (actualización de la malla curricular) producto de la identificación de brechas de capital humano en

la actividad. En este sentido, podemos observar que se invierte la lógica más común, donde el rol de la academia es percibido como un “apoyo” a las labores del sector público y privado; mientras que, en el caso expuesto, podemos identificar un beneficio para la academia producto de su vinculación con otros actores del Programa, expresado en la actualización de la malla curricular de las carreras del área de la Salud:

“En torno al capital social uno de los principales logros es poder contar con un acuerdo de colaboración de la academia con actores públicos y privados para generar un cambio real en las mallas curriculares y poder avanzar. Como logro, visualizamos el que podemos estar ad portas de adjudicarnos 300 becas orientadas a la formación de capital humano técnico y ámbitos de interoperabilidad que hoy día en formación es escaso en Chile”. (Gerente, PEN10)

F. Fallas de coordinación

En el análisis de la vinculación entre los actores de la gobernanza, hemos identificado algunos casos de fallas de coordinación que se han enfrentado en la implementación de los mismos Programas, por los entrevistados. A continuación, analizamos la forma en que estas fallas se han presentado, abordando: i) fallas de coordinación entre actores privados; ii) fallas de coordinación entre actores públicos; iii) fallas de coordinación entre actores públicos y privados; iv) fallas de coordinación entre actores públicos, privados y la academia; y finalmente v) resolución de las fallas de coordinación.

FALLAS DE COORDINACIÓN PRIVADO-PRIVADA

Si bien hay actores que consideran que una dificultad de vinculación entre actores privados ha sido la baja percepción de beneficios individuales, esto no podemos considerarlo como una falla de coordinación, ya que la vinculación entre los actores sí ha existido, superando estas dificultades.

Donde sí han existido fallas de coordinación ha sido al momento de lograr acuerdos. A modo de ejemplo, destacamos el caso del Programa Estratégico Nacional de Economía Creativa, en donde lo complicado que ha sido lograr acuerdos en cuanto a solucionar los problemas logísticos de exportación de libros chilenos. En esta situación, las empresas editoriales están conscientes que es necesario generar acuerdos de cómo instalar una plataforma que facilite la promoción de los libros chilenos en el extranjero, sin embargo, en la práctica, no logran coordinar las acciones que impulsen esta iniciativa.

“Yo creo que efectivamente el motivo por el que no se han materializado algunas de estas cosas tiene que ver con fallas de coordinación y esas fallas de coordinación se dan, por poner un ejemplo, sobre todo a nivel gremial”. (Gerente, PEN05)

FALLAS DE COORDINACIÓN PÚBLICA-PÚBLICA

Otra falla de coordinación detectada, dice relación con la dificultad para dialogar entre los mismos organismos públicos relacionadas con la administración de los Programas. Se reconoce que existen fallas de coordinación entre los actores públicos, incluso cuando estos se ocupan de temáticas complementarias, principalmente debido a que cada actor público busca alcanzar sus propios objetivos, relegando a un segundo plano los objetivos de los Programas Estratégicos Nacionales.

“Las fallas de coordinación tienen que ver con lo institucional, que las entidades comprometidas del sector público metan en sus políticas esto, la relación de la misma Actor público A con las entidades del sector involucrado en la pesca y acuicultura y también

el Actor público B. Diría que hay una coordinación interna que es importante reforzar para que los objetivos y metas del Programa estén alineadas con las políticas de cada ente público. La Actor público A tiene que alinearse en los objetivos con otras entidades públicas”. (Actor privado, PEN04)

En gran medida, estas fallas de coordinación generan duplicidad en algunos esfuerzos. La burocracia del sector público implica que se deban realizar gestiones para cada organismo público, en vez de coordinar dichos requerimientos para agilizar las actividades.

“Por el lado público se repiten, lo cual tampoco resulta favorable porque se duplican las actividades a realizar por los profesionales de organismos públicos involucrados en el Programa”. (Gerente, PEN04)

En este contexto, se reconoce que las trabas burocráticas, en lo que respecta al traspaso de recursos, especialmente entre Corfo y el sector público, situación que amenaza el normal desempeño de los Programas. Es ilustrativa la experiencia del Programa Estratégico Nacional de Productividad y Construcción Sustentable, quienes estuvieron un lapso de tiempo sin financiamiento producto de la lentitud en la aprobación de su primer año de implementación, situación que se repitió para el segundo año.

FALLAS DE COORDINACIÓN PÚBLICA – PRIVADA – ACADEMIA

Las fallas de coordinación entre los actores del sector público, privado y la academia, están relacionadas con fallas en la comunicación entre los actores involucrados en los Programas Estratégicos Nacionales. Tal como hemos mencionado con anterioridad, la coordinación de un Programa con alcance nacional puede ser un gran desafío donde la comunicación juega un rol fundamental, tal como evidencia el siguiente extracto:

“Como conversar con los actores locales es una manera de superar fallas de coordinación, es importante que la Corfo aporte una mirada nueva sobre lo que tiene que hacer ahí para que se continúe desarrollando. Este Programa no se relaciona con tecnología industrial o tecnologías de información, es tecnología de conversación, tecnología que se utiliza para tener una conversación productiva con comunidades locales, identificando correctamente los actores, conversando adecuadamente, teniendo acuerdos que sean respetados en el tiempo y que surgen desde los espacios de cultivos y las comunidades, esto es un tema muy difícil”. (Gerente, PEN04)

En este sentido, las fallas de comunicación pueden fundamentarse en la dificultad de vincularse con todos los actores relevantes para el Programa (teniendo en cuenta la extensión geográfica de Chile y dispersión demográfica de los actores del Programa), aún más si consideramos la necesidad de algunos Programas Estratégicos Nacionales por vincularse con la Sociedad civil, como es el caso del PEN de Pesca y Acuicultura Sustentable, donde la comunicación con los ciudadanos es aún más compleja, tal como explicamos anteriormente.

RESOLUCIÓN DE LAS FALLAS DE COORDINACIÓN

A pesar de estos obstáculos, los entrevistados coinciden en que ha sido posible aunar esfuerzos y consolidar las visiones, para enfrentar estas fallas. En general, la forma que han utilizado los Programas Estratégicos Nacionales para resolver las fallas de comunicación es a través de un diálogo

constante entre las partes, especialmente a través de mesas de trabajo donde los actores públicos, privados y la academia puedan interactuar y consensuar sus visiones.

“Lo que hicimos fue poner una mesa de conversación donde invitamos a todos, les preguntamos cuáles eran los temas prioritarios para ellos y luego los invitamos trabajar esos temas en conjunto, entonces, una vez que estaba puesta la mesa fue súper fácil avanzar porque se dieron cuenta que tenían un montón de temas en común... entonces fue como una falla de coordinación inicial pero que hoy día está bastante más resuelta”.
(Ex gerente, PEN10)

Es así como podemos identificar que las fallas de coordinación suelen estar fundamentadas en fallas de comunicación, ya sea por no tener canales de comunicación disponibles para todos los actores que están involucrados en un Programa Estratégico Nacional, o bien, por falta de interés de los actores por informarse de las iniciativas, reglas y/o actividades desarrolladas bajo el alero de un Programa Estratégico Nacional.

4.2.4 Vínculos entre Programas Estratégicos Nacionales y otros Programas Estratégicos

Un tipo de vinculación relevante ha sido la observada entre distintos Programas, con el fin de generar sinergias que permitan ayudar al cumplimiento de los objetivos de cada uno. Para adentrarnos en este tipo de vinculación, diferenciamos entre: i) grado en que se ha desarrollado la vinculación; ii) tipos de vinculación y iii) beneficios obtenidos de la vinculación.

A. Desarrollo de la vinculación

En base a la percepción de los actores entrevistados pertenecientes a la gobernanza de los Programas Estratégicos Nacionales, observamos que la vinculación entre Programas se encuentra en diferentes estados de desarrollo, registrándose diversas colaboraciones con Programas de distinto alcance tanto geográfico como sectorial.

Las vinculaciones se han dado principalmente entre Programas Estratégicos de alcance nacional, así como entre Programas Estratégicos Nacionales y un Programa Estratégico Meso Regional o Regional.

El principal motivo para que se lleve a cabo la vinculación entre Programas es compartir recursos (principalmente, *know how*) o abordar necesidades en conjunto, cuando sus temáticas son complementarias. Esta complementariedad se da por el alcance geográfico o sectorial. Así, por ejemplo, en el caso de la complementariedad de Programas de un mismo sector por alcance geográfico, los Programas Estratégicos Nacionales le entregan mayor poder de convocatoria, respaldo y contactos estratégicos a los Programas Estratégicos Regionales; mientras que éstos facilitan una bajada operativa a los objetivos e iniciativas de los Programas Estratégicos Nacionales.

“El Programa Regional [Antofagasta Clúster Minero] ha hecho la bajada regional de nuestras iniciativas nacionales”. (Gerente, PEN02)

“Con Programas [Estratégicos] Regionales es más fluido, porque ellos son un sub-conjunto de la hoja de ruta del Programa [Estratégico] Nacional y son como la bajada de las iniciativas. Por ejemplo, tenemos iniciativas habilitantes en temas de regulaciones y

normas, y todos los pilotos se hacen con ellos y ellos participan en las mesas donde se diseñan los cambios de las regulaciones...por ejemplo, hay programas en lácteos, frutas y hortalizas...Y las iniciativas del Nacional son más transversales, entonces, las bajadas territoriales se hacen con los Programas Estratégicos [Regionales]”. (Gerente, PEN03)

Además, es posible notar que también se ha dado la vinculación entre Programas que sin ser del mismo sector productivo pueden generar sinergias aprovechando las capacidades complementarias de cada uno. Así ha ocurrido, por ejemplo, en el caso del Programa Estratégico Nacional de Industrias Inteligentes, que al ser considerado una plataforma habilitante, tiene incumbencia en otros Programas tales como Minería de Alta Ley y Alimentos Saludables, por la naturaleza de sus brechas y las iniciativas de sus Hojas de Ruta. Otro ejemplo es el caso del Programa Estratégico Nacional de Economía Creativa y el Programa Estratégico Regional de Alimentos con Valor Agregado. En este sentido, la vinculación está motivada por las sinergias producidas por los Programas que tienen algún grado de complementariedad, pues representa un beneficio para la consecución de objetivos comunes.

“Tenemos una relación de bastante colaboración y estrecha con el Programa de Minería Alta Ley, a tal punto que somos parte del Núcleo de Minería Verde de Alta Ley y estamos contribuyendo con información y ciertos recursos que nos permitan determinar cuál es el espacio que tiene la energía solar dentro de los requisitos energéticos de la minería, con ellos tenemos una relación que se va a sostener en el tiempo. Hemos tenido colaboraciones puntuales con el Programa de la Madera y con la gente del Comité de Industrias Inteligentes. Por ejemplo, el tema del BIM [Building Information Modeling] partió en el Comité Solar con nosotros a nivel de iniciativa, Carola Soto partió trabajando con nosotros y empezó a levantar las oportunidades que el BIM podía brindar de modo de disminuir los costos de diseño, construcción, operación y mantenimiento de las plantas solares a través del uso de BIM”. (Gerente, PEN08)

“Diría que, a nivel nacional, nos vinculamos con el Programa Madera [meso regional] por temas de diseño, hemos hechos algunas actividades juntos, y nos hemos vinculado con el Programa de Alimentos [nacional], también por diseño por el tema de empaquetamiento, desarrollo de packaging para la industria alimentaria”. (Gerente, PEN05)

B. Tipo de vinculación

Con respecto al tipo de vinculación que se ha identificado entre los Programas, esta ha sido principalmente de dos formas. La primera de ellas es el encuentro en actividades puntuales como, por ejemplo, reuniones, talleres o seminarios, en los cuales se ha podido discutir temáticas compartidas, así como lograr mayores niveles de entendimiento de aquellos aspectos que competen a ambos proyectos, o que son auxiliares de uno de los dos:

“La principal vinculación que hemos tenido es que se han hecho varias reuniones con los participantes de los Programas meso-regionales y regionales para entender dónde hay concordancia en las distintas temáticas. Por ejemplo, el tema de eficiencia energética es transversal, el tema de los parques nacionales, que estamos trabajando el modelo del municipio y todas esas temáticas, los Programas Estratégicos Regionales lo están incorporando a sus Programas. No es una integración perfecta, por distancia o tiempos de cada uno de los Programas, pero ha habido una intención de tener un relato

común e identificar dónde estamos trabajando cada uno y no duplicar el trabajo”. (Actor privado, PEN01)

“[Con el Programa Estratégico Meso Regional Industria de la Madera] Hemos organizado seminarios juntos, los invitamos a participar, hemos trabajado para entender cómo este material [madera] que está subvalorado, puede convivir con los otros, no como un reemplazante sino como un elemento adicional que otorgue mejoras en la sustentabilidad”. (Gerente, PEN06)

La segunda forma de vinculación entre Programas es a través de la preparación de actividades conjuntas para el desarrollo de iniciativas de la Hoja de Ruta, aprovechando así las capacidades disponibles en los diversos Programas Estratégicos, como es el caso del Programa Estratégico Nacional Minería de Alta Ley, con el Programa Estratégico Nacional de Industrias Inteligentes, o el Programa Estratégico Nacional de Economía Creativa con el Programa Estratégico Nacional de Alimentos Saludables.

“Con el Programa de Industrias Inteligentes, tenemos un proyecto en común de interoperabilidad en minería y con el Programa Solar estamos trabajando en el concepto de minería verde”. (Gerente, PEN02)

En los casos en que la complementariedad de los dos Programas ha sido muy alta, la vinculación se ha visto favorecida, incluso a través de instancias formales como los Comités Directivos, cuando un mismo actor forma parte de los directorios de ambos Programas. Este es el caso del Programa Estratégico Nacional de Producción y Construcción sustentable con el Programa Estratégico Meso Regional de Industria de la Madera, con iniciativas y productos que los incluyen a ambos, y también el caso del Programa Estratégico Nacional de Logística con el Programa Estratégico Meso Regional de Logística Zona Centro Sur.

C. Beneficios obtenidos

Dentro de los beneficios obtenidos por la vinculación entre Programas, desde la percepción de los actores entrevistados, podemos identificar tres grandes categorías. En primer lugar, el beneficio mayormente mencionado es el lograr sinergias con otros Programas para la consecución de sus objetivos, especialmente entre los Programas que se perciben como complementarios producto de su afinidad temática, que es el caso relevado del Programa Nacional de Economía Creativa, y el Programa Tecnologías y Servicios en Salud:

“Está directamente vinculado con el Programa [Nacional] de Industrias Inteligentes, de hecho, el Programa es parte del Comité de Transformación Digital, algunas de las iniciativas del Programa de Salud se presentaron como parte de la Hoja de Ruta del Programa de Industrias Inteligentes y hoy día todos esos Programas están en el Comité de Transformación Digital de la Corfo”. (Ex gerente, PEN10)

“En este minuto está el Comité de Transformación Digital, que está compuesto por varios Programas, entre ellos el Programa Salud + Desarrollo, Programa de Manufactura Avanzada y Programa [Estratégico] Regional de Ciudades Inteligentes. Somos varios Programas que conformamos el Programa [Comité] de Transformación Digital, entendiendo que lo que buscamos es contribuir al logro de la interoperabilidad y lograr una industria proveedora y eficiente en el uso de los recursos”. (Gerente, PEN10)

“Nos vinculamos con el Programa [Meso Regional] Maderas [Industria de la Madera] por temas de diseño, hemos hechos algunas actividades juntos, y nos hemos vinculado con el Programa [Nacional] de Alimentos [Saludables], también por diseño, por el tema de empaquetamiento, desarrollo de packaging para la industria alimentaria”. (Gerente, PEN05)

Así mismo, las sinergias se expresan como un beneficio que va en el sentido de lograr un mayor entendimiento de los productos realizables. Esto como consecuencia de aprovechar las capacidades de cada Programa, sobre todo en aquellos que comparten afinidad temática, como el Programa Estratégico Nacional de Construcción y el Programa Estratégico Meso Regional de Madera, tal como presentamos en el siguiente extracto:

“El Programa Estratégico Madera nos ha ayuda a entender cuáles eran los alcances de este tipo de construcción... Defendemos a la madera como atributo de sustentabilidad y porque ellos representan un segmento mucho más pequeño que los otros materiales más clásicos, ahí hay un desafío”. (Gerente, PEN06)

Por otro lado, un segundo beneficio de la vinculación entre Programas es la operatividad en ejecución de iniciativas y actividades, especialmente en aquellos casos en que los Programas vinculados pertenecen al mismo sector productivo. Este tipo de vínculo se observa entre un Programa Estratégico Nacional y un Programa de menor alcance, ya sea meso regional o regional, aprovechando así las capacidades instaladas por cada uno de los Programas en el territorio, rescatando los componentes locales, tal como ha sido el caso rescatado en los Programas Nacionales de Logística, Economía Creativa y Alimentos Saludables:

“Con el Programa Estratégico Meso Regional Logística Zona Centro Sur, somos partners absolutos, hemos trabajado en coordinación desde nuestros orígenes ... Tenemos iniciativas que coordinamos y complementamos, hay iniciativas nacionales que la bajada a nivel regional o con empresas específicas que la hacemos de acuerdo con el trabajo que realiza el meso regional, tenemos una relación muy cercana”. (Gerente, PEN07)

“A nivel regional, estamos muy vinculados con los Programas Estratégicos de Economía Creativa de Valdivia y de Valparaíso, así como otros Programas Regionales, que no son programas estratégicos, pero si son polos de desarrollo”. (Gerente, PEN05)

De esta manera, tal como se mencionaba con anterioridad, los beneficios percibidos por la vinculación entre Programas guardan relación con la operatividad a distinto nivel que tiene un Programa Estratégico Nacional respecto a otros de menor alcance. En este sentido, la vinculación entrega al Programa Estratégico Nacional la bajada de información a las bases y el contacto con la sociedad civil que tienen los Programas Estratégicos Regionales en sus territorios, al tiempo que los Programas de menor alcance (meso regional y regional) se benefician de la red de contactos, la seguridad y capacidad de gestión que poseen los Programas Estratégicos Nacionales.

Finalmente, un tercer beneficio de este tipo de vinculación es la posibilidad de conocer a distintos actores de Programas complementarios, fomentando el contacto cara a cara y favoreciendo el reconocimiento mutuo. En este sentido, el vínculo que puede crearse entre actores de distintos Programas representa un beneficio tanto para las propios Programas como para las instituciones y actores

involucrados, especialmente cuando el vínculo se materializa fuera del Programa, tal como evidenciamos con el siguiente extracto:

“Que toda esa gente se conozca, ha sido como clave en lograr que se dé esta asociatividad y que también la gente desarrolle vínculos que son autónomos o independientes del Programa, o apoyados por el Programa, pero ya no impulsados desde el Programa, eso también ha sido bastante clave”. (Gerente, PEN05)

4.2.5 Logros observados de los Programas Estratégicos

Un aspecto interesante de analizar de los Programas Estratégicos son los resultados obtenidos desde el trabajo realizado durante su diagnóstico, así como en el tiempo transcurrido de implementación, apoyando la colaboración entre los actores participantes, y siendo un aporte en el proceso de transformación productiva llevada a cabo por los Programas. Los resultados de los Programas Estratégicos Nacionales se pueden resumir en tres dimensiones: i) la reducción de brechas; ii) la generación de capital social y confianza; iii) facilitadores y obstaculizadores de la implementación.

A. Reducción de brechas

En esta dimensión examinamos cuatro elementos que nos permiten describir cuáles han sido las brechas que se han reducido en los Programas Estratégicos Nacionales, considerando: i) los tipos de brechas detectadas, ii) la importancia del consenso entre actores para reducir brechas, iii) los resultados visibles tras el inicio de la reducción de brechas y iv) la necesidad de contar con monitoreo para medir el avance de este proceso.

TIPOS DE BRECHAS DETECTADAS

Las brechas identificadas en sectores más dependientes del desarrollo tecnológico tienen la particularidad de transformarse a la velocidad del cambio tecnológico. Algunas de las brechas que se plantearon en la etapa de diagnóstico se tienen que actualizar y han surgido nuevas brechas relevantes. Dada esta situación, habría que actualizar las brechas en el corto plazo, pero aquello requeriría realizar un diagnóstico permanente, por lo que hay que introducir nuevas formas de actualizar los diagnósticos de las brechas que se han identificado.

“Esta es una industria muy movida...me imagino que si uno hiciera un diagnóstico cada año cambiarían las brechas porque es una industria emergente muy asociada al desarrollo de la tecnología...como la tecnología cambia las brechas cambian”. (Actor privado, PEN05)

“Las brechas son dinámicas, las que teníamos el 2015 se han mantenido y ahora tenemos nuevas brechas. (...) Una brecha que se ha mantenido constante es el capital humano, donde estamos tratando de actualizar las mallas curriculares de la gente que estudia carreras técnicas, porque el cambio tecnológico tan acelerado está dejando las carreras obsoletas. Una nueva brecha sería todo lo relacionado a la minería verde, huella de carbono, etc., ha sido nuevo para los temas de la minería”. (Gerente, PEN02)

Una de las brechas que se han resuelto en este período han sido las brechas de información, las cuales consisten en los problemas que tienen los actores para contar con información significativa de su sector productivo, que están muy asociadas al cambio tecnológico que está experimentando el país, en donde las iniciativas que se han presentado para reducir estas brechas se han apalancado

con recursos provenientes de ministerios sectoriales o de instrumentos focalizados. Estas iniciativas han entregado señales que evidencian que se está comenzando a cerrar estas brechas.

“En el lado de la música, yo creo que el tema de información se ha sofisticado muy rápidamente en este año (...) gracias a la inversión que nosotros hemos logrado hacer focalizando instrumentos de Corfo más un par de consultorías estratégicas con recursos del Programa. Chile está haciendo una inversión que me consta que ningún otro país está haciendo para que las empresas del sector de la música estén preparadas para un shock tecnológico que ya se nos vino encima, entonces eso yo creo que es muy positivo y le pega justo al medio de la Hoja de Ruta”. (Gerente, PEN05)

“Algunas de las brechas que ya se están empezando a cerrar son las brechas de información, en eso pusimos bastantes recursos y el Ministerio de Transporte ha trabajado bastante en el tema del Observatorio y ahí se empiezan a dar señas del cierre de brechas en términos de información”. (Gerente; PEN07)

Una de las primeras formas en las que se ha demostrado la resolución de las brechas de información ha sido a través del trabajo realizado en los diagnósticos en cada uno de los Programas Estratégicos Nacionales. Esta instancia ha permitido contar con información con la que no contaban previamente a nivel sectorial. Además, la forma en la cual se desarrollaron los diagnósticos permitió consolidar información en pos de resolver estas brechas, tal como se ejemplifica en los siguientes extractos de entrevistas:

“Ahora tenemos mucha más claridad de cuáles son los desafíos que tiene el desarrollo de la energía solar en Chile, cuáles son las brechas y cuáles no. Hacía falta sentarse, hacer los estudios, analizar y discutir esto y hay varios mitos que han quedado desbancados después de todo este trabajo”. (Actor público, PEN08)

“Puedo decir que, el diálogo y el asentar diagnósticos es una brecha que se disminuyó, porque si bien habíamos determinado diagnósticos, este dialogo que se produjo hizo acordar y consolidar diagnósticos que ya estaban presentados, lo que es bueno. Uno puede tener diagnósticos distintos. Por tanto, lo primero fue consolidar diagnósticos”. (Actor público, PER04)

Otra de las brechas que los Programas Estratégicos Nacionales están reduciendo se refieren al capital humano, generalmente realizando capacitaciones a los trabajadores y personas para que sean parte del cambio tecnológico. Sin embargo, como este proceso ocurre a una velocidad muy rápida, los esfuerzos en las iniciativas relacionadas con el capital humano no han sido tan profundas, pues se están abordando las brechas más inmediatas. Reducir las brechas más profundas en capital humano, como el cambio de enseñanza primaria y secundaria, introduciendo la programación como asignatura, que propone el Programa de Industrias Inteligentes, así como la actualización de las mallas curriculares para solventar brechas técnicas, que propone el Programa Minería de Alta Ley, es un proceso de el largo plazo.

“Una brecha que se ha mantenido constante es el capital humano, estamos tratando de actualizar las mallas curriculares de la gente que estudia carreras técnicas, porque el cambio tecnológico tan acelerado está dejando las carreras obsoletas”. (Gerente, PEN02)

“En capital humano creo que estamos al debe, porque en capital humano se han hecho cosas, pero no son tan profundas, se han hecho cosas en la brecha más inmediata, decir “No hay gente, faltan programadores”, mueve la aguja, pero aguja de corto plazo”.
(Gerente, PEN09)

Aun reconociendo que la resolución de este tipo de brecha es un proceso de largo plazo, algunos Programas Estratégicos Nacionales la han abordado a través de la implementación de capacitaciones, cursos, así como la implementación de diplomados, lo que permite formar capital humano en el corto y mediano plazo, en vinculación constante con instituciones de educación superior como Universidades e Institutos Profesionales. Estas han sido estrategias utilizadas, por ejemplo, en los Programas Estratégicos Nacionales de Industria Solar y en el de Tecnologías y Servicios de la Salud:

“Una brecha importante a consignar es la brecha de capital humano, ahí a ocurrido una sensibilización de parte de las entidades de educación, quienes están implementando una capacitación para cerrar esa brecha técnica y de ingeniería, se ha realizado avances y avances concretos”. (Actor Privado, PEN08)

“También tenemos indicadores a nivel de impacto en la formación, desde la creación del Programa el número de diplomados y cursos vinculados a tecnologías de información en salud han aumentado, y los que existían todos los Programas de informática médica han hecho revisión de sus mallas curriculares y las han ido adaptando a los lineamientos que han salido de este Programa”. (Ex Gerente, PEN10)

En los Programas Estratégicos Nacionales, muchos de los sectores productivos priorizados están presentes en todo Chile, por lo que reducir las brechas de infraestructura tiene que verse reflejado en iniciativas que abarquen todo el país, porque muchos de los elementos propios de los Programas se encuentran en todo el territorio nacional, salvo el caso del Programa de Minería de Alta Ley, que concentra sus actividades en la zona norte.

“Un primer diagnóstico de brechas es que Chile no cuenta con plantas de pilotaje para apoyar la innovación y el emprendimiento en alimentos. Se hizo un estudio que nos mas allá del 20% de los grupos de vinculación vinculados al desarrollo de productos tenía plantas pilotos y los que tenían eran antiguas y una de las iniciativas es el centro tecnológico de alimentos cuyo propósito final es generar una red de plantas de etiquetaje a lo largo de Chile, ya que los alimentos están en todo Chile, a diferencia de la minería”.
(Gerente, PEN03)

“Lo otro es que estamos tratando de incentivar pilotos a través de iniciativas regionales”.
(Actor público, PEN07)

CONSENSO PARA REDUCIR BRECHAS

Los Programas Estratégicos Nacionales han contribuido para que los actores trabajen conjuntamente en todas sus etapas. La detección y reducción de brechas es una de estas etapas donde se necesita del consenso para resolverlas, pues este paso es crítico para las siguientes etapas al permitir que se lleven a cabo las iniciativas en el tiempo previsto por la Hoja de Ruta.

“Creo que lo más importante es que las brechas se comparten y esta es una de las contribuciones del Programa. En el caso de telecomunicaciones, trabajamos con el Actor Público A y el Actor Público B para que estuvieran todos los actores de las empresas

de telecomunicaciones, y hay consenso. (...) El hecho que haya consenso en la brecha es crítico, por lo que ahora hay que resolver la brecha. (...) Pasa lo mismo con los temas relativos a las ciudades y la interoperabilidad minera. Ya empezamos a cerrar la brecha, pero estamos en el primer milímetro de la carrera". (Actor privado, PEN09)

Este consenso ha sido posible a través de la difusión que se ha realizado con los actores, para que confirmen el trabajo realizado en la etapa de diagnóstico, con el fin de retroalimentar la ejecución de las iniciativas de acuerdo a sus intereses

"En estos momentos estamos haciendo difusión que se visualicen [las iniciativas] para tener feedback. La última reunión la tuvimos con todos los gerentes de regulación de las compañías para que nos dijeran cuales eran sus preocupaciones de este modelo e incluimos que en el Fondo de Infraestructura se incluyera infraestructura de comunicaciones para poder optar a esos fondos y fue aceptado". (Gerente, PEN09)

RESULTADOS DE LA REDUCCIÓN DE BRECHAS

En general, los resultados de la reducción de brechas se verán materializados en el mediano y largo plazo. La mayoría de los Programas Estratégicos Nacionales han pasado su primer año de implementación, y en este tiempo se están generando los modelos de trabajo para afrontar las brechas detectadas, pero hay acuerdo en que las brechas no son abordables en el corto plazo.

"Mi impresión es que se ha buscado que el Programa tenga un alto impacto a corto plazo y eso es muy difícil de lograr, porque en definitiva estos Programas se terminaron de construir el 2016, entonces la implementación inicia el 2017, ¿Qué grandes resultados, logros e impactos se alcanzan en el mismo año? (...) Pero si se trabajan en los problemas reales que tiene el sector, por ejemplo, trabajar en cómo resolver el comercio ilegal de pesca, resolver la regulación pesquera, aumentar el consumo responsable de productos del mar, mejorar las condiciones de los pescadores artesanales; todos esos son temas en los que en un año no se alcanza a avanzar mucho". (Gerente, PER04)

"Creo que estamos recién ahora empezando a conmutar brechas, porque es muy temprano todavía. Por ejemplo, en los casos que he comentado de la interoperabilidad minera, recién está comenzando a trabajar el equipo. En el caso de las ciudades estamos en el piloto que es demostrativo y que todo el mundo piensa que es muy buena idea, pero estamos empezando. Una brecha importante que se ha cerrado es que todo el mundo está de acuerdo que esas son las brechas, lo que no era necesariamente el caso en el pasado". (Actor privado, PEN09)

Sin embargo, en algunos Programas, las iniciativas que se han levantado son valoradas como la forma en que se están comenzando a dar los primeros pasos en la reducción de brechas que se consideran estructurales, como las brechas tecnológicas o de infraestructura. Por ejemplo, en algunos Programas, los proyectos levantados han servido para visualizar las áreas que han priorizado dentro del sector, formar grupos de trabajo en ellas y apalancar recursos.

"Las iniciativas que hoy en día ya están tomando forma, en su mayoría están apuntadas a cerrar las brechas. El problema es que son brechas que tienen que ver con capital humano, brechas de tecnología, las cuales requieren una madurez estructural. (...) Lo que sí, es que se están dando pasos; por ejemplo, la adjudicación de la fibra austral que

logra hacer una carretera de Arica a Punta Arenas. Las acciones que ahora se tomen van a dar fruto en 5 o 10 años más”. (Actor público, PEN09)

“Diría que en la brecha de reconocimiento del sector diseño como parte de valor agregado para la economía hemos logrado avanzar bastante en la reducción de la brecha por medio del proyecto Puente Diseño – Empresa. Yo creo que, a nivel de avance de brechas, ya se estableció un buen germen de trabajo. (...) Para la atracción de inversiones, de inversión audiovisual, la creación del Fondo de Inversión Audiovisual ha sido super importante, y para lo que sirve eso y reduce la brecha es que hay dos o tres grandes producciones audiovisuales al año que se están haciendo ahora gracias a este fondo que no se hubieran hecho y eso implica una atracción de varios millones de dólares de recursos de inversión extranjera a la economía”. (Gerente, PEN05)

MONITOREO DE REDUCCIÓN DE BRECHAS

El proceso de reducción de brechas en los Programas necesita estar acompañado de un sistema de monitoreo para saber cómo ha sido llevado a cabo, es decir, generar indicadores para medir el avance del trabajo de los Programas Estratégicos Nacionales, ya que las expectativas iniciales que tenían los actores pueden que no se cumplan y es importante tener una forma de evaluar cuál ha sido el impacto en el cierre de brechas.

“Uno de los elementos que tenemos en carpeta es hacer un estudio del impacto a dos años implementada esta Política... sabemos que se han implementado determinadas medidas y sabemos que tenemos este avance del 81%, pero todavía nos falta generar indicadores puntuales de estas acciones, ese es un desafío”. (Actor público, PEN05)

B. Generación de capital social y de confianza

En esta dimensión examinamos los elementos que permite describir cómo ha sido el proceso de generar confianza y capital social en los actores por medio de los Programas Estratégicos Nacionales, considerando: i) la forma en que se ha generado confianza y ii) los factores que facilitan o debilitan el capital social.

PROCESO DE GENERACIÓN DE CONFIANZA

El proceso de generar confianza entre los actores participantes de los Programas Estratégicos Nacionales es una tarea difícil que, en su mayoría, debe ser asumida por el Comité Ejecutivo de cada Programa. A la luz de las opiniones analizadas de los integrantes de la gobernanza, podemos identificar que la principal forma de construir confianza es a través de la generación de espacios de encuentro físico entre los actores involucrados, tales como reuniones o seminarios.

“La verdad es que no tiene mucha ciencia, el proceso ha sido trabajo no más... invitarlos, llamarlos, explicarles, convocarlos a participar, considerar lo que tienen que aportar... en el fondo hacerlos sentir y que sean, efectivamente, parte del equipo y eso se hace con mucho café”. (Ex gerente, PEN10)

“Tiene que ver con espacios de conversación y de acuerdos. Esto se puede producir en el tiempo, pero deben estar distintos actores dependiendo de qué grupo se trate y hay que tener mucho dialogo”. (Gerente, PEN03)

En este sentido, a pesar que la convocatoria de estos Programas tiene alcance nacional, el contacto presencial y en primera persona sigue siendo identificado como una de las principales formas de generar confianza entre los actores involucrados en el Programa.

En algunos casos, como los Programas Estratégicos Nacionales de Economía Creativa y Minería de Alta Ley, los actores privados, públicos y del ámbito académico se conocían con anterioridad dada la experiencia del sector productivo en este tipo de iniciativas donde se busca trabajar de manera colaborativa. En estos casos, los entrevistados destacan que exista una instancia de coordinación donde puedan discutir los temas que motivan a los sectores y ven necesario que se amplíen estas instancias a más actores, más allá de los Consejos Directivos y Comités Ejecutivos.

“En la industria audiovisual y la música, en general, nuestras relaciones laborales son relaciones basadas en la confianza. Cuando alguien te compra un producto no es solo por la calidad sino por la confianza que tiene hacia ti. En esta industria es especial y más notorio. En ese sentido ha sido muy fácil poder comunicarnos, tenemos buena relación entre todos los agentes, nos conocemos y hemos hecho cosas entre nosotros. Individualmente tenemos comunicación y quizás ha faltado tener una comunicación comunitaria virtual, uno a uno nos comunicamos muy bien, pero como grupo no ha habido más instancias”. (Actor privado, PEN05)

“En general, hay dos componentes y las personas que está sentadas ahí no somos aparecidos, son gente que nos hemos encontrado en distintos frentes y tiendo a pensar que hay una valoración mutua de las capacidades, no necesariamente intelectuales o de competencia, sino que de capacidades de cumplir y llegar a acuerdos, nos conocemos de distintos ámbitos y se ha construido esa confianza desde ya y eso ha ayudado bastante y lo otro, es que como la construcción no fue impuesta sino que fue mutua, eso genera más compromiso y se suman compañeros de entusiasmo”. (Actor público, PEN04)

El proceso para generar capital social ha significado concentrar los esfuerzos en los primeros años de implementación de los Programas Estratégicos Nacionales, ya que requiere un trabajo permanente en mostrar las acciones realizadas, con sus aciertos y errores, y resolver las controversias en conjunto sin tomar protagonismos ni créditos personales, sino que destacando que lo logrado se ha dado por la colaboración de los actores. En este sentido, para generar confianza durante las primeras etapas de los Programas resulta necesario contar con instancias donde se difundan los avances que ha logrado el Programa para que los actores participantes no pierdan interés en seguir vinculados y participando de las iniciativas, tal como se evidencia en los extractos presentados a continuación:

“El capital social, es un concepto bien amplio, pero las posibilidades de colaboración entre actores ha sido un proceso lento, no es de un día para otro por tanto hay que ir paso a paso, se genera a través de acciones y actos de generosidad y no protagonismo de algunos en beneficio de otros. Esa ha sido la clave”. (Gerente, PEN03)

“Ha sido el 90% del trabajo, porque la generación de ese capital social no es una varita mágica, sino que es una construcción diaria, y se hace en base a ser super consistentes con los resultados prometidos, a ser super transparentes con los errores, los atrasos y con las cosas que no funcionan, a ser super receptivos y escuchar cuando hay críticas y tratar de resolverlas”. (Ex gerente, PEN10)

Además, podemos destacar que este es un proceso donde la transparencia en las gestiones y la comunicación con los actores participantes juega un rol protagónico. En este sentido, es relevante manejar las expectativas levantadas con la planificación e implementación de los Programas Estratégicos Nacionales. Hay que tener cuidado con proponerse expectativas muy altas y no cumplirlas, ya que esto debilita el capital social entre los actores. Un ejemplo de esto es lo sucedido en el Programa Estratégico Nacional de Industrias Inteligentes, donde los actores pensaron que, dado al escenario mundial actual, las industrias crecerían exponencialmente; sin embargo, observan que el desarrollo de los Programas ha sido más bien lento, por lo cual se ha tenido que comunicar cuál es el objetivo a lograr y cómo éste se ha ido cumpliendo de forma gradual y paulatina. Esto produce que los actores visualicen los avances y se potencie su trabajo en los Programas.

«He participado en comités de otros Programas, por ejemplo, manufactura avanzada, donde la gente dice "Oye, qué lindo todo esto, pero sabes que no vendas la pomada porque no se sabe qué va a pasar". Eso tiene que ver con lo concreto, cuando se queda en el discurso de que es súper importante las asociaciones público-privada y el capital humano, hay que tener la confianza, porque cuando te quedas en ese discurso la cuestión se empieza a desparramar, lo que nosotros hicimos fueron cosas concretas, porque cuando ven avances y ven que se van logrando cosas se potencia, eso es lo más fundamental». (Gerente, PEN09)

Finalmente, la participación y representación de los distintos actores en la gobernanza es un elemento que genera confianza, especialmente si, además, los actores ven sus demandas y opiniones en la Hoja de Ruta. Es decir, cuando, los actores han visto que han sido considerados en las conversaciones y cómo estas se han visto materializadas en la posibilidad de tomar decisiones y apoyar proyectos relevantes, los entrevistados han reconocido que esta situación ha ayudado a producir y reproducir confianza y capital social entre los actores.

“En el caso nuestro como trabajadores nos hemos sentido con voz y voto y derecho a participar en todo, no es que solo estemos haciendo número, estamos aportando lo que debemos aportar como trabajadores”. (Actor privado, PEN06)

“Respecto del capital social, la brecha venía porque ninguno de los actores del sector nunca se había sentado a conversar, por lo que la conversación se da en una mesa donde participan todos y por tanto esa brecha está super superada. La prueba más concreta de eso es este proyecto de Cuenta Médica Interoperable, donde todos los representantes de todos los sectores participaron e invirtieron recursos y tiempo y llevaron a cabo un proyecto que es histórico para la salud en Chile”. (Ex gerente, PEN10)

FACTORES QUE INFLUYEN EN LA GENERACIÓN DE CAPITAL SOCIAL

Un factor positivo en la generación de capital social en los Programas Estratégicos Nacionales es lograr que los actores tengan una **visión compartida** sobre el diagnóstico de las problemáticas que enfrentan los sectores productivos y proyecciones que ayuden a avanzar en los desafíos planteados en la Hoja de Ruta. Sin embargo, para lograr esto ha sido necesario romper la hegemonía de algunas instituciones que tenían una participación preponderante en las problemáticas de los sectores, y la competencia de las empresas.

“... Lo positivo es sentarlos a todos juntos y que hay una visión compartida en cuanto a las problemáticas y las maneras que tenemos como solucionarlas y esto que es difícil

de romper es que las empresas que son competencia aprendan a trabajar juntas, básicamente eso”. (Gerente, PEN06)

“Lo que más nos ha costado es el trabajo con el Ministerio de Salud, principalmente porque, hasta antes de la aparición de este Programa, el Ministerio era el único actor que definía, que realizaba todo lo vinculado a tecnología de información en salud. Lo que nosotros hicimos fue transformar esa lógica y construir todos los proyectos desde el capital social y al que más le ha costado subirse al carro es al Ministerio de Salud”. (Ex gerente, PEN10)

En ese mismo sentido, destaca la experiencia del Programa Estratégico Nacional de Pesca y Acuicultura Sustentable donde la generación de capital social tuvo que romper con la tradición de relaciones conflictivas entre la sociedad civil y los actores privados, acrecentado luego del conflicto social, económico y ambiental en Chiloé durante el año 2016 producto de la crisis de la industria salmoneera. En este sentido, se planteó el desafío de generar capital social en un contexto donde la sociedad civil y los actores privados se percibían como rivales, tal como evidenciamos en el siguiente extracto:

“Tú no puedes resolver el conflicto después que la acuicultura tiene veinte años en Chiloé, y en general ha generado, ya sea por omisión o acción, una desafección de toda la comunidad respecto a la actividad acuícola o de salmonicultura. No se puede esperar que con la creación de un Programa y una conversación se va a solucionar todo, porque además ha habido muchas conversaciones improductivas anteriormente, conversaciones que han servido para perjudicar y favorecer a ciertas personas. Esto no es trivial ni a corto plazo”. (Gerente, PEN04)

En Programas con alto contenido tecnológico, se ha buscado masificar las iniciativas e impactos en sectores especializados, que no queden en un pequeño grupo, si no que se posicionen los temas relevantes en los sectores y se difundan hacia los actores, como lo que ocurre en el Programa Estratégico Nacional de Salud + Desarrollo. En otros Programas, como el Programa Estratégico Nacional de Manufactura Avanzada, las primeras iniciativas que se han lanzado han tenido aceptación por parte de los actores mostrada en el apoyo que han manifestado.

“Espero que con la nueva directora logren posicionar el tema de la informática médica y de las tecnologías para salud y que sea parte de la agenda hacia más adelante, hay trabajo por hacer”. (Ex gerente, PEN10)

“Hoy día tenemos un capital social mucho más potente que el que teníamos originalmente y principalmente por las iniciativas que se están diseñando, eso ha sido un tema importante por-que hay una iniciativa que ha convocado muchos actores, la creación de un Instituto Tecnológico de Manufactura Avanzada, la cual ha tenido buena aceptación y la estamos recién diseñando, eso nos ha permitido tener un importante apoyo de distintos actores y eso ha sido muy positivo”. (Gerente, PEN11)

Otro elemento que ha facilitado la generación de capital social a nivel de Programas Estratégicos Nacionales ha sido el **rol de las autoridades de Corfo de nivel central**, apoyando la convocatoria que realizan los presidentes y gerentes, que ayudan a formar la red de colaboración. Muchos de los

actores que participan de estos llamados tienen antecedentes de colaboración con organismos públicos. La presencia de Corfo en los Programas Estratégicos Nacionales ha permitido que los actores se interesen en participar, debido a que es una entidad conocida para ellos.

“El capital social es estarse juntando, conversando. Eso se da harto con los privados, es mi opinión, muchos de los privados ven a Corfo como una fuente de financiamiento, entonces ese capital social se da fácilmente, porque ellos vienen, quieren saber qué estamos haciendo y se va pasando la voz y se reúnen, se hacen presentaciones...”
(Gerente, PEN09)

[La industria] ve que esta cosa de trabajar así en un mismo grupo con los públicos, lo hace más cercanos y que entienda los procedimientos, esto de gestionar lo de Corfo, de tener el tema de Corfo es sumamente relevante, lo que es muy bueno porque se gestiona algo. Esta instancia es la que tenía que pasar, y habrá que buscar ahora si será la instancia, donde queda esto establecido, yo creo que el Modelo está bien”. (Actor público, PEN04)

Finalmente, a pesar de que se estén realizando actividades y reuniones que dan cuenta cómo el capital social se ha estado formando, algunos actores consideran que este es un proceso en desarrollo.

“Yo creo que ha sido un poco lento. Hay hartos actores que se conocían y ya estaban en el medio, pero acá han visto una plataforma, un espacio de coordinación entre muchos que no estaban, y eso ha ido ayudando a que se fortalezca, pero no sé cómo son los indicadores para evaluar formalmente el capital social, pero siento que falta, porque yo no veo un grupo tan afiatado que vaya contra todo. Creo que falta un poco más de maduración, faltan más actividades conjuntas, quizás ha sido una relación muy formal hasta ahora, que se ha manifestado en consejos, comité y quizás falta un poco más de la parte social”. (Actor público, PEN07)

C. Facilitadores y obstaculizadores de la implementación

En el proceso de implementación de la Hoja de Ruta de los Programas, se han reconocido elementos que pueden influir de manera positiva o negativa sobre su desarrollo, los cuales pasamos a analizar a continuación.

FACILITADORES

Dentro de los facilitadores identificados, en primer lugar, destacamos lo que ha sido identificado por los actores participantes de la gobernanza como la **experiencia del sector productivo**. De esta forma, el conocimiento previo de actores producto del trabajo sectorial, ha sido un facilitador para el funcionamiento de la gobernanza de los Programas, en el sentido de otorgar una mayor fluidez en la comunicación entre actores de los sectores públicos y privados, principalmente. Esto se puede ejemplificar a través de los siguientes extractos de entrevistas:

“No he detectado dificultades grandes, ha habido un buen equilibrio en la participación. La participación de Actor Privado A ayuda porque tiene una gobernanza especial entre público-privado, y creo que ha funcionado bien el concepto”. (Actor privado, PEN02)

“Desde el punto de vista de identificar potencialidades entre el público – público y público – privado, nosotros estamos acostumbrados a tener muchas reuniones con ellos

y en este caso se potenció, como estuvo la interacción con todos los actores, en este caso se mantuvo la interacción con los privados”. (Actor público, PER04)

Por otro lado, el **financiamiento** es un recurso esencial para poner en marcha los Programas, y a juicio de los actores participantes de la gobernanza, también ha funcionado como un facilitador a la hora de llevar a cabo la Hoja de Ruta de los Programas Estratégicos Nacionales. Así, el financiamiento ha sido el elemento facilitador por excelencia, y es lo que convoca finalmente, a los distintos actores a trabajar en la Hoja de Ruta. Dentro de lo anterior, los actores destacan de manera transversal el rol de Corfo al hacer entrega de un financiamiento basal, y también el rol del Fondo de Inversión Estratégica, posibilitando el desarrollo de los Programas, tal como se observa en los siguientes extractos:

“Los principales facilitadores es la adquisición de recursos, la Corfo otorgó recursos a disposición del Programa para que realizáramos nuestras actividades. Gracias a estos recursos hay muchos factores que se han completado”. (Gerente, PER04)

“Desde el punto de vista de financiamiento, tuvimos una primera inyección de recursos a los proyectos que provino del Fondo de Inversión Estratégica que se canalizar a través de los instrumentos Corfo (...) y tuvimos la oportunidad de conseguir financiamiento del FIE por una cifra que no recuerdo bien, pero que debe ser cercana a los 10 mil millones de pesos en total”. (Gerente, PEN08)

Cuando a lo anterior también se suma la posibilidad de apalancar recursos provenientes de otras fuentes como, por ejemplo, actores privados o actores públicos distintos de Corfo, se potencia aún más el avance en el cumplimiento de la Hoja de Ruta, como se puede ejemplificar con el caso del Programa Estratégico Nacional de Alimentos Saludables:

“Tienen un financiamiento levantado desde Corfo, el Ministerio de Agricultura, el Fondo de Inversión Estratégica y de privados, en total de unos 100 millones de dólares, de los cuales casi el 40% es aporte privado. O sea que estamos adelantando los resultados”. (Gerente, PEN03)

A su vez, la **representatividad de la gobernanza** es percibida como un elemento que favorece el avance de las iniciativas y la generación de lazos de confianza entre los actores, en la medida en que la buena representación facilita las posibilidades de convocatoria, comunicación y conocimiento entre los actores participantes. A su vez, esto converge en una alta participación, compromiso y motivación que, en perspectiva, mejora las relaciones tanto internas – entre actores – como externas – con otros Programas – y, en consecuencia, también mejoran los resultados observados.

Además, uno de los elementos facilitados por una gobernanza representativa, es la vinculación entre actores públicos y privados, quienes al estar convocados a través de una estructura representativa, mejoran sus posibilidades de trabajo en conjunto y, además, la posibilidad de llegar a acuerdos, ya que otro de los aspectos facilitados por una gobernanza representativa, es el proceso de toma de decisiones dentro de los Programas, por un lado, y la incorporación de actores con conocimiento experto a través de los Comités Gestores, por otro. Lo anterior, se puede ejemplificar en los siguientes extractos de entrevista:

“La gobernanza ayuda en la toma de decisiones, los comités gestores implican la participación de actores más técnicos y poder establecer bases comunes”. (Actor privado, PEN01)

“Esta gobernanza ha permitido que no se pierdan los objetivos del Programa en beneficio de capturar esto para fines políticos, que se confunda el avance del Programa y lo que hace con los resultados de la gestión de las instituciones del ejecutivo que participan. Si eso sucediera, inevitablemente hace que el sector privado sea más reticente a participar. Este tipo de gobernanza ha funcionado bien en ese sentido y ha permitido que sea un esfuerzo público-privado”. (Actor privado, PEN02)

Por otro lado, y de manera particular a algunos Programas, se destacan **algunas instituciones o personas que son identificados como facilitadores**. Entre ellos se mencionan Universidades, la Cámara de la Construcción, algunos representantes de Corfo, personas vinculadas a Comisiones de Cultura y similares que, por lo general, logran vincular a los distintos ámbitos o en su defecto, han sido de gran ayuda para apalancar recursos desde fuentes distintas a Corfo. En el caso específico del Programa Estratégico Nacional de Economía Creativa, sobresale la labor de la consultora contratada durante la etapa de diagnóstico y diseño de la Hoja de Ruta, quien, en la etapa de implementación, ha aportado con el *know-how* en diseño, junto a sus lazos con el Programa Estratégico Regional Valparaíso Creativo, que ha ayudado a crear redes y expandir la visión del Programa Estratégico Nacional, hacia otros actores clave:

“... eso nos ha ayudado a tener una cercanía con la Hoja de Ruta y a los actores del Programa Estratégico Regional de Valparaíso”. (Gerente, PEN05)

OBSTACULIZADORES

También se identifican algunos factores operativos que han dificultado la implementación de los Programas. Un elemento transversal, es la percepción sobre la **insuficiencia de los recursos** para costear gastos operativos (por ejemplo, arriendo de salones para realizar seminarios) que, si bien no son determinantes para el funcionamiento de los Programas, significan gestiones adicionales que ralentizan el avance de las iniciativas. Vale la pena mencionar que el Plan Anual de Implementación provisiona recursos para estos aspectos, sin embargo, lo que se manifiesta es que éstos no alcanzan para cubrir el tipo de gasto señalado. Al respecto, se espera que, conforme se desarrolle la Hoja de Ruta, los privados vayan aumentando sus aportes, con la visión de que *“el aporte privado sea el significativo y el público solamente un respaldo”* (Gerente, PEN06).

Otro elemento obstaculizador, identificado en la opinión de actores de dos Programas Nacionales, es la **programación deficiente de las reuniones con los integrantes de la gobernanza**. En este sentido, existe la percepción de que las reuniones del Consejo Directivo no han sido coordinadas de la mejor manera para avanzar en las iniciativas como se debiera, quedando algunas de ellas rezagadas o postergadas de manera indefinida, por un lado, o siendo comunicadas con poco tiempo de anticipación, por otro. Junto con esto, la **duración de las reuniones** (alrededor de dos horas y media), tampoco es suficiente para llegar a consenso. Basta con que algunos de los actores no estén de acuerdo, para retrasar por completo un proyecto o invalidar el avance de otros.

“Para mantener el nivel de interés de los que participamos, creo que le hizo un flaco favor el no tener un calendario fijo durante el año para las reuniones, hubo citas que se

hicieron muy sobre el tiempo y no alcanzamos a participar todos los que queríamos participar” (Actor privado, PEN07)

También en el ámbito operativo se identificó una dificultad en el trabajo con el Agente Operador Intermediario (AOI). Estas dificultades tienen que ver, principalmente, con la excesiva burocracia que se le impone a la administración de recursos, al contar con un intermediario entre Corfo y los Programas que operan bajo esta modalidad. Como exponemos más adelante, esta dificultad es compartida por Programas Meso Regionales y Regionales.

“la Corfo busca un Agente Operador para obtener los recursos, que es un agente privado que rinde cuentas y es quien ejecuta las actividades. Esa figura podría ser un facilitador, pero en la práctica no ayuda, porque la Corfo solicita al operador cumplir con la rigidez y formalidad dentro del aparato público. Finalmente la gente replica lo que sería un actor público convencional, y por lo tanto, tienes a alguien que solicita, regula, pero dificulta; con quien tienes que lidiar para la realización de actividades y es muy difícil de sobrellevar”. (Gerente, PEN04)

Con lo anterior, otro de los obstaculizadores operativos de los Programas, dice relación con el **tiempo de ejecución** de los mismos, en el sentido que, de acuerdo a la percepción de los actores participantes de la gobernanza, se necesita comprender que es necesario más tiempo de trabajo destinado a la creación de la Hoja de Ruta, en el sentido de tener mejores diagnósticos, y así, propiciar la obtención de resultados en un menor periodo de tiempo:

“[Este Programa] necesitaba más tiempo en su fase de creación, diagnóstico y Hoja de Ruta, y ese mayor tiempo inicial habría permitido lograr resultados importantes en un tiempo más corto después, en gestión del tiempo”. (Actor público, PEN11)

Lo anterior es importante en la medida en que los tiempos de implementación y desarrollo de la Hoja de Ruta, son diferentes a los tiempos políticos para la obtención de resultados, los que tienden a ser más cortos que los requeridos para el desarrollo de un Programa de largo plazo, presentando así una dificultad al momento de hacer la evaluación de los mismos en el corto plazo. Esta discrepancia se puede ejemplificar con el caso del Programa Estratégico Nacional Tecnologías y Servicios de Salud, como se observa en el siguiente extracto de entrevista:

“Creo que la principal dificultad es ese parche entre los tiempos políticos y los tiempos técnicos. Los tiempos políticos, en el sentido de mostrar resultados de cualquiera que sea la institución, son bastantes más cortos que los tiempos que se demora en establecer cambios en el caso de sistemas de información, que son cambios complejos y requieren mucha prueba y error, y mucho desarrollo, y no necesariamente eso ocurre en los tiempos que uno tiene para mostrar resultados en un Programa estratégico como este. Diría que la mayor dificultad es esta discrepancia permanente que tenemos y que no solamente es en este ámbito”. (Actor público, PEN10)

Por último, los actores participantes de la gobernanza también identifican obstaculizadores políticos como elementos que pueden ser una piedra de tope en el cumplimiento de la Hoja de Ruta, especialmente considerando que su tiempo de implementación, y consecución de resultados es de largo plazo, cercano a una década. De esta forma, se identifica en el **cambio de gobierno** un factor obstaculizador durante la implementación, en el sentido de traer incertidumbre sobre la continuidad de

los Programas y sus iniciativas, ya que, producto del cambio de administración se sospecha la posible eliminación de los Programas Estratégicos, tal como ocurrió en el pasado con la Política Nacional de Clústeres:

“Ahora con el cambio de Gobierno queda la duda de qué va a pasar con el Programa más adelante y suponemos que debería seguir, ese hecho hace que muchos actores se queden a la expectativa esperando que va a pasar y tomando palco”. (Actor privado, PEN02)

“Creo que el principal problema que tiene esto es la continuidad de un gobierno a otro, porque estos son Programas de largo plazo y que, si no tiene continuidad en el otro gobierno, aunque lo que se hizo vale la pena, pero estas son miradas a 10 años o 20 años, y puede llegar el nuevo gobierno y eliminar el Programa (...) la primera vez, todos los Programas de Clúster se eliminaron, ese el principal desafío que hay, si no hay continuidad mejor no hacer esto”. (Actor privado, PER04)

“Ojalá siga el Programa. Tenemos miedo que esto muera. Yo participé en el consejo público-privado de los clústeres, y me acuerdo de una reunión en Corfo donde nos dijeron que los Clúster se terminaron. Si ahora nos van a llamar a reunión para decirnos que se terminó el Programa, estamos peor que antes”. (Actor privado, PEN11)

Junto con la incertidumbre por la continuidad de los proyectos, otra de las dificultades que se pronostican por el cambio de gobierno, es la reestructuración de la gobernanza, en la medida en que los puestos dentro del Consejo Directivo, así como el Comité Ejecutivo, son por cargo, no a nivel personal. Esto repercute en el hecho que, en caso de existir cargos públicos componiendo la gobernanza, se tendrá que convocar a nuevos actores para formar parte de la misma. Sin embargo, a pesar de ser visto como una dificultad, también se presenta como una oportunidad, ya que, de continuar los Programas Estratégicos, brinda la posibilidad de instalar temas de trabajo con la nueva administración:

“Hay un gran esfuerzo por tenernos conversando sobre cómo se desarrolla el sector a futuro, y sería un desastre que el Programa terminara ahora, y después en otro Gobierno se vuelva a convocar a los actores”. (Gerente, PER04)

“Es cierto que viene un cambio de administración y por lo tanto la composición de nuestro Consejo Directivo va a cambiar porque los cargos que tenemos ahí son no de personas sino de cargos, pero eso al mismo tiempo nos da una buena oportunidad para instalar los temas con la nueva administración”. (Ex gerente, PEN10)

4.2.6 Lecciones aprendidas de los Programas Estratégicos Nacionales

En esta sección presentamos las principales lecciones aprendidas por los actores que componen las gobernanzas de los Programas Estratégicos Nacionales, las cuales entendemos como los aprendizajes en el proceso de implementación de los Programas, en general, en relación a la vinculación entre actores y la ejecución de sus iniciativas. Estas lecciones surgen del proceso reflexivo de observación de la práctica misma, que han sido identificadas por los propios actores entrevistados, tanto gerentes como actores provenientes del sector público y privado.

En términos generales, rescatamos la percepción de que estos Programas representan una plataforma única de diálogo y trabajo colectivo que es necesario seguir potenciando. Se destaca la manera representativa en la que se han abordado las diferentes brechas y temas de interés. El esfuerzo de sentar a la mesa a los actores de diferentes ámbitos ha reflejado el espíritu de la Política de Selectividad Estratégica: aunar visiones en un trabajo consensuado. Esto también ha desencadenado otras externalidades positivas como nuevos proyectos, diversificación del presupuesto, consolidación de equipos de trabajo inter-sectoriales, etc. También, se menciona que los aprendizajes obtenidos en esta etapa son importantes para ir puliendo la Hoja de Ruta, con el fin de disminuir el máximo posible el impacto de los factores que obstaculizan la implementación de los Programas. En el mismo contexto, se reconoce que algunos cronogramas han sido muy ambiciosos, lo que hace aún más difícil la coordinación de los actores y la ejecución de las iniciativas, junto con un presupuesto que no da para cubrir todos los gastos:

“Si ya es complejo sin equipo articular cuatro sub-sectores frente a una multiplicidad de interlocutores, imagínate con uno más y seguir sin recursos humanos. Entonces, lo que se aprendió es que no se puede hacer más con los recursos que hay, que conviene priorizar”. (Gerente, PEN05)

Otro aprendizaje importante es optimizar el trabajo, convocando a actores gremiales o instituciones de gran envergadura, como Universidades, por ejemplo, que sean representativas, lo que implica relacionarse de manera directa con los diferentes ámbitos; y a su vez, desarrollar proyectos a nivel macro, como bienes públicos o bienes club, en vez de iniciativas individuales. De la mano con esto, se menciona que es importante aprender a transferir parte de la gestión de las iniciativas a los actores involucrados, para agilizar la implementación de la Hoja de Ruta.

Por el lado del financiamiento, los aprendizajes por parte de los actores van en el sentido de focalizar de mejor forma los recursos entregados. Si bien se reconoce que para el nivel de desafíos propuestos, y para solucionar las diversas brechas identificadas en cada uno de los Programas, o para posicionar las actividades económicas asociadas a nivel mundial, era necesaria una mayor cantidad de recursos, con el apoyo ya entregado por Corfo (así como por otros actores privados que hayan podido apalancar recursos) se reconoce la necesidad de tener una menor dispersión en los proyectos e iniciativas, y más bien focalizar de manera estratégica para obtener mejores resultados a futuro:

“Estos Programas requieren plata que creo que es totalmente insuficiente para el desafío y la visión que hemos planteado. Queremos transformar la matriz productiva del país y queremos transformarnos en líderes mundiales, pero si sumamos todos los recursos que hay involucrados, te das cuenta que no es nada ... Lo que sí creo es que diluimos nuestra energía, recursos, plata, tiempo en 34 iniciativas, pudiendo haber tenido un foco más marcado en un conjunto más acotado”. (Gerente, PEN08)

En relación al modelo de gobernanza llevado a cabo, las lecciones aprendidas por los actores participantes de la gobernanza de los Programas Estratégicos Nacionales, van en el sentido de mejorar la periodicidad en la cual esta estructura se reunía y trabajaba en común, así como la regularización del funcionamiento y las metodologías de trabajo, en donde, ambos elementos se encuentran de la mano, ya que aumentar la periodicidad de reuniones, junto con una calendarización y metodologías de trabajo establecidas, fomentaba la obtención de resultados en estas instancias:

“Si nos juntamos una vez cada dos meses, por ejemplo, muchas veces se olvidan los temas, mientras que, si nos reunimos todos los meses, con un poco más de frecuencia, va a ver una mejor permanencia en la mente de todos de cuáles son los temas importantes y dar mayor continuidad a llevar a efecto las responsabilidades del directorio ... Reuniones más frecuentes, con una agenda bien definida para no excederse en los tiempos”. (Actor Privado, PEN08)

“Creo que hay que perfeccionar el modelo de gobernanza en término de forma de funcionamiento, metodologías de trabajo, ámbitos de decisión y de qué manera toman decisiones en los ámbitos que les corresponden”. (Actor público, PEN03)

Finalmente, otro de los aspectos relevados como lecciones aprendidas a través de la experiencia de trabajo en los Programas Estratégicos Nacionales, es que, en la medida en que desde un comienzo se establece una visión compartida de largo plazo, permite una mejor movilización de recursos por parte de los Programas. Es relevante realizar esto desde el inicio para que los integrantes de la gobernanza de los Programas logren internalizarla, así como motivarse por esta, tal como se observa en los siguientes extractos de entrevistas, a modo de ejemplo:

“Las lecciones aprendidas tienen que ver con la fase inicial de generar una visión compartida, eso fue clave, una visión que movilizara. Como tenemos una visión a 10 años, muestras claramente que el trabajo conjunto nos va a llevar a metas como país, y poner metas desafiantes con una visión que la comparta el sector, a todos les hace mucho sentido. Cifras concretas, diagnósticos, tiene que ver con movilizar desde una meta común”. (Gerente, PEN03)

“Las lecciones aprendidas son las clásicas de estos procesos, que hay que tener liderazgo claro y participativo, tener un objetivo claro y una visión compartida, que esa visión compartida hay que hacerla carne en algo concreto para que las personas se vayan motivando en lo que va pasando, y que la conducción del cambio y de la interacción entre los participantes sea clara, no es nada muy distinto de lo que uno ve en cualquier descripción de un proceso de cambio”. (Actor público, PEN10)

4.2.7 Oportunidades de mejora y desafíos futuros de los Programas Estratégicos Nacionales

En esta sección destacamos las principales oportunidades de mejora y los desafíos futuros de los Programas Estratégicos Nacionales, en el entendido de que las oportunidades de mejora se asocian principalmente, a la operatoria de los Programas, y que los desafíos futuros dicen relación con preocupaciones de mayor alcance hacia el futuro, por parte de los actores entrevistados.

En cuanto a las oportunidades de mejora referidas a la operatoria de los Programas, se releva la necesidad de reducir el nivel de burocracia, particularmente en lo que afecta a los tiempos de tramitación de las aprobaciones de los Programas y el traspaso de recursos, intentando que éstos se ajusten al ritmo de la industria, tal como ha sido evidenciado en la siguiente afirmación,

“el financiamiento tiene que ser entregado más rápido, por lo que se debe mejorar el dinamismo de la entrega de los recursos públicos”. (Gerente, PEN02)

Además, en el plano de la vinculación entre actores, en base a la opinión de los distintos actores participantes de la gobernanza de los Programas Estratégicos Nacionales, otro aspecto en donde hay espacios para la mejora es en la comunicación con los organismos públicos, en el entendido que existen fallas de comunicación que obstaculizan el desarrollo de los Programas. De esta forma, se presenta como una oportunidad, en la medida en que la propia gobernanza de los Programas debe encontrar mecanismos que permitan la fluidez de la comunicación, así como la fluidez de la participación, generando una estructura de participación que, en el tiempo, facilite estos aspectos:

“Quizás una mejor idea sea tener programadas las reuniones con fechas fijas durante el año, para poder bloquear las agendas nuestras. Como un calendario anual, lo que sería una propuesta de mejora interesante y enviar la información con tiempo, de manera de llegar preparados, que siempre lo hacen, lo mandaban, pero como eran muy encima, o a veces uno no se podía preparar”. (Actor público, PEN04).

Por otro lado, desde la opinión de los actores, se identifica una oportunidad de mejora vinculada a la necesidad de construir una institucionalidad para los Programas Estratégicos, con el fin de dar un sostén político, así como asegurar el apalancamiento de recursos desde distintos sectores. En este sentido, institucionalizar el Programa a nivel político y administrativo generaría mayor autonomía sobre cambios en el escenario político y económico, tal como sucede en los Programas Estratégicos que fueron incorporados en el Comité de Transformación Digital, pues este Comité le entregó un marco institucional al trabajo a estos proyectos. Las ideas planteadas se pueden ejemplificar en los siguientes extractos de entrevistas:

“La institucionalidad tiene una tremenda oportunidad de mejora. Que sea una institucionalidad y que el Programa tenga integrantes que se adhieran a algún mecanismo, que el Programa esté alojado en alguna parte y tenga un presupuesto asegurado y no esa cosa anual, como un instrumento de un proyecto cualquiera, ya que actualmente es como un proyecto más de la Corfo”. (Gerente, PEN03)

“El cambio de la institucionalidad que nos dio el pasar de ser un Programa Estratégico a ser parte de un comité, el Comité de Transformación Digital, es una oportunidad. Esa es una oportunidad para los tres Programas Estratégicos que estábamos trabajando con la misma dirección, pero con fuerzas disminuidas, porque cuando trabajas solo como Programa y tienes un compañero al lado de nosotros, como el Plan BIM, que trabaja en la misma dirección tuya (...) genera un ecosistema que permita el avance y dar el salto que esperamos en el ámbito de tecnología y economía y unir esas fuerzas”. (Gerente, PEN10)

En relación a los desafíos futuros identificados desde la opinión de los actores, uno de estos se encuentra relacionado con el alcance de las acciones de algunos de los Programas Estratégicos Nacionales, los que han centralizado sus gestiones en la Región Metropolitana. Esta situación ha sido identificada por Corfo y otros organismos como un desafío adicional que tienen que solucionar los Programas. En el caso del Programa Estratégico Nacional de Economía Creativa se están implementando comisiones locales para que colaboren en los temas que preocupan a la industria creativa nacional y de esta manera descentralizar el Programa.

“El trabajo lo tenemos muy centralizado en la industria de la Región Metropolitana, compartimos el desafío con Corfo y las otras instituciones de poder descentralizar ese trabajo. Estamos en una etapa preliminar y estamos lejos de satisfacer esa necesidad, pero siento que estamos dando pasos para ellos. (...) En el caso de las regiones, estamos focalizándonos en el tema de la industria, porque tenemos en paralelo un Plan Nacional de la Lectura y hay mesas que van viendo el tema de lectura, las de las políticas van viendo el trabajo de industria y esas mesas se conformaron durante 2017 y las lideran representantes de la sociedad civil con apoyo de representantes del Consejo de la Cultura del equipo de fomento que es la misma estructura que tenemos acá”. (Actor público, PEN05)

Además, con miras al futuro, y a las necesidades dentro de la implementación de los Programas, otro de los desafíos identificados en base a la opinión de los propios actores participantes de la gobernanza, es la necesidad de concretar actividades de la Hoja de Ruta. Esto a fin de obtener resultados que respalden la continuidad de los Programas, en la medida en que logran ser visibilizados y perduran en el tiempo, fomentando así la generación de confianza entre los actores involucrados en las iniciativas. En otros casos, en la medida en que son Programas en que las iniciativas se encuentran planificadas, se plantea que el desafío es comenzar con su trabajo con metas claras y lograr su cumplimiento:

“Creo que este tipo de Programas tiene que tener etapas con principios y final, no puede ser una cosa eterna donde no tenga ciertos momentos donde analizas lo hecho y te planteas el cambio siguiente. Creo que eso es importante”. (Actor privado, PEN02)

“Está pensando el observatorio, está pensado el dialogo con unos y otros en dos regiones, entonces lo que no podría pasar, y en eso hay que ser muy cuidadoso, es que esto se quede y se olvide, hay acuerdos que se tomaron en este Programa, y ya que nos están dando la confianza, creo que sería muy malo que lo que identifico y que ahora tiene que pasar a la etapa de implementación, sería muy malo para la confianza del mismo grupo”. (Actor público, PEN04)

“Estamos focalizados en poder empezar a desarrollar nuestras iniciativas de la Hoja de Ruta, que son estos planes de renovación. Partimos construyendo el manual; vamos a trabajar con empresas y a hacerles un plan de renovación. Entonces nuestro foco exclusivo es echar a andar las iniciativas que tenemos”. (Gerente, PEN11)

Finalmente, la planificación a largo plazo de estos Programas presenta el desafío futuro de asegurar la continuidad de los mismos, lo cual ha sido identificado transversalmente por los actores entrevistados. Entre estos hay unanimidad en cuanto a la incertidumbre que plantea el cambio de Gobierno en la continuidad de los Programas. En este contexto, el principal desafío es mantenerse como Programa, demostrar los avances y la importancia que tiene cada uno para el desarrollo del país, independiente del cambio de jefatura presidencial:

“Es darle continuidad con el cambio de Gobierno, mantener la gobernanza activa y que logremos tener el financiamiento que permita mantener esto vivo en los próximos años”. (Actor privado, PEN01)

“El desafío es qué va a pasar con el Programa una vez que cambie el Gobierno, si van a cambiar los énfasis y si se va a modificar o actualizar, naturalmente se puede actualizar y los énfasis pueden cambiar, pero lo importante es que exista un consenso de que es necesario para aprovechar esta oportunidad que tenemos en cuanto al desarrollo solar. Creo que la Hoja de Ruta hay que pensarla, revisarla, actualizarla, pero para eso hace falta ir ejecutando lo que ya se ha iniciado para no dejarlo a la mitad”. (Actor público, PEN08)

De hecho, frente a esta preocupación y desafío por la continuidad de los Programas, uno de estos, con anterioridad a las elecciones presidenciales de fines del año 2017 en el país, comenzaron a realizar actividades de sociabilización de información con los equipos programáticos de los candidatos presidenciales, a fin de sensibilizar con respecto a las temáticas en desarrollo y la superación de brechas. Vale la pena mencionar que esto tuvo un efecto positivo, considerando también la importancia del Programa en cuestión: Programa Estratégico Nacional Minería de Alta Ley:

“Hicimos un taller, que determinara cuál era la estrategia que debería tener el Programa para durar en el tiempo y una de las tres acciones era hablar con los equipos programáticos de los gobiernos que están postulando, al menos estamos en las propuestas de los candidatos finalistas”. (Gerente, PEN02)

“Producto del trabajo que hemos hecho en Actor Privado A, el trabajo que ha hecho Alta Ley, el trabajo del Actor Privado B, y todos, hemos estado divulgando el tema de la minería; y si hay una virtud de la baja del precio, es que los formadores de opinión y los políticos se dieron cuenta en carne propia de la importancia de la minería, de mantener la competitividad y buenos costos, y todos están de acuerdo”. (Actor privado, PEN02).

4.3 Programas Estratégicos Meso Regionales

En esta sección mostramos los resultados del análisis descriptivo de los Programas Estratégicos Meso Regionales. En primer lugar, presentamos algunas características generales de los Programas Estratégicos Meso Regionales, tales como el tiempo que llevan en implementación y la participación en la gobernanza y en el presupuesto de implementación de los actores convocados. Luego, mostramos los resultados del análisis descriptivo de acuerdo a la experiencia tras la implementación de los Programas en términos de i) la gobernanza de los Programas, ii) los vínculos observados entre actores de la gobernanza de los Programas, iii) los vínculos observados entre actores de distintos Programas, iv) los resultados que han sido observados, v) las lecciones aprendidas en este proceso y vi) los desafíos detectados a abordar.

4.3.1 Características generales de los Programas Estratégicos Meso Regionales

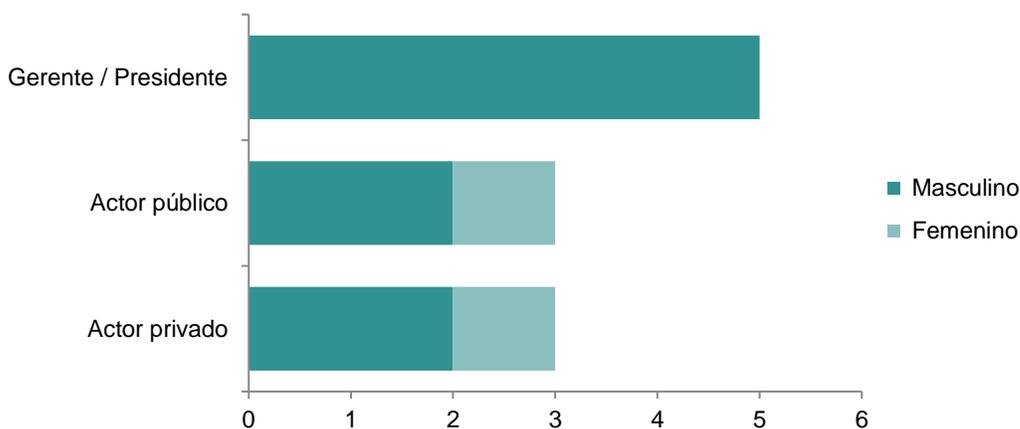
Los Programas Estratégicos Meso Regionales tienen un alcance geográfico de más de una región en actividades económicas o ejes habilitantes considerados estratégicos para el país. Pueden haber surgido desde el nivel central de Corfo o desde las regiones involucradas como respuesta a las vocaciones de algún sector económico compartido por regiones vecinas, o por una necesidad política de mostrar un énfasis en el desarrollo local, organizados de acuerdo a sus propias necesidades

territoriales. Estos Programas se definen en conjunto entre las regiones y el nivel central, y son supervisados por la región líder que definan los actores involucrados. Actualmente, se encuentran vigentes 5 Programas Estratégicos de alcance meso regional, distribuidos en los sectores de turismo, pesca y acuicultura, construcción y logística.

De los 121 actores que componen las gobernanzas de los Programas Estratégicos Meso Regionales, el 47% de los actores forman parte del sector privado, seguidos por un 39% de actores provenientes del sector público, un 12% de actores que vienen de la academia y sólo un 2% de actores pertenece a la sociedad civil. La mayoría de los Programas Estratégicos Meso Regionales se encuentran en su segundo año de implementación, estando el Programa de Enoturismo Sustentable en sus primeros meses de implementación, tras pasar la evaluación del CPIE. Respecto al financiamiento, un 50% de los recursos proviene del sector público, un 38% es aportado por el sector privado, mientras que el aporte basal constituye un 12%. Esto significa que el aporte público es 2,8 veces el aporte basal y el apalancamiento privado es de 1,8 veces el aporte basal de los Programas Estratégicos Meso Regionales.

Originalmente eran 6 Programas Estratégicos Meso Regionales, pero el Programa Estratégico Meso Regional de Turismo del Desierto de Atacama en la ruta del Qhapaq Ñam no avanzó hacia la etapa de implementación, dando origen parte de su Hoja de Ruta, a un Programa Territorial Integrado. Los 5 Programas Estratégicos Meso Regionales que existen actualmente se distribuyen entre las regiones de Valparaíso y Aysén.

Para llevar a cabo el análisis que presentamos a continuación, realizamos un total de 11 entrevistas semiestructuradas, con gerentes y/o presidentes de los 5 Programas Estratégicos Meso Regionales actualmente vigentes, y 6 entrevistas a actores públicos y privados de una selección de 3 Programas de esta categoría¹⁷. La distribución de entrevistados según ámbito de origen y sexo se presenta en la Figura 4.2. En ella observamos que la participación femenina es cercana al 20% del total de entrevistados.



¹⁷ Ver detalles de la selección de Programas Estratégicos Regionales en Anexo A.

Figura 4.2. Distribución de entrevistados pertenecientes a los Programas Estratégicos Meso Regionales, por ámbito y sexo. Elaboración propia

4.3.2 Gobernanza de los Programas Estratégicos Meso Regionales

En esta sección analizamos y sistematizamos los aspectos relevantes respecto a la gobernanza de los Programas Estratégicos Meso Regionales, considerando la información recolectada de las 11 entrevistas realizadas a actores públicos, privados y gerentes o presidentes de los Programas Estratégicos Meso Regionales seleccionados. De esta forma, a continuación, presentamos i) la participación de los distintos actores que componen la gobernanza y ii) el funcionamiento de la gobernanza.

A. Participación de los actores

En esta dimensión examinamos dos elementos que nos permiten describir cómo ha sido el involucramiento de los actores de la gobernanza en el Programa, considerando: i) las estrategias de convocatoria utilizadas, y ii) los niveles de participación observados.

ESTRATEGIAS DE CONVOCATORIA Y COMPOSICIÓN DE LAS GOBERNANZAS

Las estrategias de convocatoria de los Programas Estratégicos Meso Regionales se orientaron, inicialmente, a la invitación a actores relevantes para el sector productivo de interés, identificados luego de la elaboración del mapa de actores realizado en la etapa de diagnóstico, ampliando así las gobernanzas de los Programas, que en principio eran reducidas.

Estos actores fueron convocados por su posicionamiento en el territorio y en el mercado, por lo que representaban una contribución importante al Programa. En la mayoría de los casos, la invitación para conformar la gobernanza de los Programas ha sido liderada por Corfo, pero posteriormente, en función del conocimiento del territorio, se ha ido incorporando a nuevos actores, especialmente del sector privado, que representan a diversos segmentos de la industria y que poseen liderazgo en el sector. La ampliación de la convocatoria tiene el objetivo de conformar Comités Gestores, orientados a trabajar en temáticas específicas dedicadas a la disminución de las brechas identificadas.

“En un principio, los actores de la gobernanza fueron escogidos por conveniencia. En qué sentido, se buscaron aquellos que tenían cierta relevancia territorial y que podían generar alguna potencia específica extra para la presentación del Programa en la instancia que tenía que presentarse. Eso quiere decir que Corfo y Actor público A de cada región, propusieron un par de nombres, de privados, a discusión, y en función de esos nombres se estructuró la gobernanza público-privada que hoy tenemos. Eso fue en un inicio. Después, cuando ya llegamos al territorio y empezamos a conocer a los actores, nos dimos cuenta que había gente que efectivamente tenía que estar presente, y que en ese momento no fueron considerados. Sin embargo, nosotros los fuimos invitando a través de los comités gestores, que están encargados de atacar brechas específicas”.
(Gerente, PEM01)

Dada la naturaleza del tejido productivo en las diversas regiones del país, que se conforma principalmente de pequeñas y medianas empresas, se ha buscado convocar a grupos de interés en cada región, promoviendo la incorporación de agrupaciones gremiales a fin de dar mayor representatividad a estos segmentos y así hacer más eficiente el trabajo de la gobernanza. En este sentido, es

importante destacar que las actividades de convocatoria en este tipo de Programas han exigido un esfuerzo adicional, dado que abarcan más de una región.

PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN LA GOBERNANZA

En cuanto a la participación de actores, se esperaba que los Programas Estratégicos, en general, estuvieran compuestos por actores del sector público, privado, la academia y de la sociedad civil. Sin embargo, esto no se ha logrado a cabalidad en los Programas Estratégicos Meso Regionales, ya que la participación de la sociedad civil en la gobernanza ha sido débil.

Aunque el nivel de participación de los actores según sector ha sido diverso entre Programas, como común denominador en todos ellos, destaca la participación de actores del sector privado, que se ve reflejada en la asistencia sostenida a las reuniones de trabajo de la gobernanza. Esto, porque en la gestión del Programa se han privilegiado los esfuerzos por el fortalecimiento de la participación de dichos actores, dando más espacio que a los actores públicos, con quienes la convocatoria resulta menos compleja. Estos últimos también han tenido una participación relevante en los Programas, en un rol como entidades habilitantes, permitiendo acelerar procesos, en base a los recursos que poseen (redes, contactos, entre otros aspectos), según funcione la vinculación entre instituciones públicas sectoriales

“A nivel de la región, la directiva y toda la gobernanza en general, tanto público como privado ha sido abierta para recibir el Programa, gestionar las actividades y están interesados a lo que se puede desarrollar a través de ellos. Es algo positivo que ha impactado la región”. (Actor público, PEM05)

La participación de actores de la academia se registra en menor proporción, siendo la participación de actores de la sociedad civil la más baja. Los esfuerzos dirigidos hacia actores de este último ámbito han logrado incorporar, en algunos casos, a representantes de municipalidades, o se está trabajando para ello.

La revisión de las experiencias de la implementación de los Programas Estratégicos Meso Regionales ha mostrado que el nivel de participación de los actores depende, en gran medida, de la **capacidad de los Programas para atraer su interés**, principalmente, de los actores del sector privado, pero también del sector público. Éstos requieren señales concretas de los beneficios u oportunidades que consiguen al formar parte del Programa, para animarse a participar.

[Sobre el nivel de participación de los actores] *“Creo que, si siguen saliendo cosas interesantes, se siguen cumpliendo hitos, debería seguir”. (Actor privado, PEM04)*

“Hay una predisposición de todos los que están alrededor de la ruta, de poder potenciar más sus propios productos, dándose cuenta que hoy en día hay una visión de país, de poder proyectar hacia afuera un turismo de calidad y un turismo con experiencia especial”. (Actor privado, PEM01)

El interés y compromiso de los actores se mantiene transparentando los resultados de las gestiones y atendiendo las disconformidades o dudas que surgen en la ejecución de las iniciativas para dar tranquilidad a los actores involucrados y asegurar que los beneficios no se apropian por unos pocos.

En este sentido, en el caso particular de uno de los Programas Estratégicos Meso Regionales, nos es señalado por el gerente del mismo que el **uso de mecanismos de difusión** de las actividades

realizadas (reuniones, talleres, visitas) ha sido un facilitador de la participación de los actores en la gobernanza, a fin de dar a mayor visibilidad a las acciones emprendidas y atraer a nuevos actores junto con mantener a los existentes.

“Nosotros nos desplegamos en el territorio, generamos acción de prensa, generamos gestión de prensa, cuando generamos reuniones, talleres, visitas y socialización del Programa con el mundo público y privado de estos territorios, ahí la gente comienza a conocer, y a darse cuenta que es un Programa que está bien diseñado, que tiene seriedad en sus actores y en el trabajo y empieza a comprometerse. Ese es el proceso lógico que tiene la participación, si no ven compromiso, si no ven estos elementos, yo creo que la gente no se incorpora”. (Gerente, PEM01)

Por su parte, destacamos la opinión de un actor privado entrevistado, perteneciente al Programa Estratégico Meso Regional Industria de la Madera, quien remarca que otro de los elementos que influye en el grado de adhesión de los actores al Programa se relaciona con el nivel percibido de **participación en la toma de decisiones**. De esta forma, las experiencias positivas surgen cuando el Consejo Directivo y la Gerencia del Programa han facilitado procesos participativos, dando espacio para la discusión abierta de los temas de relevancia, lo cual ha permitido a los actores sentirse parte en la toma de decisiones.

“La gente del Consejo ha pedido la opinión en los distintos temas. Hemos sido bastante participativos... más o menos toda la Hoja de Ruta se ha discutido abiertamente. Todos se sienten parte de las decisiones que se han tomado”. (Actor privado, PEM04)

En el nivel de participación de los actores en los Programas Estratégicos Meso Regionales, el **componente territorial** es otro elemento relevante, donde la representación de los actores que coexisten en un mismo sector productivo o de servicios resulta significativa y es considerada como una oportunidad de descentralización. Por otra parte, la participación de actores de regiones con distintos grados de desarrollo de la actividad productiva es vista como una oportunidad para que las regiones que forman parte del Programa y que no tienen un desarrollo fuerte del sector en sus territorios, puedan dinamizarse en colaboración con otras más avanzadas.

“El objetivo de la gobernanza es tener presencia en la meso región. No replicar lo que pasa a nivel nacional, en que todo ocurre en Santiago”. (Gerente, PEM03)

“A nivel de la región, la directiva y toda la gobernanza en general, tanto pública como privada ha sido abierta para recibir el Programa, gestionar las actividades y están interesados en lo que se puede desarrollar a través de ellos. Es algo positivo que ha impactado la región”. (Actor público, PEM05)

“Está bien que sea meso-regional porque ayuda a regiones que son más activas, y es normal. Ha servido para que regiones como nosotros, que no estamos involucrados directamente, podamos subirnos al carro. Más que negativo es positivo. El punto es que no tenemos un rol dominante en el Programa, pero sí estamos incorporados”. (Actor público, PEM05)

DIFICULTADES EN LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES DE LA GOBERNANZA

A continuación, señalamos las principales dificultades relevadas desde la opinión de los integrantes de la gobernanza de los Programas. Una de éstas, destacada por el gerente del Programa Meso

Regional de Logística, dice relación con que la participación de los actores en la gobernanza de los Programas Estratégicos Meso Regionales se asocia a la **capacidad de mostrar resultados** para mantener el interés en formar parte de ellos. Esta dificultad es más patente según la naturaleza del sector productivo de interés para el Programa, dado que no siempre es posible obtener resultados que sean fáciles de visibilizar en el corto plazo, lo cual impone a los integrantes de la gobernanza, el desafío de comunicar y visibilizar adecuadamente los resultados intermedios alcanzados.

“En el sector ‘A’, en general, muestra muchos más resultados en el largo plazo que en el corto, entonces son difíciles de visibilizar, por lo que hay que buscar la manera de comunicar y mostrar resultados de corto plazo que sea de forma distinta. Creo, afortunadamente, que la comunidad y los integrantes del Consejo han empezado a visibilizar esos resultados intermedios como muy valiosos. Personalmente, creo que se ha visibilizado bastante por parte del directorio”. (Gerente, PEM05)

Además, otro de los aspectos que ha sido relevado como una dificultad por integrantes de la gobernanza de un Programa Estratégico Meso Regional, es la falta de tiempo para la participación con la que cuentan, especialmente, actores del sector público, esto porque cada uno de los participantes debe asumir compromisos y acciones adicionales a las funciones habituales propias de sus cargos:

“Los actores están disponibles y se involucran. El tema es que muchos de ellos tienen sus labores, y el Programa viene a hacer una labor más. Entonces hoy tenemos ciertas diferencias en cómo un Programa que involucra a tres regiones, a los servicios públicos de cada una de estas tres regiones, somos capaces de dialogar y generar información oportuna entre nosotros”. (Gerente, PEM01)

“El involucramiento de los actores ha sido importante, pero también ha habido intermitencias o periodos de alta y baja respecto al involucramiento, y esto se da porque en un servicio público, cuando se designa a una persona para hacer esto, es una más de sus labores y eso hace que muchas veces el involucramiento sea parcial, intermitente y, en ese sentido, cueste muchas veces coordinarse para asistir a las reuniones, cueste juntar a todos los directores titulares y es ahí donde es importante poner el foco en que las personas que participen del Programa Estratégico del mundo público lo hagan bajo condiciones claras de sus servicios, con asignaciones de tiempo y recursos para esto, para los profesionales que tienen que dedicarse a participar en las reuniones, aportar y a cumplir con las labores. Y con el mundo privado también tiene que focalizarse en la participación de representantes del mundo privado, porque muchas veces se trata de generar convocatorias amplias y cada vez que se hacen participa un grupo de privados, después en otra reunión participa otro grupo de privados, y eso hace que se diluyan las ideas”. (Actor público, PEM01)

Por otro lado, la **estructura del tejido productivo** donde opera el Programa, es un elemento importante en la participación. Esto ha sido mencionado desde un Programa Meso Regional, rescatando que, en la medida en que se encuentre más atomizado el sector, es más difícil integrar a los actores. En este caso, la dificultad surge cuando los actores del sector privado no cuentan con un mecanismo de organización que los aglutine, o cuando aun existiendo estas instancias, no poseen las capacidades adecuadas para funcionar. Esta dificultad ha implicado la necesidad de hacer un trabajo adicional

de coordinación y promoción de la asociatividad, previo a la incorporación de los actores a la gobernanza.

[la participación] *“ha sido vaga en cuanto a los gremios, ya que si no hay un negocio o una opción es complejo, y aun considerando que, de los cuatro gremios que hay, uno tiene ejecutivos que están contratados ejecutivos para eso, y los otros gremios son empresarios que, o trabajan en su aserradero o son presidentes de gremio y tienen que parar la olla igual. Ahí hay una falencia pero que no es culpa de ellos, sino que tampoco se han organizado con cuotas sociales, ni con presupuestos interesantes para poder tener a alguien que maneje el gremio (...). Hay un par de acciones que estamos promoviendo para el segundo año apuntando a eso, a profesionalizar un poco más los gremios, en especial las pymes, cosa de destrabar los tiempos de los empresarios, para que puedan hacer la pega e impulsar con agenda propia los mismos gremios, que en ausencia del Programa Estratégico puedan quedar con una institucionalidad o un supra gremio que los organice, y puedan funcionar de igual forma”.* (Gerente, PEM04)

Finalmente, si bien la componente territorial de estos Programas es vista como una oportunidad de descentralización, también ha sido reconocida por actores de dos Programas Meso Regionales en el sur del país, como una dificultad para la organización y la participación de los integrantes de la gobernanza, especialmente si la cobertura territorial es extensa, impidiendo que la participación de los actores sea regular.

“Más aún, en la cual estamos involucradas tres regiones, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, donde hay una extensión de kilómetros bastante largo, que impide muchas veces la convocatoria sea el 100% para algunas de las reuniones”. (Actor Privado, PEM01)

“No puedo mover a todos mis consejeros para sesionar en la Araucanía, o en Punta Arenas y en Aysén, existe un problema de diseño que no se hace cargo de la realidad de los Programas Meso Regionales que son los que tienen que moverse en el territorio” (Gerente, PEM03)

B. Funcionamiento de la gobernanza

En esta dimensión examinamos tres elementos que nos permiten describir cómo ha sido el funcionamiento de la gobernanza en el Programa, considerando: i) su organización, en términos del modo en que han operado los órganos directivos y ejecutivos, junto a los roles de presidente y gerente; ii) la toma de decisiones y iii) las dificultades enfrentadas.

ORGANIZACIÓN DE LA GOBERNANZA

En general, la composición de las gobernanzas de los Programas Estratégicos Meso Regionales se han mantenido en el tiempo, desde la etapa de diagnóstico y diseño de la Hoja de Ruta, salvo por incorporaciones y retiros puntuales de actores. Las instituciones han mantenido su participación, pero en algunos casos han ido variando las personas que las representan. Esto ha representado ciertas dificultades para dar continuidad a las colaboraciones con actores públicos.

De acuerdo a las experiencias recogidas desde integrantes de los Programas Estratégicos Meso Regionales, hemos observado que la conformación del Consejo Directivo y del Comité Ejecutivo se ha manejado estratégicamente, considerando el rol y las capacidades efectivas de los actores.

“Mas que cambiar los mismos socios con los que partió el Programa y los que participaron, hubo bastantes instituciones, profesionales de toda índole que participaron en el proceso de levantamiento de brechas y luego en el diseño de la Hoja de Ruta, siguen estando las mismas instituciones, puede ser que hayan cambiado las personas”. (Gerente, PEM04)

“En el Consejo Directivo teníamos a 30 personas y era imposible hablar de todo, por tiempo y porque no todos sabemos de todo. Simplificamos la acción del Consejo Directivo para tratar temas de gestión, proyección, organización y validación de ciertas acciones” (Gerente, PEM03)

“Fuimos identificando a quienes podían participar desde distintas posiciones. A algunos los necesitábamos en el día a día, en las reuniones y otros que nos interesaba que estuvieran enterados del desarrollo del Programa y poder utilizarlos en situaciones específicas. Por ejemplo, el MOP y que es un actor relevante que no está metido en el día a día, pero podemos entregarle información del avance del Programa y contar con ellos en la construcción de ciertos planes”. (Presidente, PEM02)

A pesar de lo anterior, entrevistados de un Programa reconocen que uno de los puntos críticos para el trabajo de los Comités y Consejos es la participación de los actores involucrados; sin embargo, esta participación depende del interés y disposición que tengan los representantes de las instituciones y empresas para participar, por lo que, en algunos casos, resulta limitada.

No obstante, en términos de la cantidad de integrantes que componen la gobernanza, se reconoce que puede resultar un riesgo incrementar el número de actores, por las dificultades que implica organizar y generar acuerdos entre un grupo muy numeroso. Así, por ejemplo, cuando el interés de incorporación de nuevos actores ha sido alto, en un Programa en particular, se ha pensado en la figura de una “gobernanza extendida”, para incorporar a actores que forman parte de las estructuras regionales donde opera.

“Se ha hablado de abrir el Programa a más gente (...) Ahora, no sé cuánto ayuda tener una mesa demasiado grande, y quizás tampoco se pueda lograr acuerdos y seguir avanzando... o también el tema de respetar a la gente que ha estado presente desde antes y llegue gente que tenga los mismos beneficios. Por mí no habría problema, pero quizás el problema principal puede ser cuánto conviene seguir sumando gente, para hacer una cuestión que sea ejecutiva y que permita seguir avanzando”. (Actor privado, PEM04)

Por otra parte, la **creación de comités gestores** ha facilitado el trabajo entre los actores de la gobernanza, especialmente, cuando ésta se conforma de un número importante de participantes. Además, representa un espacio adecuado para incorporar a nuevos actores a la gobernanza.

“Constituimos Comités Gestores que son temáticos. Por ejemplo, el comité gestor de medio ambiente, donde hay gente de nuestra gobernanza que son expertos en medio ambiente y que hablamos todo lo que sea necesario del tema. Eso ha hecho que todo fluya de manera más rápida y tengamos resultados expeditos y podamos tener una propuesta en ciertos temas”. (Gerente, PEM03)

En la organización del trabajo de los Programas Estratégicos Meso Regionales, el rol del presidente del Consejo Directivo y el gerente, se distinguen como clave. En términos generales, las funciones del presidente y del gerente del Programa han sido positivamente valoradas por los actores tanto públicos como privados de los Programas. En ambos casos se aprecia el compromiso y la iniciativa que desempeñan estos roles, y se plantea que es necesario que ambos tengan un discurso alineado para conducir el buen desarrollo de un Programa. Además, ambas figuras son distinguidas como facilitadores en la creación de vínculos entre Programas, especialmente con aquellos de distinto alcance (nacional o regional).

En el caso particular del **presidente**, junto a la participación activa como integrante del Consejo Directivo, la capacidad de liderar, de generar cohesión entre los integrantes del Consejo Directivo y de animar el desarrollo del Programa se reconocen como atributos clave para desarrollar su rol, además de ser un interlocutor validado por los actores de la gobernanza, al igual que para el caso del gerente. Su rol es destacado de manera transversal por los representantes de los Programas Meso Regionales entrevistados, lo que se ejemplifica con los siguientes extractos de entrevista de integrantes del Programa Meso Regional Ruta Escénica:

“El presidente es la cabeza o el liderazgo de quienes estamos tomando ciertas decisiones para el avance de proyecto, que puede representarnos y tener una comunicación directa con el gerente, para que gestione y lleve a cabo las actividades”. (Actor privado, PEM01)

“El presidente del programa, si bien es un privado, siempre ha estado preocupado de poder generar cohesión en el equipo directivo, de estar involucrado en todos los temas y de empujar, como se dice, la carreta para que el proyecto salga adelante. Siempre está disponible, y ha participado en todas las reuniones de directores, y por lo tanto es bastante importante su participación” (Actor público, PEM01)

En el caso del **gerente**, de manera transversal se reconoce su relevancia en la gestión de los Programas, junto con atributos claves tales como la proactividad y la buena llegada con las personas. Se valora, además, contar con profesionales idóneos, con conocimiento del sector y también con manejo de herramientas de gestión.

“El gerente, llegó hace un año y medio y ha sido clave para dinamizar el Programa. Ha tenido un excelente nivel de gestión, y ha podido trabajar con todas las regiones, incorporar nuevos actores, así que tiene una función destacada”. (Actor público, PEM05)

“Este gerente es una persona muy conocedora [...] en toda la etapa inicial fue fundamental y había sido parte del equipo que hizo el bien público anterior a este Programa, pero, en la etapa final faltaron algunas habilidades de jefatura de proyecto, más bien de alguien con alguna formación en ingeniería, y ahí nos fue útil la incorporación de...”. (Presidente, PEM02)

Se destaca por parte de los diferentes actores, tanto públicos como privados, que los presidentes de los Programas Estratégicos Meso Regionales sean privados, debido a su poder de convocatoria y redes de contactos para movilizar y requerir recursos, con el fin de empujar la carrera para que los proyectos salgan adelante. El conocimiento y trayectoria profesional de los cargos directivos también es puesta a disposición para lograr los objetivos de los Programas.

“El presidente viene del Actor Privado A y yo vengo del Actor Privado B, entendemos la industria mirado desde la perspectiva de la empresa grande y eso hace que uno tenga redes y tenga las condiciones para sentarse de igual a igual, la empresa no es un enemigo”. (Gerente, PEM04)

“Un presidente involucrado, un gerente con trece años de experiencia en economía y desarrollo regional y un doctorado en política pública, entonces ese conocimiento y vínculos que he hecho en el tiempo, en un territorio que conozco, lo pongo a disposición en esta gobernanza”. (Gerente, PEM05)

Otro elemento destacado es que los presidentes y los gerentes se han desplazado a las diferentes regiones que conforman el territorio de acción de los Programas Estratégicos Meso Regionales para trabajar in situ con los actores y convocar a nuevos participantes.

“El gerente llegó hace un año y medio y ha sido clave para dinamizar el Programa, ha tenido un excelente nivel de gestión y ha podido trabajar con todas las regiones, incorporar nuevos actores, así que tiene una función destacada”. (Actor Público, PEM05)

TOMA DE DECISIONES

En relación con el rol de la gobernanza en el involucramiento de actores en la toma de decisiones, es posible observar que, en general, en las gobernanzas de los distintos Programas Estratégicos Meso Regionales, se distinguen claramente los diversos órganos que la componen y las funciones que cada uno realiza. Mientras se reconoce que el Consejo Directivo, o más comúnmente denominado “directorio”, cuenta con la facultad de entregar las orientaciones estratégicas para el Programa. El Comité Ejecutivo tiene su accionar en el ámbito táctico – operativo, siendo el encargado de llevar adelante la ejecución de la Hoja de Ruta.

Sin embargo, la toma de decisiones se ha visto limitada, en casos puntuales, por la rigidez de la reglamentación a la cual se encuentran sujetos los Programas, ya que en algunas ocasiones se han generado ciertas incompatibilidades entre las necesidades identificadas por la gobernanza y los reglamentos internos de Corfo para la operación del Programa. Vale la pena mencionar que este caso particular ha sido relevado desde la opinión de actores de un Programa Meso Regional, sin ser una opinión generalizada, compartida por los otros integrantes de los Programas Estratégicos, tal como evidenciamos en el siguiente extracto:

“Si bien es cierto que la gobernanza es la mandatada para dirigir este Programa, no es menos cierto que la plata es de Corfo. Entonces, puede encontrar un cuello de botella donde la gobernanza dice que quiere hacer ‘A’, pero Corfo dice “lo siento, no se puede hacer ‘A’, porque va en contra de los reglamentos internos de Corfo”. Ahí hay que ver cómo se da esa compatibilización”. (Gerente, PEM01).

Si bien lo anterior puede ser un dato, y ocurre con todo instrumento público, no deja de tener relevancia en el sentido de la flexibilidad que el instrumento de Programas Estratégicos otorga para la consecución de los fines para los cuales los Programas han sido creados.

DIFICULTADES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA GOBERNANZA

Las dificultades manifestadas desde la opinión de los entrevistados para el funcionamiento de la gobernanza, tienen relación con la percepción de **falta de recursos humanos para el gerenciamiento** del Programa¹⁸. En este sentido, se considera que contar sólo con un profesional en el rol de gerente es insuficiente para el volumen de actividades de coordinación y gestión a desempeñar en su cargo, que en el caso de Programas Estratégicos Meso Regionales es significativamente elevado, dada la cobertura territorial de las acciones requeridas, a diferencia de lo que ocurre con un Programa Estratégico Regional o incluso Nacional, donde los principales actores se localizan concentradamente en Santiago. Por la misma razón, se plantea, además, que el presupuesto de operación de los Programas Estratégicos Meso Regionales es insuficiente.

“Faltan manos, por así decirlo... solo con un gerente dedicado a esto no es suficiente, el gerente debe tener un equipo pequeño, pero un equipo técnico que pueda generar productos y servicios asociados [a las iniciativas del Programa]”. (Actor público, PEM01)

“Los equipos gerenciales, sobre todo en territorios tan grandes como éste, necesitan estar presentes”. (Gerente, PEM01)

“El diseño de los Programas Estratégicos no vio que los Programas Estratégicos Meso Regionales son muy distintos. Los Programas Estratégicos Regionales en su gran mayoría no son regionales, sino que son provinciales y aún si tuviesen una característica regional, todo ocurre en la región, es fácil operar. En los Programas Estratégicos Nacionales ocurren a la inversa, todo ocurre en Santiago y se simplifica la coordinación porque todos los actores están ahí. En los Programas Estratégicos Meso Regionales, hay distancias de hasta 3.000 km. y con cuatro regiones con distintas vocaciones productivas, hay actores distintos que quieren estar representados... Hay distancias enormes que recorrer con un equipo de una sola persona es prácticamente imposible. El presupuesto que se estimó es muy inferior a un Programa Estratégico Nacional y no alcanza para poder operar y es un poco mayor a un Programa Estratégico Regional, pero el presupuesto es insuficiente”. (Gerente, PEM03)

4.3.3 Vínculos generados entre actores de la gobernanza de Programas Estratégicos Meso Regionales

Uno de los aspectos fundamentales dentro de los Programas, dice relación con los vínculos que se establecen entre los diversos actores que forman parte de la gobernanza en cada uno de estos Programas, para llevar a cabo los objetivos planteados. Por este motivo, a continuación, describimos las principales características de las relaciones entabladas, abordando aspectos como: i) las medidas utilizadas para promover la vinculación; ii) la vinculación entre actores públicos; iii) la vinculación

¹⁸ Debemos aclarar que la dificultad planteada, corresponde a la percepción de los integrantes de los Programas entrevistados. Sin embargo, en base a la información con la que contamos proveniente de actores institucionales, podemos decir que todos los programas tienen la posibilidad de contratar al menos dos profesionales más, a fin de apoyar estas labores, siendo esta una posibilidad que se concretizó con el cambio de reglamento, a principios del año 2017.

entre actores públicos y privados; iv) la vinculación entre actores públicos, privados y la academia y v) la vinculación con la sociedad civil.

A. Medidas para promover la vinculación

La vinculación entre actores es uno de los pilares dentro de los Programas Estratégicos, por ende, resulta clave conocer las acciones que han sido llevadas a cabo para promoverla.

Una de las principales formas de promover la vinculación entre los actores participantes de los Programas Estratégicos Meso Regionales, ha sido a través de la realización periódica de reuniones, o alguna actividad equivalente, como la realización de talleres, seminarios, u otros, en donde el ejercicio de reunirse en un lugar común ha facilitado el intercambio de información, fundamental para difundir las acciones e iniciativas llevadas a cabo:

“Son tres regiones, seis circuitos, veintidós comunas, y cada una con sus actores. Esta brecha la hemos logrado reducir principalmente con reuniones con la gobernanza, que se reúne en un punto intermedio. Tenemos cinco reuniones al año, porque no da para más”. (Gerente, PEM01)

“Puerto Montt es pequeño por lo que nos vemos constantemente, generamos espacios abiertos para conversar ciertos temas a través del Programa y eso fue bienvenido”. (Gerente, PEM03)

La periodicidad de las reuniones ha dependido, principalmente, de la distancia geográfica existente entre los actores participando en los Programas. Particularmente, en el caso de los Programas Estratégicos Meso Regionales, en que participan actores de distintas regiones, los encuentros han logrado ser coordinados para su realización presencial, requiriendo la movilización de los actores hacia los puntos de encuentro. Alternativamente, cuando la distancia ha significado una dificultad, para realizar reuniones presenciales, se han utilizado medios de comunicación remotos que faciliten el desarrollo de una comunicación fluida, con especial énfasis en lo que refiere al flujo de información que es necesaria de socializar entre los actores.

“Principalmente usamos redes sociales, Facebook para ser más exacto, porque son territorios donde la cobertura digital es limitada. Hay algunos lugares donde no hay telefonía, entonces el correo electrónico es una gran herramienta. Esa es la forma de comunicación”. (Gerente, PEM01)

Otro de los factores que incide sobre la vinculación de los actores, ha sido el rol de la gerencia dentro de cada uno de los Programas. En este sentido se han observado dos niveles de influencia. En el primero, el gerente cumple un rol activo dentro del Programa, coordinando e involucrando a todos los actores participantes, siendo fundamental para promover la vinculación.

“La gestión del gerente que coordina, ha hecho que las vinculaciones funcionen, visitándonos siempre, llamando y avisando las reuniones que vienen, y entregando información y distintas cosas que ha hecho en su rol, que han facilitado que la vinculación sea fluida”. (Actor público, PEM01)

En el segundo nivel, si bien el gerente facilita la vinculación coordinando e involucrando a los actores, se desarrolla un trabajo que apunta a fortalecer la participación de los actores en la toma de decisiones, de modo de empoderar a los actores que se encuentran fuera del Comité Ejecutivo, como por

ejemplo en los Comités Gestores, velando, al mismo tiempo, por mantener siempre una comunicación clara y fluida, como se puede apreciar a continuación:

“La incorporación de actores asociados a la toma de decisiones del Programa de forma regular, a través de los comités gestores, e incluso acciones o decisiones específicas que se tienen que tomar, donde se comparte la decisión con integrantes del Comité Ejecutivo que están vinculados. En el fondo, empoderar a los actores y desempoderar a la gerencia, o no focalizar todo solamente en el presidente o el gerente”. (Gerente, PEM05)

Las anteriores son las principales formas identificadas por los propios actores de los Programas Estratégicos Meso Regionales en análisis para promover la vinculación entre los diversos actores involucrados en estos Programas.

B. Vinculación pública – pública

En base a la opinión de actores de los Programas Estratégicos Meso Regionales, la vinculación entre organismos públicos a través de sus representantes, en algunos casos, ha sido más dificultosa de lo esperado. Dentro de esto, juegan en contra los tiempos limitados con que cuentan los actores públicos que participan de las gobernanzas. Sin embargo, en los casos en que la articulación entre actores del sector público se ha logrado desarrollar, ha traído frutos a nivel de participación y a nivel de iniciativas desarrolladas. En el primero de estos casos, esta vinculación ha promovido la participación en reuniones de actores clave para el Programa, teniendo un efecto positivo en las mismas y en el desarrollo de los Programas:

“La fundación que se incorporó al Programa fue el Actor Público A que estuvo representado por (...) que es el brazo derecho y personalmente participó en el 70% del total de reuniones del Programa, y en cierto momento en adelante fue la representante permanente y le hizo bien al Programa”. (Gerente, PEM02)

A nivel de iniciativas desarrolladas, la vinculación pública ha funcionado como un facilitador para llevar a cabo cada una de estas, sobre todo cuando las instituciones involucradas abarcan ámbitos de acción que, sin ser el foco del Programa, son habilitadores para conseguir los objetivos de los mismos:

“El Actor Público A, que es un actor relevante que no está metido en el día a día, pero podemos entregarle información del avance del Programa y contar con ellos en la construcción de ciertos planes. Uno de los pilares del desarrollo del enoturismo tiene que ver con la infraestructura, y toda la infraestructura que es pública tiene que ver casi toda con el Actor Público A”. (Presidente, PEM02)

C. Vinculación pública – privada

En términos generales, este tipo de vinculación se ha concretado en la mayoría de los casos, según la opinión de los actores. Esta vinculación se ha visto notoriamente facilitada en los casos en que los Programas se abocan a actividades productivas o de servicios con cierta madurez de sus industrias, o se desarrollan en territorios donde previamente han existido experiencias de fomento a la colaboración público – privada, como es el caso de la meso región Araucanía – Los Ríos – Los Lagos, la cual tiene historia de trabajo conjunto en la actividad turística.

Una de las formas en las que se ha plasmado esta vinculación es a través del intercambio de información entre ambos tipos de actores, especialmente siendo los actores públicos los que han podido aprender más de la experiencia y conocimientos de los actores privados.

*“Por su parte, desde el punto de vista de los públicos, los públicos están conociendo más, cómo se maneja este mercado, cuáles son las bondades y proyecciones que tiene el turismo hoy día, en distintas áreas, darse cuenta de los atractivos que tenemos”.
(Actor privado, PEM01)*

Sin embargo, también se han presentado dificultades en el desarrollo de este vínculo, debido a la naturaleza del sector público y el sector privado, en donde cada uno tiene sus propios tiempos, así como sus propios intereses. Por este motivo, no es de extrañar que en un principio haya existido desconfianza, especialmente desde el mundo privado hacia el mundo público, relevando desde acá el exceso de burocracia como principal obstáculo. Además, la orientación hacia oportunidades de negocio por parte del mundo privado, hizo más dificultoso el diálogo por momentos, ya que, si estas no lograban ser relevadas y evidenciadas, se asumía como poco probable la vinculación de actores privados. Esto en base a lo que es posible identificar desde la opinión de los diferentes actores de los Programas Estratégicos Meso Regionales.

Sin embargo, para sortear estas diferencias, especialmente en aquellos Programas cuya gobernanza tendía a ser excesivamente “pública”, la solución consistió en fomentar la integración de actores del sector privado dentro de la gobernanza de los Programas, generando así, espacios para facilitar el encuentro, el diálogo, la comunicación y la coordinación entre actores, tal como evidenciamos en el siguiente extracto:

“Nosotros tenemos una gobernanza muy pública que es muy observada por los privados, no les gustaba mucho y se dio por incorporar privados, a medida que el Programa ha tenido difusión hacia las regiones y cediendo por los privados el valor que tiene, muchos privados pidieron incorporarse y nosotros optamos por representantes privados por gremio”. (Gerente, PEM05)

De esta forma, a pesar de las dificultades, y también de la escasez de tiempo de los actores para llevar a cabo funciones adicionales a las propias de sus respectivos cargos en sus propias organizaciones, se ha logrado mantener una vinculación fluida, en donde todos los actores entrevistados mencionan que la interacción público – privada sí se ha dado, se ha generado compromiso, y se han logrado articular acciones:

“Todas las vinculaciones han sido fluidas. Tanto en el mundo público y privado. La falta de tiempo para estos Programas que no son del negocio propio de cada servicio. Por ejemplo, vialidad no hace turismo, si bien hace caminos para uso turístico, ese no es su principal negocio... Si bien existe un foco puesto en eso, las coordinaciones se han hecho fluidas y no veo que haya una descoordinación o brechas muy importantes”. (Actor público, PEM01)

D. Vinculación pública – privada – academia

Considerando la opinión de los actores de los Programas Estratégicos Meso Regionales, existe una valoración positiva de contar, principalmente, con Universidades para el desarrollo de iniciativas. En una instancia que reúna, en algunos casos, en forma inédita y única, a actores del sector público,

privado y de la academia, este encuentro ha proporcionado un piso con un componente teórico que es de utilidad para hablar con propiedad sobre las temáticas en desarrollo. Es más, entre los propios participantes de los Programas se valora positivamente que exista un nexo entre actores de la academia y del sector privado, ya que al ser entidades que funcionan con visiones distintas, logran retroalimentarse otorgando una mirada teórica y práctica para concretar proyectos, lo cual es facilitado por actores públicos, tal como se aprecia en el siguiente extracto de entrevista:

“Es un tema que valida un poco lo que está buscando Corfo, que es tener participación, y no pasarle proyectos solo a universidades, porque a veces quedan muy teóricos y le cuadra mucho que sea empresa-academia, para darle una connotación más práctica a algunos proyectos y no queden proyectos sólo en el papel”. (Actor privado, PEM04)

En general, este tipo de oportunidad está dada por proyectos concretos dentro de cada uno de los Programas que fomenten un encadenamiento entre todos estos actores, tal como se recoge a continuación, a fin de ejemplificar esta vinculación:

“Nosotros apoyamos como Corfo, el diseño y arquitectura de ingeniería de viviendas sociales en madera en Chañaral. Después del aluvión que hubo el 2015, lo que se hizo fue implementar un encadenamiento productivo de la empresa forestal Actor Privado A, más aserraderos medianos de Los Ángeles, más un pre-fabricador. Con eso se logró llegar con todo el material a la obra de Chañaral, donde lo tomaba la constructora Actor Privado B y ellos se basaron en los diseños de arquitectura que desarrolló el Actor Académico A que también lo financió Corfo. Ahí tienes una integración de actores que se dio naturalmente porque había un negocio donde se activa toda la oferta”. (Gerente, PEM04)

De esta forma, más allá de las particularidades, se valora positivamente contar con el apoyo de la academia dentro de los Programas, fomentando, además, el diálogo entre puntos de vista diferentes, que muchas veces no son coincidentes, pero que entran en el ejercicio de sentarse a conversar con miras en un objetivo en común.

E. Vinculación con la sociedad civil

Desde la opinión de los actores, podemos notar que la vinculación con actores de la comunidad o de la sociedad civil es la que menos se ha presentado dentro de los Programas Estratégicos Meso Regionales. En algunos casos, simplemente no ha existido vinculación con la sociedad civil, como es el caso del Programa Estratégico Meso Regional Logística Zona Centro Sur y, en otros, se señala que pueden haber existido acercamientos, pero éstos han sido menores, ya que este tipo de vinculación, a juicio de los actores, no estaba dentro de los principales objetivos planteados para el Programa:

“Creo que no sé si está dentro de los principales objetivos el enfocar ese tema (vinculaciones con la sociedad civil), pero hubo algún tema de política forestal. El Consejo de Política Forestal no sé si habrá estado de acuerdo entre los objetivos de esa instancia”. (Actor Privado, PEM04)

F. Fallas de coordinación

De manera similar a lo analizado para los Programas Estratégicos Nacionales, los Programas Estratégicos Meso Regionales tienen como misión coordinar y articular grandes territorios, lo cual ha significado un reto importante para ejecutar las iniciativas con éxito. A partir de esto, se identifican ciertas fallas, tanto internas como externas a los Programas, que dificultan la generación de confianza o construcción de capital social.

FALLAS DE COORDINACIÓN PÚBLICO-PÚBLICAS

Las principales fallas de coordinación entre actores del sector público de los Programas Estratégicos Meso Regionales tienen que ver con fallas de comunicación entre ellos. Esto dado que hay entidades que funcionan bajo sus propias dinámicas y buscan alcanzar sus propios objetivos y no comunican la información relevante a otros actores. Por ejemplo, en algunos Programas Estratégicos Meso Regionales, actores del sector públicos no conocían ciertos instrumentos de Corfo en su territorio, a pesar de compartir intereses, sector productivo de interés y territorio. Algo similar ocurre al interior de algunas instituciones públicas presentes en diferentes regiones, las cuales no conocen los proyectos en los que trabaja otra institución pública del sector productivo. Es así como la descoordinación se produce por fallas de comunicación. Con el fin de disminuir estas fallas es que se intensifican las labores de gestión al interior del Programa. El gerente cobra un rol relevante en facilitar la comunicación y reducir así estas asimetrías de información para que exista confianza y mayor diálogo entre ellos.

“Hoy somos un Programa turístico asociado a las otras técnicas, sin embargo, el Actor público A funciona bajo sus propios cánones, el Actor público B funciona bajo sus propios cánones, y ahí falta vinculación y trabajo conjunto. (...) En Araucanía, existe un comité de Seremi por el turismo, que no existe en la Región de Los Ríos. Entonces, ahí generas ciertas dificultades, donde hay algunos que trabajan de forma mancomunada, donde se manejan todos los proyectos de turismo que existen en el territorio, y en otros donde una institución no sabe lo que hace la otra, que al final del día desgasta”. (Gerente, PEM01)

La existencia de Programas Estratégicos Nacionales, Meso Regionales y Regionales en sectores productivos similares causa confusión entre algunos actores, pues creen que el Programa Estratégico Meso Regional llama a actividades que son convocadas por el Programa Estratégico Nacional, como ocurre, por ejemplo, con el Programa Estratégico Meso Regional de Salmonicultura Sustentable, que trata de diferenciarse en las actividades que citan a sus actores respecto al Programa Estratégico Nacional de Pesca y Acuicultura. Para evitar esta descoordinación, en base a la opinión del gerente del Programa Estratégico Meso Regional, se debe avisar a los actores cuando se cita a actividades propias, diferenciarlo de las invitaciones cursadas por otros Programas.

FALLAS DE COORDINACIÓN PRIVADO-PRIVADAS

También identificamos problemas de coordinación entre los actores privados de los Programas. Por una parte, se manifiesta la dificultad de poner a trabajar en conjunto a actores del sector privado, ya sea en proyectos de investigación, de desarrollo o iniciativas de capacitación. En base a la experiencia levantada por un actor público de un Programa Estratégico Meso Regional, existen ocasiones en

que se intenta reunir a gremios que representan a segmentos de la industria que compiten. Sin embargo, estas son dificultades que son resultas durante la propia vinculación y conocimiento entre los actores, así como haciéndose conscientes de los beneficios que trae el Programa a nivel sectorial.

Por otro lado, existen fallas de coordinación asociadas al flujo de información. Al comienzo de la etapa de diagnóstico se realizaron consultorías dedicadas al levantamiento de brechas. La información recabada en este proceso no fue compartida entre los Comités Gestores de manera eficiente, lo que generó una imagen de poca seriedad, así como desconfianza, en especial, entre los actores privados. Actualmente, esto se ha evitado articulando a los Comités Gestores para que entreguen información de forma coordinada.

“Cuando partieron estas unidades, que hemos trabajado para que no se haga eso, tienden a partir con un diagnóstico, y les preguntan a los principales actores cuáles son las principales brechas y esas brechas ya fueron trabajadas en el diagnóstico del Programa y se preguntan “¿por qué me están preguntando lo mismo que ya me vinieron a preguntar?” y eso genera un problema”. (Gerente, PEM05)

4.3.4 Vínculos entre Programas Estratégicos Meso Regionales y otros Programas Estratégicos

Durante la implementación de los Programas se han generado también vinculaciones entre éstos y sus actores. Para adentrarnos en este tipo de vinculación, abordaremos aspectos como: i) grado de desarrollo de la vinculación; ii) tipo de vinculación; iii) beneficios obtenidos producto de la vinculación.

A. Desarrollo de la vinculación

En base al discurso de los actores entrevistados de los Programas, podemos apreciar que se han generado vinculaciones entre Programas de distinto alcance geográfico, esto es, entre los Programas Estratégicos Meso Regionales analizados y Programas Estratégicos Nacionales. Dentro de estas vinculaciones podemos nombrar el caso de los Programas Estratégicos Meso Regionales de Enoturismo y Ruta Escénica Parques nacionales, Lagos y Volcanes con el Programa Estratégico Nacional de Turismo Sustentable, también el caso del Programa Estratégico Meso Regional Logística Zona Centro Sur con el Programa Estratégico Nacional de Logística. En estos casos, se reconoce la relevancia de un trabajo colaborativo en donde, a pesar que cada uno de los Programas tiene su propia estructura y sus propios objetivos, se buscan hacer sinergias con un Programa de mayor cobertura y alcance, a fin de evitar la duplicidad de esfuerzos y complementar capacidades que contribuyan al logro de los objetivos de los Programas respectivos.

De la mano de lo anterior, también se han identificado vinculaciones con Programas por afinidad sectorial, esto es, que comparten focos temáticos similares. De esta forma, la existencia de Programas de un mismo sector productivo de diverso alcance geográfico ha permitido entender que las problemáticas sectoriales funcionan como un todo integrado, independiente de las especificidades de cada uno de los Programas:

“...con el Programa de Arauco – de Araucanía – y con el Programa de Arauco y Nahuelbuta. Esos Programas son prácticamente partners, hemos hecho cosas en común y ya nos conocemos con los gerentes, conocemos al presidente [del Programa] nacional”. (Gerente, PEM01)

“Existe un Programa Estratégico Regional de Mitilicultura, existe el Programa Estratégico Nacional de Acuicultura y Pesca Sustentable, y existe el Programa Estratégico Meso Regional de Salmonicultura, por lo tanto, estamos obligados a conversar”. (Gerente, PEM03)

Otras vinculaciones entre Programas se han identificado en función de las complementariedades que se pueden presentar a nivel de cadenas productivas, lo cual permite que Programas con distinto foco puedan encontrarse en iniciativas comunes, sobre todo al existir interrelación de sectores para abordar las brechas a nivel de meso región, como es el caso del Programa Estratégico Meso Regional de Logística Zona Centro Sur, con Programas a diversas escala, como los Programas de Turismo, y el Programa Meso Regional Salmón Sustentable, en donde compartir una estructura geográfica los lleva a conversar. Sin embargo, se trata de una vinculación débil, que presenta más dificultades en términos de coordinación, por las limitaciones de la localización geográfica y la diversidad de agendas que requieren combinarse para llevar a cabo un trabajo más sostenido en el tiempo, tal como evidenciamos en el extracto a continuación:

“También existe una vinculación transversal con el Programa de Logística, por ejemplo, y una articulación territorial con el Programa de Turismo porque compartimos el uso de lagos, ríos, el mar, los aeropuertos, etc., por lo que tenemos una articulación objetivo, pero no es algo constante, ni tenemos un calendario de reuniones, sino es más bien cuando se requiere, y eso es básicamente por incapacidad del capital humano”. (Gerente, PEM03)

Uno de los facilitadores de la vinculación entre Programas que ha sido posible distinguir, es la participación de actores clave dentro de cada uno de los Programas de nivel meso regional, en la gobernanza de otros Programas. Este es el caso del Programa Estratégico Meso Regional de Logística, en donde su presidente, a la vez, también participa en la gobernanza del Programa Estratégico Nacional de Logística, y además del Programa Estratégico Regional de Alimentos con Valor Agregado, como se muestra a continuación:

“El presidente, es un elemento súper importante en el Programa, es el presidente de las exportadoras de fruta a nivel nacional y participa en el Programa Estratégico Nacional de Logística, por lo tanto, tenemos doble función y es un tremendo aporte al Programa”. (Actor público, PEM05)

B. Tipo de vinculación

Desde la opinión de los actores entrevistados, podemos identificar dos tipos de vinculación en los Programas Estratégicos Meso Regionales, ambos con distintos niveles de involucramiento por parte de los actores. Un primer nivel de vinculación corresponde a la realización de reuniones entre integrantes de la gobernanza de distintos Programas, cada uno con sus propios lineamientos. En general, estas tienden a ser actividades de tipo informativo al tener alguna temática y/o iniciativa en común.

Identificamos un segundo tipo de vinculación entre Programas corresponde al desarrollo conjunto de actividades enmarcadas en las iniciativas de la Hoja de Ruta, conducida principalmente por sus gerentes, y que evidencia un mayor nivel de involucramiento por parte de los actores participantes de cada Programa. Este es el caso, por ejemplo, de los Programas Estratégicos Meso Regionales de

Ruta Escénica y Logística Zona Centro Sur, en donde a través de la colaboración entre Programas se ha logrado desarrollar productos turísticos y obtener servicios complementarios, respectivamente, tal como evidenciamos en los siguientes extractos:

“En el caso de Arauco, y en el caso de Araucanía costera, los Programas que te digo de Araucanía y del Biobío principalmente, con ellos hemos trabajado en temas de desarrollo de productos, principalmente asociados al turismo indígena... lo mismo con industria creativa, que en su momento uno de sus socios nos hizo el video, que ha tenido bastantes reproducciones, más de ocho mil”. (Gerente, PEM01)

“Después están las vinculaciones con los Programas Estratégicos para los cuales este Programa es habilitante, es decir, donde nosotros prestamos un servicio, eso es el Programa de Agroindustria para el desarrollo... Cabe señalar que la mayoría de los Programas Estratégicos que están relacionados con nosotros tienen sus brechas identificadas en logística”. (Gerente, PEM05)

Junto a lo anterior, esta vinculación también se ha presentado en el establecimiento de una agenda de acciones por realizar, en la medida en que las iniciativas promovidas por cada Programa encuentran un complemento con las acciones desarrolladas por otros Programas, los que, aun siendo de temáticas diferentes, pueden complementarse a nivel de actividades concretas. Este es el caso del Programa Estratégico Meso Regional Industria de la Madera con el Programa Estratégico Nacional de Construcción Sustentable, o entre el Programa Estratégico Meso Regional Salmón Sustentable con el Programa Estratégico Nacional de Acuicultura, como evidenciamos a continuación:

“Ellos terminaron creando un consejo de construcción industrializado con multi material donde estaba la madera y los mejores proveedores de la industria, ha sido positivo y tenemos cierta agenda de trabajo con ciertas obras icónicas, desde viviendas sociales, un edificio habitable, algo educacional o de salud, que son obras que buscamos implementar en sistema de construcción intensivo en madera”. (Gerente, PEM04)

“Con el Programa Estratégico Nacional de Pesca y Acuicultura, la articulación es mejor, vamos a trabajar en brechas sanitarias, ellos se hacen cargo de los bienes públicos y nosotros nos encargamos de lo que sea apropiable, porque tenemos la capacidad tecnológica en la región”. (Gerente, PEM03)

C. Beneficios obtenidos

En relación a los beneficios obtenidos producto de la vinculación generada con otros Programas, existe acuerdo entre los gerentes entrevistados en que los principales beneficios son la mejora de la coordinación interna entre los actores y el posicionamiento de temáticas sectoriales complementarias en otros Programas, considerando las posibles sinergias realizables.

Resulta interesante observar que, cuando los entrevistados se refieren a los beneficios de mejorar la coordinación y del traspaso de información, lo realizan desde una visión general, pensando en los beneficios que esto trae a todos los actores involucrados en los Programas, dando una lectura general a nivel de objetivos nacionales dentro de Programas Estratégicos. De hecho, podemos destacar que, desde acá, también se considera como un beneficio la vinculación en sí, tal como se puede apreciar en el siguiente extracto de entrevista:

“Cuando tú generas contacto, cuando generas vínculo con otros Programas, primero estás cumpliendo una labor de socialización mayor, más allá de tu propio territorio. Segundo, que efectivamente estás cumpliendo objetivos que son de alguna forma nacionales, es decir que se generen vinculación. Tercero, no sé los otros, pero nosotros hacemos un trabajo de bastante socialización con los Programas que están vinculados”. (Gerente, PEM01)

“[El beneficio percibido] puntualmente creo que el hacer vínculos y redes, con todos los actores involucrados, tanto públicos como privados, de las otras regiones y de la región de Los Lagos” (Actor privado, PEM01)

Otro de los aspectos relevantes es que la vinculación entre Programas puede entregar beneficios en dos direcciones. La primera de ellas es de manera asimétrica, es decir, sólo a uno de los Programas, como es el caso del Programa Estratégico Meso Regional de Logística con el Programa Estratégico Regional de Alimentos con Valor Agregado:

“También el Programa Estratégico de Alimentos con Valor Agregado, ese es otro importante para nosotros, hemos sido más receptores de información que ellos de nosotros y nos han apoyado en la logística”. (Gerente, PEM05)

O bien, la vinculación entre Programas puede entregar beneficios a ambas partes, usualmente a través de la incorporación de temas propios de un Programa en otro, producto de la complementariedad de ambos, pudiendo generar iniciativas en común, como se ejemplifica en el siguiente extracto de entrevista:

“Con el Programa de Manufactura Avanzada, nos han solicitado apoyo y hemos colocado el tema de la madera en la agenda del Programa de manufactura y en eso estamos bien”. (Gerente, PEM04)

4.3.5 Logros observados de los Programas Estratégicos Meso Regionales

Un aspecto importante de los Programas Estratégicos es mostrar que el trabajo realizado durante su diagnóstico e implementación ha producido resultados que apoyen la colaboración entre los actores participantes. Los resultados de los Programas Estratégicos Meso se pueden resumir en dos dimensiones: i) la reducción de brechas y ii) la generación de capital social y confianza.

A. Reducción de brechas

En esta dimensión examinamos cuatro elementos que nos permiten describir cuáles han sido las brechas que se han reducido en los Programas Estratégicos Meso Regionales, considerando: i) las asimetrías de información existentes, ii) el impacto en el territorio y la sociedad civil, iii) la importancia de la comunicación de resultados y iv) las dificultades enfrentadas en torno a la reducción de brechas.

REDUCCIÓN DE ASIMETRÍAS DE INFORMACIÓN

Los Programas Estratégicos Meso Regionales han generado proyectos y productos enfocados en reducir la falta de información en los sectores priorizados en el territorio. Los bienes públicos que

han surgido tras los Programas Estratégicos Meso Regionales apuntan a levantar información significativa y traspasarla a los actores relevantes en el territorio, en forma de documentos o plataformas tecnológicas disponibles para los usuarios.

“Tenemos algunos productos y proyectos asociados que nos van a nutrir, de información como por ejemplo cuántas señaléticas faltan, cuántos miradores faltan, qué equipamiento se necesita, dónde debiera estar ubicado (..) para decidir con el Actor Público A cómo arreglamos eso, y cómo después lo mapeamos. (...) Además tenemos otro, que es el sistema de inteligencia de mercado, que es un bien público asociado a la Universidad A y la Universidad B, que busca generar información relevante de este territorio, que hoy no existe, en función de intervenir estadísticamente estas veintidós comunas y seis circuitos”. (Gerente, PEM01)

En algunos casos, el grado de conocimiento de las iniciativas de los Programas Estratégicos en las diferentes regiones en que se desarrollan es sido otra brecha que se ha reducido, pues se han realizado esfuerzos para que la comunidad tenga información relativa a las problemáticas que abordan los Programas Estratégicos Meso Regionales, generando discusiones a nivel de comunidad que logran dar posicionamiento a los Programas.

“El Programa ha generado una discusión a nivel comunal y ha habido reuniones con los alcaldes, gobiernos regionales, seremis de diferentes servicios y eso ha hecho que se reduzca la brecha asociada a la información de la ruta escénica”. (Actor Público, PEM01)

“En términos de posicionamiento, que es una de las brechas principales, ha existido un cambio fuerte, en que la comunidad conociera lo que es logística para darle sustento al Programa”. (Gerente, PEM05)

REDUCCIÓN DE BRECHAS DE INFRAESTRUCTURA

Otro de los resultados observados por los actores clave de la gobernanza entrevistados, dicen relación con la disminución de brechas de infraestructura para el desarrollo de la actividad económica en el territorio, especialmente de la mano con la inversión posible de acceder desde los Programas.

“En relación a reducción de brechas, se puede decir que, frente a las infraestructuras, la de los caminos por la que está pasando la Ruta Escénica, han ido reduciendo, esa brecha se ha disminuido bastante, ha habido inversión estos tres años”. (Actor Privado, PEM01)

IMPACTO EN EL TERRITORIO Y LA SOCIEDAD CIVIL

Debido a que los Programas Estratégicos Meso Regionales abarcan un territorio muy extenso, las brechas a reducir no son comunes entre regiones, por lo que se han atacado localmente, orientando a los actores en la intervención de su territorio. Lo anterior se refleja en un aprecio por iniciativas realizadas cuando éstas los impactan directamente, porque en el caso contrario, realizar proyectos sin un foco definido produciría un desgaste en los actores, ya que los recursos disponibles no se ocupan eficiente ni eficazmente.

“El obstáculo es que éste es un territorio gigante, y que efectivamente no todas las brechas son comunes. En general hablamos de la pavimentación, pero hay lugares

donde no hay telefonía móvil. Ahí tenemos que ir atacando estas brechas localmente”. (Gerente, PEM01)

Otra visión respecto al territorio es que se deben aprovechar los recursos existentes para el desarrollo de los sectores priorizados en ellos.

“En este momento tenemos un proyecto asociado a termas, porque el 51% de las termas de todo Chile está en este territorio, entonces ahí tenemos una oportunidad relevante”. (Gerente, PEM01)

EJECUCIÓN DE INICIATIVAS DE LA HOJA DE RUTA

Las brechas identificadas son validadas en los Consejos Directivos de cada Programa Estratégico, donde se proponen las iniciativas a los actores, los cuales se motivan a seguir trabajando en ellas, articulándose para generar vínculos entre ellos y apalancar recursos. A pesar del poco tiempo que llevan los Programas Estratégicos Meso Regionales, en relación a sus pares nacionales, ha sido posible cumplir con lo planificado durante su primer año de implementación, tal como evidenciamos en los siguientes extractos:

“Nosotros validamos muestras brechas con los consejos, validamos nuestra cartera de iniciativas y ellos se han sentido parte de esto y motivados a seguir trabajando”. (Gerente, PEM03)

“Somos un Programa que comenzó al final de todos los demás y siempre hemos ido atrasados y atrás de los otros Programas. Se ha ido cumpliendo todo lo que se ha ido desarrollando durante el año”. (Actor Público, PEM05)

DIFICULTADES EN LA REDUCCIÓN DE BRECHAS

A pesar de existir avances en el corto plazo en la ejecución de iniciativas asociadas a la resolución de brechas, existen algunas que dado su largo alcance no pueden resolverse en el tiempo de implementación transcurrido de los Programas Estratégicos Meso Regionales. Estas brechas pueden estar relacionadas con problemas de infraestructura o de regulaciones que deben abordarse a nivel nacional por las instituciones pertinentes, las cuales causan un condicionamiento en estos temas.

“Las brechas existentes sobre la inversión pública de la Red Inter Lagos en la Novena Región están identificadas, pero no la van a poder solucionar porque es un tema que depende del Actor Público A y el Actor Público B, y que se hagan en el contexto del Programa Estratégico depende de los presupuestos nacionales, pues son brechas demasiado amplias para abordar”. (Actor Público, PEM01)

Sin embargo, algunos Programas Estratégicos Meso Regionales se han enfocado en resolver ciertas brechas de algún eje de su Hoja de Ruta, en desmedro de las demás, lo que causa que los esfuerzos de trabajo de los Programas se concentren en ellas, más que en un trabajo en todas las brechas, a veces causado por contingencias surgidas en los sectores.

“Se le ha dado un foco de la construcción y tuvieron que absorber este tema de abastecimiento de pino y no dándole la importancia a estas nuevas especies y el bosque nativo”. (Actor Privado, PEM04)

“Lo que traíamos del levantamiento de brechas y de la Hoja de Ruta 1.0 era una situación sin incendios forestales y muy enfocados a construcción, aumento del valor agregado y aumentar la disponibilidad de trozos para la pyme. Después de los incendios forestales de enero de 2017, ya no hablamos de aumentar la disponibilidad de trozos, sino que hablamos de diversificar y reforestar”. (Gerente, PEM04)

B. Generación de capital social y confianza

En esta dimensión, examinamos los elementos que permiten describir cómo ha sido el proceso de generar confianza y capital social en los actores por medio de los Programas Estratégicos Meso Regionales, considerando: i) la forma en que se ha generado confianza y ii) los factores que facilitan o debilitan el capital social.

PROCESO DE GENERACIÓN DE CONFIANZA

Debido a que algunos territorios ya han sido intervenidos por políticas públicas en el pasado, los actores llamados a participar de los Programas Estratégicos Meso Regionales presentaron cierta resistencia a ser parte de los Programas tras las experiencias previas, por lo que generar confianza entre los actores resulta un esfuerzo mayor, sobre todo con aquellos que no estuvieron conformes con la intervención del Estado en proyectos que tuvieron un final abrupto, como fue la política de clústeres.

“Un problema es que como éste es un territorio que ha estado sobre intervenido desde la batería pública, hay gente que dice ahí viene otro proyecto más. Entonces la gente ya viene con ciertos resquemores. (...) Hay gente que genera confianza y otros que martillan para el otro lado porque no se vieron beneficiados”. (Gerente, PEM01)

De la mano con lo anterior, otro elemento que sirve para generar confianza entre actores, es la capacidad para resolver conflictos de intereses dentro de la gobernanza de los Programas, fortaleciendo la vinculación entre actores.

“Las confianzas se dan en la medida que se vayan desarrollando los proyectos de manera transparente y en el Programa se han definido protocolos para la transparencia. Por ejemplo, no pueden estar en la mesa actores que vayan a participar dentro de una propuesta, para evitar conflictos de interés. Eso permite que los actores que están en la mesa se sientan en un entorno de confianza”. (Actor privado, PEM05)

Además, para generar confianza entre los actores se ha tenido que superar la percepción de que el sector público actúa con una velocidad y un funcionamiento más lento y burocrático en comparación con el sector privado. Para ello, se establecieron espacios de contacto que han permitido que actualmente la vinculación entre estos actores sea fluida y grata, porque los actores del sector privado han conocido los procedimientos con que funciona el sector público, con el fin de adecuarse a las dinámicas públicas para aclarar temas y trabajar conjuntamente.

“Una de las dificultades para generar capital social es la típica desconfianza que se tienen de las distintas gestiones desde el mundo público y del mundo privado, en ambos sentidos. (...) El mundo privado de empresarios turísticos que participan, han adquirido o un mayor conocimiento respecto a cómo se mueve el mundo público respecto a este tipo de iniciativas”. (Actor Público, PEM01)

“Creo que se ha generado confianza y nos hemos acercado más a los organismos estatales. Creo que a través del Programa hemos tenido más confianza con el Minvu”. (Actor Privado, PEM04)

Pasada esta primera etapa, hay que mantener la confianza entre los actores, lo que se logra a través de encuentros, reuniones y desarrollar los proyectos de forma transparente, activando protocolos para la transparencia y rendir cuentas cuando sea necesario, sin secretismo por parte de los cargos directivos.

“Ellos conocen el presupuesto y lo que estamos haciendo. No hay secretismo de parte nuestra. Eso indudablemente te genera confianza. Hacemos actividades con ellos y la rendición de cuentas al comité ha sido la principal herramienta”. (Gerente, PEM03)

“La generación de confianza no ocurre espontáneamente, uno tiene que provocarla, y nosotros en ese sentido hicimos un par de acciones que se llamaron los encuentros empresariales. Presentábamos el Programa y llevábamos charlas relacionadas a requerimientos específicos”. (Gerente, PEM05)

En base a lo anterior, se utiliza la experiencia y las redes de cada uno de los actores privados para plasmar en acciones la confianza desarrollada a través de otras iniciativas, formando así mayor participación, y en base a lo anterior, la instauración de una visión común para los Programas:

“los públicos invitan a participar a ciertos privados, y esos privados que son invitados tienen que ser de la confianza de los públicos, por lo tanto, el sector privado se siente involucrado y con la responsabilidad de responder a una invitación como esa”. (Actor privado, PEM01)

Sin embargo, algunos problemas surgidos en este proceso son que generar asociatividad en un entorno donde gran parte de los actores se conocen, produce que compitan entre ellos, lo que puede causar roces que pueden atenuarse o acentuarse en el tiempo. La continuidad de los Programas, que abarcan más de un gobierno, es otro elemento que preocupa y debilita la confianza que se ha generado hasta ahora.

“Hay gente del mismo sector, asociado al alojamiento, a actividades turísticas, por lo tanto, hay competencia entre ellos. Efectivamente se producen roces que o se atenúan o se acentúan con el tiempo, y por ahí podrían venir las principales dificultades”. (Gerente, PEM05)

FACTORES QUE INFLUYEN EN LA GENERACIÓN DE CAPITAL SOCIAL

De acuerdo a los relatos de los entrevistados, es posible identificar algunos elementos internos y externos al Programa que han facilitado la generación de capital social entre los actores involucrados, mientras que otros actúan como inhibidores y debilitadores del capital social entre los actores involucrados.

Visualización de beneficios

Un elemento que contribuye a la generación de capital social es que los actores sean capaces de visualizar los beneficios de los Programas Estratégicos Meso Regionales, a través de la ejecución de proyectos en conjunto, que recojan las experiencias, vivencias y expectativas. Si no se ejecutan acciones concretas, existe un riesgo para generar confianza entre los actores.

“Capital social se levanta cuando la gente que va a ser afectada por estos Programas se compromete y visualiza los beneficios del Programa, estar sin poder ejecutar acciones concretas es un tremendo riesgo para el capital social, hay bastantes expectativas donde los actores del sector están enterados de la existencia del Programa”. (Presidente, PEM02)

Coordinación entre actores en el territorio

A través de las mesas público - privadas, los actores de los Programas Estratégicos Meso Regionales han interactuado, fortaleciendo sus relaciones y generando un conocimiento conjunto entre todos ellos, independiente si algunos de ellos ya se conocían, pues se valora que se hayan producido nuevos vínculos entre actores que eran desconocidos para otros anteriormente. Algunos Programas han establecido un cierto marco de acuerdo para que sus reuniones se desarrollen de forma cómoda para los actores.

“Creo que principalmente ha sido el conocerse, generar las confianzas y conocimiento unos de otros, eso ha sido importante. No todos nos conocíamos de instancias previas. (...) En general creo que ha andado bien, nos ha acercado a varios estamentos que antes éramos desconocidos”. (Actor Privado, PEM04)

“(...) estamos sentados en la mesa permite que se pueda tener conversaciones abiertas, no censuramos temas, tenemos cierto marco de acuerdo que una sesión de consejo no exceda las cuatro horas para no complicarle la vida a nadie”. (Gerente, PEM03)

Una dificultad para la generación de capital social ha sido la coordinación territorial entre los actores, pues se debe involucrar a los participantes de diferentes regiones en los Programas, en un proceso uniforme de generación de confianza, porque en caso contrario, los Programas se concentrarían en una sola región y las demás se comienzan a sentir lejanas en este proceso, por lo que se deben visibilizar los Programas para mantener el capital social entre regiones. Este proceso para generar confianza en los territorios ha sido ayudado a partir de iniciativas que aglomeran proyectos levantados puntualmente, considerando las particularidades socioculturales que tengan los territorios.

“Lo que encuentro que es un despropósito porque hay sectores con ingreso per-cápita mucho más bajo, especialmente en regiones y donde el impacto social - se habla mucho del capital social y que hay que construir y juntar a todos en una mesa - pero cuando se lleva eso a la implementación a la gente no se tiene la penetración que se debería tener”. (Gerente, PEM04)

“Yo diría que como es un Programa Estratégico Meso Regional, que toma desde la región del Maule hasta Los Lagos, cuando hay actividades en Los Lagos, la gente del Maule no participa por las distancias. Eso puede ser un tema logístico del Programa, porque las otras actividades como de comité ejecutivo, por ejemplo, de coordinación, se pueden hacer por videoconferencia”. (Actor privado, PEM05)

Rol del presidente y/o gerente

Se destaca por parte de los diferentes actores, tanto públicos como privados, que los presidentes de los Programas Estratégicos Meso Regionales sean privados, debido a su poder de convocatoria para movilizar y requerir recursos, producto de la confianza recíproca que se ha generado entre los actores y los cargos directivos de la gobernanza, es decir, el presidente y el gerente del Programa.

“Cuando hablo del directorio hablo del presidente y todos los directores titulares, porque el presidente del Programa, si bien es un privado, siempre ha estado de poder generar cohesión en el equipo directivo, estar involucrado en todos los temas y de empujar la carreta para que el proyecto salga adelante”. (Actor Público, PEM01)

C. Facilitadores y obstaculizadores de la implementación

Durante el tiempo que llevan los Programas implementando la Hoja de Ruta, hemos podido reconocer algunos elementos que han facilitado y/o dificultado su accionar.

En general, la **representatividad de la gobernanza** de los Programas Estratégicos Meso Regionales ha facilitado el proceso de implementación de los Programas, ya que han logrado alinear a los diferentes actores que conforman la gobernanza en *pro* de los objetivos, mientras que la experiencia previa y las redes de contacto de los presidentes y gerentes en los sectores correspondientes, ha sido de gran ayuda para convocar a los distintos actores,

“[Ha sido un facilitador] la misma gobernanza, haber conseguido proyectos, el alineamiento de los distintos actores y el estar prácticamente de acuerdo con los objetivos y que remamos todos para el mismo lado”. (Actor público, PEM04)

Por otro lado, **contar con financiamiento** para este tipo de Programas, es evaluado como un elemento facilitador para el desarrollo de iniciativas y actividades, especialmente, al considerar que son Programas de largo plazo, los cuales necesitan renovar sus fuentes de financiamiento para funcionar, destacándose el rol de Corfo como apalancador de recursos:

“con financiamiento que apoye un Programa como este, y que sea entendido que un proyecto de esta envergadura, con este tipo de objetivos, es de largo plazo (...) Por tanto al tener el apoyo de CORFO y poder ser reconocido ya por tercer año, y que nos hayan asignado los fondos para seguir con el proyecto, quiere decir que se haya todo bien y se espera que nos sigan apoyando para tener los resultados esperados”. (Actor Privado, PEM01)

En tanto, como obstaculizadores de la implementación se ha identificado la excesiva **burocracia** existente en los servicios públicos y en la aprobación de los instrumentos como un elemento que impacta negativamente en la implementación de los Programas, pues los tiempos perdidos en la espera de la aprobación de recursos se podrían haber aprovechado en formular y concretar más iniciativas. Asociado a estos aspectos, algunos entrevistados mencionan que el diseño de los Programas Estratégicos Meso Regionales debería ser de fácil lectura y ejecución, para una mejor implementación de las iniciativas.

“[Son obstaculizadores] los instrumentos y la burocracia que implica sacar cada instrumento. Habría varias cosas más que se podrían haber realizado en caso de haber sabido cómo se formulara o apoyara el instrumento”. (Actor público, PEM04)

En relación con lo anterior, se ha identificado como un obstaculizador el rol del Agente Operador Intermediario que, al ser una entidad contratada por Corfo para administrar los recursos de los Programas, impone mayores costos de transacción y ralentiza los procesos de entrega de recursos, sin que necesariamente conozca o comprenda las dinámicas de los sectores para facilitar dichos procesos.

“Otra lección aprendida es la necesaria evaluación del agenciamiento de estos programas. La mayoría de estos programas regionales y meso-regionales están a través de Agentes Operadores que no salen baratos... hay un gasto público importante, pero su aporte es negativo, no te ayudan, sino que te ponen más trabas para trabajar. (...) No vemos la necesidad que el programa esté a través de un tercero, los programas meso-regionales deberían ser gatillados directamente por Corfo, sería mucho más barato y más fácil la operación”. (PEM03)

Pudieron haber visto directamente un intermediario, pero, que tuviera una relación directa con la industria y que entendiera la industria”. (Gerente, PEM04)

De la mano con el punto anterior, la descoordinación en la entrega de recursos por parte de los Agentes Operadores a algunos Programas Estratégicos Meso Regionales se manifiesta desde la etapa de validación, tiempo en que algunos Programas estuvieron sin financiamiento, a la espera del término de los concursos públicos para elección de gerente. Esta situación reinstaló las dudas entre los actores sobre la continuidad de los Programas y significó un desmedro en las relaciones de confianza entre los actores, porque percibían que los Programas no avanzaban. Fue necesario volver a trabajar en afianzar los lazos y recuperar los vínculos.

“Hubo un tiempo entre el diagnóstico y los inicios de la validación e implementación en el que quedó el Programa como en el aire, porque se tuvo que hacer el llamado al gerente, y pasaron varios meses que el Programa estuvo sin financiamiento, sin estructura, y eso genera un grado de duda”. (Gerente, PEM05)

La extensión del territorio que abarcan los Programas Estratégicos Meso Regionales y la falta de recursos apalancados por los actores privados, en contraste con lo ocurrido con el aporte de Corfo, son otros elementos que han dificultado el logro de la Hoja de Ruta de los Programas. A estos dos elementos, se suma la falta de mecanismos para enfrentar contingencias, especialmente relevado en aquellos Programas sensibles a los cambios del entorno, así como a diversos tipos de catástrofes, como el caso del Programa Estratégico Meso Regional de Industria de la Madera.

4.3.6 Lecciones aprendidas de los Programas Estratégicos Meso Regionales

En esta sección presentamos las principales lecciones aprendidas por los actores que componen las gobernanzas de los Programas Estratégicos Meso Regionales, las cuales entendemos como los aprendizajes en el proceso de implementación de los Programas, en general, en relación a la vinculación entre actores y la ejecución de sus iniciativas. Estas lecciones surgen del proceso reflexivo de observación de la práctica misma, que han sido identificadas por los propios actores entrevistados, tanto gerentes como actores provenientes del sector público y privado.

La implementación de los Programas Estratégicos Meso Regionales deja como principal lección aprendida que las atribuciones de **la gobernanza** tienen que estar definidas por el nivel central, vale decir por Corfo, para tomar decisiones que vayan en acuerdo a los reglamentos. También se sugiere que la gobernanza tiene que estar organizada acorde al territorio en que se encuentra, representando a los distintos actores que componen el sector productivo existente en la meso región, mostrando complementariedad en el trabajo realizado.

“Si bien es cierto que la gobernanza es la mandatada a dirigir este Programa, no es menos cierto que la plata es de Corfo. Entonces, puede encontrar un cuello de botella donde la gobernanza dice que quiere hacer A, pero Corfo dice lo siento, no se puede hacer A, porque va en contra de los reglamentos internos de Corfo”. (Actor público, PEM01)

“El gerente puede ser experto en el tema logístico, yo tengo experiencia en el seguimiento y desarrollo de Programas, sé lo que se puede hacer y lo que no en un Programa Corfo o de cualquier institucionalidad pública y esos son complementos que se tienen que dar”. (Actor privado, PEM05)

Otra lección aprendida ha sido la relevancia del trabajo para promover el involucramiento de los actores, dado que facilitar las comunicaciones entre estos resulta clave para, por ejemplo, aprovechar las complementariedades entre actores con distintos roles dentro de la gobernanza, y provenientes de distintos ámbitos con diversa *expertise*, a fin de lograr la ejecución exitosa de las iniciativas del Programa.

“Lo otro importante es el tema de las comunicaciones. Son aprendizajes fuertes que no estaban considerados...Estábamos muy en el foco de un área que yo más conozco, de la Hoja de Ruta, de la planificación estratégica, de los resultados, pero menos con lo que tiene que ver con la gobernanza como estructura de red, menos con la comunicación que es algo que tenía mucho valor. Nosotros sacrificamos mucho tiempo de gestión de proyectos por horas de hacer gestión de gobernanza, pero visto como perspectiva de aprendizaje era necesario”. (Gerente, PEM05)

“Un Programa está compuesto por personas que deben comunicarse, coordinarse, tomar opinión y eso no sucedió al principio, pero hoy se han generado las instancias para conversar, preguntar, retroalimentarse y eso es clave. ‘A’ puede ser experto en el tema ‘X’, yo tengo experiencia en el seguimiento y desarrollo de Programas... sé lo que se puede hacer y lo que no en un Programa Corfo o de cualquier institucionalidad pública, y esos son complementos que se tienen que dar. A nosotros nos sucedió que se hicieron muchas cosas al principio, y nos objetaron muchos recursos porque después nos dijeron que no se podía hacer eso. Eso hoy día no sucede”. (Actor privado, PEM05)

Contar con recursos humanos con competencias o capacidades para el trabajo en los Programas Estratégicos Meso Regionales es otra lección aprendida. Contar con los recursos para contratar profesionales de apoyo en la gestión de los actores en los territorios que abarcan los Programas y para que los actores que participan de la gobernanza sean capacitados en los temas técnicos que los Programas quieren potenciar a través de sus objetivos, ha sido clave para la adecuada conducción del desarrollo de los Programas.

“Otra lección importante es que un Programa es exitoso cuando tiene buenos profesionales. Cuando no es así, la idea puede ser muy buena, pero si está dirigida por profesionales que no tienen las competencias o las capacidades, no es mucho lo que se puede hacer”. (Actor privado, PEM05)

Los actores también indican que fue necesario adecuar la estructura de los Programas Estratégicos a las necesidades propias del territorio meso regional, por lo que hubo que afinarlos, generar reglamentos para convocar a los actores a participar de los Programas. Debido a que algunos gerentes y presidentes de los Programas Estratégicos Meso Regionales provienen del mundo privado tuvieron que adecuarse a las velocidades que tienen los instrumentos públicos.

“El diseño del Programa debería considera un factor de lo que significa una meso región, las políticas públicas siempre se diseñan con un promedio, los que quedan sobre el promedio bien y los que quedan bajo el promedio sonaron”. (Gerente, PEM03)

Otra lección aprendida es la evaluación de la labor de los Agentes Operadores Intermediarios¹⁹ de los Programas, pues tanto los Programas Estratégicos Meso Regionales y Regionales son administrados por ellos. La percepción de los actores de los Programas sobre los Agentes Operadores es negativa, pues a veces se constituyen más en obstaculizadores que en un aporte, tal como evidenciamos en los siguientes extractos:

“Las dificultades han sido las lagunas que ha generado el tema administrativo entre el agente operador y Corfo, nos ocurrió el año pasado por 3 meses y este año por 4 meses. Eso debilita y genera falta de confianza. Hay un respeto profesional y una estima por las personas que manejamos el Programa, pero también, no le veo mucho foco a la hora de darse cuenta que estamos 8 meses operando y 4 meses no... Esto requiere continuidad y da lo mismo la administración de gobierno que exista. La Hoja de Ruta es a 10 años y traspasa dos gobiernos y medio”. (Gerente, PEM04)

“Nosotros finalizamos la aprobación de los fondos y en estos momentos estamos funcionando con fondos provisionales de una asociación que se hizo con un programa gastronómico. Es decir, oficialmente no tenemos un gerente y no estamos en etapa de ejecución todavía... Y vuelvo a hacer hincapié en que eso es una de las cosas que yo más echo de menos en estos Programas...la necesaria fluidez...o sea, etapa 1, termina etapa 1, se aprueba el Programa, se aprueba un fondo de inmediato...”. (Presidente, PER02)

Los Programas Estratégicos Meso Regionales, acorde a la percepción de los entrevistados, cuentan con un presupuesto insuficiente, que no considera el costo de los Agentes Operadores, ni el costo de los traslados entre las diferentes regiones que conforman cada Programa y los valores más altos, en relación a Santiago, de aspectos de infraestructura, tales como arrendar una oficina.

“Cosas domesticas como la rigidez que hay para el valor del arriendo de oficina, en Puerto Montt son más caras las oficinas que en Santiago. No puedes comprar un plan de más de 20 mil pesos de teléfono”. (Gerente, PEM03)

¹⁹ Entre sus funciones se encuentran realizar las contrataciones de las consultorías definidas en la Hoja de Ruta y la articulación de los actores públicos, privados y académicos que participan en el Proyecto. Asimismo, puede alegar los recursos que puedan haber comprometido y/o velar para que lo haga otros participantes; apoyar los llamados a las líneas de financiamiento y concursos puestos a disposición por Corfo u otras entidades, correspondiéndole en este ámbito, la ejecución de tareas de animación para la postulación de proyectos a dichos recursos (Res. Af. 212. Reglamento de los Programas Estratégicos).

“El presupuesto es bajo y se podrían asignar recursos de Corfo más eficientes distribuyéndolos directamente a los Programas Estratégicos”. (Gerente, PEM04)

En el mismo contexto, varios de los actores de los Programas Estratégicos Meso Regionales considera necesario avanzar en la difusión y comunicación del trabajo realizado. En general, no hay un presupuesto ni recursos humanos dedicados a esta labor, pues los gerentes han tenido que dedicar tiempo a animar a los actores, dejando la difusión de las actividades de los Programas a personas que no tienen la obligación de realizarlo. Es importante que tanto la sociedad civil como las autoridades políticas conozcan lo que se está haciendo con los Programas Estratégicos Meso Regionales, por lo que surge como opción desde los entrevistados contratar a un profesional dedicado a la difusión.

“Es importante difundir lo que se está haciendo, pero no sirve si es que la gente no lo sabe. (...) Hubiese sido importante tener elementos de defensa y difundir lo importante de nuestra función”. (Gerente, PEM03)

“[Una lección aprendida ha sido] la falta de difusión y comunicación del Programa, hemos estado imbuido hacia dentro”. (Gerente, PEM04)

4.3.7 Oportunidades de mejora y desafíos futuros de los Programas Estratégicos Meso Regionales

En esta sección destacamos las principales oportunidades de mejora y los desafíos futuros de los Programas Estratégicos Meso Regionales, en el entendido de que las oportunidades de mejora se asocian principalmente, a la operatoria de los Programas, y que los desafíos futuros dicen relación con preocupaciones de mayor alcance hacia el futuro, por parte de los actores entrevistados.

En relación a las principales oportunidades de mejora, desde la opinión los actores, a medida que se avanza en la implementación de los Programas se requiere contar con mayor cantidad de recursos humanos para apoyar la gestión del gerente. Esto se encuentra, en parte, ya resuelto con la modificación al Reglamento de los Programas Estratégicos realizada entre 2016 – 2017, que permite la incorporación de personal de apoyo, sin embargo, esta medida es percibida por algunos actores como insuficiente aún:

“Es un buen modelo el tener una gobernanza público-privada con un directorio, un presidente y un gerente. El tema de la gestión que viene en un futuro va a requerir que la gobernanza se amplíe. Hoy hay un gerente y están viendo la posibilidad de contratar una persona para ayudar al gerente en toda su gestión, pero eso se hace insuficiente al momento en que se quieran empezar a desarrollar productos o servicios [...]. Con la estructura actual de la gobernanza eso no será posible abordarlo, tiene que crecer, robustecerse y poder abarcar nuevas áreas de servicio asociadas”. (Actor público, PEM01)

Esto, a su vez, se asocia con la necesidad de consolidar el trabajo territorial de los Programas Meso Regionales, es decir, que éstos sean validados en las distintas regiones, lo cual, para ser logrado, debe retroalimentarse con la posibilidad de contar con personal de apoyo regional a la gerencia por parte de los Programas, abriendo así una oportunidad de mejora relevante. Así mismo, junto a los recursos humanos se identifica la necesidad de disponer de mejor infraestructura para el trabajo en

el territorio, que permita dar mejor seguimiento a las acciones realizadas. Actualmente, algunos de los Programas no tienen una oficina fija y los equipos necesarios para agendar y realizar reuniones vía videoconferencia, para que los actores que no puedan estar presentes al momento de la reunión, también participen de ella.

“Una iniciativa de este tipo que quiere hacerse cargo de una ruta escénica y sea destino de Chile eso no lo puede hacer solamente el gerente desde su computador y estar arrendando en un salón de evento una sala de una universidad, es necesario más infraestructura”. (Actor público, PEM01)

En relación con los actores involucrados en la gobernanza de los Programas, se identifican algunas oportunidades de mejora. En cuanto a la participación de los actores públicos, se recoge la necesidad de fortalecerla creando las condiciones contractuales necesarias para que los funcionarios públicos que participan de los Programas puedan tener horas de dedicación formal dentro de sus funciones, a fin de favorecer y asegurar un involucramiento efectivo para beneficio tanto del Programa como de su propio servicio donde realiza su actividad principal, tal como lo hemos levantado desde la opinión de un actor:

“Me da la impresión que la gobernanza tiene que tener actores claves dentro de cada servicio regional, que dediquen horas exclusivas a esto y deben existir los incentivos necesarios de tiempo y espacio y resoluciones, y que esté claro que es una persona que tendrá que participar en la gobernanza y llevar la responsabilidad de tener una participación que aporte, y esto no se va lograr si no es clarificando una función o un rol de un funcionario que sea designado y que se puede involucrar y dedicar tiempo a esto, sino, va a hacer intermitente como ha sido hasta ahora o con dedicación parcial, que puede variar según la carga laboral que tenga en sus propios servicios”. (Actor público, PEM01)

Por otro lado, también se presenta la oportunidad de empoderar a los actores privados para que lideren las mesas directivas, ya que, a diferencia de lo que puede suceder con actores provenientes del sector público, no son susceptibles a retirarse de su cargo en períodos de cuatro años o menos. El trabajo realizado hasta ahora por parte de los Programas ha construido confianza y afianzando compromisos para seguir con las iniciativas, defender los proyectos frente a las nuevas autoridades e instarlas a continuar, enfatizando lo que ya se ha hecho con los Programas.

“Nosotros pensábamos que, en cualquiera de las dos opciones, los que tienen que estar empoderados no son los servicios públicos, sino el mundo privado. Es el mundo privado quien tiene que liderar esto. Por eso tuvimos tanta insistencia en su momento de que el presidente tenía que ser un presidente privado”. (Gerente, PEM01)

“(…) si el próximo gobierno no tuviera la misma mirada vamos a tener que comenzar a vender el Programa y sus énfasis nuevamente”. (Presidente, PEM02)

Además, tal como lo reconocen actores de dos Programas Meso Regionales, otra oportunidad de mejora en el corto plazo es sumar a nuevos actores, tanto del mundo público como del sector privado, para que sean partícipes de oportunidades de negocio interesantes en los sectores productivos. Como una oportunidad en el mediano plazo, se espera también motivar que las pymes creen una estructura que las agrupe para que se puedan articular a los objetivos de los Programas Estratégicos.

“Este año, los desafíos hay que ponérselos a corto plazo. Poder sumar a otros [actores] públicos y ministerios cosa de desarrollar la construcción en el ámbito educacional, salud, infraestructura y por ahí van oportunidades de negocio interesantes”. (Gerente, PEM04)

Finalmente, con respecto a elementos de la operación de los Programas, desde la opinión de actores de tres Programas Meso Regionales, hemos recogido la necesidad de mejorar las remuneraciones de los gerentes, dado que estos actores perciben que éstas no son proporcionales a la carga de trabajo que posee un Programa Estratégico Meso Regional, lo cual genera cierta disconformidad. En este sentido, siendo clave el rol del gerente, resulta conveniente tomar las medidas necesarias para evitar la rotación de profesionales en este cargo, a fin de asegurar la continuidad requerida en el trabajo del Programa.

“Hay un tema sensible para nosotros que es el tema de las remuneraciones. Entonces en un Programa chiquito, el gerente gana hartó más que un Programa como el mío, que se mueve por tres regiones. Entonces ahí falta una definición por parte de Corfo, de cuánto debiera ganar cada cuál, en función del tamaño, de la complejidad de la gobernanza, etc. lo que hoy es prácticamente arbitrio de los ejecutivos a cargo de cada región. Esto sí es un tema sensible para los gerentes, y lo hemos conversado, y yo llego a la conclusión de que hay gerentes de segunda y tercera categoría, y eso no puede ser”. (Gerente, PEM01)

“Yo mismo en un par de oportunidades golpeé la mesa a la Corfo, incluso, y le dije que “o se solucionaban los problemas o se dejaba el Programa hasta aquí” porque la palabra empeñada mía - como representante del Programa, contratando un gerente e intentando entusiasmarlo con el proyecto, tiene que estar acompañado del soporte económico para mantener a esa persona estimulada, y no me refiero a bonos ni premios por cumplimiento de metas, me refiero a los sueldos mensuales, que todos sabemos que en el sector público no son buenos”. (Presidente, PEM02)

“Creo que el gerente tiene harta “pega” por hacer y lo vamos a apoyar en todo lo que necesite, pero es importante tener más gente”. (Actor privado, PEM05)

En un sentido similar, desde el Programa Ruta Escénica se identifica una problemática en lo relacionado con los gastos asociados a la función del presidente de la gobernanza, que no estarían contemplados dentro del presupuesto de operación.

“Lo tercero es que hay que definir muy bien el rol del presidente. Tiene que tener roles claros. Hoy hace funciones, pero él no tiene gastos de representación, y eso muchas veces recae en quien le pagan un sueldo, en este caso en mí. Entonces el presidente debería tener ciertos gastos de representación que le permitan ir sin problemas a lugares donde quizás podría dejar de ir porque está gastando mucha plata de su bolsillo, a pesar de que esa plata también puede ser considerada un valor agregado o parte del cofinanciamiento que los privados ponen”. (Gerente, PEM01)

En relación a los desafíos futuros por parte de los Programas Estratégicos Meso Regionales, uno de los que se presenta como clave para continuar con los Programas es contar con fondos para realizar

las grandes inversiones planificadas en la Hoja de Ruta. Actualmente, el financiamiento de los Programas depende de la aprobación de fondos nacionales o regionales, lo que genera una cuota de incertidumbre, por lo que se espera que el sector privado apalanque una mayor cantidad de recursos a los Programas para consolidar las iniciativas que han surgido y las que están proyectadas en la Hoja de Ruta, o que a través del sector público exista una asignación efectiva de recursos en vez de concursar por fondos.

“El Programa tiene desafíos bien marcados, uno de ellos es lograr concretar el apalancamiento financiero privado, es decir, incorporar actores privados, que han estado apareciendo de forma incipiente, pero que sean más formales en el Programa, no solo público”. (Gerente, PEM05)

“Podemos movilizar mucho más si los recursos no se concursaran todos y se asignaran efectivamente. (...) Se podrían haber implementado otras acciones para el Programa Estratégico, con 500 millones haríamos maravillas”. (Gerente, PEM04)

Lo anterior asoma como relevante para asegurar la mantención de la estructura de los Programas Estratégicos Meso Regionales en el tiempo. Así, se visualiza la necesidad de mantener la estructura meso regional de los Programas, vale decir, que puedan potenciarse por igual, todas las regiones que conforman los Programas, pues existe el interés en trabajar por el bien común del territorio, a pesar de las distancias existentes entre las regiones. Algunas estrategias en ejecución que apuntan a reforzar esta visión, son las relacionadas con reuniones y el diálogo constante con todas las regiones, como la realización de eventos, actividades y mesas sectoriales.

“Yo creo que el establecimiento de las mesas de comercio exterior hay que fortalecerlo en las otras regiones. En esta región y creo que en la Araucanía está muy potente, pero en el resto hay que seguir”. (Actor privado, PEM05)

Para potenciar la implementación de los Programas Meso Regionales en las regiones que componen la meso región, otro desafío es lograr tener capital humano calificado en todas éstas, ya que los bienes públicos que ejecutan las Universidades son importantes para disminuir las brechas de mercado, sin embargo, si no se cuenta con profesionales o técnicos en los rubros productivos o con tecnología para abordar las necesidades de la industria, éstas brechas no se podrán resolver, sin antes abordar aquellas relacionadas con formación de capital humano.

“Tiene que ver con el aprendizaje, anterior, las brechas que había en logística eran aún más grandes que lo que nosotros estimamos en el diagnóstico y eso lo hemos conversado con los mismos actores. (...), por ejemplo, si queremos que los sistemas sean interoperables entre empresas tenemos que tener buena tecnología en cada empresa y, si los camiones hoy día no tienen GPS, no podemos hacer trazabilidad de los productos, porque ni siquiera tienen un sistema para georreferenciar donde está ubicado el camión”. (Gerente, PEM05)

Desde la opinión de los actores, específicamente desde el Programa Meso Regional Industria de la Madera, se reconoce que éstos están muy orientados hacia las industrias, por lo que, según manifiesta, es necesario incluir en mayor manera a los actores de la sociedad civil dentro de las mesas directivas de los Programas, identificándolo de esta forma como una oportunidad dentro del sector

la que, de concretarse, deberá ser posterior a una evaluación de las potencialidades de contar con estos actores en la gobernanza de los Programas.

“Este Programa está muy orientado a la industria, pero no hay que olvidarse de la gente, la gente puede ser trabajadora, consumidora de madera, puede tener roles”. (Gerente, PEM04)

En base a todo lo anterior, se espera que los Programas sean capaces de mantener la gobernanza y generar una estructura equilibrada, tanto en representación pública, privada y de la academia, como en la representación regional del Consejo Directivo, Comité Ejecutivo y Comités Gestores. Actualmente, el sector privado tiene una mayor participación en algunos Programas, como el Programa Estratégico Meso Regional Logístico Centro Sur, lo que según sus integrantes es bueno para el Programa.

“La idea, quizás, es también consolidar una gobernanza que esté equilibrada con actores de los distintos ámbitos y que sea equilibrada entre las regiones, sí, pero uno siempre espera que participen más privados que públicos”. (Actor privado, PEM05)

Para lograr todo lo anterior, se levanta como un desafío clave, tal como en el caso de los Programas Estratégicos Nacionales, institucionalizar los Programas como una política pública a nivel de Estado, lo cual serviría para mejorar el seguimiento percibido por los actores hacia las iniciativas de largo plazo, y dar seguridad a los actores que existe una instancia permanente asegurando recursos para la continuación de los Programas en el tiempo.

“Un desafío es la institucionalización. Primero en la meso-región, tenemos que hacer que este Programa sea validado por la meso región, (...) ojalá pudiéramos tener un profesional en cada región, no nos parece aceptable para el sector que la gente tenga que venir a Puerto Montt a venir a hablar conmigo. (...) Estos Programas deben tener el respaldo de certeza de operación a 10 o 15 años que es el plazo mínimo en que puedes ejecutar una hoja de ruta”. (Gerente, PEM03)

4.4 Programas Estratégicos Regionales

En esta sección presentamos los resultados del análisis descriptivo de los Programas Estratégicos Regionales. En primer lugar, mostramos algunas características generales de los Programas Estratégicos Regionales, tales como el tiempo que llevan en implementación y la participación en la gobernanza y en el presupuesto de implementación de los actores convocados. A continuación, presentamos los resultados del análisis descriptivo de acuerdo a la experiencia tras la implementación de los Programas en términos de i) la gobernanza de los Programas, ii) los vínculos observados entre actores de la gobernanza de los Programas, iii) los vínculos observados entre actores de distintos Programas, iv) los resultados que han sido observados, v) las lecciones aprendidas en este proceso y vi) los desafíos detectados a abordar.

4.4.1 Características generales de los Programas Estratégicos Regionales

Los Programas Estratégicos Regionales son aquellos que abordan sectores económicos y/o plataformas habilitantes considerados estratégicos por cada región del país. Tienen su origen y son supervisados por las Direcciones Regionales de Corfo respectivas. Actualmente, se encuentran vigentes 18 Programas Estratégicos de alcance regional, distribuidos en los sectores alimentos, economía creativa, industrias inteligentes, minería, pesca y acuicultura, y turismo.

El 41% de los 404 actores que componen las gobernanzas de los Programas Estratégicos Regionales forma parte del mundo privado, seguidos por un 40% de actores provenientes del sector público, un 13% de actores que vienen de la academia y solo un 6% de actores pertenecientes a la sociedad civil. La mayoría de los Programas Estratégicos Regionales se encuentran en su segundo año de implementación, destacando el Programa de Turismo en el Territorio Arauco, que entró en su tercer año de implementación. Respecto al financiamiento, el 47% de los recursos proviene del sector privado, mientras que el 40% es aportado por el sector público y el aporte basal constituye un 13%. Esto significa que el aporte privado es 3,5 veces el aporte basal y el aporte público es de 3 veces el aporte basal de los Programas Estratégicos Regionales, siendo el único tipo de Programas donde el apalancamiento privado supera a los aportes públicos.

Originalmente se aprobó la creación de 20 Programas Estratégicos Regionales, distribuidos en todas las regiones del país, sin embargo, el Programa Estratégico Regional de Cuencas Sustentables de la Región de Atacama no prosiguió a la etapa de implementación, no habiendo actualmente un Programa Estratégico en esa región y el Programa Estratégico Regional Gran Concepción: Creativo, Innovador e Inclusivo se convirtió en el Programa Territorial Integrado Concepción Crea Produce, quedando los 18 Programas Estratégicos Regionales actualmente vigentes en etapa de implementación.

Para llevar a cabo el análisis que presentamos a continuación, realizamos un total de 40 entrevistas semiestructuradas, con gerentes y/o presidentes de los 18 Programas Estratégicos Regionales actualmente vigentes, y 20 entrevistas a actores públicos y privados de una selección de Programas de esta categoría²⁰. La distribución de entrevistados según ámbito de origen y sexo se presenta en la Figura 4.3. En ella observamos que la participación femenina es cercana al 25% del total de entrevistados.

²⁰ Ver detalles de la selección de Programas Estratégicos Regionales en Anexo A.

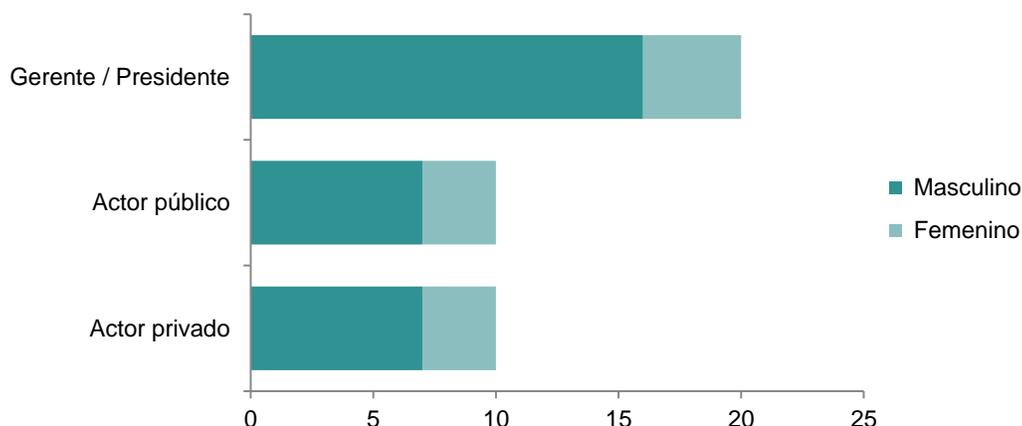


Figura 4.3. Caracterización de los actores entrevistados por ámbito y sexo pertenecientes a los Programas Estratégicos Regionales. Elaboración propia

4.4.2 Gobernanza de los Programas Estratégicos Regionales

En esta sección analizamos y sistematizamos los aspectos relevantes respecto a la gobernanza de los Programas Estratégicos Regionales, considerando la información recolectada de las 40 entrevistas realizadas a actores públicos, privados y gerentes o presidentes de los Programas Estratégicos. Bajo este marco, en la sección a continuación, exponemos los resultados del análisis de dos dimensiones relevantes de la gobernanza, a saber: i) participación de los actores y ii) funcionamiento de la gobernanza.

A. Participación de los actores

En esta dimensión examinamos tres elementos que nos permiten describir cómo ha sido el involucramiento de los actores de la gobernanza en el Programa, considerando: i) las estrategias de convocatoria utilizadas, ii) los niveles de participación observados y iii) las dificultades enfrentadas en torno a la participación.

ESTRATEGIAS DE CONVOCATORIA Y COMPOSICIÓN DE LA GOBERNANZA

Las estrategias utilizadas para convocar a los actores, al igual que en el caso de los Programas Estratégicos Meso Regionales, se han desarrollado a partir de la invitación inicial realizada por Corfo durante la etapa de Visión Compartida, especialmente canalizada a través de las Direcciones Regionales, para conformar los Consejos Directivos de los Programas, a actores públicos y privados relevantes en los sectores económicos y plataformas habilitantes de interés. La metodología de trabajo definida para la conformación de las gobernanzas, comprendía en la etapa de diseño de la Hoja de Ruta, la elaboración de un mapa de actores, a fin de identificar a participantes clave que pudieran sumarse posteriormente. Posteriormente, en función de las acciones ejecutadas en el territorio y de la respuesta de los actores regionales, se han ido incorporando nuevos actores a la gobernanza, principalmente a través de los comités gestores.

Desde la óptica de los actores de diversos ámbitos, se reconoce el esfuerzo de conformar la gobernanza con actores privados representativos del sector, para lo cual se ha promovido la incorporación

de representantes de asociaciones gremiales, por sobre la participación de actores individuales, debido a que de esta forma se pretende, además, potenciar la vinculación entre actores privados.

“la decisión que se tomó para la gobernanza, es que debieran ser parte de la gobernanza aquellos actores que estén agrupados. Tanto, la Cámara de Comercio es un privado que es precedente, el colegio de arquitectos, etc. Pero, para aquellos que no estaban agrupados, nosotros generamos mesas, entonces, se generó la mesa audio visual, que ellos, el sector, eligió un grupo de cinco representantes, cada uno de ellos eligieron a uno que tiene derecho a tener una silla en la asamblea. De esa manera es como nosotros, a la fecha, hemos integrado a empresas privadas, pero con una lógica que esperamos genere cierta representación de los intereses de los sectores”. (Gerente, PER16)

“Actores privados están muy bien representados, con varias asociaciones gremiales, empresas referentes y me consta que empresas privadas que quisiesen participar, están siempre con las puertas abiertas para que ellos puedan hacerlo” (Actor privado, PER06)

Sin embargo, no en todos los casos ha sido posible reforzar la participación de actores del sector privado en la gobernanza de dicho modo, ya que en algunas regiones y sectores, el grado de atomización de las industrias relacionadas es muy alto, existiendo un bajo nivel de asociatividad, careciendo de mecanismos de organización o asociación. Esto es especialmente notorio en la opinión de los actores participantes en Programas de regiones extremas, limitadas también por sus características geográficas para realizar las actividades de convocatoria. En este sentido, algunos Programas han realizado contribuciones importantes, facilitando la creación, por ejemplo, de asociaciones, para luego incorporar a sus representantes en sus Programas, como se observa a continuación.

“En un inicio la invitación se hizo a privados en forma individual, a empresarios y no a gremios, entidades no necesariamente organizadas. Luego con el avance, fuimos dándonos cuenta que era importante fomentar la asociatividad en el sector y que, por lo tanto, teníamos que tener gente que fuese efectivamente representativa de un sector y no representativas de su propia realidad. Por lo tanto, las personas fueron cambiadas por instituciones gremiales”. (Gerente, PER05)

“Respecto a la participación de los micro y pequeños empresarios, entiendo que hay limitantes metodológicamente desde Corfo, respecto a las gobernanzas. Hasta donde se sabe, no tiene que ser un número muy grande de personas, líderes de opinión, entre otros. Lo que limita, no permite mayor esfuerzo”. (Actor público, PER14)

En tanto, se reconoce que los actores públicos han sido convocados, procurando integrar a los organismos relevantes y atingentes a las brechas y necesidades que aborda el Programa.

“...tenemos cuatro públicos entre los que están la Corfo, el Actor Público A, el Actor Público B y el Actor Público C ¿Por qué? porque las temáticas son tan variadas que igual uno requiere tener los actores que son los más transversales a las temáticas que se abordan. Con esos cuatro se trabaja independientemente de que se conversa, en otras instancias menos regulares, con otros organismos públicos”. (Gerente, PER05)

“El apoyo que hemos tenido, tanto del Gobierno Regional, como las Seremías, minería, economía, bienes nacionales, ha sido vital. Porque, hace 3 años, por la crisis por el precio del cobre, había mucho pesimismo. Entonces fue clave la acción del sector público de impulsar esto, eso ha sido clave” (Gerente, PER07)

En este sentido, la convocatoria para el sector público suele ser exitosa en la medida que exista algún tipo de relación entre los distintos organismos que comparten temas de interés o sectores productivos en el territorio. Sin perjuicio de lo anterior, y a pesar de una buena recepción de la invitación a participar de los Programas, algunos actores del sector público tienen una participación intermitente, en tanto no designan claramente a un encargado o representante cuyas funciones incluyan la participación en los Programas Estratégicos Regionales, tal como se profundizará a continuación.

PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN LA GOBERNANZA

La participación de los actores en la gobernanza según ámbito de origen, ha sido diversa entre Programas. Sin embargo, en términos generales, destaca la participación activa y el compromiso de los actores del sector privado, reflejada en una asistencia sostenida a las reuniones de trabajo.

“Yo diría que, si hay alguien que se involucró en esto directamente, es el sector privado, con mucho ánimo, diciendo «esta es la última oportunidad», «nosotros nos interesa mucho que esta cuestión no fracase»”. (Gerente PER06)

“Por lo general las mesas de trabajo las lleva el sector público, en esta se lleva la línea de la reunión, pero se visualiza que los privados sí son realmente participativos y están en la toma de decisiones”. (Actor público, PER05)

Lo relevante de ello es que muchos Programas Estratégicos Regionales han logrado convocar a diversos actores privados que, en términos prácticos, se perciben como competidores dentro de un mismo sector del mercado. En este sentido, y tal como hemos expuesto con anterioridad, la percepción de que participar de los Programas Estratégicos Regionales entrega beneficios a las empresas actúa como motivación para que el sector privado se integre y asegure su participación en las iniciativas de cada Programa, como lo destaca el gerente del Programa Estratégico Regional Valparaíso, Ciudad Creativa:

“Yo creo que los actores privados tienen una alta voluntad de participación, en general, en este tipo de iniciativas; y luego tienes dos tipos de actores: uno que está buscando un beneficio a corto plazo a su industria o hacia su propia empresa, y los actores que en definitiva están buscando de algún modo, un legado en el sector”. (Gerente, PER16)

En cuanto a los actores del sector público, la participación es diversa entre Programas, valorada en función del nivel de asistencia a reuniones y el compromiso percibido, marcada por algunas dificultades presentadas para asistir con regularidad a las sesiones de trabajo. No obstante, su participación ha sido reconocida como beneficiosa tanto para los mismos como para los sectores que incumben a los Programas, pues representa una oportunidad de acercamiento a las problemáticas de los sectores, y al mismo tiempo, de generar soluciones conjuntas con otros servicios públicos, resolviendo fallas de coordinación pública – pública y contribuyendo a aumentar la eficiencia del Estado.

“En términos generales tenemos un alto nivel de asistencia y un alto nivel de compromiso de los actores públicos, porque generamos un espacio de discusión donde convergen las demandas de problemáticas. Por ejemplo, si un tema de discusión es el cumplimiento de normativas para sustentabilidad del sector ‘X’, lo que termina pasando es que “Actor público A” y “Actor público B” van a esta mesa y se encuentra con todos los actores del sector ‘X’, y pueden tener un sector súper potente de lo que está pasando, tienen cuatro o cinco asociaciones gremiales que les están dando feedback inmediato”. (Gerente, PER14)

“Hay otra falla de coordinación público-privada o público-público donde están involucrados, por ejemplo, la Municipalidad o la Corfo o ProChile, y eso naturalmente lo hemos podido solucionar en estos diálogos, que tengan mesa de trabajo”. (Gerente, PER16)

En lo que respecta a la **participación de la academia** en la gobernanza de los Programas, existen distintas percepciones entre actores de diversos Programas, por lo que no es posible afirmar con propiedad las características de su participación. Sin embargo, dentro de esta diversidad de opiniones por parte de los actores entrevistados, podemos distinguir que hay actores de dos Programas Estratégicos Regionales (Magallanes Experiencia Antártica y Antofagasta Clúster Minero) que valoran esta participación, fundamentando que aportan con seriedad y *expertise* a las iniciativas.

“Veo que la academia cada día está más involucrada, nos hemos sentido tremendamente apoyados por ellos, creo que Corfo ha sido el motor del clúster hoy día”. (Actor privado, PER07)

“La academia en su conjunto siempre ha estado convocada, a veces han participado, otras no, pero siempre está su presencia en la mesa con distintas instituciones, interesante su visión, con la que aportan al Programa”. (Actor privado, PER06)

Del mismo modo, la **participación de la sociedad civil** en la gobernanza varía en cada Programa. En este sentido, podemos distinguir que la participación de ella depende de las características territoriales y del sector económico en el cual se centra cada Programa. Es así como, por ejemplo, en el Programa Valparaíso Creativo, donde se reconoce un alto grado de capital social previo al desarrollo del Programa y un alto interés en la temática del Programa, la participación de la sociedad civil es efectiva y percibida positivamente por los integrantes de la gobernanza:

“Sí, en el caso de la sociedad civil, son integrantes, Fundación Piensa, Parque Cultural de Valparaíso, también es integrante la Corporación La Matriz, es parte de nuestro comité ejecutivo. Lo entendemos como un directorio, vale decir, la gobernanza la entendemos como una gran asamblea, el comité ejecutivo lo entendemos como un directorio, La Matriz ha participado constantemente en el directorio, ha propuesto su visión del Programa, que no es un Programa solamente para los creativos sino también para la ciudad, y en ese contexto, también ese un ejemplo de cómo ellos han colaborado para levantar este bien público patrimonial”. (Gerente, PER16)

Por otro lado, cuando los territorios no cuentan con un tejido social desarrollado, es decir, con escasa vinculación entre los actores que componen la sociedad civil, la participación y valoración de esta es más bien marginal; aunque es percibida como un desafío futuro en la mayoría de los Programas Estratégicos Regionales:

“La respuesta es porque no se consideró en el minuto que se conformó en el 2014 – 2015, cuando se conformó la gobernanza, simplemente no se consideró la participación de la sociedad civil, es un tema que lo tenemos presente y ese tema creo que está pendiente, debiera volver a analizar si a lo mejor en este segundo año incorporar a algún representante de la sociedad civil”. (Gerente, PER11)

Es así como podemos afirmar que la participación de la sociedad civil en la gobernanza de los Programas está íntimamente relacionada con la historia social del territorio (vinculación histórica de sus actores por motivos sociales, políticos o económicos) y con el sector económico de los Programas. En este sentido, es mucho más probable observar una participación activa de la sociedad civil en temas relacionados con cultura, turismo, identidad y medioambiente que en minería o agroindustria.

La experiencia de los Programas Estratégicos Regionales ha mostrado que, para mantener la participación de los actores en la gobernanza, ha sido determinante contar con una **visión común** y con los **mecanismos de comunicación** adecuados para mantener a los participantes informados del quehacer del Programa. Ambos son desafíos permanentes que, en caso de no enfrentarse, han significado dificultades importantes para el buen desarrollo de los Programas.

“Para nosotros la existencia del Programa es de gran importancia puesto que es un lugar donde pueden recurrir los representantes de distintos ámbitos de la industria tanto públicos, privados y de investigaciones y hacer confluir sus necesidades, planteamientos y desafíos. Desde ese punto de vista es una instancia necesaria y útil para la industria”. (Actor privado, PER14)

“Diría que como en cualquier acción pública, hay dificultades que deben resolverse, pero que, dentro del contexto, estas dificultades forman parte de lo que implica llevar adelante Programas de esta envergadura que involucra muchas visiones que es necesario ir alineando y muchas miradas que involucran distintos focos”. (Actor público, PER03)

“Como es un proyecto de largo plazo y con una visión sistémica, es imposible tener éxito en las metas planteadas si es que todos no estamos caminando hacia el mismo lugar, y cuando se desconoce lo que estamos haciendo, evidentemente, parte de las metas que hemos planteado a largo plazo no se podrán alcanzar en la medida que no tengamos la sumatoria de todos los actores que tienen que ver con el desarrollo del sector”. (Gerente, PER06)

Entre las experiencias positivas de convocatoria observadas en los Programas Estratégicos Regionales, destacamos el interés que han despertado los Programas en diversos actores privados que no forman parte de la gobernanza, y que desean incorporarse a los mismos, tal como es el caso presentado por el Programa Estratégico Regional de Mitilicultura de la Región de Los Lagos. Esto podría considerarse un resultado relevante de las acciones de convocatoria y sensibilización que se pueden realizar, y refleja la valoración que hacen los actores del Programa como un espacio para la discusión pública - privada que puede reportar beneficios a sus entidades o al sector en su conjunto.

“Los principales cambios que han existido es en el creciente interés de participación por las asociaciones gremiales que no fueron convocadas originalmente, todos los actores

fueron invitados a participar en la etapa de diseño del Programa, hicimos talleres masivos, pero cuando conformamos el directorio, este directorio estaba con cuatro representantes del sector privado, cuatro o cinco públicos, la academia y los trabajadores, ahí estaban las cuatro hélices originales. Pero al avanzar después de 1 año y medio, tenemos tres asociaciones gremiales que están solicitando ingresar al Programa y hemos tenido que realizar tres comités de trabajo para convocarlos y atender la intensificación de la priorización de los objetivos que ha tenido el trabajo del Programa”. (Gerente, PER14)

DIFICULTADES EN LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES DE LA GOBERNANZA

Una dificultad observada en la participación de los actores se relaciona con la **capacidad de lograr acuerdos**. Este ha sido un desafío que se ha debido enfrentar durante el desarrollo de los Programas, probablemente, desde la etapa de diagnóstico, enfocado en lograr acuerdo entre entidades de distintos ámbitos, principalmente en la esfera público – privada, que además persiguen distintos intereses en sus actividades principales. En este sentido, la ejecución de las diversas iniciativas da cuenta de que esta articulación ha sido posible, pero resulta una tarea permanente para que el interés en participar no decaiga. Es importante notar que éste no depende solamente de la motivación de los participantes, sino también del marco en el cual se desarrollan los Programas, condicionado, entre otros, por la estructura y organización de la gobernanza, los presupuestos y los reglamentos que lo regulan. En el alcance de una visión común también interviene la búsqueda de beneficios individuales que los actores deben conjugar con los beneficios colectivos que se esperan de la implementación del Programa.

“Lo más difícil siempre es poner de acuerdo a instituciones con intereses distintos. Entre instituciones privadas e instituciones públicas ya es un tema, pero, además, instituciones que tienen objetivos de lucro y otras que tienen objetivos de servicios o de desarrollo de políticas públicas. Diría que hay dos esferas de dificultades: una está en coordinar objetivos comunes que es más en lo filosófico o en lo teórico, y lo otro es lo pragmático y que, efectivamente, que se toman ciertos acuerdos en relación a orientaciones globales y ver cómo materializamos esos acuerdos con orientaciones globales en hechos concretos”. (Actor público, PER06)

“Otro elemento que también puede conspirar con el grado de involucramiento de los actores tiene que ver con cierta mirada de clientelismo que ocurre, en lo que significa la acción del Estado, a cómo la persona mira ese rol. No siempre se mira como una acción de carácter colectiva, sino también cómo puede haber un beneficio que sea de carácter más individual, y eso va tensionando a veces la acción de los Programas”. (Actor público, PER03)

Otra dificultad percibida, específicamente por el Programa Regional Mitilicultura Los Lagos para mantener la participación ha sido la **asistencia irregular** de los actores a las reuniones de trabajo, en algunos Programas. En este aspecto influyen las capacidades existentes al interior de las entidades participantes para responder a los compromisos del Programa, que implican labores adicionales a las funciones de su actividad principal.

“Creo que esto ha sido de un nivel medio, hay ciertas intermitencias en las asistencias de algunos actores a las reuniones. Se parte con mucho brillo y luego se va perdiendo

el nivel de compromiso, y quizás la contingencia de cada uno impide que las participaciones sean permanentes y estables. Hay actores que tienen capacidades instaladas y hay otros que tiene menos capacidad y representación, que no tienen un staff profesional y, por lo tanto, todo queda supeditado a la buena voluntad y la disposición que tengan los integrantes representantes de los gremios. Lo mismo ocurre con los servicios públicos, hay veces que concurren las jefaturas máximas y otras veces que los directores de los distintos estamentos públicos no siempre participan”. (Actor privado, PER14)

Finalmente, desde la percepción de actores de dos Programas Regionales de la zona sur del país, se destaca que el grado de atomización de las industrias regionales es muy alto, existiendo un bajo nivel de asociatividad, careciendo de mecanismos de organización o asociación. Esto es especialmente notorio en las regiones extremas, limitadas también por sus características geográficas para realizar las actividades de convocatoria. En este sentido, algunos Programas han realizado contribuciones importantes, facilitando la creación de asociaciones y federaciones, para luego incorporar a sus representantes en sus Programas, siendo esto un ejemplo de buenas prácticas a seguir.

“En un inicio la invitación se hizo a privados en forma individual, a empresarios y no a gremios, entidades no necesariamente organizadas. Luego con el avance, fuimos dándonos cuenta que era importante fomentar la asociatividad en el sector y que, por lo tanto, teníamos que tener gente que fuese efectivamente representativa de un sector y no representativas de su propia realidad. Por lo tanto, las personas fueron cambiadas por instituciones gremiales”. (Gerente, PER05)

B. Funcionamiento de la gobernanza

En esta dimensión examinamos dos elementos que nos permiten describir cómo ha sido el funcionamiento de la gobernanza en los Programas, considerando: i) su organización, en términos del modo en que han operado los órganos directivos y ejecutivos, junto a los roles de presidente y gerente; ii) la toma de decisiones.

ORGANIZACIÓN DE LA GOBERNANZA

De acuerdo a la experiencia de los Programas Estratégicos Regionales, en general, se valora positivamente la existencia de un modelo de gobernanza, ya que facilita el acercamiento entre el sector público y privado. Particularmente, se aprecia la existencia y funcionamiento de la gerencia, en los casos que se ha podido conformar un equipo de trabajo. Sin embargo, al mismo tiempo ha sido posible notar que, en algunos casos, no existe claridad entre los participantes de los Programas respecto a la operatoria del modelo y los roles y facultades de los órganos estratégicos y operativos de la gobernanza.

“La estructura de la gobernanza ha facilitado el accionar de la toma de decisiones por cuanto, nos ha venido a cambiar la acción que llevan adelante otras agencias públicas como Sernatur u otras, sino más bien a complementar las acciones de otras agencias. Ha generado una estructura de decisión en torno a un directorio, que está conformado por representantes del sector privado de la provincia de Arauco, representantes de los pueblos originarios como es la Identidad Lafkenche. La integramos nosotros como Programa de Zonas Rezagadas que tenemos un rol dentro de lo que significa la acción del

Estado dentro de la provincia, también el mundo público que está representado por Sernatur, Corfo, los Municipios y este conjunto le ha ido dando una línea, una visión que ayuda a que las decisiones que se vayan tomando en la provincia de Arauco en estas materias sean más amplias, conocidas y pertinente”. (Actor público, PER03)

“El valor de que exista una gerencia es indudable, inclusive es una de las claves de que este directorio haya tenido la permanencia y la constancia de sus integrantes (...) El que esté funcionando una gerencia, con un equipo encargado de comunicaciones y un profesional de apoyo, hace que sean más ejecutivas las reuniones y que logren materializarse los acuerdos que se toman”. (Actor público PER05)

“He visto que ha habido cierta variabilidad en la gobernanza, porque al principio se estableció un Consejo Directivo ampliado y también un Comité Ejecutivo, donde participábamos algunos integrantes del Consejo Directivo, justamente para hacer de esta una instancia más ejecutiva y posteriormente, entiendo que, por instrucciones internas de Corfo, se acabó la figura del Consejo Directivo. Esto ha tenido cierta variabilidad indeseada e inestabilidad del modelo. Hoy día aparece que la gobernanza está dada por un Comité Ejecutivo y que distorsiona los planteamientos originales que se nos dieron a conocer”. (Actor privado, PER14)

En relación a los roles del presidente y gerente, en términos generales, sus labores han sido positivamente valoradas por los actores tanto públicos como privados. Sin embargo, en algunos casos, el contacto con el presidente ha sido especialmente escaso, generando un desconocimiento del alcance e importancia de sus funciones.

El rol del **presidente** es valorado positivamente por la mayoría de los actores entrevistados, repitiéndose este discurso dentro de cinco Programas Regionales. Especialmente, este rol es valorado en su ejecución cuando participa activamente de los Programas, y, por tanto, es reconocido por el resto de los integrantes de la gobernanza. En este sentido, se valoran los atributos de hacer valer su opinión frente al directorio y participar activamente en la toma de decisiones, además de demostrar liderazgo y capacidad de articular a los distintos actores del Programa y transmitir confianza.

“El presidente ha tenido la capacidad de articular este proyecto con una serie de líneas de trabajo (...) y él tiene la mirada más macro, que no solo involucra a proyectos estratégicos de Corfo, sino a ver cómo otras líneas estratégicas de Corfo se van a lineando a construir este Programa. Mi evaluación es positiva para ambos”. (Actor público, PER06)

“Es necesario que haya un liderazgo que marce un ritmo de trabajo, en este aspecto la Corfo cumplió con nuestras expectativas, hubo un marcado liderazgo del director regional en tomar esta bandera, recoger las inquietudes y llevarla adelante. Sin embargo, desde el sector privado las necesidades van más rápidas que la capacidad de reacción o de poder cubrir esas brechas desde el sector público”. (Actor privado, PER05)

Es así como los actores públicos y privados esperan que el presidente de cada Consejo Directivo sea una persona que tenga pleno conocimiento del tema y del territorio donde se desarrollan los Programas, pues debe tener la capacidad de dirigir, consensuar y convocar a distintos actores del territorio.

En el caso del **gerente**, también de forma bastante transversal desde la opinión de los actores de los Programas Regionales entrevistados. se reconoce su relevancia en la administración y gestión de los Programas, junto con atributos clave, tales como la orientación al logro y la responsabilidad, así como el compromiso y la capacidad de convocatoria. Se valora, además, la experiencia que posea en iniciativas similares y el conocimiento del sector.

“Respecto al Gerente soy muy positivo, porque en el fondo todas las cosas que uno discute, en el Comité Ampliado o en el Comité Ejecutivo, alguien tiene que hacerlo, y desde ese punto de vista, no solo el gerente, sino que además el personal de apoyo, como los periodistas han sido fundamentales al desarrollar este trabajo. Yo lo evaluo de forma muy positiva pues ellos están haciendo ‘la pega de verdad’”. (Actor público, PER07)

“El gerente es una persona que tiene vasta experiencia en esta actividad, conoce la actividad porque también participó en los Programas anteriores, por tanto, es un profesional que conoce perfectamente bien el rubro y ha aportado con sus habilidades y competencias a la buena gestión del Programa”. (Actor privado, PER14)

“Una de las cosas que puedo rescatar, es el trabajo constante de lo que ha hecho el gerente en su oportunidad (...) él se ha acercado con cada uno de los actores, teniendo reuniones bilaterales y empezando a hablar con cada uno de ellos, tener reuniones y todo ese trabajo previo, entendiendo que la participación de cada uno es relevante dentro de esta articulación”. (Actor público, PER16)

“Si no existiera un NN que es el gerente del Programa Smart City, (...), pero él respira ciudad inteligente; en el fondo es el motor de esto y genera instancias, no en esta gobernanza multidisciplinaria, sino que él al ser el motor específico de este concepto lo va promoviendo y generando diferentes instancias de colaboración que después se lleva a esta gran gobernanza”. (Actor público, PER18)

Por último, los presidentes y gerentes tienen que regular las expectativas con que se mueven los diferentes actores, porque los actores del sector privado tienen una velocidad de reacción mucho más rápida que los actores públicos y marcar un ritmo de trabajo acorde a lo que se espera lograr tanto en el corto, como en el largo plazo.

TOMA DE DECISIONES

En relación con el rol de la gobernanza en el involucramiento de actores clave en la toma de decisiones ligadas a las acciones de cierre de brechas asociadas y el empoderamiento que se espera de ésta para llevar a cabo dicho proceso, se observa que, los Programas presentan diversas experiencias al respecto. Mientras algunos han logrado llevar adelante procesos de toma de decisiones participativos, en otros, la toma de decisiones ha quedado concentrada en actores específicos que forman parte de la gobernanza. En este sentido, mientras para algunos Programas ha resultado beneficioso que el presidente sea un actor público, en otros casos, se considera poco conveniente, planteando que sería necesario fortalecer la participación de los actores privados en este cargo.

“Una cosa que hacemos es colegiar todas nuestras decisiones que pasan por los consejos y los comités, ellos son nuestro juicio experto técnico, a diferencia de otros comités donde las decisiones las toman a nivel central entre un director de Corfo, gerente y un

par de actores más, nosotros colegiamos todo, mandamos a evaluar las consultorías”. (Gerente, PER14)

“Sí siento que de repente el PER, siendo un instrumento de Corfo... de alguna manera existía mucha apropiación de parte de Corfo, entonces se regían mucho por lo que estipulaba Corfo, y el presidente como era el director de Corfo, tendía a tomar sus decisiones muy autoritarias, algo que tensionaba el ambiente. Él intentaba presionar cuando se tomaban decisiones en las que él no estaba de acuerdo, entonces se perdía mucho tiempo en que el presidente tratara de dar vuelta la situación, a veces hasta un par de reuniones de por medio, algo de lo que ya se había acordado, lo que era una situación un poco desgastante”. (Actor público, PER05)

“Quien debiese dirigir el Programa Estratégico Regional como Presidente o Director es un privado, porque cuesta mucho que el actual Presidente se salga de su visión de Corfo, entonces un privado sería mucho más imparcial o podría llevar de mejor forma los procesos, debiese ser elegido por las mismas mesas y no autoimpuesto por el mismo Programa”. (Actor público, PER05)

Sin perjuicio de lo anterior, es posible identificar que la percepción del perfil del presidente (que pertenezca o no al sector público) está relacionada con la forma en que éste lleve a cabo su liderazgo, pues la principal crítica en torno a ello es que el sector público se moviliza y reacciona a un ritmo menor del que lo hace el sector privado, por lo que esta dinámica se suele extrapolar al funcionamiento de la gobernanza de cada Programa. A pesar de lo anterior, lo que finalmente resulta más relevante es la experiencia del presidente en el sector económico y en su calidad de líder, pues mientras posea la credibilidad y la red de contactos adecuada para presidir un Programa, las percepciones de su desempeño suelen ser positivas.

4.4.3 Vínculos generados entre actores de la gobernanza de Programas Estratégicos Regionales

Uno de los aspectos fundamentales dentro de los Programas Estratégicos Regionales, dice relación con las vinculaciones que se dan entre sus actores. Por este motivo, a continuación, analizamos la forma en que estos vínculos se han presentado, abordando aspectos como: i) las medidas utilizadas para promover la vinculación; ii) la vinculación entre actores públicos; iii) la vinculación entre actores privados; iv) la vinculación entre actores públicos y privados; v) la vinculación entre actores públicos, privados y la academia; vi) la vinculación con la sociedad civil.

A. Medidas para promover la vinculación

La promoción de la vinculación entre los actores de los Programas Estratégicos Regionales se presenta como un elemento clave para lograr los objetivos fundamentales de los Programas. De esta forma, en base a la opinión de los actores entrevistados pertenecientes a los Programas Estratégicos Regionales, observamos que la principal medida para promover la vinculación entre los actores es contar con canales de información claros y expeditos. Desde acá, la relevancia la ocupan distintas redes sociales, medios digitales, correo electrónico, y distintos medios de comunicación que permiten un flujo de información constante:

“Han estado las instancias de diálogo en las reuniones de directorio y a través de las instancias de información o comunicación que el Programa Estratégico Regional lleva adelante, por ejemplo, se informa a través de redes sociales permanentemente, hay un Facebook del Territorio Arauco y que ha estado informando las acciones que se llevan adelante, a través del propio Facebook ... a través de los medios de comunicación han estado permanente informando”. (Actor Público, PER03)

En base a lo observado dentro de los Programas Estratégicos Regionales, también podemos señalar que las características del territorio actúan como facilitadores u obstaculizadores de la vinculación, en el sentido en que, en territorios con mayor experiencia de vinculación entre actores, podrán tener mayores facilidades a la hora de convocar y promover la participación y colaboración entre actores; lo mismo en el sentido contrario. Además, las características físicas/geográficas del territorio también afectan la promoción de la vinculación, en el sentido de facilitarla u obstaculizarla en la medida en que exista más o menos dispersión geográfica, como es el caso del Programa Estratégico Regional de Pesca Aysén.

B. Vinculación pública – pública

En términos de la vinculación entre actores del sector público, en los casos en que ha existido, la opinión de los actores involucrados tiende a ser favorable. Se destaca que estas vinculaciones, por lo general, logran generarse con más de una entidad pública, especialmente si los actores que forman parte de la gobernanza de los Programas Estratégicos Regionales, cuentan con nexos propios, previos al Programa, facilitando de esta forma la vinculación entre actores, siendo un aporte en dos sentidos: hacia el Programa Estratégico Regional, y hacia los actores que lo conforman:

“Por parte nuestra no se visualizan inconvenientes ni obstáculos de participación en el Programa Estratégico Regional. Para nosotros es un Programa que forma parte de nuestra mirada, tenemos un conjunto de acciones como Programa de Rezago junto con el Actor Público A, el Actor Público B y el Actor Público C, hay otros que son de vivienda, que nos relaciona con el aparato público constantemente y el Programa Estratégico Regional [Turismo Histórico y Cultural en el Territorio Arauco] ha sido un aporte hacia nuestro Programa y hacia el desarrollo del turismo”. (Actor Público, PER03)

Existen instancias, además, en que la vinculación entre actores de los ámbitos públicos ha permitido generar vinculaciones con otros actores de otros ámbitos, tal como nos lo ha señalado un Actor Público perteneciente al Programa Estratégico Regional de Turismo Magallanes Experiencia Antártica, en donde la vinculación entre actores públicos, permitió generar lazos con actores privados que facilitaron la realización de un proyecto dentro de este Programa.

Sin embargo, uno de los principales cuidados al momento de desarrollar esta vinculación, es lograr que los actores públicos logren integrar a otros actores, y no encapsulen en su relación el desarrollo de los Programas Estratégicos Regionales, transformando estas instancias, que tienen la razón de ser mesas público – privadas, es una que replique la lógica de una política pública. Al contrario, el esfuerzo está en lograr la integración entre diversidad de actores, tal cual ha sido postulado en la Hoja de Ruta del Programa.

C. Vinculación privada – privada

Este tipo de vinculación ha sido una que se ha desarrollado gracias a las acciones de los Programas Estratégicos Regionales, ya que, desde la opinión de los actores entrevistados, si bien existían asociaciones gremiales en el territorio, la relación y vinculación entre éstas no existía. Sin embargo, en parte gracias a las acciones de estos Programas, se ha llevado a que los actores del sector privado se reúnan y relacionen, hablando muchas veces un lenguaje común, como se observa en los siguientes extractos:

“Otra cosa relevante es que el Programa ha permitido profundizar algo que antes no existía, que es la relación entre asociaciones gremiales, las asociaciones gremiales en términos generales se reunían muy poco entre ellas y hemos generado un espacio de coordinación industrial”. (Gerente, PER14)

“Al sector le cuesta trabajar en conjunto, somos individualistas. Ésta es la posibilidad que tiene este trabajo de poder proyectarse desde el sector privado y podamos remarcar los énfasis en los que hemos venido trabajando. Hay una responsabilidad y compromiso de parte de los gremios que eso sea así”. (Actor Privado, PER05)

Lo más relevante de esta vinculación que ha surgido gracias a la ayuda de los Programas, es que se ha traducido en iniciativas concretas, como por ejemplo federaciones y/o asociaciones que agrupan a estos actores, con objetivos en común y que les permita aumentar su representatividad. Sin dudas esto se traduce en un beneficio para los actores de este ámbito, pero en la medida en que cuentan con mayor coordinación, también es un beneficio para los objetivos del Programa de lograr mayor productividad y competitividad:

“Creo que hay dos hechos importantes que son la generación de una Asociación de Guías de Turismo, que se forma, obviamente que no en un 100% gracias a la acción del Programa Estratégico Regional, pero sí bastante impulsada por el Programa. Otra, que es la Federación de Gremios de Turismo, y esa federación lo que busca es poder unir el territorio regional con una representatividad gremial de los otros gremios, es decir, es una federación que agrupa gremios, y esa también se conforma con el apoyo del Programa Estratégico Regional”. (Gerente, PER05)

En muchos casos, la vinculación entre actores privados es facilitada por la presencia y participación activa de grandes empresas del sector y del territorio, pues estas actúan como referente para empresas de menor tamaño. En este sentido, cuando la relación entre pequeñas y grandes empresas es efectiva y colaborativa, podemos observar una vinculación exitosa y funcional al Programa en donde las grandes empresas desempeñan un rol de “pioneros” para otras empresas que, dado su tamaño, no son percibidas como competencia directa:

“En mi rubro, que Actor privado A nos abra sus puertas de su cervecería y nos muestre cómo está exportando nos insta y marca a los pequeños productores de que está a nuestro alcance poder exportar a otros mercados. Somos chicos, pero pensamos en grande. Queremos copiar la rueda y tener distinción de origen y poder hacer más grande esta región”. (Actor privado, PER11)

Esta relación, nuevamente, podemos observarla en Programas Estratégicos Regionales cuyas relaciones entre actores son más estrechas debido a las características del territorio en que se encuentran, pues sus relaciones se fundamentan en el conocimiento que tienen unos de otros de manera previa al desarrollo de los Programas; son capacidades instaladas en el territorio que tributan a la implementación de los Programas.

D. Vinculación pública – privada

En base a las entrevistas realizadas a los actores integrantes de la gobernanza de los Programas Estratégicos Regionales, nos es posible establecer la forma en que se ha dado la vinculación entre actores del sector público y privado, pasando por diversas etapas y niveles de vinculación.

De esta manera, observamos que una primera forma en que se plantea esta vinculación es a través de la entrega de información entre ambos actores, lo cual resulta en un elemento práctico para el Programa, pero también enriquecedor para cada uno de los actores, en tanto les otorga visibilidad. Lo relevante de esta vinculación, es que funciona en ambos sentidos, es decir, por un lado, desde el sector público la información que fluye hacia el sector privado busca comunicar el significado de los Programas, así como también el origen de bienes públicos de interés; por otro lado, desde el sector privado hacia el sector público la información va en el sentido de conocer en qué se está invirtiendo más en la actualidad, retroalimentándose entre ambos, dialogando entre oferta pública y mercado:

“Las vinculaciones hablan por sí solas, porque el trabajo se basa en la información de la zona de rezago: el conocer y aprender, y que los privados tengan la información correcta de lo que significan los Programas y desde dónde se hacen las inversiones de los bienes públicos y hacia donde son destinados y las áreas que van a cubrir y que se ejecuten como lo indica el Programa ... nosotros los privados tenemos más información de lo que se está invirtiendo y lo que se genera como recurso”. (Actor Privado, PER03)

Junto con lo anterior, otro de los elementos importantes de esta vinculación, es la posibilidad de obtener beneficios que exceden al Programa Estratégico Regional, transformándose en recursos para cada organismo con sus proyectos, fomentando así un clima regional que apunte a la consecución de proyectos en común, tal como es el caso de Programa Estratégico Regional de Turismo Magallanes Experiencia Antártica, el que, en palabras de un Actor Público participante de su gobernanza, manifiesta que el participar vinculándose con otros en la entrega de información, les permitió conocer nuevos actores, transformando la vinculación en una oportunidad institucional con miras al futuro Centro Antártico Internacional, generando beneficios de igual forma para el Programa.

Como un paso siguiente luego de esta primera forma de vinculación, se establece la profundización en el conocimiento y el reconocimiento de los actores de ambos ámbitos, identificando claramente cuáles son los aportes que puede llevar adelante cada uno, construyendo así una visión común de lo que se busca y se espera conseguir en la región, tal como se observa a continuación:

“Es dar a conocer a nuestro gremio de manera un poco más profunda de lo que podría ser sin participar en el Programa Estratégico Regional y permitirnos desarrollar tareas específicas ... mostrarse con transparencia y que crean que este segmento de la industria también es capaz de aportar y tener una visión de largo plazo y una visión de conjunto, y que no solo vela por los legítimos intereses privados de sus integrantes. Esto es una posibilidad que valoramos grandemente. Sabemos y estamos convencidos que

los resultados que uno puede obtener realizando un trabajo aislado e individualmente son de menor escala que cuando se suman esfuerzos, se tienen recursos y se comparten visiones”. (Actor Privado, PER14)

Como consecuencia de lo anterior, dado el mayor conocimiento de cada uno de los actores producto de ir compartiendo instancias e iniciativas, además, con una mirada en común, se logran superar dificultades originadas al inicio de la relación, asociadas con la naturaleza misma de cada uno de los ámbitos y sus formas de trabajo. Tal como lo mencionan los actores, muchas veces existe desconfianza y reticencia por parte de los actores de los dos ámbitos, especialmente por los intereses, así como el accionar de cada uno. Sin embargo, producto de ir vinculándose en cada vez mayores grados de profundidad, estas reticencias logran ser superadas, primando la mirada en común, y a la vez satisfaciendo intereses de cada uno de los actores involucrados, como se observa a continuación:

“El valor que tienen estas mesas público-privada es la interacción entre públicos y privados, ya que es de todos conocidos que no se da la convergencia natural entre las necesidades de la industria y el actuar de las autoridades e instituciones públicas, por lo tanto, al estar sentado en una misma mesa públicos y privados pueden interactuar de mejor manera”. (Actor Privado, PER14)

“En el fondo había cierta reticencia en un inicio y como la confianza se logran con la constancia y con el tiempo se han ido afiatando bastante. Hoy tenemos una situación bastante fuerte de trabajo público-privado, yo diría que es un trabajo que ha trascendido lo político”. (Gerente, PER05)

En este sentido, la vinculación entre el sector público y privado se ve influenciada por la percepción que los actores privados tienen de los organismos públicos con que se vinculan. La experiencia previa en este tipo de vinculación es un elemento que facilita el encuentro entre los sectores, del mismo modo como experiencias negativas pueden influenciar en reticencias que tienen las empresas en vincularse con organismos del Estado. Esta situación es reconocida por los actores públicos, pues son conscientes que la fallida Política Nacional de Clústeres generó algún tipo de inconveniente para la vinculación con el sector privado.

Un siguiente paso dentro de esta vinculación, es el establecimiento de redes entre los actores, haciendo la comunicación más recurrente, y a la vez, fomentando otras instancias dentro de esta vinculación, como es el intercambio de información entre actores. Lo más relevante de esto es que, una vez conformadas las redes, el contacto entre actores se realiza de manera mucho más fluida y cotidiana, no siendo necesarias convocatorias a reuniones o talleres por parte de los comités del Programa para entablar comunicación, lo cual representa un beneficio para el Programa en sí, pero también para las propias instituciones:

“El Programa Estratégico Regional nos ha permitido como institución generar redes, redes que muchas veces no son materializadas dentro de las mismas sesiones del directorio del Programa, ahora se tenía la confianza para poder llamar a un privado personalmente y consultarle por algún proyecto específico presentado al gobierno regional, consultarles que les parece como gremio”. (Actor Público, PER05)

Todo lo anterior habilita para que, a través de esta vinculación, sea posible la realización de acciones que lleven a desarrollar productos dentro de cada uno de los Programas Estratégicos Regionales,

con actores de ambos sectores participando de forma activa desde la identificación de oportunidades, hasta las medidas concretas para responder a la necesidad identificada, como se puede ejemplificar a través de dos Programas Estratégicos Regionales:

“Lo que hicimos fue combinar la experiencia de Chilevalora con los privados como son las empresas de la mitilicultura de Chile. Hoy día, hace tres meses inauguramos el Centro de Certificación de Competencias Laborales gracias a todos estos actores, todo bajo al alero de este Programa. Como Programas pagamos una consultoría para revisar la norma chilena de la producción de materia prima del chorito, esa norma existía, pero estaba desactualizada y se trabajaron con las empresas privadas para hacer los pilotos”. (Gerente, PER14)

“Hemos estado trabajando en algunos productos tempranos de este Programa, como, por ejemplo, un Programa que capacitó a algunos guías turísticos en el tema paleontológico de la región. Hemos participado en la organización de un proyecto que se llama “Antartikanos”, que es una serie de charlas y capacitación para artesanos de la región con temáticas antárticas de manera que el sector productivo de la artesanía que está vinculado con el turismo, se vaya poniendo en la “onda” de lo antártico para ofrecer productos con esta característica”. (Actor Público, PER06)

E. Vinculación pública – privada – academia

Con respecto a la vinculación de los actores de estos tres ámbitos, podemos señalar que la principal forma en que se llevó a cabo, es a través de la realización de proyectos concretos dentro de cada uno de los Programas. En general, estos proyectos son estudios para la puesta en valor de productos locales, apoyo metodológico o logístico para llevar a cabo actividades (como la definición de brechas o la organización de charlas de capacitación, por ejemplo), el análisis y producción de datos para mejorar la gestión productiva y, finalmente, el desarrollo de bienes públicos, tal como evidenciamos en los siguientes extractos:

“Tenemos un proyecto que vio la Universidad A que es parte del Consejo, apoyaron al Actor Privado B y fueron patrocinados por el Actor Público C y el Actor Privado D, y todo eso es un esfuerzo de coordinación del Comité de Ciencia y Tecnología”. (Gerente, PER14)

“con la Universidad, hemos llevado un acercamiento que antes no teníamos, y ha sido en varios ámbitos y no solamente en el territorio. En el rubro de lácteos y apícola. Ha sido una buena relación de poder juntar este grupo tan diverso. Además, tuvimos la suerte de tener al Decano de la facultad de ciencias agrarias y eso nos facilita que él nos preste la plataforma, la sala, el laboratorio (...). Traer expertos de distintos países, que nos presten una sala, para que podamos hacerles una charla a los productores. Ha sido positivo el poder trabajar en conjunto a la Universidad”. (Actor privado, PER11)

Por otro lado, la participación de la academia en los Programas Estratégicos Regionales entrega mayor seguridad a los actores involucrados, en tanto permite generar más y mejor información para la gestión de proyectos, y debido a que en sí misma, la academia representa una institución seria y confiable en el país, representando un beneficio pragmático, facilitando espacios para reuniones o generando mayor información, y un beneficio simbólico a la vez, aportando una imagen de seriedad

y estabilidad a los Programas. En este sentido, la academia es representada principalmente por Universidades, y en menor grado por institutos o centros de investigación, quienes se han vinculado con los otros actores (públicos y privados, principalmente) en los Programas Estratégicos Regionales.

Si bien lo mencionado anteriormente es la forma principal en que se presenta esta vinculación, también existe otra instancia que se encuentra relacionada con recursos humanos. Así, la vinculación se puede presentar de dos formas: por una parte, entregando recursos humanos directamente para el desarrollo de actividades, y por otra, la vinculación se da por el hecho que existe recurso humano capaz de formarse o capacitarse, utilizando las capacidades instaladas en las instituciones de educación pertenecientes al territorio de desarrollo del Programa:

“Trabajamos con un diseñador de la Universidad A haciendo capacitaciones, y con un artista regional importante de la Universidad B y con esos artesanos”. (Actor Público, PER06)

“Estamos visualizando, por ejemplo, uno de los elementos importantes cuando se desarrolla una oferta en turismo: es la capacitación o formación del recurso humano y allí hemos estado empezando a trabajar con instituciones como el Actor Académico A y el Actor Académico B que son instituciones que en la región forman técnicos y profesionales en turismo”. (Actor Público, PER06)

F. Vinculación con la sociedad civil

La vinculación con la sociedad civil se ha presentado en algunos de los Programas Estratégicos Regionales, sobre todo en aquellos lugares en donde es posible encontrar a una comunidad organizada, que pueda integrarse como tal a las iniciativas elaboradas por el Programa, o incluso proponer iniciativas que se desarrollen en la región y que vayan en directo beneficio para ellos, tal como es el caso del Programa Estratégico Regional Turismo Histórico y Cultural en el Territorio Arauco:

“La comunidad nos ha demandado a nosotros, nosotros hemos hecho el trabajo, pero las iniciativas han sido de ellos”. (Gerente, PER03)

De hecho, lo relevante de esta vinculación es que se desarrolla a través de proyectos concretos que traen un beneficio a la sociedad civil de la región de desarrollo del Programa, haciendo uso de las iniciativas locales, así como toda la experiencia y recursos disponibles desde las propias comunidades, a modo que, el Programa regional pueda funcionar como un multiplicador de los recursos, llevando a que los beneficios por parte de la vinculación sean mayores que los insumos entregados al Programa:

“Ahí el Programa Estratégico Regional ha estado colaborando con el Actor Privado A del sector, que es una corporación que agrupa a comunidades indígenas y ha estado apoyando en el desarrollo de productos tales como la instalación del Parque de Domos, en una zona que ellos tienen, una zona de 7 hectáreas y que busca establecer ahí el acceso de los Turistas”. (Actor Público, PER03)

“Los turistas que vinieron a Cayucupil alojaron en casa de la comunidad en el propio sector, y ahí hubo una articulación y apoyo del Programa Transforma, porque estas personas que viven en la comunidad tienen espacio en sus casas, pequeñas cabañitas

dentro de sus mismo terrenitos, y están buscando ir alojando familias que puedan conocer sus casas, puedan ver como cultivan las papas, alimentarlos ellos mismos y el Programa articuló y concurrió con eso”. (Actor Público, PER03)

De esta forma, la vinculación con la sociedad civil, en base a lo percibido por los actores, trae un beneficio para la propia comunidad a través de proyectos e iniciativas concretas. En este sentido, pareciera ser que la vinculación con la sociedad civil es más exitosa cuando esta está organizada, situación que suele ser frecuente cuando nos referimos a temas turísticos y medioambientales.

G. Fallas de coordinación

Todo proceso que convoca a actores de diversos ámbitos, como lo han hecho los Programas Estratégicos, requiere de métodos que permitan fortalecer la buena comunicación y coordinación entre los integrantes. Parte del propósito de los Programas es resolver los problemas de coordinación que existían antes de su creación. Sin embargo, a pesar de ser un espacio de articulación, también han surgido fallas de coordinación durante la implementación, que son importantes de superar. Estas se dividen en: i) fallas de coordinación entre actores públicos; ii) fallas de coordinación entre actores privados; iii) fallas de coordinación pública-privada-academia; iv) resolución de fallas de coordinación.

FALLAS DE COORDINACIÓN PÚBLICA-PÚBLICAS

En los organismos públicos, prácticamente no existía diálogo entre ellos, previo a la creación de los Programas, como lo que sucedía entre Sercotec, Corfo y Sence, cuyos instrumentos de fomento en algunos casos, prestan servicios o asistencia a los mismos beneficiarios y por los mismos productos, desconociendo el impacto que cada uno genera. En general, la percepción de los entrevistados coincide en que los organismos públicos han sido las más complejas de coordinar, considerando que cada servicio público tiene su propia estructura organizacional y objetivos que cumplir. También, algunos actores visualizan descoordinaciones internas de cada organismo, como ha sido el caso de algunos municipios. Las **fallas de coordinación pública-pública** parecen ser las que tienen el mayor impacto en los Programas, ya que, al existir renuencias entre los actores de este ámbito, se vuelve más difícil generar capital social, y luego todo desemboca en una espiral de consecuencias negativas como problemas para generar difusión, proyectos conjuntos, avanzar en las iniciativas, apalancar financiamiento, entre otros, como lo ejemplifica la experiencia del Programa Estratégico Regional Ganadero Bovino Aysén Patagonia:

“pero desde lo público la principal falla de coordinación es que el Programa Estratégico Regional sea uno más, que se invite al Actor Público A, al Actor Público B, pero que también se invite al Programa Estratégico Regional [Ganadero Bovino Aysén Patagonia], y esa falla de coordinación nos ha traído problemas, no nos deja salir del cascarón”. (Gerente, PER12)

Del mismo modo, el compromiso con el Programa por parte de los representantes del sector público es más bien escaso, no por falta de interés, de acuerdo a lo descrito por los entrevistados, sino porque falta formalizar la participación de estos representantes en cada uno de los Programas Estratégicos Regionales, vale decir, que se estipule que dentro de sus funciones y responsabilidades está la de participar en el Programa, para así poder asegurar su participación y continuidad. Lo anterior debido a que, en la práctica, los representantes de servicios públicos no cuentan con las capacidades para asistir constantemente a los espacios de organización y colaboración multisectorial,

pues deben privilegiar la ejecución de sus propias actividades, tal como observamos en el siguiente extracto:

“se relaciona con la falta de compromiso de SERNATUR Regional, para con el desarrollo e implementación de estos Programas, su comportamiento ha sido bastante errático, desde mi parecer, en algunas circunstancias ha participado, en otras no, han participado personas que toman decisiones, en otras envían a una persona que no tiene la capacidad de toma de decisiones, por lo tanto, el comportamiento de SERNATUR, para un Programa en la cual es la institución debiese ser clave, en un momento sí lo ha sido, en otros ha faltado totalmente, ha hecho de que el Programa haya sufrido algunas dificultades por falta de articulación, de una institución tan importante para el desarrollo del Programa en sí”. (Actor privado, PER06)

FALLAS DE COORDINACIÓN PRIVADO-PRIVADAS

Un escenario similar se aprecia para el caso de la articulación entre los privados, quienes antes de los Programas Estratégicos, acudían a los distintos servicios públicos de manera individual, con problemas comunes para la gran mayoría de ellos. En la actualidad, esa situación ha cambiado de manera positiva para los privados, quienes bajo el paraguas de los Programas Estratégicos Regionales, pueden conocerse entre ellos, dialogar y encontrar puntos en común, que se consolidan en proyectos y soluciones que benefician al conjunto.

Esta situación es especialmente característica de los Programas Estratégicos Regionales debido a sus características territoriales, pues los actores tienden a vincularse más de manera informal, es decir, no sólo en contextos productivos o de negocios, tal como evidencia un Actor privado del Programa Valparaíso Creativo:

“En general las principales vinculaciones han sido entre los sectores productivos, fue la percepción mía, entendiéndose también que los personajes que estaban ahí los conozco de toda la vida, también Valparaíso es un lugar que tiene un inevitable síntoma provinciano, que las cosas a veces se mezclan más de lo necesario”. (Actor privado, PER16)

FALLAS DE COORDINACIÓN PÚBLICO-PRIVADO-ACADEMIA

Para la coordinación entre actores del ámbito público, privado y academia, la comunicación es un factor fundamental, en tanto facilita el flujo de información entre las distintas partes interesadas. Del mismo modo, la participación de los distintos actores en la gobernanza permite que dicha información fluya de mejor manera. En este sentido, derivado de la falta de representatividad de los distintos actores, sobre todo públicos y de la academia, se generan fallas de coordinación que dificultan el trabajo conjunto al interior de los Programas. Al respecto, resulta ilustrativo el siguiente extracto:

“El gran problema que tenemos es que nada es vinculante, si te molesta una piedra en el zapato es que sacar el zapato, limpiarte y ponerte el zapato, pero cuando una parte, de los mineros, los agricultores, los más grandes y los más chicos, cuando algo te molesta lo que haces es no ir nunca más no más y las decisiones que tomaste de buena fe y de solucionar problemas quedan hasta ahí”. (Actor privado, PER16)

En el caso del ámbito académico, las relaciones establecidas en la mayoría de los Programas Estratégicos Regionales han sido positivas, sin embargo, la percepción de algunos actores indica que la interacción con la academia es un tanto problemática, debido a que las casas de estudio, en general,

abordan temas de investigación que no son del interés para la industria, lo que obstaculiza el acercamiento entre las partes. Esto también se traduce en descoordinaciones a nivel operativo, como, por ejemplo, para el trabajo en conjunto público-privado-academia en la formulación de proyectos, donde las universidades tienen una amplia experiencia, que no siempre logran colocar al servicio de los privados en los plazos que dicta la convocatoria, tal como podemos observar en los siguientes extractos de entrevista:

“la peor siempre es la academia. A mi juicio está absolutamente cerrada o con poca claridad de lo que pasa en el mundo y haciendo teoría en la estratósfera”. (Gerente, PER18)

“nos hemos topado básicamente con que las universidades son organismos bastante complejos, entonces, tú tienes la participación de determinada unidad de universidad, independiente que el rector sea el representante que esté en la asamblea, al final la persona que esté sentada en la asambleas tiene una cierta visión, o desde el lado de la innovación o desde el lado del patrimonio o desde el lado del diseño, por lo tanto, las universidades se empiezan a desvincular desde la lógica más bien de sus representantes que de la lógica de todo el potencial que pueden entregar al proyecto, pero nos hemos encontrado con una voluntad de colaboración”. (Gerente, PER16)

RESOLUCIÓN DE LAS FALLAS DE COORDINACIÓN

Todo lo anterior converge en fallas de coordinación multifactoriales que ralentizan el avance de la Hoja de Ruta, y que los Programas han debido enfrentar durante la etapa de implementación. Para ello, se han diseñado estrategias que permitan acortar estas brechas y optimizar el trabajo. Una de las medidas más extendidas entre los Programas, son las reuniones frecuentes entre los actores, para facilitar el diálogo entre ellos. También, y con el objetivo de mejorar los canales de comunicación, se envían *newsletters* informativos, correos electrónicos e informes que visibilicen el estado de avance de las iniciativas. De igual manera, la mayoría de los Programas tienen a sus actores en redes sociales, como WhatsApp y Facebook, que permite una bajada de información mucho más directa. Entre estas, destaca la impulsada por el Programa Estratégico Regional Turismo Arica, quienes han desarrollado un software de comunicación que involucra a todos los integrantes de la gobernanza; éste permite visualizar el progreso de los proyectos, a través de un calendario de actividades mensual y anual. Si bien no existen indicadores cuantitativos del impacto de este software, debido a que aún está en proceso de pilotaje, sin duda refleja el compromiso de los actores por evitar las fallas de coordinación.

“Estamos implementado un Programa que es nacional a través del Programa Transforma, donde generamos un software de comunicación entre todos los integrantes de la gobernanza, para ir visualizando las iniciativas que tenemos, te genera un calendario anual y mensual, y vemos cómo podemos ir sumando esfuerzos”. (Gerente, PER01)

Finalmente, otros Programas han ido solucionando las fallas de coordinación a través de la creación de Comités Gestores y desarrollando proyectos que den solución a las brechas comunes de los distintos ámbitos.

De manera general, se percibe entonces que los Programas se han convertido en un espacio donde es posible que los actores dialoguen y se coordinen, consolidando las diferentes visiones en objetivos comunes. Esto se refleja en el creciente interés que suscitan los Programas entre los actores

privados, especialmente, quienes se han ido sumando de manera gradual a las gobernanzas. Sin embargo, es necesario seguir mejorando las fallas de coordinación que aún persistan, sobre todo en aquellos territorios donde la dispersión geográfica de sus actores dificulte el funcionamiento de las estrategias para resolver las fallas de coordinación entre los distintos ámbitos de los Programas.

4.4.4 Vínculos entre Programas Estratégicos Regionales y otros Programas Estratégicos

Dentro de los Programas Estratégicos Regionales, un tipo de vinculación posible de presentarse, dice relación con la forma en que se han vinculado actores o instituciones de diversos Programas. Para adentrarnos en este tipo de vinculación, abordaremos aspectos como: i) grado de desarrollo de la vinculación; ii) tipo de vinculación; iii) beneficios obtenidos producto de la vinculación.

A. Desarrollo de la vinculación

Desde la percepción de los actores entrevistados, participantes de los Programas Estratégicos Regionales, podemos observar que la vinculación con otros Programas Estratégicos efectivamente se ha desarrollado, con Programas de diverso alcance, aunque no con todos los esperados, corroborándose la intención a corto plazo de desarrollarla.

Una vez constatada la existencia de vinculación entre los distintos Programas (o al menos la intención de realizarla en el futuro), podemos observar sus principales características, identificando las razones que llevan a vincularse, así como la forma en la cual se ha presentado. De esta forma, desde la opinión de los actores, observamos que existe vinculación en los Programas en la medida en que éstos comparten el foco en un sector económico o producto. Esto hace que, en primer lugar, se busque hacer sinergias para cumplir con objetivos que, a pesar de diferenciarse en distintos niveles, tienden a ser compartidos a nivel nacional, lo cual dice relación con no perder de vista la panorámica de los desafíos abordados. En este tipo de discurso destaca la opinión de actores de los Programas Estratégicos Regionales de Turismo Histórico y Cultural en el Territorio Arauco, Turismo Aysén Patagonia, Naturaleza y Aventura, Antofagasta Clúster Minero, Los Ríos Alimentos con Valor Agregado y Santiago Ciudad Inteligente. A continuación, presentamos extractos de algunas de estas entrevistas para ejemplificar:

“Nosotros nos relacionamos con los meso-regionales (...) estamos relacionados y entramados con el Transforma Nahuelbuta y Costa, y estamos entramados con el Transforma meso-regional Lagos y Volcanes”. (Gerente, PER03)

“No hay iniciativas que sean como integradas hoy día, pero sí hay una colaboración efectiva. Es decir, nosotros no somos región piloto, por ejemplo, del Programa [Estratégico] Nacional en los distintos temas que ellos abordan, pero sí yo converso muy regularmente con la gerente y el presidente del Programa [Estratégico] Nacional”. (Gerente, PER05)

En aquellos casos donde el Programa Estratégico Regional pertenece a un sector económico diferente al Programa con el que se está vinculando, la vinculación se ha tornado más dificultosa, a pesar de tener objetivos y espacios de encuentro. Esto, tal como ha sido expresado por los actores entrevistados, se transforma en un elemento a mejorar en el futuro, teniendo algunos casos identificado con claridad los aspectos que deben mejorarse en esta vinculación, manteniendo la mirada

crítica por lo realizado. Ilustrativo de esta situación resulta el siguiente extracto de un actor participante del Programa Estratégico Regional Turismo Histórico y Cultural en el Territorio Arauco:

“Nos ha faltado [vinculación] con el Transforma Madera, y generar procesos para mayor pertinencia para la construcción de cabañas, terrazas, etc. Nos faltó un poco de tiempo y de visión, también con el Transforma Alimentos para los paquetes turísticos que han valorado la gastronomía: tenemos gastronomía de comida fusión, de comida intercultural y tenemos la primera escuela de gastronomía intercultural de Chile en Cañete. No solamente el encadenamiento con los Transforma de turismo, sino con los otros Transforma”. (Gerente, PER03)

Otro de los aspectos a considerar es la forma en que se ha dado la vinculación entre los Programas Estratégicos Regionales y otros Programas, la cual también es observable en los extractos de entrevistas expuestos anteriormente. En general, esta vinculación tiende a desarrollarse con Programas Estratégicos de mayor alcance, ya sea nacionales o meso regionales, siempre y cuando correspondan al mismo sector económico o a plataformas habilitantes que supongan algún beneficio para los Programas Estratégicos Regionales. De esta forma, se logran realizar colaboraciones efectivas, lo cual hace sentido en la medida en que un Programa de “menor” alcance puede tener puntos en común con otro Programa de “mayor” alcance, ambos con el mismo foco sectorial, evitando duplicar así esfuerzos para la consecución de objetivos.

“en este primer año de implementación diría que nuestro principal acercamiento ha sido con la gente del Programa [Estratégico] Nacional de Industrias Inteligentes, porque la base del Programa es construir infraestructura habilitante y nosotros nuestro foco es resolver problemáticas de ciudad, por lo tanto, en alguna medida, en la lógica de la implementación, en algunos tipos de soluciones podríamos utilizar esa infraestructura habilitante”. (Gerente, PER18)

“Hemos trabajado muy cercanamente con el Programa Nacional de Alta Ley, porque tanto en su plan de desarrollo estratégico, como en el nuestros, hay áreas comunes, y, por lo tanto, hemos hecho actividades comunes y hemos trabajado de manera coordinada” (Gerente, PER07)

De esta forma, es posible observar que la vinculación entre Programas de distinto nivel puede materializarse en actividades o iniciativas puntuales que permiten alcanzar objetivos que, sin trabajo colaborativo, supondría la utilización de más recursos.

Por su parte, la vinculación entre distintos Programas Estratégicos de alcance regional, se ha presentado como más dificultosa, en el sentido en que ésta no se ha realizado, o en caso de existir, ha sido más bien débil. Esta situación es percibida por algunos actores entrevistados como un desafío de cara al futuro: la necesaria mejora de la vinculación con otros Programas Estratégicos del territorio. Resulta interesante esta diferencia a nivel de alcance de los Programas, la cual se puede deber al nivel de especificidad de las metas de cada uno: resultaría más fácil realizar vinculaciones con un Programa de mayor alcance, en la medida que en él se pueden integrar los objetivos de un Programa de menor alcance.

A pesar de lo anterior, resulta relevante que, en los casos en que ha existido vinculación a nivel regional (o que al menos ha existido la planificación de ésta), sea realizada con las regiones colindantes, respondiendo de esta forma a similitudes económicas, productivas y territoriales, a nivel de macro región, tal como es el caso de los Programas Regionales que se encuentran en la zona austral del país, situación relevada desde la opinión de los actores del Programa Regional Aysén Turismo, Naturaleza Aventura:

“Creo que quizás no nos pudimos vincular tanto con otros Programas, tanto de las regiones colindantes, otros Programas que estaban realizando en Patagonia ... esa vinculación debiese generarse en el futuro como desafío”. (Actor Privado, PER05)

“Nosotros tenemos una relación más fuerte con el Programa Magallanes [Programa Estratégico Regional de Turismo Magallanes Experiencia Antártica]”. (Gerente, PER05)

B. Tipo de vinculación

En base a la percepción de los actores clave para los Programas Estratégicos Regionales entrevistados, la vinculación de los actores entre distintos Programas ha sido de dos tipos, principalmente. En un primer momento, se reconoce que la vinculación entre Programas se da a nivel de intercambio de información, realizando actividades solicitadas, favoreciendo así el acceso a ésta por parte de los Programas relacionados. A pesar de ser un primer nivel de vinculación, se reconoce como relevante ya que permite cumplir con productos a cada uno de los Programas, tal como se observa a continuación:

“Respondemos las encuestas que nos entregan, entendemos que con eso ellos generan métricas para su Programa ... También, lo que son insumos de informes y métricas las estamos compartiendo”. (Gerente, PER03)

“Con respecto al programa nacional que es alimento saludable hemos tenido contactos formales (...) como para tener una forma cercana el avance de otros programas parientes y que nos permite compartir información, eso ha sido positivo”. (Gerente, PER11)

También, existe otro tipo de vinculación, que podría estar a un nivel de mayor profundidad al momento de vincularse, y que está asociado con la participación efectiva en reuniones, talleres, exposiciones. Sin embargo, lo realmente importante de esta vinculación, es que excede el nivel de intercambio de información, para convertirse en instancia de diálogo y debate, lo que enriquece la experiencia de cada uno de los Programas, permitiendo, además, reforzar las propias vinculaciones, lo cual hemos podido identificar desde las opiniones de cuatro Programas Regionales (Territorio Arauco, Patagonia Aysén, Antofagasta Clúster Minero, Alimentos con Valor Agregado). A continuación, presentamos algunos extractos de entrevista que ejemplifican lo anterior:

“Ya van tres reuniones y participamos donde nos convocan ... hemos tenido una reunión con el Director de Programas Estratégicos y el Gerente de Desarrollo Competitivo de Corfo, nosotros fuimos a exponer allá y fue bastante positivo, fuimos bien acogidos”. (Gerente, PER03)

“Es un intercambio de información. Más que intercambio, es un debate o una confrontación de situaciones, como complementándonos más que intercambiando información”. (Gerente, PER05)

Finalmente, podemos identificar un tercer tipo de vinculación correspondiente al trabajo conjunto entre los actores de distintos Programas Estratégicos (de distintos alcances). Este trabajo conjunto se materializa en el desarrollo de actividades donde ambos Programas Estratégicos se ven beneficiados en algún nivel. En este sentido, a diferencia del segundo momento recién descrito, en este punto se experimenta una mayor confianza y vinculación entre las partes, o bien, una mayor experiencia de trabajo colaborativo en el sector económico. Es importante mencionar que han llegado a este tipo de vinculación sólo unos pocos Programas Estratégicos, en gran medida, debido a que este tipo de vinculación requiere de mayor tiempo para desarrollarse. Ilustrativo de lo anterior resulta el siguiente extracto de un actor clave del Programa Estratégico Regional Clúster Minero de la Región de Antofagasta:

“Hemos trabajado muy cercanamente con el Programa [Estratégico] Nacional de Alta Ley, porque tanto en su plan de desarrollo estratégico como en el nuestros hay áreas comunes, y por lo tanto hemos hecho actividades comunes y hemos trabajado de manera coordinada. Un ejemplo, en octubre hicimos un evento con la OCDE en Antofagasta, que es la conformación de las redes mineras de la región que pertenecen a la OCDE y fue una actividad en conjunto que hicimos con Alta Ley”. (Gerente, PER07)

C. Beneficios obtenidos

Dentro de los principales beneficios obtenidos producto de la vinculación con otros Programas Estratégicos, y en base a la percepción de los actores de los Programas Estratégicos Regionales, es posible afirmar que existe gran acuerdo en considerar que el principal beneficio de esta vinculación es la capacidad de generar una visión compartida sectorial, tomando el pulso de lo que se está haciendo en el país en los distintos Programas que se llevan a cabo, generando oportunidades para seguir desarrollándolos. Esto es especialmente observable en las vinculaciones entre Programas Estratégicos de menor alcance (regionales o meso regionales) con Programas Estratégicos Nacionales, pues estos últimos tienen la posibilidad de convocar a un mayor número de actores dentro de su Programa y, por tanto, suponen la oportunidad de vincular a más actores para consensuar sus miradas, objetivos y expectativas, como es el caso de los Programas Aysén Turismo Naturaleza Aventura e Industria Mitilicultura de Los Lagos, en donde resultan ilustrativos los siguientes extractos de entrevistas:

“Principalmente es tomar el pulso de los que se está haciendo en el país, porque el aislamiento tiene distintas formas y una de ellas es estar lejos de información. Entonces es importante ver cuáles son las bajadas que hay desde el nivel central y de lo que está ocurriendo en otras regiones”. (Gerente, PER05)

“Estos espacios de interlocución, generan oportunidades tanto para los sectores productivos como para las instituciones para llevar adelante los Programas”. (Actor Público, PER14)

De lo anterior, el principal beneficio para los Programas Estratégicos Regionales es que desde la construcción de esa visión compartida del sector económico es posible desarrollar y validar las temáticas de relevancia nacional en cada uno de los sectores que son convocados por estos Programas. Así, los Programas Estratégicos Nacionales actúan como garante de confiabilidad y validez para que los Programas Estratégicos Regionales lleven a cabo sus actividades de manera más sencilla, destacando acá la opinión del gerente del Programa Estratégico Regional Territorio Arauco.

“Nosotros nos beneficiamos de la validación que hace el Programa Estratégico Nacional a nivel nacional de las temáticas de los Transforma de turismo. No es lo mismo cuando lo dice el Programa Transforma Arauco que cuando el Programa Estratégico Nacional con todas las figuras nacionales plantean esto ... y ese es el rol del Programa Estratégico Nacional, de validar y llevar la iniciativa en términos de generar visión compartida”.
(Gerente, PER03)

4.4.5 Logros observados de los Programas Estratégicos Regionales

Un aspecto importante de los Programas Estratégicos es mostrar que el trabajo realizado durante su diagnóstico e implementación ha producido resultados que apoyen la colaboración entre los actores participantes y sean un avance del proceso de transformación productiva que se está llevando a cabo por los Programas. El análisis de los resultados de los Programas Estratégicos Regionales los podemos mostrar en dos subtemas, los cuales son: i) la reducción de brechas y ii) la generación de capital social y confianza; iii) facilitadores y obstaculizadores.

A. Reducción de brechas

En esta dimensión examinamos dos elementos que nos permiten describir el avance en la reducción de brechas en los Programas Estratégicos Regionales, considerando: i) brechas en capital humano y tecnología, ii) la importancia de las iniciativas como hitos en la reducción de brechas y iii) la necesidad de monitorear cómo se han reducido las brechas.

CAPITAL HUMANO Y TECNOLOGÍA

Para reducir la brecha de capital humano, se ha estado capacitando a integrantes que pertenecen a los sectores productivos para que se incorporen a los temas que levantan los Programas Estratégicos Regionales. Estas capacitaciones han producido buenos resultados en el interés, entusiasmo y participación de los actores en las regiones, pero también esto tiene que ir acompañado de inversión para apoyar a los actores más pequeños en la adopción de nuevas tecnologías.

“Se capacitaron alrededor de 40 artesanos con buenos resultados. En el tema Patagonia fósil, ya se capacitaron un número importante, sobre los 50 guías turísticos, (...), pero ya se visualiza que hay un entusiasmo de la región y un interés de los actores locales y los empresarios por ir incorporando esta temática antártica en su oferta”. (Actor Público, PER06)

“Por ejemplo en el tema tecnológico, que es una brecha especialmente sensible para los productores más pequeños, hace unos tres meses atrás apareció el Centro de Extensionismo de la Mitilicultura, donde se le va a dar asistencia técnica a la gente respecto a estos temas, capacitaciones, etcétera: pero esto no es solo asistencia, hay que tener inversión detrás”. (Actor Público, PER14)

La vinculación con otros actores del territorio juega un rol importante en la reducción de las brechas de capital humano, pues es a través de un trabajo colaborativo donde se ha logrado que la vinculación con la academia se materialice en cursos o seminarios de capacitación. Sin embargo, lo relevante es la vinculación en sí misma, pues en algunos Programas se han identificado oportunidades para reducir brechas de capital humano a través de otros instrumentos del Estado como Corfo o

Sence, así como con otras entidades pertenecientes a la academia, pero que pertenecen a otros territorios o regiones.

“en los temas de capital humano hemos hecho algunos seminarios, hemos hecho cursos a través de instrumentos de Corfo, pero también dentro de la agenda de colaboración que hemos generado hemos hablado con varias universidades y algunas están incluyendo el tema de Smart City y nos tiene muy contentos. Hemos participado con CFT los cuales están incorporando y premiando soluciones en temas de Smart City, por ese lado, diría que estamos trabajando súper bien”. (Gerente, PER18)

En este sentido, es posible afirmar que la reducción de las brechas de capital humano asume la forma de cursos de especialización o capacitación para los actores participantes del Programa, no a través de, por ejemplo, la incorporación de nuevos actores expertos en la temática de cada Programa. Es así como la reducción de brechas de capital humano centra su accionar en la instalación de nuevos conocimientos y competencias; no en la incorporación de nuevo capital humano avanzado.

INICIATIVAS COMO HITOS

Las iniciativas que han surgido producto de los Programas Estratégicos Regionales han servido de hitos para mostrar cómo se han reducido las brechas detectadas en los Programas e ir en línea con las Hojas de Ruta. Estos proyectos han sido una influencia positiva en la actividad económica regional y en internalizar el Programa en los actores regionales.

“Se han ido conformando mesas de trabajo para poder desarrollar proyectos que vayan en la línea de la Hoja de Ruta y poder ir acortando las brechas. Este año hemos levantado 10 iniciativas que las están formulando ya como proyectos”. (Gerente, PER08)

“Absolutamente, hace dos años atrás no teníamos un destino, que ni siquiera era nombrado, y hoy estamos con un destino más consolidado donde se conoce la región y han llegado pasajeros por un paquete turístico. Y eso es parte de la internalización del Programa”. (Actor Privado, PER03)

En este mismo sentido, la realización de iniciativas y actividades en los Programas es percibida como un logro en sí mismo, especialmente en territorios donde el tejido social está debilitado, caracterizado por escasas relaciones de colaboración entre distintos actores. No es posible catalogarla como una reducción de brecha, en tanto no fue identificada como tal durante los diagnósticos, pero sí es una situación latente en los territorios que es reconocida por los integrantes de las gobernanzas.

“el sólo hecho de conectar a actores y generar voluntades para trabajar de manera colaborativa es un gran paso. Hoy en día uno de los proyectos concretos que se está haciendo es toda la red de cámaras del tramo alameda-providencia y se está haciendo un trabajo interesante con financiamiento de que todas las cámaras de la unidad operativa de control del tránsito, del metro, de carabineros e incluso privados están haciendo un trabajo de interconexión para contribuir a la seguridad de ese eje”. (Actor Privado, PER18)

MONITOREO DE REDUCCIÓN DE BRECHAS

Las brechas identificadas en la etapa de diagnóstico son muy amplias y están pensadas en resolverse en el largo plazo, en un período de 6 a 10 años. El trabajo para reducir estas brechas requiere

que se implementen medidas para abordarlas y que tenga continuidad, si no se pierde el esfuerzo realizado durante esta etapa de implementación, en donde se ha visto un grado de avance en la reducción de brechas.

“Creo que esto se debiese trabajar en un lapso de tiempo mayor con más cantidad de recursos y voluntad política. Si esto se proyecta a 6, 8, o 10 años podríamos mirar para atrás y ver que avanzamos y hay un efecto importante de los Programas es la disminución de brechas. En un año y medio donde muchas de las iniciativas están en pleno desarrollo y no han terminado, entonces es difícil evaluar”. (Actor Privado, PER05)

“Las brechas nuestras de la industria no son brechas que se cierran en el corto plazo. (...) Este es un trabajo como se planteó originalmente de mediano y largo plazo. Por eso es importante el tema de continuidad, porque si esto dura hasta el próximo año tal como está autorizado y con presupuesto, la industria va a tener que esperar una nueva instancia y un nuevo tipo de instrumento y se pierde la continuidad y el esfuerzo”. (Actor privado, PER14)

A pesar de lo anterior, al término del primer año de implementación de gran parte de los Programas Estratégicos Regionales, algunos actores han evaluado cómo ha sido el proceso de reducción de brechas, a partir de sus métricas definidas para observar el cumplimiento de éstas en relación a lo planificado en sus Hojas de Ruta. En algunos Programas existe claridad y una evaluación positiva del primer año de implementación.

“Tenemos como métrica el 10% de avance respecto de brechas, cumplimos al 100% (...), así que a lo largo de los 4 ejes hemos ido avanzando sobre el 10% que se esperaba para el primer año”. (Gerente, PER01)

“Hoy ya terminamos nuestro año uno, donde ejecutamos estas 37 actividades y difundimos verídicamente a través de registros, firmas, difundimos el Programa 1.009 personas, sacamos todos los indicadores de la comisión zonal al 100% logrado”. (Gerente, PER10)

Sin perjuicio de lo anterior, podemos identificar un acuerdo generalizado en considerar que la reducción de brechas es un proceso de mediano y largo plazo, en gran medida debido a que muchas de esas brechas tienen un carácter estructural dentro de la red de relaciones de cada sector económico y territorio, por lo que su reducción no es observable luego del primer año de implementación.

“Respecto a las brechas definidas, creo que se está avanzando recién en eso, está muy incipiente, no podría atreverme a decir, “hemos avanzado en tal o cual materia”, puesto que hace unos meses recién pudimos obtener la información de las mineras, este estudio con COCHILCO, de saber qué es lo que ellos más consumen o que es lo que tienen como partes, repuestos o piezas, cuestiones esenciales que importan para que los proveedores locales puedan desarrollarlo, entonces vamos hacia allá, esa información la tenemos hace pocos meses, diría que los resultados estuvieron hace dos meses”. (Actor Público, PER07)

“Brechas más estructurales son un proceso de larga data, entonces, también ahí hay un tema que no es fácil generar la colaboración cuando uno quiere resolver problemas de orden más estructural”. (Gerente, PER 16)

Otros actores recalcan que, aunque existen avances en la reducción de brechas, hay que mejorar los indicadores y métricas para, según su opinión, medir de forma exacta y única como se han abordado las brechas.

“Hemos ido avanzando en estos 3 ejes estratégicos, en tratar de ir cerrando estas brechas, pero sin duda hay que mejorar los indicadores para saber de forma exacta cuanto hemos avanzado en el cierre de las brechas con los proyectos que se han ido desarrollando”. (Gerente, PER09)

“No es un proceso de resultados de corto plazo, sino que, a largo plazo, uno puede entender que existen avances en los objetivos, pero se desconoce la existencia de un indicador duro respecto a la reducción de brechas”. (Actor Público, PER14)

B. Generación de capital social y confianza

En esta dimensión examinamos los elementos que permite describir cómo ha sido el proceso de generar confianza y capital social en los actores por medio de los Programas Estratégicos Regionales, considerando: i) la forma en que se ha generado confianza, ii) los factores que facilitan o debilitan el capital social y iii) el rol que han tomado los presidentes y gerentes en este proceso.

PROCESO DE GENERACIÓN DE CONFIANZA

Al comienzo, las iniciativas de colaboración público – privada habían estado desprestigiadas por malas experiencias previas en este tipo de vinculación, como fue el caso de la Política Nacional de Clústeres, y debido a la escasa cultura de trabajo colaborativo que ha existido históricamente en Chile. Conscientes de esta situación, tanto el sector público, como los gerentes y presidentes tuvieron que desarrollar estrategias para generar confianza entre los actores involucrados en cada Programa Estratégico Regional. Dentro de estas estrategias destaca la necesidad de comunicar los objetivos de los Programas Estratégicos Regionales en los sectores productivos y hacerlos participar de los proyectos, mostrando que éstos producen efectos en sus sectores.

“Siento que hay una mayor conciencia de participación. Esto tiene que ser evaluado en el largo plazo, ya que hay experiencias de continuidad hacia atrás que no han sido tan buenas y que podríamos pensar que le dan la razón a la gente que no nos cree. Justamente estamos tratando de revertir esa percepción donde sí es importante el trabajo público privado y la colaboración y la confianza son claves del éxito del trabajo”. (Actor Privado, PER05)

“Las empresas y asociaciones gremiales dijeron «Mira, voy a creerte un poquito y ese poquito quiero ver si lo cumples» y así hemos tenido que ir avanzando. Tampoco nos dieron un cheque en blanco y en esos las empresas fueron re claros, era «voy a creerte un poquito, pero muéstrame logros y cosas y te voy a ir creyendo más»”. (Gerente, PER07)

Concretamente, para crear y mantener esta confianza, los Programas Estratégicos Regionales comenzaron a abrir espacios de discusión de los problemas de los sectores, es decir, se crearon y potenciaron espacios de encuentro entre los distintos actores participantes de éstos, con la intención de generar diálogo y discusión en torno a temas relevantes como la toma de decisiones o los compromisos y tareas asignadas a cada actor. De esta manera, los actores en las regiones se han comprometido a asistir a las reuniones de los Programas, pues lo han tomado como una prioridad para

el desarrollo de su sector, especialmente en el ámbito privado, quienes han visto que han obtenido beneficios tras su participación en los Programas, pues han podido ampliar sus redes de contacto.

“Tanto Corfo, como quien hoy día preside la gobernanza de este Programa, han sido capaces de generar confianza y ser muy abiertos en las discusiones de los distintos temas, en dar espacios para que las diferentes instituciones den su opinión y las decisiones se fueran tomando en conjunto. Me parece un modelo de gobernanza bastante más democrático e inclusivo, distinto hubiera sido que solo dos o tres actores hubieran tomado decisiones”. (Actor Público, PER06)

“Ha estado el compromiso de asistir a las reuniones, priorizando la asistencia al PER, a pesar del trabajo u otros compromisos. Se siente que todos los actores visualizan al PER como prioridad”. (Actor Público, PER05)

Algunos actores de los Programas Estratégicos Regionales han planteado que el diálogo de lo que se quería lograr con los Programas debían estar acompañado con iniciativas, “obras de confianza” como las llama el gerente del Programa Transforma Turismo Arauco, que generen un sentido de pertenencia y de participación en los proyectos, porque los participantes de los Programas observan que se están visibilizando los territorios frente a los prejuicios existentes en las regiones.

“El primer año tuvimos un problema, la gente nos planteó que si nos poníamos a hacer diagnóstico ellos se retiraban, había un rechazo en la provincia a los diagnósticos, porque las personas tienen la idea que los diagnósticos van a las consultoras y que hay un tremendo búnker de consultoras y se quedan en eso, nosotros tuvimos que partir con obras de confianza”. (Gerente, PER03)

“Tenemos una línea especial para genera capital social llamada 'Centro de amigos del turismo', a partir de esto convocamos a distintas agrupaciones, gremios y la academia, que trabajen con iniciativas sustentables. (...) Hacemos talleres, charlas, campañas de heroseamiento en el destino y vamos generando acciones concretas, limpieza de playas, celebración del mes del mar, celebración del día del patrimonio y vamos haciendo un calendario anual para mantener activos a voluntarios y actores que trabajan en pro del cuidado del medio ambiente”. (Gerente, PER01)

FACTORES QUE INFLUYEN EN LA GENERACIÓN DE CAPITAL SOCIAL

De acuerdo a los relatos de los actores entrevistados, podemos distinguir los siguientes actores y situaciones que facilitan o posibilitan la generación de confianza entre los distintos actores, y, por tanto, la multiplicación del capital social al interior del Programa.

Participación de actores e instituciones clave

Del mismo modo como los beneficios percibidos por los actores privados es una agencia que permite generar confianza en los Programas Estratégicos Regionales, podemos identificar que la presencia de actores (o instituciones) clave en la gobernanza es una segunda agencia que genera confianza. Nos referimos a “agentes” que debido a la red de contactos que poseen, la experiencia en el sector económico o su prestigio, entregan seriedad y confianza al Programa. Esta situación promueve, a su vez, la vinculación y el compromiso entre actores de distinto ámbito

“Las que por otro lado ayudaron a generar confianza, tenían que ver con una demostración de influencias en pos de lo que se puede considerar acciones o dispositivos

virtuosos en la comunicación, en la generación de confianza, aceptar conversaciones, hacer declaraciones, hacer afirmaciones, o sea hacer promesas y cumplirlas”. (Actor Privado, PER16)

“lo que ha ayudado son actores claves, no solo los empresarios que están en la gobernanza sino aquellos que están muy vinculados, conocidos y son motorcitos y los que hablan de la hoja de ruta”. (Gerente, PER11)

Conocimiento de los actores y rol del territorio

Dado que el territorio que abarcan los Programas Estratégicos Regionales es una región, la capacidad de generar capital social se facilita, porque los actores que participan de los Programas se conocen anteriormente y pueden convocar a otros actores a ser parte de las gobernanzas, por lo que la gestión de los gerentes es más efectiva que en otros niveles territoriales.

“Punta Arenas o Magallanes es una región pequeña, y los actores se conocen hace muchos años, eso facilita. (...) Creo que la gestión que ha hecho Ricardo Salles en poder convocar a actores entusiasmarlos y aglutinarlos en torno a proyectos específicos ha sido clave”. (Actor Público, PER06)

Sin embargo, algunos actores ven necesario que el capital social se expanda a nuevos actores fortaleciendo las redes, no se concentre en una provincia o en las principales ciudades de la región.

“La construcción de capital social, entendiéndolo, como la expansión de redes y actores relevantes, yo creo que todavía está muy encapsulada a los actores provinciales. Como que estamos un poco detenidos ahí y tenemos llegada limitada”. (Gerente, PER08)

Solución de los conflictos de intereses

Los actores que componen los sectores que forman parte de los Programas Estratégicos Regionales son de distintos segmentos socioculturales, económicos y productivos, por lo que permiten que se forme un espacio de colaboración diverso, lo que ha facilitado la relación con las comunidades. Sin embargo, a veces ocurre que se pierde la convergencia en la toma de decisiones relacionadas con aspectos que son complicados de tratar, pues algunos actores tratan de sobreponer sus intereses propios frente a los comunes, sobre todo si consideramos en muchos casos se ha convocado a actores privados que resultan ser competidores en el mercado, los cuales deben trabajar colaborativamente bajo el alero del Programa. Esto se ha solucionado comunicando los objetivos comunes en función de los intereses a cada actor en particular y tras esto establecer la confianza para que se logren vencer estas rivalidades.

“Se pierde la mirada estratégica conjunta que debe haber entre los distintos actores de la industria, como los industriales, los agentes artesanales o pymes, y a veces solamente las miradas van más bien hacia los legítimos intereses particulares de cada sector o sub-sector, creo que eso atenta contra los objetivos de conjunto”. (Actor Privado, PER14)

Rol del presidente y del gerente

Un factor que ayuda a la convocatoria de actores es el grado de conocimiento que tienen los presidentes y gerentes de los actores, debido a su extensa trayectoria trabajando en los sectores, por existe confianza en su figura que hace que los actores se reúnan a trabajar en actividades en conjunto.

“Como yo llevo trabajando desde el año 2008 en Programas de este tipo y tengo la confianza desde hace 10 años y los actores públicos me conocen puedo generar esta vinculación, en cambio otros Programas en sectores que nunca habían sido intervenidos o apoyados generar esas confianzas es super difícil, nosotros llevamos 10 años trabajando en la formación de confianza”. (Gerente, PER14)

En este sentido, es central para generar confianza la figura del presidente y del Gerente, los cuales deben tener la credibilidad, experiencia y poder de convocatoria para hacer trabajar de manera colaborativa a actores que en el mercado se comportan como rivales. Es así como las redes profesionales y prestigio dentro del sector económico de estas figuras actúan como facilitadores para generar confianza entre los actores involucrados en cada Programa.

Por otro lado, de acuerdo a los mismos actores entrevistados, podemos distinguir al menos dos situaciones que dificultan la generación de confianza entre los actores de distintos ámbitos, nos referimos a los problemas de comunicación entre los actores y al excesivo protagonismo del sector público.

Comunicación poco efectiva entre los actores del Programa

El primero de ellos, identificado como el más relevante, es la comunicación poco efectiva entre los distintos actores de los Programas y/o integrantes de la gobernanza. Podemos identificar algunos Programas en donde la comunicación ha sido relegada a un segundo lugar, ya sea porque se ha priorizado las necesidades estratégicas de los sectores, o por atender temas urgentes que surgen en ellos, por lo que la confianza y el capital social no se han podido instalar mayoritariamente en los actores.

“Ha habido urgencias que atender y eso ha impedido que la industria y los agentes productores de las empresas se dediquen a otros aspectos que son tan importantes como es la cosa productiva, como lo es la generación de capital social, en que la gente se identifique con la industria”. (Actor Privado, PER14)

“básicamente el secretismo y la incapacidad de hablar con la verdad son factores que han influido en la generación de confianza”. (Actor privado, PER16)

De esta forma, podemos señalar que la comunicación entre actores es un factor clave para la generación de confianza y capital social en cada Programa Estratégico Regional. Sin embargo, también podemos identificar una segunda situación que afecta, aunque con menor intensidad, la generación de confianza.

Excesivo protagonismo del sector público

De acuerdo a la percepción de algunos entrevistados, cuando el sector público toma excesivo protagonismo en el desarrollo de los Programas o en sus gobernanzas, se debilita la confianza del sector privado, pues impide la generación de una visión a largo plazo (por ejemplo, que exceda los márgenes de un Gobierno) e instala una dinámica propia del sector público, es decir, ritmos de gestión y cambio más lentos que en el sector privado.

“hoy día está todo muy empujado por Corfo, creo que hay que sacarle ese sesgo y dejar a Corfo como un actor y darle la independencia que se merece el clúster para generar proyectos de largo plazo, planes de acción de largo plazo y poder generar proyectos mucho más importantes”. (Actor Privado, PER07)

Es importante mencionar que, a diferencia de la desconfianza que genera las experiencias previas del sector privado, la cual describimos al comienzo del apartado, esta situación es percibida durante el desarrollo de cada Programa, y no antes. Nos referiremos, entonces, a una agencia “performativa” que dificulta la generación de confianza. Dicho de otro modo, el excesivo protagonismo del sector público es percibido como una dificultad para generar confianza durante el ejercicio mismo del liderazgo, por lo que esta percepción se genera durante el desarrollo de las actividades e iniciativas del Programa y no antes.

C. Facilitadores y obstaculizadores de la implementación

A través del proceso de implementación de los Programas, se han ido detectando elementos que han facilitado y también obstaculizado el avance de las iniciativas. Para los elementos facilitadores, se pueden apreciar cinco factores preponderantes: i) el financiamiento, ii) el apoyo institucional y iii) la gobernanza, iv) el compromiso de los actores y v) la experiencia del territorio en torno al trabajo colaborativo. Por otro lado, existen factores que pueden obstaculizadores para la ejecución de los Programas como i) la rigidez en el financiamiento, ii) el rol del Agente Operador Intermediario, y las iii) contingencias inesperadas, que son percibidas como piedras de tope.

El **financiamiento**, como bien hemos visto a través del estudio, es un factor transversal que impacta a todos los Programas, en todos sus niveles. Contar con recursos económicos para ejecutar actividades de la Hoja de Ruta no sólo facilita su implementación; sino que dinamiza sus gestiones y determina, en gran medida, el éxito de los Programas

“Junto a lo anterior está el tema del financiamiento, un equipo de trabajo que está realizando algo a mediano y largo plazo, sin el financiamiento actual, hubiese sido imposible, independiente que haya un empoderamiento y un compromiso importante del equipo (...), igual hay un tema asociado al pago de los honorarios que hace que esto sea posible, por lo tanto, el financiamiento es fundamental”. (Actor Privado, PER06)

En el mismo contexto, el aporte de los privados, con recursos pecuniarios, se percibe como un factor positivo, en tanto *“ayuda a visibilizar dónde se tienen que focalizar los esfuerzos”* (Actor privado, PER14). Es así como el contar con presupuesto facilita, entre otras cosas, la generación de espacios de encuentro, la habilitación de infraestructura, la promoción e instalación de los Programas en sus territorios y el desarrollo de la logística asociada.

Otro elemento que destaca como facilitador es contar con el **respaldo de Corfo y los Gobiernos Regionales**, cuyo patrocinio aumenta las posibilidades de apalancar recursos desde otras fuentes y entrega mayor confianza a los actores involucrados, en la medida que las autoridades regionales se alinean con los objetivos de cada Programa Estratégico Regional. De manera similar, el **liderazgo** que se desarrolle en cada Programa también es percibido como un factor que, llevado de buena manera, favorece el diálogo entre los actores. Resulta ilustrativo el caso del Programa Estratégico Regional Santiago Ciudad Inteligente, cuyo liderazgo fue asumido por el Intendente de la Región Metropolitana, quien facilitó el trabajo conjunto de, como presentamos en el extracto, municipalidades y actores privados:

“debemos trabajar con tres municipios - providencia, Santiago y estación central - no es trivial, entonces, reunir a los tres y que estén arriba del proyecto no fue fácil, ahí recu-

rrimos al liderazgo del intendente Orrego para que los convocara y contara de este proyecto. Ir construyendo esas colaboraciones y fuimos escuchando y viendo cómo surge la necesidad y cómo se resuelve en concreto”. (Gerente, PER18)

“la verdad es que en ese sentido el Intendente, que lo conocemos bien y él funciona como líder de este Programa, es una persona tremendamente ejecutiva y en ese sentido se agradece muchísimo, cuando él en la primera sesión de este directorio nos dice “Miren, no vengo a perder el tiempo a que cada uno me cuente su visión macro cósmica de la sustentabilidad, aquí venimos a trabajar de manera ejecutiva y poner sobre la mesa”, eso se agradece porque le da una capacidad de ejecutar a un Programa y de estructurar mucho más fácil”. (Actor Público, PER18)

De la misma manera, la **gobernanza** es percibida, entre algunos actores, como un medio facilitador para articular a los distintos actores, y acceder a recursos públicos, como los que se votan en el consejo regional. Sin embargo, el modelo de gobernanza en sí no es percibido como un facilitador propiamente tal; sino que el ejercicio democrático y representativo de este, pues los actores involucrados en los Programas Estratégicos Regionales al sentirse representados en las esferas resolutivas y vinculantes de cada Programa, mejoran su participación.

“Respecto a los facilitadores para la implementación de la hoja de ruta, primero debemos considerar el empoderamiento del equipo de trabajo, de la gerencia en general, para llevar adelante un proyecto que en mi experiencia no es fácil, como te decía primero hay que generar las confianzas que corresponden de quienes están sentados en la mesa, para empezar a generar los beneficios”. (Actor Privado, PER06)

“nosotros partimos con una gobernanza de un consejo directivo de 8 o 9 personas al principio y hoy día es de 13, sí ha habido incorporación de nuevos consejeros, le digo al tiro, se incorpora el director regional de INDAP que no estaba inicialmente, se incorporaron 2 o 3 empresarios. Hoy día si el comité directivo es más numeroso que el que partió. Ha ayudado la gobernanza que es activa y está muy motivada”. (Gerente, PER11)

Es así como el **grado de compromiso de los actores**, expresado en la motivación por participar activamente en los Programas, actúa como aliciente para lograr acuerdos, tomar decisiones y avanzar en la implementación de la Hoja de Ruta. Las mesas de trabajo son instancias que permiten el diálogo y la interacción entre los actores, lo que finalmente converge en generación de vínculos y el mejoramiento de las articulaciones público-privadas, elementos clave para el éxito de los Programas. En este punto destaca, como hemos mencionado con anterioridad, el compromiso del presidente del Consejo Directivo, en tanto es un actor clave para la coordinación, dirección e implementación de la Hoja de Ruta, especialmente cuando este dispone de su red de contactos al servicio de los objetivos del Programa. Todo ello actúa como facilitador para la implementación de la Hoja de Ruta de los Programas Estratégicos Regionales.

“Diría que este tipo de iniciativas generan un doble compromiso, no sólo de las instituciones que participan, sino, que genera un compromiso personal de los equipos que se han ido conformando”. (Actor Privado, PER18)

Sin embargo, y a pesar del gran capital social que se ha logrado construir a partir de la implementación de estos Programas, aún falta consolidar el compromiso adquirido por los actores, lograr instalar una visión de largo plazo y cambiar la percepción del trabajo por intereses particulares, a uno que involucre un trabajo colectivo.

Finalmente, podemos identificar la **experiencia del territorio en el trabajo colaborativo** como un facilitador para la vinculación de los actores y para la implementación de la Hoja de Ruta, pues esto permite la colaboración entre los actores y asentar la convicción de que se requería trabajar con una mirada estratégica. En este sentido, los Programas desarrollados en territorios que cuentan con un tejido social articulado producto de su devenir histórico, como es el caso de Valparaíso o la provincia de Arauco, perciben este tejido social instalado de manera previa en el territorio como un facilitador para la implementación de la Hoja de Ruta. Así ha sido el caso del Programa de Turismo Arauco y el PER Turismo, cultura y naturaleza en el territorio de Nahuelbuta y Araucanía costera, los cuales contaban con Programas de fomento como Chile Emprende, previos a la Política de Selectividad Estratégica, que sirvieron como contexto para conformar los respectivos Programas:

“Hay una visión de contexto en torno a que el turismo en la Provincia de Arauco ya no tiene un punto de retorno, eso es un aporte exitoso dentro de lo que significa la acción del Programa”. (Actor Público, PER03)

“Ha ayudado que esta es una región chica con actores conocidos, nos conocemos todos, de alguna forma ha sido fácil que esta relación más personal de uno a uno también ha facilitado que la Hoja de Ruta se haya ido implementando”. (Gerente, PER11)

Por otro lado, en base al análisis de las entrevistas a actores claves, podemos identificar una serie de situaciones y agencias que son percibidas como obstaculizadores para la implementación de la Hoja de Ruta de cada Programa. En términos generales, podemos mencionar que la **rigidez del financiamiento** es el obstaculizador señalado con más intensidad y frecuencia por los entrevistados. Si bien el financiamiento es percibido como un facilitador y como uno de los atributos importantes del Programa, su rigidez en torno a lo que puede financiar es percibido como un elemento negativo que no entorpece, pero tampoco facilita la implementación de la Hoja de Ruta. En este sentido, esta percepción está medida por la evaluación positiva del financiamiento, pero matizada por la insuficiencia de este considerando las características de cada Programa. Los entrevistados argumentan que las herramientas de fomento son en exceso burocráticas y difíciles de abordar:

“El mecanismo actual de postular a proyectos y fondos concursables es una cosa que ralentiza, la burocracia es bastante fuerte en esta materia para la obtención, la implementación, la rendición de los proyectos, y creo que hay que pensar cómo mejorarla”. (Actor Privado, PER14)

“Fundamentalmente que los reglamentos consideran ciertas restricciones en lo que son las actividades, por ejemplo, los presupuestos tienen muchas restricciones para el uso de ciertas actividades del mismo gerente, por ejemplo, los viajes, el manejo de viáticos. Por ejemplo, en la región de Antofagasta, aquí las distancias son enormes, por ejemplo, visito una empresa y estoy todo el día fuera, porque de Antofagasta ir a Minera Escondida me toma 2 horas, 2 horas para allá y 2 para acá. Entonces para visitar una minera tengo que arrendar un vehículo apropiado para entrar a una faena minera que no es cualquier camioneta. Entonces, dicen “¿por qué tiene que arrendar una camionera?”

arrienda un vehículo porque lo otro es muy caro” “No porque voy a ir a una faena”. Quien está en Santiago tampoco conoce”. (Gerente, PER07)

Esta rigidez también se extiende al presupuesto otorgado por Corfo para los Programas, el cual se caracteriza por restringir el uso de los recursos a las actividades señaladas y aprobadas por ellos, sin posibilidad de adaptarlo a las contingencias del momento. De la misma forma, se alega la lentitud en el traspaso de fondos, lo que genera retrasos en la ejecución de las iniciativas. Inclusive, se menciona que el financiamiento de estos Programas debiera considerar recursos permanentes para determinadas líneas estratégicas de investigación para la industria, junto con mecanismos que permitieran darle fluidez a la obtención de este financiamiento.

Un factor obstaculizador importante, y que ha sido mencionado por varios entrevistados, es la figura del **Agente Operador Intermedio (AOI)**. Se percibe que el rol de este interlocutor es difuso, que dificulta los trámites administrativos y, en definitiva, genera un retraso en la ejecución. También se percibe como una figura que no contribuye a la coordinación entre los actores y Corfo, porque no cumple a cabalidad su rol articulador, además de percibir remuneraciones por su trabajo, por lo que disminuye el presupuesto asignado para los Programas que cuentan con un AOI.

“... Se necesita dinamismo para este sistema, no sé si serán las normativas de Corfo o del agente operador, pero ha sido bastante deficiente”. (Actor Privado, PER11)

“La administración del Programa es enredosa, demorosa, y no se condice con el poco plazo que hay para ejecución, y en ese sentido la figura del Agente Operador el encuentro inútil, como estructura no me parece que ayuda, sino que más bien ralentiza, porque debería facilitar los procesos administrativos, no complicarlos. Hacemos el trabajo dos veces, para el agente operador y para la Corfo, es una duplicación del trabajo administrativo más que una colaboración, eso me parece importantísimo corregir”. (Gerente, PER17)

Otros factores, como las **contingencias**, tanto previas como posteriores al inicio de los Programas, también pueden dificultar o potenciar la consecución de las iniciativas plasmadas en la Hoja de Ruta. El Programa de Industria Mitilicultora ejemplifica esta situación, indicando que los productores de chorito, previo al Programa, concentraban sus esfuerzos en sostener la actividad, debido a la gran cantidad de crisis que afectaron al sector, como la ausencia de semilla y la falta de productividad. El Programa reunió estas problemáticas y las convirtió en una brecha a abordar, pero de manera conjunta, lo que facilitó luego, el desarrollo de los proyectos. Sin embargo, los vaivenes de esta industria son constantes, y representan un desafío para la estabilidad del Programa.

Finalmente, se reconocen otros elementos detectados de manera particular en algunos Programas que dificultan la implementación de los mismos, como la incertidumbre de la continuidad de los Programas en relación con el cambio de gobierno, que afecta el compromiso y la credibilidad; la coordinación territorial con las comunidades, esto en el caso específico del Programa Estratégico Regional Turismo Descubre el Tamarugal; la competencia interna de algunas instituciones; el bajo interés en realizar transferencia tecnológica, lo que disminuye el aporte en inversiones en innovación, y la falta de difusión.

4.4.6 Lecciones aprendidas de los Programas Estratégicos Regionales

En esta sección presentamos las principales lecciones aprendidas por los actores que componen las gobernanzas de los Programas Estratégicos Regionales, las cuales entendemos como los aprendizajes en el proceso de implementación de los Programas, en general, en relación a la vinculación entre actores y la ejecución de sus iniciativas. Estas lecciones surgen del proceso reflexivo de observación de la práctica misma, que han sido identificadas por los propios actores entrevistados, tanto gerentes como actores provenientes del sector público y privado.

Una de las lecciones aprendidas más significativas entre los entrevistados, fue que el financiamiento, la motivación y el compromiso de los actores son clave para echar a andar una Hoja de Ruta que contiene iniciativas de gran envergadura. Otro punto importante es evitar ser demasiado ambicioso y querer abarcar muchos proyectos, ya que puede jugar en contra y dispersar los esfuerzos, que de por sí, cuesta consolidar.

“Yo creo que lecciones aprendidas es partir no tan ambicioso, el primer año fuimos súper ambiciosos de abarcar una Hoja de Ruta bastante grande y entrar como locomotora, eso llevó que el aprendizaje para el segundo año es un trabajo más de acupuntura o de detonante, es decir, estamos identificando los puntos más relevantes desde donde producir los cambios”. (Gerente, PER16)

En este sentido, sobresale el rol de los comités gestores, que facilitan las labores, al ser mesas de trabajo con un enfoque técnico-ejecutivo. También se destaca la pertinencia del diseño de los Programas, alineados con los problemas territoriales y con una estructura que favorece el diálogo y la inclusión.

Para el PER Ganadero Bovino Aysén Patagonia en particular, el aprendizaje pasa por replantearse dónde debería estar la administración del Programa.

“Este Programa debería estar al alero de la Seremi de Agricultura. Es una lección que uno aprende y debiese compartirla, porque es el ente que coordina todas las regiones, es el representante del ministro en todas las regiones y administra todos los Programas asociadas al área. Sería buena idea que el PER y otros PER que tienen que ver con el sector agrícola estuvieran posicionados en la Seremi de Agricultura”. (Gerente, PER12)

Otras lecciones surgidas tras la experiencia de los Programas tienen relación con la necesidad de mantener el compromiso de los actores integrantes de la gobernanza, como un elemento clave para el éxito del Programa.

“Es importante que los esfuerzos se hagan de principio a fin, al máximo nivel posible. Si uno parte bien y decae, los resultados que se pueden esperar son menos que si los actores involucrados e interesados mantienen su disposición a participar en el mayor nivel posible”. (Actor privado, PER14)

Lo anterior es complementario con otro de los aprendizajes de los actores clave de los Programas, referido a la revisión de los modelos de gobernanza en el sentido de fortalecerlos, teniendo una mirada de largo plazo. De hecho, este es uno de los principales aprendizajes de la implementación de la Hoja de Ruta, el fomentar la visión de largo plazo a través de, en primer lugar, evidenciar y

comunicar los resultados de la implementación, en segundo, la incorporación de nuevos actores a la misma, como se observa a continuación:

“En la medida que muestre los trabajos realizados, las buenas prácticas y se genere apertura al mercado de lo que se está haciendo, va a generar una energía positiva en el proceso de desarrollo de nuevos y mejores proyectos. Lo otro, es el tema de la gobernanza y fijar proyectos en el largo plazo”. (Actor Privado, PER07)

“Entender que el camino es de largo plazo, hay que ser más consistente en estas miradas de largo plazo, eso es bien difícil y complejo, pero esos son los desafíos, mirar nuevamente la gobernanza porque hay que incorporar nuevos actores, la sociedad civil, etc.”. (Gerente, PER11)

También se menciona la importancia de generar credibilidad ante los distintos actores, vital para afianzar los lazos y generar vínculos estables. Por último, la experiencia de los entrevistados asociados a estos Programas, indica que el enfoque en los objetivos es primordial para trabajar con claridad y evitar desviarse de la planificación.

Finalmente, otro de los aprendizajes adquiridos en la implementación de las Hojas de Ruta de los Programas, ha sido la necesidad de vincularse colaborativamente con los territorios en los cuales se desarrollan estos, lo que significa, vincularse con la sociedad civil de los territorios, aprovechar las capacidades locales, pro también acercarse aún más a la administración de cada una de las regiones involucradas en cada Programa, a fin de obtener facilitadores dentro de la implementación. A modo de ejemplificar lo anterior, seleccionamos extractos de entrevistas de actores clave de dos Programas Estratégicos Regionales:

“lo que yo veo es que ya en el segundo año de implementación, el plan de trabajo que se tiene que generar, tiene que ser un plan de trabajo mucho más colaborativo, vale decir, mucho más proactivo entre los actores del territorio”. (Gerente, PER16)

“Lo segundo como lección aprendida es que a pesar que hicimos un esfuerzo por vincular las iniciativas con el ecosistema, con la intendencia y los municipios, siento que nos falta más conectarnos con el territorio, estamos trabajando con diferentes actores y nos falta con los municipios y se requiere más dedicación y acciones mucho más concretas”. (Gerente, PER18)

4.4.7 Oportunidades de mejora y desafíos futuros de los Programas Estratégicos Regionales

En esta sección destacamos las principales oportunidades de mejora y los desafíos futuros de los Programas Estratégicos Meso Regionales, en el entendido de que las oportunidades de mejora se asocian principalmente, a la operatoria de los Programas, y que los desafíos futuros dicen relación con preocupaciones de mayor alcance hacia el futuro, por parte de los actores entrevistados.

En primer lugar, en base a lo que hemos podido dar cuenta desde las opiniones levantadas en entrevistas con actores de los Programas Regionales, es posible plantear que existe un cierto desconocimiento del funcionamiento de las gobernanzas, sus facultades y obligaciones. Esto presenta la

oportunidad de mejorar en el trabajo de socialización de los reglamentos, así como de las modificaciones realizadas a los Programas en el tiempo, a fin garantizar a los actores la estabilidad del modelo para la consecución de los objetivos de los Programas y, de esta forma, no debilitar la confianza que se ha logrado generar.

“Siempre es bueno tener las reglas del juego claras y estables en el tiempo. Cuando eso no ocurre afecta la percepción de los integrantes respecto de si uno está o no participando en una actividad estable, afecta el interés en seguir participando y afecta desde el punto de vista que las decisiones que se toman en la instancia que uno participa van a hacer efectivas o no. Básicamente es el establecimiento de reglas claras, oportunas y estables, que son cosas primordiales en esta materia”. (Actor Privado, PER14)

Otro aspecto, asociado al financiamiento de los Programas, desde la opinión levantada en base a tres Programas Regionales (Patagonia Aysén, Magallanes Experiencia Antártica y Mitilcultura Los Lagos), hay acuerdo en que el financiamiento es crítico para darle impulso a las iniciativas. Contar con recursos da una buena señal sobre la seriedad del Programa y genera las confianzas necesarias para convocar a los distintos actores, sobre todo a privados.

“Sin financiamiento es súper complejo cumplir con la Hoja de Ruta, debemos ser la luz del faro para convencer a alguien de que la promoción en el mercado nacional es importante, si no eres capaz de financiar una campaña donde demuestres frutos tempranos que permitan convencer a las personas que este es el camino correcto [...] esas instancias requieren de financiamiento”. (Gerente, PER14)

Asociado a esto, uno de los aspectos en que la mayoría de las opiniones de los entrevistados coinciden es que el acceso a más financiamiento permite contratar personal de apoyo, esto, en el contexto de que el gerente tiene un rol solitario en la ejecución de las actividades de los Programas²¹. Se reconoce entonces, que los resultados preliminares de los Programas podrían haber sido más fructíferos en la medida que se hubiera contado con recurso humano adicional. En este sentido, se identifica como una oportunidad el mejorar el fortalecimiento de los roles directivos y ejecutivos, así como de la gerencia del Programa, teniendo en consideración que existen labores actualmente realizadas por los gerentes que requieren ser asumidas por personal de apoyo, para facilitar el trabajo, y que deben ser definidas formalmente.

“Si se mira la acción de una gerencia de estas magnitudes, es necesario que se revise el cómo se complementa la acción de la gerencia del punto de vista de la formalidad, respecto a estos Programas en torno a la definición formal de roles (...) Debiese existir necesariamente la definición de otros roles distintos de lo que es el directorio, debiese haber asistencia a la estructura de la gerencia del punto de vista de la formalidad, de modo de que la acción no quede sometida a la espontaneidad, sino más bien exista una

²¹ Tal como ya ha sido señalado con anterioridad, esto corresponde a una opinión de parte de los actores entrevistados. Efectivamente, los Programas tenían la posibilidad de contar con personal de apoyo al gerente.

formalidad respecto a la conducción de los Programas Estratégicos en sí”. (Actor Público, PER03)

“Existiendo ya una hoja de ruta, esta se tiene que ir modificando en virtud de lo que se ve que está pasando, sobre todo en el turismo que es una actividad que es muy activa y ha ido cambiando bastante, es muy dinámico”. (Actor Privado, PER06)

“No tan solo el gerente, sino que debe tener un equipo de apoyo de profesionales que puedan complementar. La presidente cumple una labor ejecutiva, pero los hemos visto involucrados mucho más de lo que corresponde”. (Actor Privado, PER11)

Por otro lado, en relación a la implementación de los Programas Regionales, desde la opinión de actores provenientes de dos de estos (Industria Mtilicultura Los Lagos y Territorio Arauco), cabe la preocupación por lograr convalidar de buena forma las labores administrativas dentro de la implementación, con la ejecución de proyectos e iniciativas dentro de la Hoja de Ruta, ya que en la medida en que se logra llevar ambas componentes (administrativa, y de ejecución), se potencia la realización de actividades que fomenten la vinculación entre los actores:

“Como en la forma más operacional, hay mucho de rendición de cuentas en muchas reuniones, pero falta más espacio para vincular, ahora eso también tiene que ver con los tiempos de quienes participan en este tipo de Programas que habitualmente tienen todos mucho que hacer”. (Actor Privado, PER18)

“Este año voy tener que equilibrar mejor manera los requerimientos administrativos de Corfo con la ejecución del proyecto y a la animación de la gobernanza. Para mí fue mi primer año como gerente del Programa y creo que hay que hacer equilibrar las cosas con los recursos que hay”. (Gerente, PER18)

Finalmente, también asociado a la implementación, desde la opinión de los actores se releva que es necesario considerar a la Hoja de Ruta como una herramienta en constante evolución. La oportunidad de mejora identificada en este caso, dice relación con la evaluación constante si los objetivos se alinean con las necesidades actuales del sector, y si éstas a su vez se alinean con las necesidades de los actores participantes de las mesas de trabajo. Así, nacen algunos factores a considerar como la adición de nuevas temáticas o la redistribución de los recursos en otras que no han sido abordadas con suficiente fuerza.

“Este primer año nos hemos dado cuenta que, dos cosas, por un lado, la Hoja de Ruta no puede ser estática, hay que ir ajustándola permanentemente, creo que hemos sido muy estáticos, tal vez debimos haberla ajustado y ser más flexibles”. (Gerente, PER11)

En relación a los desafíos futuros de los Programas, el primero identificado, dice relación con mejoras futuras a nivel central, es decir mejorar la gestión desde el estamento central en la administración de los Programas, específicamente en lo relacionado al traspaso de fondos, o en palabras de los protagonistas *“que las platas estén en los tiempos que tienen que estar”* (Actor Público, PER03), fomentando la realización de actividades en los tiempos planificados.

En el mismo contexto, un actor menciona que los instrumentos de financiamiento son perfectibles, y podrían crearse nuevos fondos que tuvieran mayor pertinencia con la realidad regional correspondiente. Así, la diversificación de las fuentes de financiamiento toma mayor relevancia, considerando

que los Programas Estratégicos Regionales, a diferencia de los Nacionales y Meso Regionales, no cuentan con un presupuesto exclusivo para la implementación.

“Hay muchas iniciativas que son de niveles tempranos que son de baja rentabilidad, y las empresas privadas tienden a no invertir, porque no hay un financiamiento directo o de un bien público o un bien club, por lo tanto, esas instancias requieren de financiamiento”. (Gerente, PER14)

Pasando a otro punto, un aspecto destacado dentro de los desafíos futuros del Programa es el aseguramiento de la continuidad de los mismos, en un contexto de cambios políticos a nivel nacional. Sin embargo, desde una visión que manifiesta preocupación, esta continuidad es puesta en duda, por lo tanto, desde la opinión de los actores, el principal desafío de cara al futuro es transformar la instancia de vinculación en algo diferente de los Programas Estratégicos, esto porque, en caso de que no se logre asegurar su continuidad con el cambio de gobierno, no se pierdan las redes, vinculaciones y sinergias establecidas hasta el momento, además de generar una nueva instancia (corporación, consorcio u otra forma) que permita seguir desarrollando proyectos y actividades entre los actores e instituciones vinculadas en las regiones

“Precisamente por eso estamos constituyendo nuestra corporación, porque la idea es generar esta estructura autónoma. Es obvio que la Corfo es un socio fundador de la corporación, porque aquí hay comprometidos recursos basales a 10 años. Entonces ahora, en el peor de los casos, que digan ‘no me interesa el clúster, así que, si ustedes quieren seguir, háganlo por las suyas’, ahí habría que conversar con los socios y gremios para buscar las fuentes para podernos financiar”. (Gerente, PER07)

“Creo que, si el Programa se mantiene, tendrá que buscar ya no ser un ‘Programa X’, sino ser un consorcio, una figura ya más que permita que sigan asociados, que sigan trabajando juntos los privados, con enfoques, seguir buscando financiamiento por distintas áreas, no solo públicas, quizá internacionales, de todos lados, buscar una figura que les permita esa continuidad”. (Actor público, PER11)

“entonces, si desaparecen los Programas Estratégicos se podría levantar una especie de fundación o corporación sin fines de lucro”. (Gerente, PER18)

Dentro del punto anterior, vale la pena destacar que el intentar formalizar en una instancia diferente de los Programas, se propone como desafío no solo frente al cambio de gobierno, sino que se propone como forma de garantizar financiamiento y continuidad para el futuro, a fin de no perder el trabajo en conjunto instalado, consolidando el trabajo de la gobernanza en entidades jurídicas, como corporaciones, como es el caso de los Programa Estratégico Regional de Turismo, Cultura y Naturaleza en el territorio de Nahuelbuta y Araucanía Costera, Magallanes Experiencia Antártica, Horticultura de Alta Tecnología, Agroindustria para el desarrollo, Valparaíso Creativo y el Programa Valdivia Innovadora, Sustentable y Creativa. Como se puede apreciar, son Programas ligados a los sectores de turismo, agricultura e industrias creativas, que ven en estas instancias, la oportunidad de seguir trabajando en conjunto.

“te diría que el principal logro que hemos tenido este año es la generación de una corporación de derecho privado-público-academia, en la cual aseguramos la continuación

de esta mesa y esta conversación. La creación de esta corporación, que se va a involucrar en el seguimiento de la Hoja de Ruta del PER, es la mesa de diálogo que tiene el sector turístico espero en los próximos años, eso para mí es un resultado espectacular”. (Gerente, PER06)

Finalmente, junto con lo anterior, en base a lo relevado por un actor del Programa Regional Industria Mitilcultura Los Lagos, se hace relevante descentralizar los Programas, vale decir, que la administración recaiga en instituciones regionales, asegurando así la continuidad de los mismos, con un marcado enfoque territorial.

“Eso debe estar ligado a una mirada de gobierno regional que, a una mirada de una institución centralizada, tiene que estar en poder de las regiones este tipo de trabajo, con todo un marco regulatorio detrás, para que, ante los cambios de gobiernos regionales, no cambie la estructura del Programa ni su funcionamiento”. (Actor Público, PER14)

5 Síntesis de resultados

En este capítulo, presentamos los hallazgos de la revisión de la experiencia tras los primeros años de implementación de los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente para mejorar el desarrollo futuro de la Política de Selectividad Estratégica, de acuerdo a las dimensiones analizadas en el Capítulo 4. En la Sección 5.1 mostramos los principales hallazgos sobre la gobernanza de los Programas. A continuación, en la Sección 5.2 presentamos los principales hallazgos sobre la generación de vínculos entre actores y entre Programas, y en la Sección 5.3 los principales hallazgos sobre los resultados obtenidos en los Programas Estratégicos.

5.1 Principales hallazgos sobre la gobernanza de los Programas

Un elemento clave dentro del éxito en la implementación de los Programas es la composición de la gobernanza. En base al tiempo transcurrido de la implementación, podemos reunir los principales hallazgos asociados a la gobernanza de estos, en base a la experiencia de sus propios actores participantes, considerando componentes comunes para todos, pero también diferenciando de acuerdo a los Programas si es necesario.

LA INCORPORACIÓN DE ACTORES A LA GOBERNANZA HA SIDO UNA TAREA DINÁMICA QUE CONTINÚA DESARROLLÁNDOSE DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN

Conforme los Programas Estratégicos avanzan en su fase de implementación, la composición original de las gobernanzas, conformadas en las etapas previas, ha ido modificándose, principalmente por la necesidad de incorporar actores relevantes y representativos de los sectores económicos involucrados, y también por el interés que nuevos actores han manifestado de participar, tras observar las acciones desarrolladas por los Programas. En el proceso de incorporación de nuevos integrantes, los Programas han seguido diversas estrategias que, en su mayoría han apuntado a incrementar la participación de los actores del sector privado. La convocatoria de actores, sin embargo, se ha intentado limitar para cuidar el número de participantes en la gobernanza, a fin de asegurar una gestión eficiente. De este modo, algunos Programas han ido incorporando a los nuevos actores a Comités

Gestores, que les permiten sumar capacidades para la ejecución de las iniciativas de la Hoja de Ruta, sin, necesariamente, modificar la composición del Consejo Directivo o el Comité Ejecutivo.

LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS ACTORES QUE FORMAN PARTE DE LA GOBERNANZA ES UN ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA ESTIMULAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES, PARTICULARMENTE EN LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS MESO REGIONALES Y REGIONALES

La representatividad de los actores que conforman la gobernanza de los Programas es un elemento relevante, principalmente en el nivel meso regional y regional. Se observa que la adecuada representación de los actores que coexisten en un mismo sector productivo o de servicios y que comparten un mismo territorio, resulta significativa para que el Programa sea validado en su carácter territorial. En otras palabras, para conseguir una mayor articulación entre los actores de los diversos ámbitos de interés para los Programas, es importante que éstos promuevan la participación efectiva de los actores locales, que se percibe como una importante señal de esfuerzo por la descentralización y la desconcentración que tradicionalmente se ha percibido en la ejecución de instrumentos de fomento al desarrollo productivo. En este sentido, alcanzar esta representatividad, ha sido una tarea compleja, sobre todo por la realidad del tejido productivo en las regiones, que se compone principalmente de pequeñas y medianas empresas que no cuentan con mecanismos de organización que las aglutine, o cuando aun existiendo estas instancias, no poseen las capacidades adecuadas para funcionar. Esta dificultad ha implicado un trabajo adicional de coordinación y promoción de la asociatividad, previo a la incorporación de los actores a la gobernanza, tarea que algunos Programas de alcance regional y meso regional han emprendido con gran éxito.

Junto con esto, una de las medidas para promover la representatividad de la gobernanza, y fomentar el compromiso de sus actores, ha sido convocar a instituciones que gocen de prestigio, ya sea a meso regional o regional, aunque también a nivel nacional, con el fin que, al ser reconocidas por los actores, se fomente la convocatoria y participación de actores públicos y privados. De esta forma, se trata de convocar a instituciones públicas con experiencia reconocida y validada por los actores, y también, a asociaciones gremiales que agrupen empresas a nivel sectorial.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO EN LA GOBERNANZA HA SIDO LA MÁS EVIDENCIADA

A partir de la experiencia de los Programas Estratégicos en todos sus niveles, es posible destacar el protagonismo que han tenido los actores del sector privado y público en el funcionamiento de la gobernanza, reflejado en la participación constante en las sesiones de trabajo y el involucramiento activo en el desarrollo de las iniciativas de la Hoja de Ruta. Los actores del ámbito académico han tenido un papel secundario, mientras que la participación de la sociedad civil ha sido la más débil, lo cual se evidencia, por ejemplo, en la composición de los Consejos Directivos y Comités Ejecutivos de los Programas. En términos generales, se ha visto que los Programas, en su mayoría en la etapa temprana de implementación, han priorizado los esfuerzos para incrementar la participación de los actores del sector privado, que han respondido positivamente a la convocatoria.

En tanto, la participación de los actores del sector público ha requerido menos esfuerzos de convocatoria. Su participación ha sido valorada por los actores de la gobernanza ya que representa una oportunidad de acercamiento a las brechas de los sectores, y al mismo tiempo, de generar soluciones conjuntas con otros servicios públicos, resolviendo fallas de coordinación pública – pública y contribuyendo a aumentar la eficiencia del Estado. No obstante, ha presentado ciertas dificultades, dado

que las instituciones han mantenido su participación, pero en algunos casos han ido variando las personas que las representan, reduciendo la continuidad del trabajo realizado. Estas dificultades, que también se manifiestan, aunque en menor medida en el sector privado, se explican por las capacidades limitadas que existen al interior de sus organizaciones para responder a los compromisos del Programa, que implican labores adicionales a las funciones de su actividad principal. En este sentido, se estima conveniente fortalecer su participación creando las condiciones institucionales necesarias para que los funcionarios públicos que participan de los Programas puedan tener horas de dedicación formal dentro de sus funciones, a fin de favorecer y asegurar un involucramiento efectivo para beneficio tanto del Programa como de su propio servicio donde realiza su actividad principal.

EL INVOLUCRAMIENTO DE LOS ACTORES EN LA GOBERNANZA SE HA VISTO FACILITADO POR LAS ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN INTERNA Y DE DIFUSIÓN UTILIZADAS AL INTERIOR DEL PROGRAMA

De acuerdo a la experiencia recogida de los Programas Estratégicos en todos sus niveles, hemos visto que la participación y el involucramiento de los actores en la gobernanza se ha visto facilitada por las estrategias de comunicación interna y los mecanismos de difusión de las actividades realizadas (reuniones, talleres, visitas) que han permitido mantener el interés de los actores participantes y, al mismo tiempo, dar mayor visibilidad a las acciones emprendidas para atraer a nuevos actores. En efecto, el interés de participación que han despertado los Programas en diversos actores privados que no forman parte de la gobernanza, puede considerarse un efecto positivo de las acciones de convocatoria y sensibilización que se pueden realizar.

LA EXISTENCIA DE UNA VISIÓN COMÚN Y LA PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES SON CONDICIONANTES DE LA MOTIVACIÓN DE LOS ACTORES PARA INVOLUCRARSE ACTIVAMENTE EN EL TRABAJO DE LA GOBERNANZA

Uno de los mayores desafíos que se han debido enfrentar durante el desarrollo de los Programas ha sido lograr el acuerdo entre entidades de distintos ámbitos, que además persiguen distintos intereses en sus actividades principales. La ejecución de las diversas iniciativas de los diversos Programas da cuenta de que esto ha sido posible, pero resulta una tarea permanente para que el interés en participar no decaiga. En el alcance de una visión común, interviene, también la búsqueda de beneficios individuales que los actores deben conjugar con los beneficios colectivos que se esperan de la implementación del Programa. En tanto, el nivel de participación en la toma de decisiones que se les ha dado a los actores es otro elemento valorado por éstos para involucrarse activamente en los Programas. La valoración ha sido positiva cuando el Consejo Directivo y la Gerencia del Programa han facilitado procesos participativos, dando espacio para la discusión abierta de los temas de relevancia, lo cual ha permitido a los actores sentirse parte en la toma de decisiones. Sin embargo, este proceso se ha visto limitado, en algunos casos, cuando se han generado incompatibilidades entre las necesidades identificadas por la gobernanza y los reglamentos internos de Corfo para la operación del Programa, o cuando la toma de decisiones ha quedado concentrada en actores específicos, particularmente del sector público, que forman parte de la gobernanza.

MANTENER EL COMPROMISO E INTERÉS DE LOS ACTORES REQUIERE DE UN ESFUERZO POR MOSTRAR RESULTADOS EN EL CORTO PLAZO

Una de las principales dificultades observadas en la participación de los actores en la gobernanza de los Programas Estratégicos Meso Regionales, se relaciona con la capacidad de mostrar resultados para mantener el interés en formar parte de ellos. Esta dificultad es más patente según la natu-

raleza del sector en que se desarrolla el Programa, dado que no siempre es posible obtener resultados en plazos cortos, lo cual impone a los órganos de la gobernanza, el desafío de comunicar y visibilizar adecuadamente los resultados intermedios alcanzados.

LA CREACIÓN DE COMITÉS GESTORES HA FACILITADO LA IMPLEMENTACIÓN DE LA HOJA DE RUTA Y LA INCORPORACIÓN DE NUEVOS ACTORES EN LA GOBERNANZA

El creciente interés de nuevos actores por formar parte de la gobernanza de los Programas ha sido canalizado a través de la incorporación a los comités gestores, que ha permitido aprovechar las capacidades técnicas que estos puedan poseer, para facilitar la ejecución de las iniciativas de la Hoja de Ruta, aprovechando las complementariedades en áreas de *expertise* y ámbitos de acción.

EL ROL DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO Y EL GERENTE HAN SIDO CLAVE EN LA ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN

En términos generales, las funciones del presidente y del gerente del Programa han sido positivamente valoradas por los actores tanto públicos como privados que forman parte de las gobernanzas. En ambos casos se reconocen como roles clave para facilitar la creación de vínculos entre actores y entre Programas, especialmente con aquellos de distinto alcance (nacional o regional). Además, se aprecian el compromiso y la iniciativa como atributos clave en el desempeño de estos roles, y se plantea que es necesario que ambos tengan un discurso alineado para conducir el buen desarrollo de un Programa. Se valora, también el conocimiento que posean del sector, la experiencia en iniciativas similares y el acceso a redes de contacto.

En el caso del presidente, se reconoce que su función tiene un alcance estratégico, mientras que el gerente tiene a su cargo la operación de los Programas. En el caso particular del presidente, junto a la participación activa como integrante del Consejo Directivo, se reconocen como atributos clave para desarrollar su rol, la capacidad de liderar, de generar cohesión entre los integrantes del Consejo Directivo y de animar el desarrollo del Programa, además de ser un interlocutor validado por los actores de la gobernanza que transmita confianza. En el caso del gerente, se valora positivamente que éste cuente con capacidad de gestión, proactividad, capacidad para movilizar a los actores, generar acuerdos y controlar el desarrollo de las iniciativas en ejecución, junto con orientación al logro y responsabilidad. En este rol, se ha identificado, sin embargo, un descontento en el nivel de remuneraciones percibidas, dado que, actualmente éstas no son proporcionales a la carga de trabajo que posee un Programa. En este sentido, siendo tan clave el rol del gerente, resulta conveniente tomar las medidas necesarias para evitar la rotación de profesionales en este cargo, a fin de asegurar la continuidad requerida en el trabajo del Programa. En un sentido similar, se identifica una problemática en lo relacionado con los gastos asociados a la función del presidente, de la gobernanza, que no estarían contemplados adecuadamente dentro del presupuesto de operación.

EL FUNCIONAMIENTO DE LA GOBERNANZA REQUIERE DE RECURSOS HUMANOS DE APOYO A LA GESTIÓN

Entre las dificultades identificadas para el funcionamiento de la gobernanza se encuentra la insuficiencia de recursos humanos para apoyar las tareas del gerente. Pese a que el trabajo estrecho con el presidente resulta clave, los esfuerzos requeridos han sobrepasado las capacidades de sólo dos personas. Se estima que conforme avanza la etapa de implementación, las tareas de gestión y coor-

dinación se incrementan. En este sentido, la modificación al Reglamento de los Programas Estratégicos²² ha permitido disponer de personal de apoyo a las funciones del gerente, lo cual ha sido muy valorado por aquellos Programas que han avanzado en la etapa de implementación y que ya cuentan con presupuesto para contratar a un profesional de apoyo a la gerencia.

LA COORDINACIÓN DE AGENDAS, ESPECIALMENTE DE ACTORES DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO, HA SIDO OTRA DIFICULTAD EXPERIMENTADA POR LAS GOBERNANZAS DE LOS PROGRAMAS

Un aspecto común identificado, es la dificultad para coordinar agendas desde actores pertenecientes a distintos sectores. De hecho, esto se presenta como tal en la medida en que hay una gran cantidad de actores por convocar, intentando así, coordinar agendas de actores públicos y privados, los que, además, funcionan cada uno con tiempos diferentes. En ocasiones esto ha afectado la participación de actores en reuniones del Consejo Directivo o Comité Ejecutivo, pero ha sido superado con éxito, ya que actores de estos dos sectores son los que poseen la mejor participación dentro de las actividades llevadas a cabo por la gobernanza de los Programas.

5.2 Principales hallazgos respecto a los vínculos generados a raíz de los Programas

A nivel general, es posible concluir que en todos los niveles de los Programas Estratégicos se presenta vinculación en dos tipos: por una parte, vinculación efectiva entre los distintos integrantes que componen la gobernanza de cada uno de los Programas, y, por otra parte, vinculación efectiva entre los distintos Programas Estratégicos. Los grados y profundidad que se da en cada una de estas vinculaciones podrá variar de caso en caso, pero el denominador común es la existencia de esta vinculación, con consecuencias positivas para los Programas.

LAS MEDIDAS PARA PROMOVER LA VINCULACIÓN TIENDEN A SER EFECTIVAS PARA LOS ACTORES

En términos generales, las medidas para promover la vinculación se mueven en un rango de actividades que involucran el contacto presencial entre actores, en donde es posible considerar actividades como la realización de reuniones, talleres informativos, seminarios, almuerzos, u otras de este tipo, así como también la utilización de medios digitales y redes sociales para acelerar el contacto, una vez que se ha identificado que las actividades presenciales resultan más dificultosas producto de, por ejemplo, la distancia geográfica de los actores involucrados. Además, la utilización de ambas medidas para promover la vinculación tiende a ir de la mano, y a la luz que la vinculación y la participación entre los actores tiende a ocurrir, es posible decir que estas medidas resultan efectivas.

Con lo anterior, el rol que juegan los presidentes y gerentes de los Programas, también es clave para lograr la vinculación entre los actores, en ocasiones, utilizando sus propias redes a fines del Programa. El rol que estos pueden jugar adquiere más relevancia cuando se trata de Programas que abarcan un amplio espacio geográfico, lo que dificulta en ocasiones la frecuencia de la vinculación. Así, la participación proactiva de estos actores comunicando información y motivando la participación, es un factor de éxito.

²² Ver Corfo (2017a) que contiene modificaciones al Reglamento (Corfo, 2015c), según Resolución Afecta 212.

LAS VINCULACIONES ENTRE ACTORES DEL SECTOR PÚBLICO, ASÍ COMO ENTRE ACTORES DEL SECTOR PRIVADO, HAN SIDO UN POCO MÁS DÉBILES

De las dos, las vinculaciones de actores del sector público se han desarrollado con mayor dificultad, especialmente en los niveles más generales de los Programas Estratégicos. Sin embargo, las veces que han podido llevarse a cabo, han sido facilitadores de las actividades a desarrollarse por los Programas, así como facilitadores para el contacto entre los actores de la gobernanza, o generadores de vínculos con otros actores de fuera de la gobernanza de sus Programas, pero que si son parte de sus redes de contacto. Desde acá, las principales fallas de coordinación presentadas entre actores públicos dicen relación con falta de diálogo entre los actores de distintos organismos públicos, en ocasiones generando duplicidad de esfuerzos al llevar iniciativas, así como fallas en el traspaso de recursos entre organismos públicos y Corfo.

Por su parte, la vinculación entre actores del sector privado tendía a ser bastante débil, frente a lo cual los Programas han venido a ser una ayuda importante para el reconocimiento de estos actores, para la valorización de su aporte, incluso siendo los precursores de esta relación. Lo anterior se ha dado no sin dificultades de por medio, especialmente la orientación de negocios de parte de estos actores, sobre lo cual han tenido que trabajar a fin de aunar una visión común entre los actores sectoriales que forman parte de los Programas. Esta última vinculación ha funcionado mejor en el alcance regional de los Programas.

LA VINCULACIÓN ENTE ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS HA SIDO LA MÁS DESARROLLADA, Y LA QUE MEJORES RESULTADOS HA PRESENTADO

Desde acá es posible observar que, en la medida en que los Programa disminuían su nivel de cobertura geográfica, la vinculación entre estos actores tendía a ser más profunda, sobre todo en aquellos sectores más maduros, y en los cuales ha existido mayor experiencia dentro del sector económico productivo al cual está destinado el Programa estratégico. Así, los mejores resultados dentro de esta vinculación se presentan a nivel meso regional, pero especialmente a nivel regional, en donde, por etapas, la vinculación de estos actores ha alcanzado distintos niveles de profundidad, hasta concretarse en medidas, proyectos y productos concretos, lo cual es en este caso, un factor común de vinculación. Otro de los elementos destacables en esta vinculación es la superación de la desconfianza inicial por las formas de trabajo, pero, en base a los resultados observados, éstas han sido sorteadas de la mejor forma, y los Programas Estratégicos han sido un real aporte para vincular a actores de estos dos ámbitos, cuyos tiempos, lógica y lenguaje, tienden a diferir. Así, en sectores maduros han promovido y facilitado aún más la vinculación, y en sectores emergentes, han permitido un contacto inicial, sentando las bases para su utilización en el futuro.

Sin embargo, dentro de esta vinculación también han existido fallas de coordinación, las cuales se encuentran asociadas principalmente con el papel que juegan los Agentes Operadores Intermediarios, quienes han funcionado de manera descoordinada entre Corfo y los Programas, especialmente por ser, en la mayoría de los casos, actores privados a quienes se les pide operar como actores públicos.

LA VINCULACIÓN CON LA ACADEMIA HA PERMITIDO ACCEDER A RECURSOS CLAVE PARA EL DESARROLLO DE LA HOJA DE RUTA DE LOS PROGRAMAS

Si bien es un tipo de vinculación menos desarrollada que entre actores del sector público y privado, ha resultado ser un aporte real para los Programas, entregando soporte en la implementación de las

iniciativas de la Hoja de Ruta, a través de la disposición de recursos humanos y físicos para el desarrollo de los diversos proyectos, según las necesidades de los Programas. Al igual que en el caso de los actores públicos y privados, la vinculación con actores de la academia ha requerido esfuerzos para desarrollar un lenguaje común, así como poder unificar una forma de trabajo que logre ser un complemento con los otros actores.

LA VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL ES LA MÁS DÉBIL

Se ha logrado desarrollar de mejor forma en los Programas Estratégicos Regionales, en la medida en que estos necesitan hacer uso de las capacidades locales y territoriales de las regiones, principalmente a través de organizaciones comunitarias y/o de pueblos originarios de los sectores. Sin embargo, en los otros niveles de los Programas, esta vinculación es uno de los mayores puntos débiles, transformándose en desafíos futuros que son necesarios de incorporar.

LA VINCULACIÓN ENTRE PROGRAMAS SE FACILITA CUANDO LOS PROGRAMAS PERTENECEN AL MISMO SECTOR ECONÓMICO PRODUCTIVO

En la medida en que los Programas pertenecen al mismo sector, y en diferentes niveles, se tienden a generar sinergias que fomentan la comunicación, la bajada operacional de los Programas de mayor alcance geográfico, y la concreción de iniciativas y productos en todos los niveles. Además, la vinculación con Programas de mayor alcance, les otorga visibilidad y validez a aquellos Programas de menor alcance, permitiendo que estos formen parte acciones en pos de metas a nivel nacional.

LA COMPLEMENTARIEDAD DE TEMAS ES CLAVE PARA VINCULAR PROGRAMAS DE DISTINTOS SECTORES

A esto refiere cuando existen Programas que pertenecen a diferentes sectores productivos, en distintos niveles, pero iniciativas o productos de estos, permiten una interrelación entre temas, lo cual puede vincularlos con otros sectores. Esto se facilita cuando se trata de Programas transversales, como, por ejemplo, los vinculados con Industria Inteligente o Logísticas, los cuales, por su propia naturaleza, tienden a vincularse con mayor facilidad, o cuando se trata de Programas que, en su conjunto, pueden tener aplicaciones en común, como sucede con los Programas vinculados a Construcción Sustentable y la Industria de la Madera.

MAYOR RECONOCIMIENTO, MEJORAS EN LA COORDINACIÓN Y MEJOR FLUJO DE INFORMACIÓN, SON LOS BENEFICIOS PERCIBIDOS DE LA VINCULACIÓN ENTRE PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

Uno de los principales aspectos a considerar es lograr tener una visión general, en distintos niveles, de lo que se está haciendo a nivel país, evitando así generar duplicaciones en los esfuerzos por alcanzar objetivos. Además, mejorar el reconocimiento de actores ha permitido que la comunicación fluya de mejor forma, facilitando llevar a cabo actividades en común, siempre que las necesidades de los propios Programas mandaten vincularse con otros para aprovechar su desarrollo. De esta forma, la realización de reuniones, talleres, seminarios, se ha transformando en la principal forma de concretar esta vinculación, lo cual, en ocasiones, ha terminado con la elaboración de productos en conjunto.

5.3 Principales hallazgos sobre los resultados obtenidos en los Programas

En general se ha visto que, desde la creación de los Programas Estratégicos, los esfuerzos se han centrado en generar confianza entre los actores para la creación de capital social que sustente el

trabajo colaborativo. Por otra parte, pese al poco tiempo que llevan los Programas en implementación, el proceso de reducción de brechas ha ido dando pequeños frutos, permitiendo evidenciar efectos en los sectores en el corto plazo. Con lo anterior, también cobra relevancia los principales facilitadores y obstaculizadores para la obtención de estos resultados, así como los desafíos de cara al futuro que permitan perpetuar los resultados.

5.3.1 Reducción de brechas

LAS BRECHAS DETECTADAS EN EL DIAGNÓSTICO HAN SIDO VALIDADAS POR LOS ACTORES

Las brechas detectadas de los sectores que son parte de los Programas Estratégicos han sido validadas por los actores, llegando a consensos, a través de la difusión realizada en las reuniones, para que el trabajo en promover y participar en los proyectos que las abarquen y las reduzcan sea realizado conjuntamente, considerando el interés común de mejorar el sector productivo priorizado por los Programas.

DURANTE EL PRIMER AÑO DE IMPLEMENTACIÓN SE HAN RESUELTO PRINCIPALMENTE BRECHAS DE CAPITAL HUMANO E INFORMACIÓN

Entre las brechas más mencionadas, que se han comenzado a abordar en este período han sido, entre otras, aquellas relacionadas a la formación de capital humano, donde se han realizado capacitaciones a personas en temas relativos a la adopción de nuevas tecnologías y su uso en los sectores priorizados por los Programas Estratégicos; y las brechas pertenecientes al ámbito de acceso a la información, abarcada a través de la puesta en marcha de bienes públicos que ayuden a los actores a contar con información relevante para su sector. Algunos ejemplos de iniciativas que han resuelto brechas de información son el Observatorio Logístico del Programa Nacional de Logística y el Sistema de Inteligencia de Mercado y Experiencias Turísticas por parte del Programa Meso Regional de Ruta Escénica de Parques Nacionales Lagos y Volcanes; y las iniciativas del Programa Regional de Industria Mitilicitora de la Región de los Lagos de crear un Centro de Extensionismo para la Mitilicitora y las becas para programadores impulsadas por el Programa Nacional de Industrias Inteligentes.

ES IMPORTANTE QUE LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS POSEAN Y UTILICEN INDICADORES ADECUADOS PARA MONITOREAR EL GRADO DE AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE BRECHAS

Durante los primeros años de implementación de los Programas Estratégicos, ha sido relevante comunicar a los actores que las iniciativas levantadas en este proceso resolverán las brechas en el mediano y largo plazo, para comprometer su participación en implementar las medidas que permitan mantener un trabajo continuo, que ya ha manifestado avances graduales.

Pese a que los Programas Estratégicos cuentan con un sistema de monitoreo, no es claro que los actores tengan conocimiento de este y que, efectivamente, los utilicen al interior de sus gobernanzas para medir el grado de avance que ha llevado este proceso.

5.3.2 Generación de capital social

EXPERIENCIAS FALLIDAS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS SELECTIVAS TUVIERON UN EFECTO NEGATIVO EN LA GENERACIÓN DE CONFIANZA

Algunos actores tenían ciertos prejuicios respecto a la participación en los Programas Estratégicos, debido a que habían participado en experiencias previas, como la Política de Clústeres, por lo que inicialmente no estaban dispuestos a participar. Para cambiar esa percepción negativa y generar confianza para trabajar en conjunto con otros actores en sus sectores fue necesario realizar un trabajo profundo en comunicar los objetivos que tenían los Programas y los aprendizajes de dicha experiencia, para convencerlos de participar de estas iniciativas.

LOS ESPACIOS DE COLABORACIÓN QUE HAN BRINDADO LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS HAN FACILITADO LA GENERACIÓN DE CAPITAL SOCIAL ENTRE LOS ACTORES

La figura de los distintos espacios de colaboración que han propuesto los Programas Estratégicos ha servido para que los actores conversen sobre los problemas que afectan a los sectores, recogiendo sus expectativas y experiencias, con el fin de lograr una visión compartida sobre la situación de sus sectores y colaborar en la realización de acciones concretas, las cuales son fundamentales para fortalecer el capital social. Uno de los beneficios que los actores han percibido al participar de estos espacios es que han ampliado sus redes de contacto, lo que es una muestra del fortalecimiento del capital social entre los actores.

PARA GENERAR ESPACIOS DE CONFIANZA ENTRE LOS ACTORES DE LOS PROGRAMAS ES NECESARIO DISMINUIR LOS PERSONALISMOS Y EVITAR LOS CONFLICTOS DE INTERESES

La diversidad de actores que participan de los Programas Estratégicos ha sido un elemento a destacar, ya que permite tener en cuenta múltiples opiniones y aunarlas bajo un objetivo en común. Sin embargo, en algunas veces no ha sido posible llegar a un espacio de convergencia en algunas ideas, debido a que ciertos actores tratan de mostrar su peso en las reuniones para favorecer sus intereses en desmedro del interés común de todos los participantes, ya sea por una posición mayoritaria, en el sector privado, o por llevar el liderazgo de la discusión de los temas, en el sector público. Para solucionar esta situación, se hace necesario comunicar los objetivos de los Programas a todos los actores y dejar las rivalidades de lado.

ES NECESARIO EVITAR LA CONCENTRACIÓN DEL TRABAJO COLABORATIVO EN UNA PARTE DEL TERRITORIO

Debido a la extensión territorial que abarcan los Programas Estratégicos en todos sus niveles, hay que tener cuidado en no concentrar las reuniones o espacios de trabajo en una parte del territorio. En el nivel nacional, hay que descentralizar los espacios de la Región Metropolitana, debido a que muchos de los elementos que son parte de los Programas están presentes en todo el país, salvo algunos sectores, mientras que en el nivel meso regional, los espacios de colaboración tienen que ser distribuidos en las diferentes regiones que conforman la meso región, para que exista una condición similar entre los actores, en relación a las distancias; y en el nivel regional hay que expandir las redes de colaboración a otras provincias y ciudades de las regiones.

LA LABOR DE LOS PRESIDENTES Y GERENTES HA FACILITADO QUE EXISTA CONFIANZA ENTRE LOS ACTORES

Las figuras de los presidentes y gerentes de los Programas Estratégicos han sido fundamentales para convocar a nuevos actores y contar con recursos para llevar adelante el trabajo en los Programas. Muchos de los actores aumentan su confianza y manifiestan su intención de participar en los

Programas, al ver la presencia de los presidentes y/o gerentes en las gobernanzas, ya que su trayectoria que tienen ellos en los sectores priorizados los avala en los roles de dirección y gestión de los Programas.

5.3.3 Facilitadores y obstaculizadores

PARA LOS ACTORES INTEGRANTES DE LA GOBERNANZA, EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PROGRAMAS HA SIDO EL GRAN FACILITADOR DE LA IMPLEMENTACIÓN, SIN EMBARGO, SE PERCIBE COMO INSUFICIENTE

Cada Programa ha tenido acceso a un presupuesto para dar inicio a la etapa de ejecución, lo cual ha sido vital para comenzar a ejecutar las iniciativas de la Hoja de Ruta, convocar a diversos actores, costear actividades de vinculación, generar confianza y posicionar a los Programas. Por lo tanto, contar con este financiamiento, ha sido determinante, si bien no suficiente, para asegurar el cumplimiento de los objetivos trazados en el diseño de los Programas, aunque son percibidos como insuficientes, frente a diversas necesidades y contingencias de los Programas. La mayoría de estas necesidades están dadas por gastos operativos que no están contemplados en el presupuesto, o el monto designado no es suficiente. Al parecer, esto se vuelve más crítico en los Programas Estratégicos Meso Regionales y Regionales, cuyos actores argumentan que las actividades de articulación de actores requieren recursos que han sido subestimados en el presupuesto de operación.

LA COORDINACIÓN ENTRE ACTORES Y ENTRE PROGRAMAS ES UN FACTOR CRÍTICO PARA CONSEGUIR UN BUEN DESEMPEÑO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA HOJA DE RUTA

Así como el financiamiento es clave para dar inicio a las actividades del Programa, la coordinación, tanto interna (a nivel de ámbitos de actores) como externa (a nivel de vinculación con otros Programas), ha sido vital para avanzar en las iniciativas. La coordinación es aún más crítica para los Programas que abarcan mayor espacio geográfico, como el caso de los Meso Regionales y Nacionales, donde no solo confluyen actores de todos los ámbitos, sino que también actores de diferentes regiones, lo que dificulta los procesos de vinculación, y, por ende, de generación de resultados. Se percibe, en general, que la vinculación pública-pública ha sido la más difícil de coordinar. Luego, la convocatoria a los actores del sector privado ha resultado un tanto compleja, debido a los conflictos de interés, y finalmente la academia ha presentado también dificultades de integración, debido a que sus objetivos en cuanto a I+D no suelen estar alineados con los sectores.

EL EXCESO DE BUROCRACIA Y EL DIFÍCIL ACCESO A NUEVAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO SON PERCIBIDOS COMO ELEMENTOS DESMOTIVANTES

Este efecto es más pronunciado para el caso de los Programas Estratégicos Meso y Regionales, cuyos actores por un lado, argumentan un manejo poco efectivo, caracterizado por la rigidez en la administración de los presupuestos para la ejecución de la Hoja de Ruta, que ralentiza la consecución de las iniciativas; y por otro lado, manifiestan limitaciones para el acceso a financiamiento público de otras fuentes, cuyas convocatorias se realizan en periodos cortos de plazo y no suelen ser pertinentes a las necesidades territoriales. En este contexto, se espera que, con el avance en el tiempo de estos Programas, el aporte de los privados vaya en ascenso, con el fin de evitar que estas situaciones se sigan repitiendo.

5.3.4 Desafíos y oportunidades de mejora

EL PRINCIPAL DESAFÍO PARA LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS ES LA PERMANENCIA EN EL TIEMPO

Los cambios de gobierno representan una preocupación y a la vez un desafío para los Programas Estratégicos Nacionales, Meso Regionales y Regionales, los cuales se mantienen en la incertidumbre sobre la continuidad de la Política de Selectividad Estratégica. Esto implica que los integrantes de estos Programas deben buscar nuevas formas de asegurar esta continuidad, diversificar y apalancar nuevos recursos, y generar instancias autónomas de trabajo. En algunos casos, se ha visto una oportunidad en la conformación de entidades jurídicas como Corporaciones de Derecho Privado, las cuales han sido parte de los objetivos de varios Programas Estratégicos Regionales. A modo de ejemplo, podemos nombrar lo sucedido con el Programa Estratégico Regional Valparaíso Creativo, desde donde ha surgido la Corporación Valparaíso Creativo.

Lo anterior cobra especial importancia de cara al próximo cambio de gobierno, y la duda sobre la continuidad de los Programas Estratégicos y la Política de Selectividad Estratégica, especialmente por la experiencia previa de los participantes de la gobernanza de los Programas de la experiencia de la Política Nacional de Clústeres, y su finalización debido a cambios políticos en el pasado. Desde acá, iniciativas como las mencionadas, así como una correcta sociabilización de los resultados y potencialidades de los Programas por parte de sus directivos con la nueva administración pública, asoman como las estrategias principales.

PARA LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS MESO REGIONALES Y REGIONALES, ES NECESARIO MEJORAR LA VINCULACIÓN Y DIFUSIÓN

Se reconoce que el fortalecimiento del capital social generado hasta el momento, requiere de esfuerzos sostenidos y de la misma forma, integrar nuevos actores a las gobernanzas, especialmente de los sectores público y privado (particularmente pymes), que puedan ser un aporte positivo para la implementación de la Hoja de Ruta, siendo además un aporte relevante para la identificación y participación en oportunidades de negocio de interés.

También es importante mejorar la visibilidad de los Programas Estratégicos Meso Regionales y Regionales, realizando actividades más efectivas de difusión que sirvan para comunicar oportunamente los resultados obtenidos por los Programas, ya que, en base a las opiniones de los diversos actores entrevistados, esta comunicación fomenta la generación de confianza en los Programas y sus gobernanzas, potenciando así la participación y la vinculación de sus actores. Este último es percibido como un factor preponderante de mejorar en el corto plazo, con el propósito de demostrar la importancia del desarrollo de cada Programa en sus respectivos sectores y territorios.

ES DE SUMA IMPORTANCIA EVALUAR EL ROL DE LOS AGENTES OPERADORES INTERMEDIARIOS

Es consenso entre los distintos Programas Estratégicos Meso Regionales y Regionales, que los Agentes Operadores han obstaculizado la coordinación entre Corfo y los mismos Programas, ocasionando atrasos en el traspaso de recursos, lo que se traduce en pérdidas de tiempo y desavenencias entre los actores. En este sentido, los entrevistados manifiestan que la figura de estos agentes intermediarios debería redefinirse o en el mejor de los casos, eliminarse de la estructura administrativa, para agilizar los trámites y mejorar el desempeño de los Programas.

6 Relatos documentados

En este capítulo presentamos los resultados del estudio de casos de los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente a nivel nacional, meso regional y regional, a partir de la información recolectada en base a entrevistas realizadas a los gerentes y/o presidentes y a actores públicos y privados de dichos Programas. En la Sección 6.1 presentamos brevemente la metodología utilizada para la selección y preparación de los casos. A continuación, en la Sección 6.2. mostramos los casos de los Programas Estratégicos Nacionales mientras que en las secciones 6.3 y 6.4 presentamos los casos seleccionados de Programas Estratégicos Meso Regionales y Regionales, respectivamente.

6.1 Metodología utilizada

En esta sección presentamos la metodología para elaborar los casos de estudio de los 11 Programas Estratégicos Nacionales y una selección de 12 casos de Programas Estratégicos Meso Regionales y Regionales, realizada sobre los 23 Programas vigentes y los 3 Programas desistidos, que pasaron a la etapa de implementación, listados en la sección 2.3. En primer lugar, describimos el proceso de selección de casos, seguida de la recolección de información para cada Programa, utilizada para elaborar los relatos documentados de los casos.

A. Selección de casos

La selección de los 12 casos, entre el total de Programas Estratégicos de alcance meso regional, regional y desistidos, se realizó en base a la información recolectada a través de las fuentes documentales de cada uno y de las entrevistas realizadas a gerentes y/o presidentes de todos los Programas. La Tabla 6.1 resume el total de Programas seleccionados por tipo.

Tabla 6.1. Selección de Programas para el análisis de casos

| Categoría | Total Programas | Total seleccionado |
|---------------|-----------------|--------------------|
| Nacional | 11 | 11 |
| Meso Regional | 5 | 3 |
| Regional | 18 | 9 |
| Total | 34 | 23 |

Elaboración propia

Los criterios de selección considerados se ordenan al principio de máxima variación, utilizado en estudios cualitativos para mostrar distintas perspectivas y representar la complejidad de un fenómeno (buscar patrones, diversidades y particularidades), teniendo en consideración que, de acuerdo al objetivo general del estudio, se ha buscado identificar no sólo buenas prácticas y casos de éxito, sino también Programas que hayan presentado dificultades, para así recoger oportunidades de mejora para el desarrollo futuro de la Política de Selectividad. De este modo, los criterios de selección utilizados de modo secuencial, son los siguientes:

- › **Alcance geográfico (C1):** se ha considerado una selección de Programas de alcance meso regional, independiente de la selección de Programas de alcance regional. Para mantener la proporcionalidad de casos seleccionados respecto al total de Programas por tipo, se han escogido 3 Programas Estratégicos Meso Regionales y 9 Programas Estratégicos Regionales. Entre los Programas Estratégicos Regionales se ha integrado el caso del Programa Estratégico Regional Cuenca Sustentables Atacama, sugerido por la contraparte técnica para indagar en la experiencia de Programas que no pasaron a la etapa de Implementación.
- › **Tiempo de implementación (C2):** dado que existen diferencias en los tiempos de implementación de cada uno los Programas, éstos fueron segmentados de acuerdo a dicha variable, para agruparlos según características similares, a fin de asegurar una selección de casos lo más representativa posible, en función de su grado de desarrollo. Este criterio ha sido aplicado sólo en el caso de los Programas Estratégicos Regionales, entre los cuales se seleccionaron 9 Programas, ya que en el caso de los Meso Regionales, no se registraron diferencias significativas en los tiempos de implementación que lleva cada uno.
- › **Sector (C3):** una vez determinada la distribución de Programas por grupo según el tiempo de implementación, identificamos, al interior de cada uno, los sectores de origen de cada Programa, a fin de seleccionar, al menos, uno de cada grupo. Este criterio ha sido aplicado sólo en el caso de los Programas Estratégicos Regionales, ya que en el caso de los Meso Regionales, se registró sólo un Programa en cada sector.
- › **Grado de vinculación de actores (C4):** habiendo clasificado los Programas por sector al interior de cada grupo, cuando ha resultado más de un Programa en un mismo sector, se ha escogido aquel que cuente con mayor evidencia de la vinculación entre actores. Este criterio también ha sido aplicado al caso de los Programas Estratégicos Meso Regionales, aunque existe sólo un Programa por sector, para poder realizar la selección. En ambos casos, la selección final ha sido consensuada con la contraparte técnica.

Tras aplicar los criterios de selección anteriormente señalados, en la Tabla 6.2 se presentan los casos seleccionados de Programas Estratégicos Meso Regionales y Regionales.

Tabla 6.2. Programas Estratégicos Meso Regionales y Regionales seleccionados para el análisis de casos

| Alcance | Nombre Programa | Sector |
|---------------|--|------------------------------|
| Meso Regional | Turismo Ruta Escénica parques nacionales, lagos y volcanes | Turismo |
| Meso Regional | Madera Alto Valor | Construcción |
| Meso Regional | Logístico Centro Sur | Logística |
| Regional | Turismo histórico Arauco | Turismo |
| Regional | Patagonia Ecoaventura | Turismo |
| Regional | Magallanes Experiencia Antártica | Turismo |
| Regional | Clúster Minero Antofagasta | Minería |
| Regional | Alimentos Valor Agregado | Alimentos |
| Regional | Industria Mtilicultora | Pesca y Acuicultura |
| Regional | Valparaíso Creativo | Economía Creativa |
| Regional | Santiago Ciudad Inteligente | Industrias Inteligentes |
| Regional | Cuencas Sustentables Atacama | Energía y Agua ²³ |

Elaboración propia

B. Recolección de información

Para la preparación de los casos, se consideró la revisión de fuentes primarias y secundarias de información. Particularmente, la recolección de información desde fuentes primarias se realizó a través de las entrevistas realizadas a gerentes y/o presidentes de los Programas y actores del sector público y privado de los Programas, a fin de ahondar en los resultados obtenidos respecto a las prácticas y experiencias, tanto positivas como negativas, acontecidas durante el desarrollo de los Programas Estratégicos.

La recolección de información ha sido un proceso incremental, siguiendo una estrategia *top – down*, comenzando con entrevistas los gerentes y/o presidentes de cada Programa. Luego, se les solicitó a estos actores una lista de los integrantes de las gobernanzas que hayan registrado una asistencia superior al 50% a las sesiones del Consejo Directivo, y además incluimos a actores que hayan participado en el Consejo Ejecutivo y/o en algún Comité Gestor de su respectivo Programa, con el fin de tener un listado de actores con un alto grado de involucramiento en las iniciativas implementadas que nos permitan recoger información necesaria y relevante para los objetivos del estudio.

²³ Este sector finalmente

Para el caso de los Programas Estratégicos Nacionales, se consideraron entrevistas a actores relevantes en la totalidad de éstos, mientras que en el caso de los Programas Estratégicos Meso Regionales y Regionales, las entrevistas sólo se realizaron a los integrantes pertenecientes a los 12 Programas seleccionados (3 Meso Regionales y 9 Regionales).

La selección de los actores entrevistados sobre este listado se realizó de modo aleatorio y con reemplazo, descartando sesgos de inclusión, con el fin de recabar información de manera imparcial y lo más heterogénea posible. El detalle del total de entrevistas realizados por Programa, según alcance se presenta en el Anexo A.

C. Elaboración de relato para documentar los casos seleccionados

Tras la aplicación y análisis de las entrevistas realizadas, procederemos a documentar los casos seleccionados, en acuerdo con la contraparte técnica, utilizando la técnica de narración de historias o *storytelling*.

La narración de historias corresponde a un método narrativo, en el cual el conocimiento explícito y, especialmente, el implícito se transmite en forma de una metáfora, la cual es decodificada por los receptores/oyentes, los cuales son involucrados en la historia para que se entienda de forma clara el contenido y puedan de esta manera, pensar de forma independiente.

Para la construcción de los relatos documentados de los Programas Estratégicos seleccionados definimos la siguiente estructura común de organización:

- › Introducción: en esta sección del relato identificamos el contexto previo de los Programas Estratégicos y sus objetivos.
- › Gobernanza: esta sección contiene la participación de los actores de los Programas por su ámbito, las facilidades y dificultades de esta participación.
- › Vinculaciones: esta sección presenta los tipos de vinculaciones, el proceso de capital social entre actores de los Programas, junto a las dificultades surgidas en este período y las vinculaciones entre los distintos Programas Estratégicos.
- › Lecciones y desafíos: en la sección final presentamos las lecciones aprendidas y los desafíos futuros identificados por los actores entrevistados.

6.2 Programas Estratégicos Nacionales

En esta sección presentamos los relatos documentos realizados a partir de las entrevistas realizadas a gerentes y actores públicos y privados de los 11 Programas Estratégicos Nacionales, a saber:

- › Turismo Sustentable
- › Minería de Alta Ley
- › Alimentos Saludables
- › Pesca y Acuicultura Sustentable
- › Economía Creativa

- › Productividad y Construcción Sustentable
- › Logística para Exportaciones
- › Industria Solar
- › Industrias Inteligentes
- › Tecnologías y Servicios en Salud
- › Manufactura Avanzada

6.2.1 Turismo Sustentable



Una oferta turística diversa y sofisticada basada en nuestros recursos naturales y culturales

El Programa Estratégico Nacional de Turismo Sustentable, *Transforma Turismo*, busca convertir a Chile en un destino turístico internacional sustentable e inteligente, que cuente con una oferta turística basada en sus recursos naturales y culturales, con el fin de incrementar significativamente el gasto actual promedio por turista en el país.

El turismo ha sido reconocido como un sector estratégico, por lo que se han desarrollado políticas públicas que han permitido financiar proyectos de fomento por parte de Corfo ha invertido en proyectos privados y también pymes turísticas. El 2010, la Ley de Turismo vino a reconocer institucionalmente este sector como vital para incrementar los ingresos, tanto en localidades que han hecho de este rubro un área vital para su economía, como a nivel país. Desde ese entonces, diversas iniciativas han surgido para darle impulso a este sector. En particular, el año 2012 se desarrolla

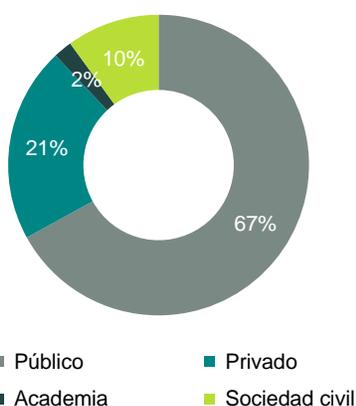
el componente de sustentabilidad dentro de la actividad turística, a partir de la Estrategia Nacional de Turismo, la Mesa Nacional de Sustentabilidad Turística y el Programa de Innovación en Turismo Sustentable (PITS). Luego, el año 2014, se identifican iniciativas de inversión y acciones clave para el desarrollo turístico, que son recogidas por el Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sustentable 2014 – 2018, desde donde nace el Programa Estratégico Nacional de Turismo Sustentable.

Transforma Turismo, en su casi año y medio de implementación, busca subsanar las brechas identificadas en relación con el bajo desarrollo de productos turísticos innovadores y sustentables, la deficiente oferta de servicios especializados para las empresas turísticas e inadecuada infraestructura habilitante, la falta de adecuación de las capacidades del capital humano para incorporar nuevos conocien-

tos y tecnologías, y el bajo nivel de asociatividad y coordinación entre actores relevantes de la industria.

Actores de la gobernanza y su participación

Participan en el Programa desde sus inicios, además de Corfo, la Subsecretaría de Turismo, representantes del Servicio Nacional de Turismo (Sernatur), de la Federación de Empresas de Turismo de Chile (Fedetur), de la Asociación Gremial de Pymes Turísticas (Chile Sertur), y la Sociedad de Investigadores en Turismo de Chile (Societur), los que además integran el Comité Ejecutivo del Programa. Hoy en día, la gobernanza del Programa está compuesta mayoritariamente por representantes de organismos públicos, por lo que la articulación se ha generado con mayor fuerza entre éstos, y con actores del sector privado. La participación de la sociedad civil ha sido baja en el Programa porque como su alcance es nacional no hay una implicancia directa de la población en temas turísticos, a diferencia de lo que ocurre en Programas Estratégicos Meso Regionales o Regionales.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según ámbito (octubre 2017)

El Programa ha logrado mantenerse estable y sin mayores cambios desde su origen, no teniendo cambios significativos en su gobernanza, a pesar de ir sumando, en el tiempo y positivamente, nuevas instituciones participantes del sector privado, como la Asociación de Periodistas de Turismo (Aptur), instituciones públicas como el Consejo de Monumentos Nacionales y actores de la sociedad civil, tales como la Fundación Artesanías de Chile y Fundación Sendero de Chile. Se espera que, en el mediano y largo plazo, el Programa logre integrar a más instituciones privadas, a la academia y a la sociedad civil, como ya lo ha ido haciendo en sus Comités Gestores, equiparando así su participación con la de los actores públicos.

Una de las dificultades para mantener y proyectar la gobernanza está relacionada con el alcance del Programa, ya que se abordan demasiadas aristas del turismo, lo que ha hecho que el Programa no se concentre en un ámbito de negocios específico en el sector en temas transversales. Otra dificultad que existe es que la participación de actores se ha desarrollado de forma diferenciada de acuerdo al nivel de actividad de éstos en el Programa, sin embargo, una de las principales limitantes para el correcto avance de la Hoja de Ruta creada, es la baja asistencia de determinados actores a las reuniones, puesto que, al no ser actividades remuneradas, se apela al compromiso y al nivel de priorización que éstos le entreguen al trabajo que se debe realizar. Como la asistencia a veces es relativa, el flujo de información se pierde, lo que influye en el desarrollo del Programa.

La experiencia del trabajo colaborativo

A nivel de Comité Ejecutivo y de Comités Gestores, el involucramiento ha sido alto en los ámbitos de toma de decisiones y en el seguimiento, monitoreo y aporte técnico de la Hoja de Ruta. No así a nivel de Consejo Directivo,

donde la vinculación ha sido menor, ya que las acciones se enfocan en una función informativa, con una baja frecuencia en la realización de reuniones.

La vinculación público – privada ha sido la más facilitada entre los actores, ya que en el sector turismo ha existido la disposición entre trabajar con actores públicos y privados desde antes del Programa, por lo que éste ha servido como una continuidad del trabajo en los ejes que se centra el Programa Transforma Turismo para sacar adelante la Hoja de Ruta construida en conjunto. Para los actores del ámbito público esta vinculación se ha reflejado en tener un mejor contacto con el sector privado y para el sector privado ha significado obtener beneficios particulares de los proyectos que han surgido por el Programa. Las vinculaciones más débiles han sido entre actores públicos, privados y la academia, ya que es incipiente entre ellas, sin embargo, existe el deseo que sea mayor, con el fin de atraer a otras instituciones a la gobernanza, además de Societur.

Si bien todavía se está trabajando en la coordinación entre los actores para lograr una efectiva vinculación, se han podido obtener algunos frutos tempranos que han consolidado algunos de estos vínculos. Una iniciativa que ha ido ejecutando de manera exitosa es la denominada “Ecosistemas Locales, Modelo para el desarrollo turístico sustentable”, que consiste en desarrollar una metodología adecuada para enfocar el crecimiento sostenible de la actividad turística en diferentes tipos de municipios. La acción financiará la elaboración y diseño de planes que promuevan destinos turísticos inteligentes y sustentables.

Este Programa ha despertado mucho interés en varios actores públicos, generando sesiones de reflexión y discusión profunda para poder aunar criterios. Se logró llegar a un modelo consensuado el que ha sido solicitado para

ser transferido y difundido en otros Programas y también en instituciones. Inclusive, dentro de las iniciativas que el Programa se plantea intensificar los vínculos entre los diversos actores del sector con la instalación de un sistema de coordinación integrado a través de una plataforma tecnológica que, actualmente, se encuentra en etapa de diseño, y que se pronostica que para 2018 ya debiese estar implementada y operativa. A pesar de estos esfuerzos, sin embargo, los actores revelan que no se ha podido trasladar estas voluntades a escala regional, lo que retrasa el trabajo y disminuye el nivel de confianza. Asimismo, la multiplicidad de temáticas que aborda el Programa, que van desde la baja asociatividad del sector, pasando por falta de capital humano especializado y normativas legales pertinentes al sector, hasta problemas de baja capacidad tecnológica, dispersa la atención de la gobernanza en distintos focos a la vez, lo que obstaculiza en parte que el trabajo se priorice en materias de índole transversal para el país. A raíz de lo anterior, es que las expectativas de los integrantes han sido bajas, lo que, a su vez, repercute en el avance de la Hoja de Ruta, por lo que es de vital importancia seguir insistiendo en afianzar los lazos.

De la mano con lo anterior, los distintos actores han evidenciado que el avance de varias de las iniciativas es lento, ya que son de largo aliento, por lo que la falta de inmediatez de los resultados produce cierta ansiedad y resquemor. Sin embargo, y a pesar de los obstáculos, destacan que hay elementos facilitadores, como la gobernanza, la participación y el financiamiento. Respecto a los dos primeros, la gobernanza ha sido clave para la toma de decisiones, mientras que en los comités gestores se han implicado más los actores técnicos, quienes han ayudado a establecer bases comunes. Respecto a los recursos, el capital entregado por Corfo es vital para que exista una

ejecución efectiva de las iniciativas que vayan resultando de la Hoja de Ruta.

Se visualiza que el proceso de generación de confianza entre los actores del Programa ha sido un proceso lento, sobre todo en relación a la cantidad de tiempo utilizado en la planificación de las acciones necesarias para su generación. En este contexto, durante la etapa de diseño y construcción de la Hoja de Ruta (alrededor de dos años), se logró desarrollar confianza, lo que significó un aspecto clave para ir avanzando a lo largo del proyecto. Un facilitador para esto ha sido contar con un modelo y una metodología clara para construir capital social, lo que ha permitido ordenar las acciones, así como mantener el trabajo y la vinculación entre los distintos actores e instituciones en el tiempo. Los lazos más débiles lo constituyen la academia y la sociedad civil, aunque ésta última se ha estado manifestando con mayor fuerza en el último periodo del 2017.

Por otra parte, el Programa ha sufrido cambios en la Hoja de Ruta con respecto a su diseño original, en el sentido de reconfigurar, reordenar y/o redefinir las iniciativas de la Hoja de Ruta, en términos de sus objetivos y también los proyectos asociados a cada una. En tanto, el principal obstáculo en la implementación de la Hoja de Ruta del Programa ha sido la falta de equipo, en donde, por un cambio en el reglamento a mitad del año 2017, se ha visto reducida la posibilidad de contar con recursos humanos para poder realizar un buen seguimiento y gestión de las iniciativas. Además, la relación con Corfo también ha representado obstáculos en la implementación, en el sentido en que se han presentado trabas y dificultades al momento de levantar proyectos con otras gerencias distintas de la Gerencia de Competitividad, así como lograr pasar ciertos hitos de avance con los comités de Corfo, y cumplir con compromisos adquiridos.

En base a esto, pareciera existir una falla de coordinación interna de Corfo que no permite facilitar la etapa de implementación del Programa.

El recuadro a continuación lista algunas de las iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa Transforma Turismo.

Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta

- Ecosistemas Locales, Modelo para el desarrollo turístico sustentable
- Apoyo a los procesos de eficiencia energética, gestión de agua y residuos, ecoconstrucción y la certificación de sellos Q+S
- Programa Smart Destinos DTS (Destinos Turísticos Sustentables)

Con respecto a la vinculación de este Programa con otros Programas Estratégicos, han existido instancias de coordinación con todo el conjunto de Programas estratégicos de turismo, es decir, con los Programas Estratégicos Meso Regionales de Enoturismo en la zona central y de la Ruta Escénica de Parques Nacionales, Lagos y Volcanes y también con los Programas Estratégicos Regionales de Turismo de Arica y Parinacota, Tarapacá, Biobío, La Araucanía, Aysén y Magallanes, las cuales se han materializado en encuentros periódicos en donde se comparten los avances de las hojas de ruta, así como los principales aprendizajes logrados, además de aprovechar la convocatoria para sociabilizar información relevante para todos los Programas. Una de las áreas de acuerdo es la referida a eficiencia energética, la que se ha manifestado como transversal y que ha sido adoptada por los Programas Estratégicos Regionales. Si bien la distancia geográfica impide que el trabajo sea más efectivo, se evidencia la voluntad de los actores de tener un relato común e identificar las responsabilidades para no duplicar el trabajo.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

Entre los varios aprendizajes que ha dejado hasta ahora el Programa Estratégico Nacional de Turismo, se destaca la temática del trabajo regular como principal factor para cumplir objetivos, lo que implica mantener la disciplina al interior de los equipos, cumplir en la asistencia a reuniones y mantenerse al día sobre los avances de los Programas. Así también, otra lección aprendida es la de priorizar el trabajo colaborativo por sobre el trabajo individual. Son importantes las instancias de intermediación entre los organismos que definen políticas y los actores del turismo.

Dentro de los aspectos a mejorar por el Programa Transforma Turismo es la coordinación existente con los Programas Estratégicos Meso Regionales y Regionales para que el turismo tenga un carácter de línea de negocios para hacer al sector más competitivo en los territorios. También es necesario difundir la información de los resultados e impactos que generan las iniciativas del Programa y lo que manejan las distintas entidades que participan del Programa para mejorar la toma de decisiones por la gobernanza.

En base a estas lecciones, los desafíos futuros son claros. Afianzar el trabajo común, aunar criterios para priorizar temáticas transversales, buscar la manera de levantar recursos (ya sean estos públicos o privados) y validarse frente al cambio de gobierno, aparecen como los más urgentes. También, y esto por parte de los actores públicos, un desafío importante, específicamente para Corfo, es entender la diversidad del rubro, que, a diferencia de otros sectores productivos, posee innumerables líneas de desarrollo.

Sobrepasando las dificultades, entendiendo las lecciones y trabajando con los desafíos sobre la mesa, se puede conseguir que para el

2025 Chile sea un destino turístico internacional sustentable e inteligente, con una oferta basada en sus recursos naturales y culturales; diversa, sofisticada, sustentable y de calidad, capaz de captar mercados de intereses especiales que generen mayor gasto por turista, incrementando así los ingresos del país e impactando positivamente en el desarrollo a nivel local.

Fuentes:

Transforma Turismo. Disponible en: <http://transformaturismo.cl>

Solicitud aprobación Etapa de Implementación, Programa Estratégico Nacional Producción y Construcción Sustentable. Formulario presentación al Comité de Iniciativas y Programas Estratégicos, CPIE (abril 2016)

Fotografía:

Transforma Turismo. Se fortalecerá a Lago Llanquihue y Todos los Santos como destino turístico inteligente. Disponible en: <http://www.transformaturismo.cl/se-fortalecera-a-lago-llanquihue-y-todos-los-santos-como-destino-turistico-inteligente/>

6.2.2 Minería de Alta Ley



Una minería virtuosa, sostenible e incluyente como plataforma de competitividad y productividad para el futuro de Chile

La naturaleza exportadora de Chile es eminentemente minera. Nuestro país posee el 31% de las reservas mundiales de cobre y su producción representa el 37,6% de las exportaciones mundiales de este mineral. Le siguen Perú, con un 8,8%, Australia con 6,8%, y Canadá con un 4%. El 2017 el precio del cobre aumentó en un 25% en términos interanuales, y su precio osciló en torno a los 3,1 dólares la libra, lo que augura mejores tiempos para los ingresos fiscales, toda vez que cada centavo de dólar en el precio medio anual supone 45 millones de dólares en impuestos.

Este sector hoy posee las condiciones para generar el surgimiento de un ecosistema robusto de innovación y así avanzar a una economía capaz de exportar conocimiento. La evidencia internacional indica que, en el siglo actual, el crecimiento sustentable de los países depende fuertemente del desarrollo de la innovación y tecnología. Para lograr trasladar esta premisa a las actividades mineras, la Co-

misión de Minería y Desarrollo de Chile estableció tres atributos de la minería que debiesen modelar el desarrollo de la industria en el país. El primero, habla de una minería virtuosa, que fortalece su competitividad y productividad, y tiende a generar las condiciones para que emerja un ecosistema robusto de innovación. El segundo habla de una minería incluyente, que favorece la participación de las comunidades que viven o trabajan en zonas de influencia de la minería en los beneficios que ésta genera; y finalmente, un tercer atributo corresponde a una minería sostenible, que integra en el diseño de sus operaciones todas las variables críticas que afectan el sistema socio-ambiental en que se desenvuelve.

Considerando este escenario, nace el Programa Estratégico Nacional de Minería de Alta Ley, que en un poco más de dos años de implementación, busca principalmente fortalecer la productividad, competitividad e innovación en la industria minera nacional y sus proveedores, con el fin de impulsar el desarrollo del

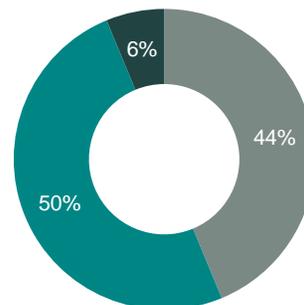
país. Entre las metas del Programa se cuentan alcanzar una producción acumulada de entre 130 y 150 millones de toneladas métricas de cobre y otros minerales, lograr que el 80% de la producción de mineral del país se sitúe en los dos primeros cuartiles de costos de la producción mundial, desarrollar al menos 250 empresas proveedoras de clase mundial y alcanzar los 4 mil millones de dólares en exportaciones de bienes y servicios asociados a la minería. A la fecha este Programa se encuentra en su tercer año de implementación.

Actores de la gobernanza y su participación

El Programa en sus inicios, fue impulsado por el Ministerio de Minería, la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) asociaciones gremiales y compañías mineras, basándose en una iniciativa previa -que data de hace aproximadamente diez años- realizada entre BHP Billiton y la Corporación Nacional del Cobre (Codelco) para desarrollar proveedores de clase mundial. El Programa Estratégico Nacional de Minería de Alta Ley entonces, se acopló a los avances que existían hasta ese momento e incorporó nuevos desafíos para potenciar la iniciativa anterior.

La incorporación de nuevos actores al tejido que compone hoy la gobernanza, ha sido un proceso caracterizado por convocar principalmente a representantes del sector privado. La estrategia se basa en el llamado a la industria a empoderarse de este Programa, y llevar las riendas de este consorcio en el futuro, donde se ha destacado la figura del presidente de la gobernanza, Mauro Valdés, como actor líder en esta etapa, ya que él ha reforzado la estrategia de invitar al sector privado. A la fecha, no hay participación de la sociedad civil, ya que no existen organizaciones sociales que se dediquen a la temática de innovación y desarrollo de iniciativas en minería. Sin embargo, el

Programa mantendrá sus puertas abiertas de producirse un cambio al respecto.



■ Público ■ Privado ■ Academia

Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según ámbito (octubre 2017)

Debido a la baja del precio del cobre, durante los años 2015 y 2017, la participación de actores del sector privado comenzó a disminuir, porque cortaron parte de los recursos para el Programa y, además, la visión a largo plazo de los beneficios cuando se está en momentos de disminución de recursos, hace que el interés de los privados baje. Actualmente, como el precio del cobre está mejorando, se está realizando un esfuerzo para recapturar a las empresas que disminuyeron su participación. La participación de la academia, a través de siete universidades, ha sido un apoyo para afrontar los desafíos tecnológicos en términos de investigación e innovación que enfrenta el sector minero en el mediano y largo plazo.

A pesar de que la participación en general es activa para todos los ámbitos, los tiempos de espera entre la tramitación de las aprobaciones por parte de Corfo y luego, la entrega de recursos del Fondo de Inversión Estratégica (FIE), fueron perjudiciales para el proceso de convocatoria y afectó negativamente la participación de los actores, reduciendo el interés y dificultando luego la organización del Pro-

grama. Esta situación se revirtió en el momento en que el financiamiento fue entregado, y actualmente la gobernanza es percibida como un sistema organizacional adecuado para las necesidades del Programa, donde se destaca la cohesión de los actores, y en especial el rol de la Fundación Chile, que ha ayudado a sentar las bases del concepto de una gobernanza público-privada,

La experiencia del trabajo colaborativo

Aparte de los problemas de participación mencionados, que se concentraron en los orígenes del Programa, no se han detectado mayores falencias que afectaran de sobremanera la colaboración y vinculación de los actores. Es más, se señala que el trabajo en conjunto ha creado una efervescencia entre todos los integrantes, que se aprecia en la gran cantidad de eventos en los que se presenta el Programa, contando con la participación de más de 100 personas y más de 40 instituciones, tales como el Encuentro OCDE de Regiones Mineras, el Foro de Inversiones de InvestChile y el Encuentro Excelencia Estratégica en la Minería: América del Sur. Por lo tanto, se ha avanzado en gran medida en lo que respecta a generación de redes y capital social.

Para lograr motivar a los actores, el Programa ha trabajado arduamente en mejorar la interacción entre ellos. En este contexto, se han realizado jornadas de networking, desayunos, seminarios, mesas de trabajo, actividades con Start-up Chile, con incubadoras y, en general, acciones de difusión del trabajo del Programa y de los avances de la Hoja de Ruta que se han vuelto facilitadores de la vinculación y cohesión de la gobernanza. Introducir nuevas temáticas como la de cobre verde o energía solar y renovable aplicada a la minería, también favorecen y mantienen el entusiasmo de los integrantes y propicia el avance del Programa. Otros indicadores, como la cantidad

de proyectos realizados y las buenas relaciones con sus *stakeholders*, demuestran la solidez y madurez que han alcanzado los vínculos para este Programa.

La articulación que mayores dividendos ha traído para el Programa, ha sido sin duda, al nivel privado-privado, proceso favorecido desde un principio, bajo la estrategia de que la industria encabece el Programa. En específico, la conexión entre privados de gran tamaño con las empresas de menor tamaño, es decir, con proveedores, ha sido la más relevante, en términos de acelerar el desarrollo de la innovación, aunque se manifiesta que es necesario seguir trabajando en afianzar estos vínculos. Luego, la interacción público-público ha sido un poco más compleja en comparación con lo mencionado para el sector privado, debido a algunas fallas de coordinación entre estos organismos, aunque no ha tenido mayor impacto para el avance del Programa.

A pesar de las buenas cifras y desempeño de este Programa, se han detectado algunas dificultades que inciden negativamente en el proceso de implementación. Una de ellas dice relación con la disminución en la participación de los actores entre el periodo 2015-2017 relacionado, principalmente, con el ciclo de baja del precio del cobre. Cuando eso ocurre, las empresas ajustan presupuesto, por lo que el financiamiento para innovación o Programas sufren un recorte inmediato, afectando la disponibilidad de recursos y el compromiso.

Otros potenciales conflictos que han influido de menor forma en la colaboración de los actores, son los relacionados a los intereses propios. Así pues, se han dado situaciones tensas, donde Corfo ha querido dirigir las iniciativas hacia líneas de trabajo específicas; empresas que se han sentido obligadas a participar por el solo hecho de marcar su presencia en la gobernanza, que la Fundación Chile desee participar en Programas que permitan

financiar su presupuesto anual, o que los académicos busquen en su involucramiento el financiamiento para sus equipos de trabajo. Estos son conflictos que han sido llevaderos dentro del Programa, y no representan mayores complicaciones.

Ahora bien, más allá de estos problemas, el Programa ha logrado progresar en la reducción del cierre de brechas, con varias iniciativas y proyectos en etapa de ejecución. Uno de los proyectos destacados y que ha funcionado exitosamente es el Programa Tranques Inclusivos, el que consiste en crear un sistema integral de monitoreo de tranques de relave en sus aspectos de estabilidad física y química, un sistema piloto de monitoreo en línea de relaves, una plataforma de gestión de información y un sistema de comunicación y transferencia de la información a los usuarios. Todos estos productos serán públicos, y su administración residirá en el Servicio Nacional de Geología y Minería (Sernageomin), entidad responsable de fiscalizar los tranques. Esta iniciativa también representa un caso exitoso de capital social, porque su ejecución implicó que grandes compañías como AMSA, BHP Billiton, Codelco, la Empresa Nacional de Minería (Enami); además de Fundación Chile, Corfo, Sernageomin y la Dirección General de Aguas (DGA), se articularan en beneficio de un objetivo común, que incluyó transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

El Programa genera confianza entre los actores participantes cuando se comunica la existencia de un objetivo común y se muestran resultados. Es necesario para los actores del Programa Alta Ley que éste tenga delimitados los períodos de inicio y fin para realizar el seguimiento de las metas planteadas. La continuidad del Programa es un elemento que genera incertidumbre frente al cambio de gobierno, pues muchos actores solamente se quedan en la expectativa de lo que va a pasar,

por lo que para evitar esto hay que reafirmar la visión de largo plazo en la minería y que ésta sea persistente respecto a la mantención del Programa.

El recuadro a continuación lista algunas de las iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa Minería de Alta Ley.

Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta

- Plataforma de Innovación Abierta en Minería – Expande.
- Promoción internacional de proveedores de bienes y servicios para la minería
- Programa Tranque.
- Procesamiento y Recuperación de Elementos de Valor de Relaves Mineros.
- Programa Tecnológico para la creación de estándares internacionales de interoperabilidad minera.

En la actualidad el Programa se vincula a otros de corte nacional, como son el Programa Estratégico Nacional de Industria Solar, donde se está trabajando la temática de minería verde y el de Industrias Inteligentes (en el que se está desarrollando el proyecto de Interoperabilidad en minería). A nivel regional la vinculación se ha dado con el Programa Estratégico Regional Clúster Minero, donde se ha realizado una bajada local de algunas iniciativas nacionales.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

Uno de los mayores beneficios percibidos por los actores, corresponde a la evolución de la función y el aporte de la minería para Chile, temáticas que se han ido instalando en los últimos años, y que el PEN de Minería de Alta Ley ha logrado converger en las mesas de diálogo conformadas. En este sentido, saber descubrir y elegir los temas que se pueden desarrollar debe ser una dinámica fluida y con retroalimentación entre todos los integrantes de

la gobernanza y no solamente entre un grupo determinado, lo cual se alza como uno de los primeros grandes aprendizajes. A su vez, resalta la importancia que tuvieron las reuniones entre comisiones, que evidenció ser una de las formas más rápidas de avanzar en la Hoja de Ruta. Esto finalmente decanta en aunar esfuerzos para darle al Programa, un sentido de política de largo plazo y apoyado con financiamiento compartido entre privados y el Estado.

Así también, se menciona la entrega de financiamiento como un aspecto a mejorar, en relación a los tiempos en los que se tramita, reduciéndolo el máximo posible para evitar que la participación, compromiso y motivación de la gobernanza se diluya.

En cuanto a los desafíos en el corto plazo, el más importante es que el Programa tenga continuidad en el próximo gobierno. Otro reto es cómo potenciar el Programa aprovechando el escenario económico auspicioso que se prevé para estos años. Además, es necesario cerrar algunas de las iniciativas oportunamente e ir haciendo balances de las mismas de forma tal de mostrar los avances hasta ahora obtenidos.

Sin duda, el Programa avanza positivamente hacia la concreción de metas, teniendo siempre como norte la visión compartida por los integrantes de la gobernanza. De mantener este ritmo y lograr superar los obstáculos, este Programa podrá establecer un liderazgo global en minería sostenible, siguiendo normas y referencias basadas en las mejores prácticas industriales y reduciendo las pérdidas netas de biodiversidad, contribuyendo así a la conservación del patrimonio natural del país.

Formulario presentación al Comité de Iniciativas y Programas Estratégicos, CPIE (noviembre, 2015)

Sitio web del Programa de Minería Alta Ley. Disponible en: <http://Programaaltaley.cl/>

Fotografía

Nueva Minería y Energía. Codelco evalúa extender vida de Chuqui en 100 años con expansiones. Disponible en: <http://www.nuevamineria.com/revista/codelco-evalua-extender-vida-de-chuqui-en-100-anos-con-expansiones/>

Fuentes:

Solicitud aprobación Etapa de Implementación, Programa Estratégico Nacional Minería Alta Ley.

6.2.3 Alimentos Saludables



Chile busca potenciar su industria alimentaria a través de la diversificación y sofisticación sustentable

Chile posee un ecosistema único en el mundo debido a la corriente de Humboldt, que además de favorecer una rica biodiversidad marina, influye también en el medio terrestre, temperando el clima y conformando unas condiciones bioclimáticas únicas para la producción de materias primas diferenciadas. Así, nuestro país se alza como una potencia alimentaria, con un valor de las exportaciones de alimentos de 17.298 MM\$. Sumado a las tendencias mundiales que apuntan a un fuerte aumento de la demanda de alimentos en general, se presenta una gran oportunidad de aumentar la productividad y la competitividad de este rubro. Sin embargo, la compartimentalización de la economía, el bajo desarrollo de la innovación y transferencia tecnológica junto con las escasas relaciones intersectoriales, han sido las principales piedras de tope para dar impulso a este sector.

Con estos antecedentes como base, y considerando que la industria de los alimentos es la segunda actividad más importante después

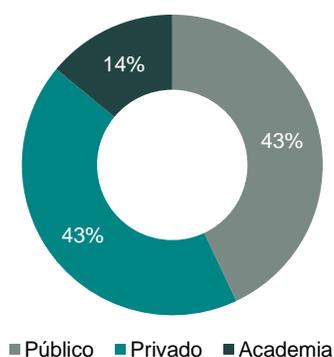
de la minería, se visualizó la necesidad de generar una estrategia para responder a los actuales requerimientos de calidad exigidos por el mercado, sumar valor agregado a los productos para un posicionamiento competitivo en el mercado internacional, desarrollar una mayor relación entre los centros I+D, universidades y el empresariado, y mejorar la infraestructura y recursos, generando así una mayor oferta e inserción de capital humano avanzado en la industria.

Bajo este escenario entonces, se origina el Programa Estratégico Nacional de Alimentos Saludables, *Transforma Alimentos*, que, en sus 18 meses de implementación, tiene como objetivo principal diversificar y sofisticar la oferta chilena de alimentos procesados e ingredientes con atributos que respondan a las necesidades de salud y bienestar del consumidor. Entre las metas del Programa, que ya cuenta con un poco más de un año y medio de implementación, se cuentan: aumentar el empleo al 2025 en un 2,19% de incremento

promedio anual, aumentar las ventas totales de las actividades primarias, transformadoras y comercializadoras de alimentos en un 7,5% por año, y diversificar la oferta exportable.

Actores de la gobernanza y su participación

Los principales impulsores del Programa fueron el Ministerio de Economía, a través de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, y el Ministerio de Agricultura a través de sus diversas agencias. Actualmente, la gobernanza está conformada en gran parte por actores provenientes de los sectores público y privado, y en menor medida del ámbito académico.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según tipo (octubre, 2017).

Durante el proceso de convocatoria, se han unido líderes regionales, representantes de productores y exportadores, y también actores del ámbito público y académico de las regiones de O'Higgins, Maule y Biobío. También se incorporó el presidente de la asociación de productores de Ñuble, el presidente de la asociación de fruticultores del Maule y el expresidente de Fedefruta. En suma, son cerca de 270 actores vinculados a todas las iniciativas y alrededor de 30 actores que conforman la gobernanza. Con el paso del tiempo, surgió la necesidad de integrar a representantes del

sector de la fruticultura, lo que conllevó a conformar actualmente, dos consejos: uno en fruticultura y otro en alimentos procesados. La participación de la academia, representada por la Universidad de Chile, la Universidad Central y el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (Inia) se ve reflejada en la generación de conocimiento para el aumento de innovación y competitividad, a través de Programas colaborativos de I+D+i, y proyectos de investigación aplicada y desarrollo tecnológico con visión de largo plazo. A su vez, los actores de la sociedad civil, que tuvieron una alta participación en un inicio, se retiraron voluntariamente acorde avanzó el Programa, puesto que los objetivos principales de éste no se alineaban con sus aspiraciones, las que buscaban tratar temáticas como educación ciudadana, etiquetado de alimentos, entre otros.

Si bien la gran cantidad de actores involucrados en el Programa y el grado de responsabilidad de muchos de ellos en las empresas e instituciones que presiden, son ventajas a la hora de la toma de decisiones, también se convierten en la primera dificultad a la hora de concretar instancias de reunión. Se suma a ello los tiempos destinados a las actividades de cada uno de los actores, que son distintos en empresas, organismos del estado, universidades, y otros. Sin embargo, no ha entorpecido de mayor forma el compromiso, la participación ni la cohesión de la gobernanza.

La experiencia del trabajo colaborativo

La vinculación entre el sector público ha sido uno de los objetivos principales en cuanto al fortalecimiento de articulaciones dentro de la gobernanza. En este contexto, el rol del Programa ha cumplido este objetivo, destacándose las vinculaciones generadas dentro del Ministerio de Agricultura, donde existen múltiples agencias participando del Programa. Se ha logrado coordinar a estas agencias en

cuanto a convocatorias, a evitar las duplicidades de acciones, potenciamiento mutuo y difusión de resultados, cuestiones que antes del Programa no se daban de forma natural. Así, se ha logrado subsanar, en parte, una de las principales problemáticas identificadas en el diagnóstico de brechas: las fallas en la coordinación pública-pública.

Además de las vinculaciones entre los mismos representantes del sector público, se han favorecido de igual forma los lazos entre el sector público y privado. Sin embargo, se ha visualizado la necesidad de fortalecer esta vinculación, pues la participación de algunos actores ha sido superficial respecto a otros. Para ello se han implementado medidas comunicacionales de difusión (reuniones presenciales, seminarios, eventos) para informar sobre el Programa y el por qué es necesario su involucramiento. Por otro lado, la vinculación más compleja ha sido la relación entre la academia y sector privado, principalmente por percepciones instaladas en ambos ámbitos respecto a que cada quién trabaja sobre la base de sus propios intereses y con distintos enfoques. Dentro de la gobernanza esto ha significado un trabajo de largo aliento para lograr aunar criterios.

Un ejemplo concreto que traduce el trabajo de vinculación de esta gobernanza es la iniciativa “Polos Territoriales de Desarrollo Estratégico”, coordinada por el Programa Estratégico Nacional de Alimentos Saludables y la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), la que busca impulsar la conformación de redes de cooperación, articulación, y encadenamientos productivos que permitan sentar las bases para el desarrollo estratégico de una industria de ingredientes funcionales y aditivos especializados a partir de materias primas agrarias nacionales. También, pretende fortalecer la cooperación, articulación, y encadenamiento productivo entre las empresas transformadoras y

las agrarias para incrementar la oferta de ingredientes funcionales y aditivos especializados, y el suministro de materias primas de origen agrícola, pecuario o forestal para consolidar esta nueva industria en el país.

Desde la experiencia del trabajo colaborativo, se rescatan los principales facilitadores de la implementación de la Hoja de Ruta del Programa. Uno de los ellos ha sido el financiamiento. Actualmente hay 60 mil millones de pesos apalancados para trabajar en 150 proyectos y 20 iniciativas. Este financiamiento es adicional a concursos y a fondos anuales, y están destinados a cubrir parte de la Hoja de Ruta. Otro facilitador identificado ha sido la disposición voluntaria de los actores a colaborar con sus respectivas experiencias para sacar adelante proyectos e iniciativas. Sin embargo, se menciona que el principal obstaculizador del avance del Programa han sido los procedimientos y los tiempos propios de cada institución, factores que se convierten en limitantes a la hora de tomar acuerdos y discutir sobre las iniciativas.

Para generar capital social en el Programa Transforma Alimentos ha sido fundamental contar con espacios de diálogo y encuentros, como el Primer Encuentro de su Red de Colaboración, para llegar a acuerdos en los procesos de negociación y de participación en las distintas iniciativas del Programa, a pesar de las dificultades que surgen en este proceso y el esfuerzo en tiempo para convocar, trabajar, negociar y llegar a los resultados esperados.

El recuadro a continuación lista algunas de las iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa Transforma Alimentos.

Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta

- Programa de Promoción Internacional en Alimentos e Ingredientes
- Polos Territoriales de Desarrollo Estratégico

Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta

- SmartAgro
- Estándares y Fortalecimiento del Sistema Nacional de Diagnóstico, Calidad e Inocuidad Alimentaria
- Centro Tecnológico para la Innovación Alimentaria
- Plataforma de Innovación en Envases y Embalajes
- Programa Tecnológico para el Desarrollo de Ingredientes Funcionales

La industria de los alimentos tiene cadenas de valor desde la materia prima hasta el mercado, por lo que han surgido vinculaciones con otros Programas estratégicos que apoyan en forma sustancial en la incorporación de innovación y nuevos actores. De esta forma, Transforma Alimentos ha trabajado de cerca con el Programa Estratégico Nacional de Industrias Inteligentes, con quienes participan en la iniciativa de Smart Agro, una plataforma para la incorporación de tecnologías inteligentes en el rubro agrícola. Con otros Programas Estratégicos Nacionales como Turismo Sustentable, Pesca y Acuicultura Sustentable, Industria Solar y Tecnologías de la Salud, hay conversaciones con miras a concretar algún proyecto en el futuro. Con los Programas Estratégicos Meso Regionales de Salmón Sustentable y Logística Centro Sur, junto con los regionales de Alimentos con Valor Agregado, Miticultura, Fruticultura Sustentable, Agroindustrias para el desarrollo y Horticultura de Alta Tecnología, existe una reciprocidad que ha dado buenos frutos, donde se comparten iniciativas habilitantes en temas de regulación y normas. También, los Programas Estratégicos Regionales se han convertido en las plataformas piloto donde se ejecutan las iniciativas del Programa Transforma Alimentos. Desafortunadamente, la distancia geográfica se ha levantado como una dificultad para lograr

avances y afianzar los lazos, junto con el desfase de los objetivos y tiempos de los procesos de cada uno de los Programas Estratégicos Regionales, que en ocasiones no van a la par con el Programa Transforma Alimentos.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

Si bien este Programa se ha caracterizado por lograr una cohesión de su gobernanza y por obtener avances en poco tiempo, sus actores de igual manera realizan un balance sobre las lecciones que ha dejado este periodo de ejecución y también exponen desafíos futuros. La primera lección aprendida dice relación con la generación de una visión compartida, la que fue clave para movilizarse de forma conjunta hacia objetivos que benefician a todos los sectores involucrados.

Como otro aprendizaje, se visualiza la importancia de tener un mayor compromiso de asistencia por parte del sector privado a convocatorias que muchas veces se realizan con bastante tiempo de anticipación, ya que incide en los avances. Es preciso flexibilizar agendas y priorizar el trabajo que se está realizando en el Programa.

En la misma línea, entre los desafíos, uno de los más urgentes es aumentar la vinculación del sector productivo, que acorde a la visión pública, podría potenciarse a través de instrumentos de financiamiento a la innovación, pero aplicados específicamente a la realidad del rubro de alimentos. También es necesario asegurar dicha participación a conciencia de que se está trabajando en un Programa que tiene fines superiores a lo inmediato o al corto plazo. Es necesario, además, generar mayor vinculación con los Programas Estratégicos Meso Regionales, tratar de acortar las brechas geográficas a través de nuevas herramientas de comunicación, y lograr un mayor acercamiento, en general, con las regiones.

Finalmente, asentar la institucionalidad del Programa y su sostenibilidad en el largo plazo, también se suma a los desafíos futuros. Relacionar y hacer que el Programa se transforme en una red de colaboración de distintas instituciones que trabajan para un mismo fin.

Ponderando los aprendizajes y puntualizando los próximos desafíos, el Programa podrá acercarse a posicionar a Chile como un país referente en la producción de alimentos saludables a nivel mundial, con una industria competitiva, que contribuye a la diversificación productiva del país y proporciona los más altos estándares de calidad, inocuidad, sustentabilidad y calidad de vida.

Fuentes:

ChileTransforma. Sector alimentos. Disponible en: www.chiletransforma.cl/sector-alimentos

Diario El Centro (2017). Transforma Alimentos abrió convocatoria 2017 de Polos Territoriales de Desarrollo Estratégico. Disponible en:

<http://www.diarioelcentro.cl/noticias/economia/transforma-alimentos-abrio-convocatoria-2017-de-polos-territoriales-de-desarrollo-estrategico>

Fotografía

Diario El Nortino (2017). FIA abre nueva convocatoria de Alimentos Saludables. Disponible en:

<http://diarioelnortino.cl/fia-abre-nueva-convocatoria-de-alimentos-saludables/>

6.2.4 Pesca y Acuicultura Sustentable



En la ruta hacia una actividad pesquera-acuícola dinámica y sustentable: explotando el potencial para ser el segundo sector exportador de Chile

La pesca y la acuicultura presentan realidades opuestas a nivel internacional, escenarios que también se replican en Chile. Por una parte, la pesca se enfrenta a una sobreexplotación de recursos, al deterioro de zonas pesqueras, vedas, comercialización ilegal, baja preferencia de los consumidores a los productos del mar, entre otras problemáticas; mientras que en la acuicultura los conflictos pasan por una saturación de espacios marinos costeros, una regulación que no responde a las necesidades de la actividad, encadenamientos productivos locales débiles, escaso reconocimiento de la actividad, bajo nivel de competitividad y desarrollo de diferentes especies, y múltiples situaciones que complican al sector. Además, ambos sectores se enfrentan a un escaso valor de marca y posicionamiento en el mercado.

A partir de este listado de brechas identificadas es que surge la necesidad de intervenir ambos sectores con medidas que impliquen

introducir innovación y tecnología que permitirán sofisticar y ampliar la oferta de productos y procesos generados bajo criterios de sustentabilidad, y que cumplan con altos estándares de protección ambiental, sanitaria y laboral.

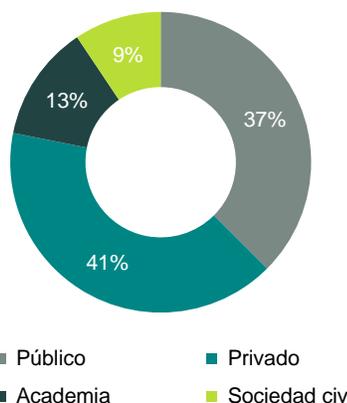
Nace, entonces, el Programa Estratégico Nacional de Pesca y Acuicultura Sustentable, que ya con 14 meses de implementación, busca cumplir objetivos diferenciados para cada sector. Así, para el sector pesquero, el objetivo establecido es avanzar en la sustentabilidad de la actividad pesquera nacional abordando los aspectos que la definen: i) en lo ambiental: mejorar el conocimiento de los recursos en *pos* de recuperar pesquerías; ii) en lo económico, garantizar el consumo responsable, mejorando el acceso a los mercados; iii) en lo social, diversificar las fuentes de ingresos de los actores. Mientras que, para el

sector acuícola, el objetivo es apoyar y promover el diseño institucional y de instrumentos e iniciativas públicas y/o privadas orientadas a resolver las limitaciones de productividad y sustentabilidad del sector de manera de posicionar a Chile dentro de los 5 países líderes a nivel global en producción de alimentos en base a productos provenientes de la Acuicultura.

Actores de la gobernanza y su participación

El Programa surge tras la fusión de los Programas de Pesca Sustentable y de Acuicultura. Esta decisión, acordada por el CPIE en agosto de 2016 cuando ambos Programas terminaron el diseño de su Hoja de Ruta, fue tomada con el fin de simplificar la organización de los Programas, ya que compartían bastantes similitudes por estar insertos en el mismo sector económico. Sin embargo, la organización de la gobernanza y el financiamiento permanece separada en ambos componentes: la componente de Pesca y la componente de Acuicultura.

Ahora bien, considerando ambos componentes, la configuración de la gobernanza del Programa muestra una fuerte participación del sector público, principalmente, del Ministerio de Economía, la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, ProChile y el Servicio Nacional de Pesca, los cuales actúan como receptores y coordinadores de algunas iniciativas, ya que, por ejemplo, la Subsecretaría de Pesca trabaja bajo un modelo colaborativo en sus materias, a través de la regulación pesquera.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según ámbito (octubre 2017)

La participación del sector privado, en tanto, es casi equiparable a la del público, con una representación importante de empresas e instituciones dedicadas a la pesca artesanal (Camanchaca), organizaciones gremiales (Conapach, Sonapesca), frigoríficos, (Friosur) empresas acuicultoras (SalmonChile, AmiChile) y procesadoras (Invertec), entre otras, quienes se han hecho parte del trabajo y apoyo a las iniciativas surgidas en el Programa.

La participación de la academia es más baja que la de los actores públicos y privados, realizando aportes y estudios relevantes para el sector. Las instituciones participantes son la Escuela del Mar de la Pontificia Universidad de Valparaíso, el Centro de Estudios Pesqueros (Cepes), entre otros.

La sociedad civil, representadas a través de organizaciones no gubernamentales como la World Wildlife Fund (WWF) y Oceana, tienen el rol de dialogar con las comunidades para fomentar el desarrollo de la acuicultura.

A través de los Comités Ejecutivos de ambas componentes, el Programa ha guiado el desarrollo de las políticas públicas propuestas por las instituciones interesadas, teniendo en cuenta las regulaciones existentes para que

las iniciativas se implementen. Es aquí donde el Programa reúne a las instituciones para conversar, confirmar la idea de los proyectos, avanzar para encontrar las soluciones y establecer las iniciativas para continuar en los temas propuestos a nivel central.

Debido al amplio número de participantes que pertenecen a diversas áreas del sector, como científicos, actores públicos y pescadores artesanales e industriales, muchos de las reuniones se convierten en consejos consultivos que no necesariamente recogen las opiniones y prácticas de actores del sector, lo que se constituye en una dificultad en el modelo de gobernanza que hay que resolver. Además, el hecho de que la participación de los actores no sea sistemática en las reuniones, y que el involucramiento en ocasiones no se perciba como un proceso “a conciencia” también ha dificultado la cohesión de la gobernanza.

Finalmente, la crítica principal dice relación con el excesivo dominio de Corfo en prácticamente todos los ámbitos del Programa, tanto en estrategias como en decisiones, lo que complejiza la participación de los actores, el manejo de la gobernanza y dificulta la posibilidad de realizar cambios sin tener que pasar por la aprobación del organismo estatal. Esto tendría explicación en que el enfoque del Programa apunta más bien a la superación de conflictos entre los actores vinculados a ambas industrias a través del diálogo, lo que escapa a los objetivos que Corfo tiene, en general, para los Programas Estratégicos Nacionales, relacionados con el desarrollo de tecnología.

La experiencia del trabajo colaborativo

El impulso de un conjunto de iniciativas en los componentes de pesca y acuicultura ha hecho que en el Programa exista relación entre los distintos tipos de actores, siendo la vinculación entre el sector público y el privado la que

más se ha fortalecido. En general, se han establecido mesas de trabajo para discutir temas relevantes al sector, mejorando el diálogo entre los actores. El hecho que muchos de los participantes de la gobernanza ya se conocieran con anterioridad, facilitó el trabajo y la formación de redes de colaboración. Además, se destaca la figura del presidente del Programa, quien, al ser una persona muy conocida en el sector de pesca y acuicultura, actúa como facilitador de la vinculación entre los participantes del Programa.

Una falla de coordinación entre actores públicos se observa en la composición de la gobernanza, pues al existir dos componentes separados por cada sector, los actores públicos que participan en ellos son los mismos, por lo que se duplican las actividades que realizan los profesionales de las entidades públicas involucradas. Los actores también han planteado que las metas del Programa son muy ambiciosas para el nivel de recursos que posee, dificultando el avance y cumplimiento de objetivos.

A pesar de las dificultades en la coordinación, resaltan algunas iniciativas donde se observa el avance en la vinculación entre los actores de los Programas. Una de ellas es el proyecto de incorporación de informes ecosistémicos en la gestión de pesquería liderado por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (Subpesca), donde se destaca la participación de la academia y el fortalecimiento del proceso de diálogo en el sector de acuicultura, estableciéndose mesas de trabajo entre actores públicos, privados, académicos y de la sociedad civil, para proyectar la actividad del sector y mejorar el diálogo con la comunidad. Otra iniciativa destacada dentro del Programa que demuestra la vinculación público-privada y que pudo ser concretada en 2017 es el proyecto “Del Mar a mi Mesa”, impulsado también por la Sub-

pesca, que busca definir una estrategia nacional que promueva el consumo de productos del mar entre los chilenos. El Programa estableció una mesa público-privada donde cada integrante aportó su visión particular, definiendo su rol, generando sinergias y acuerdos que posibiliten la adopción de diversas acciones en pro de este objetivo, en un horizonte de mediano plazo. El plan establece 12 soluciones en educación nutricional y gastronómica, sustentabilidad, difusión e innovación.

El recuadro a continuación lista algunas de las iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa de Pesca y Acuicultura Sustentable.

Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta

- Diseño de Instituto de Investigación para la Acuicultura.
- Proyecto tecnológico para desarrollar genética de abalones.
- Programa piloto de desarrollo de clúster territorial en acuicultura en Chiloé, en chorito, salmón, abalón.
- Mejoramiento de la institucionalidad, gestión y gobernanza para el manejo sustentable de las pesquerías nacionales.
- Diseño de un sistema de certificación de comercio leal para el consumo humano nacional y diseño de un fondo para la certificación de sustentabilidad de las pesquerías nacionales.
- Diseño de sistema de información preventivo para marea roja.

Respecto a la vinculación con otros Programas, el Programa de Pesca y Acuicultura guarda estrecha relación con el Programa Estratégico Nacional de Alimentos Saludables, a través del Nodo Corriente Alimentaria Humboldt Chile, que certifica a los productos marinos como alimentos funcionales; con el Programa Estratégico Regional de Industria Miti-licultora y el Meso Regional de Salmonicultura, en donde se pretende lograr un marco

institucional para el desarrollo del sector; el Programa Estratégico Regional Pesca Aysén, por su coherencia de trabajo de la componente de pesca, y recientemente con el Programa Estratégico Regional Agregación de Valor y Fuente de Bioproductos Marinos de Coquimbo, donde están comenzando las coordinaciones para mejorar la transformación de los productos pesqueros en alimentos con valor agregado.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

Algunos actores manifiestan con preocupación y algo de frustración su experiencia en el Programa y la calidad de relación que se ha dado específicamente con Corfo, indicando que el organismo estatal ha buscado intervenir en las acciones de la Hoja de Ruta y presionado para que algunas de las iniciativas se realicen en un menor plazo al establecido, cuestión que no puede cumplirse debido a que las acciones implican un mayor tiempo de desarrollo.

Del tiempo que el Programa lleva implementándose, se rescatan aprendizajes relacionados con la necesidad de trabajar con indicadores de resultados, que permitan gestionar el avance de las brechas del Programa y que se materialicen en iniciativas; y que, para motivar a los actores a apalancar recursos, sobre todo a aquellos de los de ámbito privado y académico, es necesario mostrar que ellos son importantes en la concreción de iniciativas del Programa, por ejemplo, el Observatorio de Acuicultura.

Entre los desafíos futuros se vislumbra asegurar la continuidad del Programa, tanto de la Hoja de Ruta como de la asignación de recursos, de cara a la llegada del nuevo gobierno, con la preocupación constante por la posibilidad de que se desestime el trabajo realizado hasta ahora. Según algunos actores sería lamentable que se perdiera el avance realizado

en relación a los proyectos en ejecución y el levantamiento de información del sector, junto con las redes formadas en este período. Así también, se sugiere considerar la idea de que las problemáticas e iniciativas de estos sectores deben tener un presupuesto base asignado por el Estado.

En el sector acuícola en particular, se espera definir los usos del borde costero en los territorios, para solucionar los problemas que impiden el incremento de este sector en Chile.

La incorporación de estos aprendizajes y las mejoras que se puedan ir concretando, posibilitarán que los sectores pesqueros y acuícolas, en el futuro, puedan ser reconocidos como actividades competitivas a nivel nacional e internacional, con altos niveles de crecimiento y desarrollo productivo, consolidándose como un referente global en el uso sustentable de ecosistemas y recursos.

Fuentes:

ChileTransforma. Programa Estratégico Nacional de Pesca y Acuicultura Sustentable. Disponible en: www.chiletransforma.cl/2017/08/14/Programa-estrategico-acuicultura-y-pesca-sustentable/

Solicitud aprobación Etapa de Implementación, Programa Estratégico Nacional de Acuicultura. Formulario presentación al Comité de Iniciativas y Programas Estratégicos, CPIE (julio 2016)

Fotografía:

ChileTransforma. Sector pesca y acuicultura. Disponible en: <http://www.chiletransforma.cl/sector-pesca-y-acuicultura/>

6.2.5 Economía Creativa



Bienes y servicios creativos chilenos para la diversificación económica del país basada en el conocimiento, la innovación y el talento

Explorar nuevos caminos productivos con el fin de diversificar la economía chilena a través del fomento del entorno competitivo para las empresas exportadoras de la industria audiovisual, editorial, de música y diseño, es el objetivo principal del Programa Estratégico Nacional de Economía Creativa, denominado *Chilecreativo*.

Este Programa, que está pronto a cumplir un año y medio de implementación, busca estimular el crecimiento en ventas, empresas, empleo y exportaciones de las industrias creativas, con el desafío de que éste sea reconocido como una actividad productiva consolidada que, más allá de su importancia social y cultural, genera riqueza y empleo de manera sustentable e inclusiva. Este Programa nace de la necesidad de ampliar el espectro económico del país y de buscar soluciones efectivas a determinadas fallas de coordinación de las industrias creativas, principalmente entre actores del sector privado, para dar respuesta a iniciativas contempladas en la Hoja de Ruta

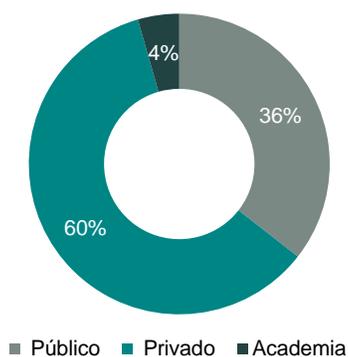
vinculadas a necesidades que por mucho tiempo no han sido abordadas.

Actores de la gobernanza y su participación

Este Programa ha instalado una forma de trabajo poco conocida antes de su creación: el trabajo colectivo. Esto ha permitido, entre otras cosas, consensuar diversas visiones por un objetivo común.

Al comienzo la participación fue protagonizada por el sector público, añadiéndose actores del sector privado durante la planificación y desarrollo de las primeras iniciativas. En el camino hacia lo anterior se han ido incorporando empresas tecnológicas del sector de industrias creativas. En este proceso también ha tenido participación importante la academia, específicamente escuelas de diseño de Universidades como la Facultad de Diseño de la Pontificia Universidad Católica de Chile, e institutos profesionales como Inacap y Santo Tomás.

Hoy por hoy, la gobernanza del Programa está constituida por un gerente y 18 representantes de los ámbitos público, privado, académico y de la comunidad. Junto a Corfo, participan del Programa organizaciones tales como el Instituto Profesional Arcos, la Fundación Curaumilla, ProChile, el Consejo Nacional del Libro y la Lectura, entre otros.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según ámbito (octubre 2017).

Para el sector público, la participación en el Programa ha permitido entrar al sector creativo, teniendo una mirada más allá de lo cultural y lo artístico, sino que, como un sector relevante para la economía, por lo que instituciones como Corfo y ProChile han focalizado instrumentos para este sector, como el Programa de Fomento a las Industrias Creativas. Se destaca también la notable participación del sector privado, grupo que ha hecho patente la escasez de canales de comunicación con el gobierno y sus instituciones, lo que frenaba las iniciativas que apuntaran a desarrollar políticas públicas. El sector privado considera que un aporte que podría tener cabida, es que el trabajo que se realiza en las distintas mesas de manera presencial, tenga una continuidad en el mundo virtual, aprovechando las tecnologías y las redes sociales.

La academia ha apoyado el proceso formativo de las industrias creativas en emprendimiento,

aplicación de modelos educativos para fomentar la creatividad y capacitación en uso de la tecnología. Por ejemplo, en Mercado CHEC (Chile Economía Creativa), que fue un escenario de vinculación y concreción de negocios entre empresas de diferentes sectores productivos y empresas creativas, el Instituto Arcos asesoró a los emprendedores para que supieran como conversar con un cliente y realizar un pitch.

Ha existido un trabajo con la sociedad civil fuera de las instancias definidas por la gobernanza, intermediando con los gremios enfocándose más en la parte industrial que en la parte cultural, por lo que instituciones como el British Council, que realiza cooperaciones internacionales en cultura participan como socios estratégicos del Programa, o la Coalición por la Diversidad Cultural, quienes consideraron que el Programa Estratégico no era un canal para articular sus temas en esta iniciativa.

La experiencia del trabajo colaborativo

Dado que resulta complejo para los actores asumir responsabilidades en la ejecución de tareas o dejar éstas en manos de terceros, las acciones que ha realizado el Programa han facilitado el consenso y la toma de decisiones respecto a las obligaciones que se asumen en iniciativas nuevas y han apoyado las acciones que se han iniciado previamente. Para ello, ha sido clave la organización en comisiones de trabajo y a nivel gremial.

Se destaca en el trabajo de los actores la colaboración natural que se ha dado entre ellos, principalmente el que respecta al diálogo entre distintos organismos públicos con la sociedad civil, pues ha permitido afinar instrumentos y alinear el trabajo, evitando la duplicidad de esfuerzos, y hacer más eficientes los recursos de los que se disponen.

Una de las iniciativas para intensificar los vínculos entre los diversos actores del sector

ha sido la creación de un Encuentro Nacional, donde se convocó a diversas asociaciones gremiales y los Programas Estratégicos Regionales vinculados, lo que ha permitido proporcionar un espacio de acercamiento entre los actores y estimular la generación de lazos autónomos o independientes, o apoyados por el Programa, pero ya no impulsados desde éste.

Una de las problemáticas suscitadas en el trabajo entre las partes ha sido poder coordinar las diversas visiones. Un ejemplo de esto, fue el rol obstaculizador de la Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial de Economía Creativa del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), que se instaló al mismo tiempo que el Programa, y que de alguna u otra forma entró a competir con el Programa, más que colaborar. No obstante, en base al diálogo, se lograron resolver las diferencias que pudieron haber existido. También se sostiene que la gran cantidad de participantes en la gobernanza, si bien enriquece los procesos de generación de capital social y los vínculos, a su vez puede ralentizar la toma de decisiones o la ejecución de los proyectos, por la dificultad de poner de acuerdo a tantos actores. Lo anterior desembocó finalmente en que los avances fueran más lentos de lo esperado. La creación de comités gestores ha sido de gran ayuda para que el diálogo sea más direccionado a la concreción de las actividades planificadas. Así, se han podido sacar adelante distintos proyectos a favor de la industria.

Entre otras situaciones negativas planteadas por los actores, se cuenta la excesiva burocracia del aparato gubernamental a la que en ocasiones se han visto sometidos para la ejecución de iniciativas, que también ralentiza la implementación de la Hoja de Ruta. El ámbito privado esperarí que hubiera mayor rapidez desde el ámbito público, para avanzar e impulsar las industrias creativas, dado el tremendo

dinamismo que muestran estas empresas. Indican que los diagnósticos de las brechas deberían realizarse a corto plazo para adaptarse rápidamente a los cambios tecnológicos. A su vez, destacan positivamente los fondos creados por Corfo específicamente para este rubro, como los Fondos de Intermediación Digital, lo que ha permitido a los integrantes competir entre iguales por la captura de presupuesto para los proyectos, convirtiéndose en una herramienta facilitadora. Eso sí, también recalcan que se debe trabajar en mejorar la retroalimentación al momento de tener respuestas oficiales sobre la aprobación o rechazo de algún proyecto. Se argumenta que la información es insuficiente para armarse una idea de lo que se debiera mejorar en una siguiente postulación. Lo anterior influye a la hora de repostular o de generar nuevas iniciativas.

Entonces, la generación de capital social es, sin duda, una de las fortalezas del Programa dadas las características propias de los actores. Desde el sector privado se percibe que de estas mismas relaciones sociales y laborales deviene la confianza que existe entre los integrantes de la industria creativa, pues al momento de reunirse por primera vez varios de ellos ya se conocían, lo que facilitó la cohesión de los grupos de trabajo. Desde el sector público y la gerencia del Programa, sin embargo, se percibe que aún falta fortalecer las redes de contacto, y ampliarla, sobre todo en lo que respecta a la descentralización, vale decir, expandir el capital social tanto hacia regiones, como también hacia fuera del país.

La experiencia del Programa ha permitido resolver fallas de coordinación, principalmente entre actores del ámbito privado, para dar respuesta a iniciativas contempladas en la Hoja de Ruta vinculadas a necesidades por mucho tiempo no resueltas. Así, por ejemplo, en el caso de las editoriales, las empresas chilenas

comparten la necesidad de contar con una plataforma para exportar libros chilenos y promocionar la producción nacional en el extranjero, sin embargo, no existe acuerdo en el modo de hacerlo, si bien hay consenso en que el área crítica en este aspecto es la logística de los envíos, así como los pagos y cobros en el extranjero, la promoción internacional, etc. En este sentido, dado que resulta complejo para los actores asumir responsabilidades en la ejecución de tareas o dejar éstas en manos de terceros, las acciones que ha realizado el Programa han facilitado el consenso y la toma de decisiones respecto a las responsabilidades que se asumen en iniciativas nuevas y han apoyado las acciones que se han iniciado previamente. Para ello, ha sido clave la organización en comisiones de trabajo y a nivel gremial.

Una de las iniciativas destacadas del Programa Estratégico Nacional de Economía Creativa es el Proyecto Puente Diseño – Empresa, ejecutado por la Pontificia Universidad Católica de Chile, financiado por Corfo a través del Programa de Bienes Públicos Estratégicos para la Competitividad, y cuyo mandante es Chile Diseño, junto al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), Sofofa, Ministerio de Economía y Colegio de Diseñadores Profesionales. El objetivo de esta iniciativa es promover la contratación de servicios de diseño de empresas nacionales mediante la incorporación de un método que evalúa el uso y el impacto que tiene el diseño en la cadena de producción de las empresas, añadiendo valor agregado.

Esta iniciativa destaca como ejemplo efectivo del trabajo articulado entre distintos actores del sector público, la academia y los gremios. La alianza desembocó en un proyecto que apunta hacia la creación de bases científicas para la toma de decisiones a nivel de la incorporación del diseño en la producción.

El recuadro a continuación lista algunas de las iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa Estratégico Nacional Chilecreativo.

Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta

- Programa Puente Diseño – Empresa
- Encuentros Industria y Nacional
- Fondo de Inversión Audiovisual
- Plataformas de exportación
- Ampliación del concurso Pre-Inversión y Distribución Audiovisual (PIDA)
- Manual de Exportación de Servicios de la Cámara de Comercio de Santiago

El Programa, a través de diversas iniciativas, se ha vinculado con otros Programas Estratégicos, tales como el Programa Estratégico Meso Regional Madera de Alto Valor y con el Programa Estratégico Nacional de Alimentos Saludables, aportando desde la función del diseño para la industria alimentaria. A nivel regional, se vincula estrechamente con los Programas de Economía Creativa de Valdivia (*Valdivia Creativa*) y de Valparaíso (*Valparaíso Creativo*), así como con otras instancias regionales, que constituyen polos de desarrollo, tales como Frutillar, por su calidad de ciudad creativa de la música, reconocida por la Unesco, el Programa Territorial Integrado (PTI) de Economía Creativa en Concepción, el polo de desarrollo audiovisual de Antofagasta, y el polo de diseño y de artes escénicas de La Serena.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

Mantener la cohesión de las comisiones de trabajo, respetar los acuerdos y avanzar en la Hoja de Ruta, aparecen como los primeros desafíos tras realizar un balance de lo que hasta el momento ha sido el Programa Estratégico Nacional Chilecreativo. Si bien la ventaja de trabajar en equipos humanos califica-

dos es que los análisis varían y se complejizan, pueden también dificultar el avance, de tal manera que el trabajo puede escaparse de los lineamientos planteados en la Hoja de Ruta, o de los objetivos principales. Sin duda, preservar los objetivos y respetar acuerdos iniciales o de cambio, son parte de las situaciones a las que se seguirán enfrentando los integrantes del Programa.

Otros desafíos planteados tienen que ver con encontrar soluciones para las brechas diagnosticadas. Muchas veces los análisis son certeros, sin embargo, se falla en la búsqueda de la solución. Los aprendizajes, entonces, devienen solos. Coordinar voluntades y esfuerzos para conseguir acabar con los problemas diagnosticados, ha resultado ser la mejor herramienta para avanzar en la Hoja de Ruta y en cada uno de los proyectos. Otro aprendizaje a destacar es que se obtienen mejores resultados cuando se trabaja con empresas o instituciones a nivel intermedio, vale decir, gremios, asociaciones o universidades, más que cuando se trabaja con representantes individuales. De la misma forma, es preferible postular y gestionar proyectos de mayor magnitud, como los bienes públicos, en vez de iniciativas pequeñas. Así, se puede involucrar a más actores y atacar las brechas de manera más eficiente.

Finalmente, y atendiendo a la cita anterior, el desafío mayor es dar cumplimiento a la visión del Programa, de posicionar las industrias creativas chilenas para el 2025, en la economía global, exportando bienes y servicios basados en el talento de individuos y colectivos creativos. De esta manera, será reconocido como una actividad productiva consolidada que, más allá de su importancia social y cultural, genera riqueza y empleo de manera sustentable e inclusiva

Fuentes:

Programa Estratégico Nacional Chilecreativo (2017) Disponible en www.chilecreativo.cl

Estratégica (2015) Diagnóstico y caracterización de la Economía Creativa: brechas y drivers de los 4 subsectores priorizados y la gobernanza de los esfuerzos públicos.

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2017) Secretaría Ejecutiva. Disponible en www.cultura.gob.cl/economia-creativa/secretaria-ejecutiva/

Fotos:

Isabel Ortiz Carvajal

6.2.6 Productividad y Construcción Sustentable



Innovación y fortalecimiento del capital humano para una industria de la construcción sustentable y competitiva

Actualmente, la construcción en Chile ocupa el sexto lugar de importancia en la generación del Producto Interno Bruto (PIB), con una contribución del 7,8% al PIB. En este escenario, uno de los debates que se ha instalado en torno a la industria es cómo mejorar la productividad, pero alineado a la creciente conciencia ambiental, favoreciendo el uso eficiente de recursos, y mejorando la calidad de vida de las personas.

A partir de este debate nace el Programa Estratégico Nacional de Productividad y Construcción Sustentable, *Construye 2025*, que actualmente lleva 17 meses de implementación y que busca transformar la manera de construir edificaciones en Chile, mejorar la productividad de la industria de la construcción en toda la cadena de valor y favorecer un cambio cultural en torno al valor de la sustentabilidad, considerando el impacto del ciclo de vida de las edificaciones y el bienestar de las personas.

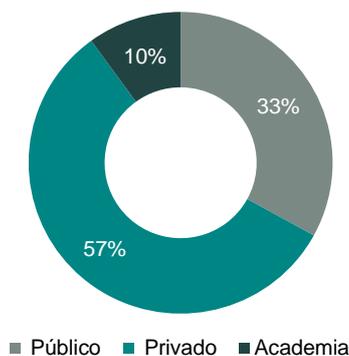
En términos estadísticos, el Programa busca igualar la tasa promedio agregada de productividad de Chile en un 2,6%, reducir en un 20% los costos de producción, alcanzar un incremento anual de un 20% de inversión privada de I+D, contar con un 20%

de edificaciones sustentables y reducir las emisiones de CO₂ en un 30% para el 2025. Finalmente, se busca incrementar el valor de las exportaciones de productos en madera para la construcción en un 30%.

Actores de la gobernanza y su participación

Junto a Corfo, diversos actores han dado impulso a este Programa, incorporándose al Consejo Directivo un total de 23 representantes de los ámbitos público, tales como el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Corfo y Ministerio de Medio Ambiente, entre otros; privado, como la Cámara Chilena de la Construcción, el Colegio de Arquitectos y la Corporación Chilena de la Madera, entre otros; y de la academia, como por ejemplo, la Universidad del Bío Bío, la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chile. Otros actores destacados por los entrevistados fueron la Consultora Estratégica PMG de Chile en alianza con el Instituto de Tecnologías de la Construcción de Cataluña (ITeC), el Dictuc y EdificioVerde; la Cooperación de Desarrollo Tecnológico (CDT), el Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación de

Estructuras y Materiales (Idiem) de la Universidad de Chile y el Instituto de la Construcción. Estas entidades tuvieron un rol clave durante la etapa de formación y elaboración de la Hoja de Ruta del Programa. A poco andar, se incorporaron el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Obras Públicas con la Dirección General de Obras Públicas (DGOP) y su Dirección de Arquitectura, así como también la División de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía y el Sindicato Interempresa Montaje Industrial y Construcción (Simoc), que representa a los trabajadores en Los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL).



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según ámbito (octubre 2017).

Actualmente, la gobernanza de este Programa se ha mantenido estable, con algunas incorporaciones, como el Sindicato Interempresa Montaje Industrial y Construcción (Simoc) y la Universidad Católica de Valparaíso, lo que refleja el empuje y la colaboración que están brindando los actores participantes. Además, la Hoja de Ruta ha sufrido escasas modificaciones, las que, en caso de existir, han sido efectuadas sólo en relación a los tiempos, mas no respecto a las actividades a ejecutar.

Tanto del sector público, privado y academia ha habido una participación activa y un compromiso que se ha visto manifestado en la asistencia total a todas las sesiones del Programa. Incluso, varios de los integrantes del

Consejo Directivo han continuado las conversaciones fuera de las reuniones oficiales, pudiendo ahondar en las problemáticas y en el seguimiento de la Hoja de Ruta.

Las instituciones públicas, como el Ministerio de Obras Públicas, han visto el interés de participar del Programa porque sienten que en construcción no deben estar ajenos, ya que el MOP es uno de los grandes constructores del país y la División de Arquitectura del MOP es la que construye edificios, hospitales y colegios. También participa la Agencia de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía, ya que son los encargados de las políticas públicas de eficiencia energética en la construcción. Mientras que la participación del sector privado ha sido la más débil, ya que tienen los recursos para seguir aportando a la industria de la construcción y ellas son las que han incorporado las medidas en su quehacer. Esto se debe a que las empresas observan y evalúan lo que es más rentable y lo que les convence. Sin embargo, el sector privado está liderando algunas iniciativas como la Certificación de Vivienda Sustentable, donde están el Colegio de Arquitectos, la Asociación de Oficinas de Arquitectos, la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios y el Instituto de la Construcción

Los actores académicos muestran voluntad de participar en el Programa, principalmente en la formación y generación de conocimiento de capital humano en el sector, como lo ha hecho la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, y liderando los Centros Tecnológicos, como el Centro de Extensivismo Tecnológico para la Productividad y Construcción Sustentable, por parte de la Universidad Católica y la Universidad de Chile. La sociedad civil no ha participado del Programa porque no existe una institución que defienda a los usuarios de las edificaciones, porque la construcción es un mercado que no los involucra directamente.

La experiencia del trabajo colaborativo

Actores integrantes del Consejo Directivo señalan que ha sido de vital importancia

para el desarrollo de la elaboración de la Hoja de Ruta y la generación de proyectos, la visión multienfoque, sobre todo en brechas que son altamente técnicas y en las que entidades especialistas pueden tener una incidencia directa entregando propuestas pragmáticas, lo que se apoya desde la academia.

Los vínculos más fuertes se han gestado entre actores públicos y privados y luego entre actores públicos, privados y academia, aunque con lentitud, pues desde el sector privado manifiestan que una de las principales dificultades ha sido lidiar con conflictos entre los actores, especialmente desde los colegios de profesionales, pues cada uno busca posicionar a su gremio y validar su relevancia en la construcción. Asimismo, varios de los integrantes del Consejo Directivo son representantes de entidades que compiten en cada uno de sus rubros, por lo que un desafío fue lograr reunirlos y, en segundo lugar, consolidar el diálogo para lograr trabajar en conjunto.

Con todo, se han levantado iniciativas importantes gracias a la solidez de la gobernanza. De los 15 proyectos que han resultado del trabajo conjunto, son dos los que ya figuran como emblemáticos por sus características estructurales: el Plan Building Information Model (BIM), el cual se ejecuta bajo el paraguas del Comité de Transformación Digital de Corfo, y el Programa Dirección de Obras Municipales en Línea (DOM en línea). El primer proyecto apunta a desarrollar una iniciativa pública -privada para modernizar la industria de la construcción, mientras que el segundo busca implementar una plataforma online única y nacional para la tramitación de permisos de edificación, recepciones de obras y otro tipo de documentación. Otro proyecto de importancia es el de Capacitación, Certificación y Registro, liderado por ChileValora, iniciativa que considera el perfeccionamiento de trabajadores, ya que, actualmente, la industria demanda cerca de 6 mil trabajadores, por lo que se vuelve urgente contar con personal capacitado. Estas

tres iniciativas han logrado aunar esfuerzos de los actores de todos los ámbitos.

Sin embargo, este Programa también sabe de fracasos. El sistema de gestión TCQ (Metabase), que principalmente consistía en mejorar el sistema de adjudicación y seguimiento de obras públicas del Ministerio de Obras Públicas (MOP), no se logró concretar debido a la falta de financiamiento desde el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), y desde la contraparte (MOP), pues la misma contraloría rechazó los fondos que se solicitaban para invertir. En consecuencia, al no existir fondos de la contraparte, esta iniciativa quedó suspendida de manera indefinida.

Respecto a vinculaciones con actores de la academia destaca la creación del Centro Tecnológico de I+D+i, donde se buscan implementar concursos específicos que permitan resolver desafíos identificados. En esta iniciativa se cuenta con la participación de empresas y universidades tales como la Universidad de Chile, del Bío Bío, la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Un logro de este Programa es la generación de capital social producto del avance en la generación del nivel de confianza entre los actores de la gobernanza, pues las limitadas oportunidades de interacción por la falta de reuniones y comportamientos de rivalidad y/o competencia entre ellos, en donde cada uno buscaba beneficios propios para su institución, impedían que la confianza se efectuó. Sin embargo, en la actualidad, estas dificultades han sido reducidas, pues existe más retorno en el trabajo conjunto que en la competencia entre los actores, gracias a las diversas reuniones que la gobernanza realiza en la que suelen convocar a los actores de los distintos ámbitos (público, privado y academia), pues ahí es donde ha surgido una visión compartida en cuanto a las problemáticas y las maneras de cómo deberían solucionarlas.

Las fallas de coordinación que ha tenido el Programa Construye 2025 han sido fallas

público – públicas, entre Corfo y otras instituciones del sector público, como la Contraloría General de la República, relacionadas con la aprobación de recursos para el primer año de implementación. También se observan que entre los municipios existen fallas de coordinación con las constructoras para aprobar y gestionar los permisos municipales, lo que se ha solucionado con la aplicación del DOM en Línea.

El recuadro a continuación lista algunas de las iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa Construye 2025.

| Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta |
|---|
| - Plan BIM |
| - Centro Tecnológico de I+D+i |
| - Prefabricación e industrialización de viviendas |
| - Capacitación, Certificación y Registro |
| - DOM en línea |

Construye 2025, también ha logrado generar vinculaciones más allá de la gobernanza del Programa. Una de las colaboraciones más valiosas, ha sido la que nace con el Programa Estratégico Meso Regional Madera Alto Valor, con quienes han mantenido una estrecha relación en base a la utilización y diversificación de la madera como material de construcción. Si bien el trabajo se ha limitado principalmente a seminarios y reuniones en conjunto, se manifiesta la gran voluntad y compromiso de profundizar estos lazos en *pro* de aumentar la sinergia de ambos Programas. Otra vinculación generada fue con el Programa Estratégico Nacional de Manufactura Avanzada, con quienes elaboraron en un principio la Hoja de Ruta del Programa Industria Solar, y manifestaron la intención de trabajar en conjunto en algunas iniciativas, tales como la construcción de casas domóticas, pero con el tiempo estos lazos se han ido debilitando por la falta de puntos en común para abordar en conjunto.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

Hacer conciencia de que es necesario coordinar, trabajar en conjunto y apostar al avance como bloque en temas relativos a la modernización de la construcción hacia una visión sustentable, son algunas de las lecciones que identifican los actores públicos y privados. En ese sentido, contar con un espacio que reúna a todos los protagonistas ha resultado de especial interés, pues se aúnan esfuerzos. La posibilidad que se brinda de poder postular a iniciativas que se financien con fondos públicos aumenta el entusiasmo por llevar a cabo iniciativas que no estaban contempladas o que fueron descartadas por temas de presupuestos, sobre todo en empresas privadas.

Entre los desafíos –y a la vez temores de los actores– se identifica con mantener las expectativas y la cohesión de los equipos de trabajo frente al advenimiento de un nuevo gobierno. Si bien hay fondos que están asegurados por 6 meses más (tiempo que también da margen de validación frente a las nuevas autoridades), y la Hoja de Ruta no ha sufrido mayores alteraciones, el reto principal será mantener la continuidad del Programa. Para ello los actores sugieren que en el año 2018 este Programa debiera ser institucionalizado en alguna institución, crear un consorcio público-privado o que en el largo plazo quedara a cargo del mundo privado.

Finalmente, al término de la ejecución de la Hoja de Ruta, se espera lograr una Industria de la construcción sustentable y competitiva a nivel global, líder en la región, comprometida con el desarrollo del país a través de la incorporación de innovación, nuevas tecnologías y fortalecimiento del capital humano, teniendo como foco el bienestar de los usuarios y el impacto a lo largo del ciclo de vida de las edificaciones.

Fuentes

Programa Construye 2025. Disponible en www.construye2025.cl

Presentación Programa Estratégico Nacional Productividad y Construcción Sustentable (marzo 2017)

Minuta del Programa Estratégico Nacional Construcción – Construye 2025 (mayo 2017)

Solicitud aprobación Etapa de Implementación, Programa Estratégico Nacional Producción y Construcción Sustentable. Formulario presentación al Comité de Iniciativas y Programas Estratégicos, CPIE (enero 2016)

Fotografía:

Sitio Web Programa Construye 2025. Disponible en www.construye2025.cl

6.2.7 Logística para Exportaciones



Programa Estratégico Nacional Transforma Logística

Tecnología e innovación para desarrollar una plataforma logística para diversificar el comercio exterior de Chile

El sector logístico de Chile ha logrado una posición de liderazgo en la región latinoamericana y es una plataforma fundamental para el desarrollo exportador del país. Durante el periodo comprendido entre 1998-2007, hubo un aumento en la eficiencia de la actividad logística portuaria, que permitió incrementos importantes de la productividad. De esta forma, Chile se constituyó como la nación más eficiente de la región latinoamericana en materia logística, lo que ha sido confirmado por el Logistics Performance Index (LPI) del Banco Mundial. Sin embargo, a nivel internacional, nuestro país enfrenta una competencia global cada vez más exigente, que pone en evidencia las debilidades del sector.

El Programa Estratégico Nacional de Logística, *Transforma Logística*, que lleva 14 meses de implementación, nace de una mesa de trabajo que se constituyó durante el año 2015 al alero del Consejo Nacional de Innovación y Desarrollo (CNID), en el marco de la Comisión Estrategia 2030 de Puertos y su Logística y

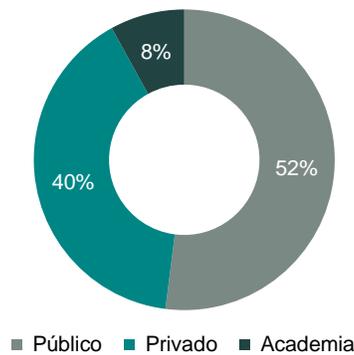
busca abordar en forma transversal los problemas de la logística a nivel nacional, impulsando acciones que permitan articular y fortalecer la capacidad de gestión en diversos ejes tales como capital humano, investigación, desarrollo e innovación, transferencia tecnológica, entre otros.

Actores de la gobernanza y su participación

Para alcanzar las metas, se requiere de trabajo, liderazgo y un equipo humano que asuma las tareas como parte de un anhelo personal y también colectivo. De esta forma, la incorporación de diversos actores al Programa ha resultado ser vital para ir desarrollando la Hoja de Ruta que, si bien en un principio se planteó como ambiciosa, fue decantando en objetivos y líneas estratégicas priorizadas, manteniendo proyectos emblemáticos. Además, como en todo proceso donde está involucrado un grupo humano con diversas miradas, la incorporación de nuevos actores ha permitido integrar nuevos desafíos relevantes tales como como la del movimiento y carga

aeroportuaria, que no estaba contemplada inicialmente. De esta forma, los ámbitos público, privado y académico se han unido bajo iguales lineamientos trabajando desde cada una de sus ópticas para conseguir los objetivos propuestos para el sector logístico. Así pues, un grupo de 22 entidades conforman la gobernanza del Programa.

Entre los participantes se cuenta a organismos públicos tales como el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, asociaciones gremiales entre las cuales se encuentra la Asociación Nacional de Agentes de Aduanas (Anagena) y la Cámara Aduanera Portuaria (Camport), además de representantes del mundo académico, como la Universidad Andrés Bello y la Universidad Diego Portales, entre otros.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según ámbito (octubre 2017).

Durante la implementación del Programa se sumó a ChileValora, socio estratégico en el ámbito de capital humano; ProChile, y también la Universidad de Chile. Otro socio estratégico ha sido Asoex, que es integrante y parte del Comité Ejecutivo. Sofofa y el Ministerio de Obras Públicas (MOP) también se involucraron durante el 2017. Estas nuevas incorporaciones han permitido fortalecer la participación del sector privado. Así pues, la conformación de la mesa público-privada del Programa fue

expandiéndose en la medida que se fueron tratando diferentes temáticas. La inquietud por participar se fue haciendo mayor a medida que se fueron realizando reuniones y presentaciones.

La organización en grupos de trabajo se ha dado de forma natural, lo que ha facilitado la conformación de Comités Gestores, encargados de coordinar acciones e incentivar a los socios estratégicos para que colaboren en la ejecución de las actividades necesarias para contribuir al cierre de las brechas. Así, por ejemplo, se ha creado la Mesa de Sustentabilidad, liderada por la Agencia de Sustentabilidad de Cambio Climático. Lo mismo ocurre con otros proyectos, tales como *Port Community System* o con las materias del Observatorio Logístico a cargo del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Así también, el área de capital humano está liderada por ChileValora y por la Cámara Marítima Portuaria.

Desde la mirada de las asociaciones gremiales, se ha destacado la capacidad que el equipo directivo ha tenido para convocar y lograr una efectiva participación de todos los actores, convirtiéndose en facilitadores. Una de las dificultades en este punto es que no todos los entes convocados participan, sin embargo, en este Programa, por las expectativas que surgen desde las asociaciones, se busca que todos pongan el mayor de los esfuerzos para cumplir las iniciativas.

En cuanto al nivel de participación, el ámbito público tiene una fuerte presencia, seguida del ámbito privado y finalmente la academia. Respecto a esto último, los actores académicos tienen un compromiso fuerte, participando en proyectos y estudios, como la Universidad Diego Portales y la Universidad Andrés Bello.

En tanto, una de las dificultades en torno a la participación de los actores y las acciones emprendidas, ha sido precisamente, capturar el

interés de los actores, ante iniciativas de largo aliento. Y es que cuando se trabaja con diferentes puntos de vista, los avances suelen ser más lentos y los resultados no son posibles de observar en el corto plazo.

La experiencia del trabajo colaborativo

Una de las relaciones que ha generado mayor valor dentro del Programa es la que se ha suscitado entre los mismos actores públicos, específicamente, el acercamiento y trabajo coordinado, previamente inexistente, entre los ministerios de Hacienda, Transportes y Telecomunicaciones (MTT), y Corfo. Esta alianza ha abierto al MTT el mundo de otros organismos públicos y se ha conseguido un acercamiento fuerte a través de las iniciativas con el sector privado.

Otro aporte relevante del Programa ha sido la vinculación pública – privada, mediante la generación de iniciativas tales como el Sistema de Identificación de Transporte de Comercio Exterior (Sitcomex), un proyecto financiado actualmente por el propio Programa, que tiene su origen en una necesidad del sector privado y que gracias al trabajo coordinado con entidades del sector público, ha permitido generar un bien público disponible para toda la industria logística, que busca mejorar la coordinación y velocidad de los flujos de la carga. El sistema comenzó a operar en Valparaíso y en los puertos de Talcahuano y San Vicente, teniendo una positiva acogida por parte del gremio de los transportistas. Esta iniciativa también destaca en la búsqueda de incorporar tecnología de punta a la cadena del comercio exterior y ha despertado el interés para debatir sobre la categorización verde del sector logístico. El financiamiento futuro de la iniciativa ha sido comprometido por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Otro ejemplo concreto de vinculación pública – privada, donde, además, se involucran actores del ámbito académico, es el Sistema de Certificación y Validación para la Eficiencia Energética y la Competitividad del Transporte de Carga por Carretera, un proyecto que se lleva a adelante a través de un bien público cofinanciado por Corfo y liderado por la Universidad Andrés Bello, con el apoyo del Ministerio de Transporte, el Ministerio de Energía, el Ministerio de Medio Ambiente y de las 3 asociaciones gremiales de transportistas más importantes que existen en Chile. Se espera que, al cabo de 3 años, esta iniciativa estimule la inversión privada en tecnologías de renovación o medios de condición para mejorar la eficiencia.

Como parte de la reducción de las brechas de capital humano, se ha iniciado el Programa de Certificación para conductores, con un proyecto piloto en Talcahuano, a fin de evaluar y certificar las competencias laborales de los trabajadores que se desempeñan como conductores en empresas integrantes de la Comunidad Logística Portuaria, impulsado por este Programa y ChileValora.

Una de las fallas de coordinación privado – privada es la falta de información entre los eslabones que participan de la actividad logística, ya que son empresas con focos distintos, pues el exportador, el transportista, el almacenista, el operador logístico y el terminal portuario, se preocupan de sus intereses. Es por esto que el Programa Transforma Logística, a través de los Port Community System (PCS), entrega una solución tecnológica a este problema.

El Observatorio Logístico es otra de las iniciativas destacadas por actores del sector privado, que se ha transformado en una plataforma de consulta obligada para los distintos actores de la industria logística, contribuyendo

a subsanar la carencia de información confiable, centralizada, sistémica y oportuna relacionada al transporte y logística de cargas.

La generación de capital social, por ende, ha sido un proceso relativamente fácil, ya que se origina de las instancias previas de trabajo. Aun así, ha habido casos donde las relaciones no han sido fructíferas, como la vinculación con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, quienes nunca han participado, o la salida de algunas empresas y asociaciones, como la Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública A.G. (Copsa) y Fepasa, quienes han tenido cambios de directorio frecuentes. Actualmente, y para fortalecer el trabajo realizado hasta ahora, se ha convocado a una “renovación de votos”, que se entiende como una reafirmación de los actores a seguir trabajando en conjunto.

El recuadro a continuación lista algunas de las iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa.

| Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta |
|---|
| - Logística sin papeles: Integración de Port Community System a Sicex. |
| - Tráfico Inteligente en Transporte Terrestre. |
| - Programa de Sostenibilidad Ambiental. |
| - Programa de Seguridad y Salud Ocupacional. |
| - Instituto Tecnológico Logístico Nacional. |
| - Información para la competitividad: creación del Observatorio Logístico |

Debido a transversalidad de la logística en la economía, este Programa ha logrado vincularse con otros Programas estratégicos con los cuales se comparten brechas en común. Los lazos más fuertes se han generado con el Programa Estratégico Meso Regional Logístico Centro-sur, los cuales han trabajado coordinadamente en iniciativas nacionales que tienen impactos regionales. También ha habido un acercamiento con el Programa Estratégico

Nacional de Industrias Inteligentes, pero que sólo se ha limitado a conversaciones con miras a concretar alguna iniciativa en el futuro. Finalmente, hay una tarea pendiente de levantar brechas comunes con el Programa Estratégico Nacional de Alimentos Saludables, en lo que respecta a disminuir las pérdidas de alimentos perecibles en la cadena logística de exportación de éstos, con la idea de concretar iniciativas que permitan abordar estas brechas de manera conjunta.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

Visualizar una necesidad o problemática, proponer una solución, acordarla, desarrollarla y llevarla a ejecución, son los pasos que llevan a consolidar un proyecto. En el camino, por supuesto, se presentan algunas dificultades que pueden ser superadas cuando existe trabajo en equipo. El cómo financiar un proyecto es una barrera no menor para sacar adelante la Hoja de Ruta, pero los esfuerzos conjuntos finalmente han permitido trazar un plan de sostenibilidad para diversas iniciativas que permitan garantizar su desarrollo asegurando el financiamiento futuro. En efecto, *Transforma Logística* partió de la base de no contar con recursos y que todos sus proyectos deben tener un modelo de sostenibilidad económica de largo plazo. Así, por ejemplo, la creación del Instituto Tecnológico Logístico Nacional, que se encuentra en etapa de diseño y alojará al Programa Transforma Logística, ya cuenta con fondos comprometidos por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para financiar parte de la iniciativa que se espera completar con el apalancamiento de recursos privados y fondos concursables. En una alianza entre el ámbito público, el ámbito privado y la academia, la iniciativa, que se localizará en la ciudad de Valparaíso, tiene por objetivo impulsar soluciones a la cadena logística portuaria para se centrará en el mejora-

miento de la eficiencia logística, la infraestructura inteligente, acuerdos y agendas de sostenibilidad social y ambiental, prospectiva tecnológica de la logística y en el apoyo de formación de recursos humanos.

Como los recursos resultan ser un tema clave para el correcto desarrollo de los proyectos, los actores han procurado levantar otras fuentes de financiamiento en torno a este mismo objetivo. En este sentido, se han realizado gestiones y vínculos con otras instituciones para atraer recursos como, por ejemplo, el Fondo de Modernización Portuaria del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

Otro de los desafíos planteados por representantes del sector privado en el Programa es mantener una relación fluida y activa con las autoridades políticas desde la gobernanza. Aquí el principal reto es que la mesa se mantenga en el tiempo, que sea de interés y que tenga la ayuda de la autoridad gubernamental para que se ejecuten las propuestas y no queden en ideas sin sustento.

Desde la mirada pública, son varios los desafíos futuros, siendo el primero el de revalidar el trabajo del Programa en el nuevo escenario gubernamental. Un segundo desafío es apalancar recursos públicos y privados para la materialización de la Hoja de Ruta. Y el tercero, contar con los primeros resultados y casos de éxito tangibles.

Obedeciendo a la visión compartida del Programa, el principal objetivo para su segundo año de implementación es continuar impul-

sando las iniciativas actualmente en desarrollo, que permitan articular y fortalecer la plataforma logística y su gestión, posicionar la logística como tema país y relevar su importancia estratégica en el desarrollo económico nacional.

Finalmente, al terminar la ejecución de la Hoja de Ruta se plantea que para el 2030 Chile sea reconocido por contar con una industria de servicios logísticos competitiva, sustentable e inclusiva, de alto desempeño global en eficiencia, predictibilidad y confiabilidad, al servicio de la expansión y diversificación del comercio exterior y de la movilidad de la carga, en todo el territorio nacional.

Fuentes

Programa Transforma Logística. Disponible en www.transformalogistica.cl

Presentación Programa Estratégico Nacional Logística para Exportaciones (septiembre 2016)

Solicitud aprobación Etapa de Implementación, Programa Estratégico Nacional Logística para Exportaciones. Formulario presentación al Comité de Iniciativas y Programas Estratégicos, CPIE (septiembre 2016)

Fotografía:

Programa Transforma Logística. Disponible en www.transformalogistica.cl

6.2.8 Industria Solar



El Desierto de Atacama como la fuente para desarrollar una industria solar competitiva a nivel mundial

La escasez y disminución de los recursos energéticos convencionales en el país, sumado a la dependencia de fuentes externas y el crecimiento importante a nivel mundial del uso de energías renovables, ha volcado el interés en buscar nuevas fuentes de energía como lo son la energía eólica, solar, biomasa, mini hidro y geotermia. En este contexto, la energía solar sobresale en particular por los altos niveles de radiación existentes en el norte del país. Esta zona recibe la mayor cantidad de radiación solar en el mundo, con radiaciones que llegan a los 2.500 KWh/m² año, transformándolo en un territorio de alto atractivo para la realización de inversiones en tecnologías solares tales como la energía solar fotovoltaica (FV) y la de concentración solar de potencia (CSP). Además, la ubicación estratégica de este recurso, cercano a las industrias mineras (cobre y litio), la hace aún más atractiva en términos económicos.

Este escenario se convierte entonces, en una oportunidad para el desarrollo del país. Sin embargo, se han diagnosticado algunas falencias importantes que son necesarias de abordar para lograr el impulso de esta industria. La

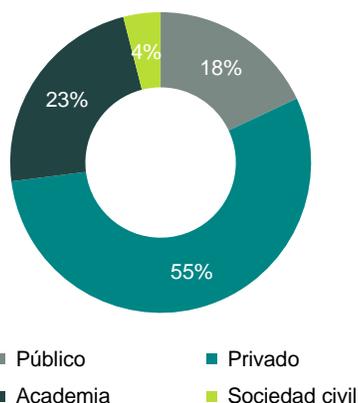
primera habla de la baja presencia de empresas locales en la cadena de valor, precios poco competitivos y modelos de negocio inadecuados. Así también, existe una ausencia de normas específicas, laboratorios de ensayo y organismos de certificación, y bajas competencias en el capital humano. En cuanto a lo tecnológico, se aprecia la urgencia de caracterizar el territorio, adecuar las tecnologías a las condiciones del Desierto de Atacama, y contar con capital humano avanzado e infraestructura habilitante.

En este sentido, la creación del Programa Estratégico Nacional en Energía Solar, que ya se encuentra en su tercer año de implementación, busca desarrollar soluciones de base tecnológica que cumplan con estándares de calidad de clase mundial y a precios competitivos, para mejorar sustancialmente la productividad del país y transitar hacia una economía del conocimiento, aprovechando las privilegiadas condiciones de laboratorio natural que presenta el país. Entre sus objetivos se enumeran contribuir a disminuir los costos energéticos del país para mejorar la competitividad de la industria nacional y habilitar el desarrollo

de otros rubros, aumentar la empleabilidad en el sector y diversificar la producción a través del desarrollo de nuevas soluciones energéticas con foco en la minería. Así pues, son tres los ejes estratégicos a trabajar: desarrollo tecnológico, desarrollo industrial y fortalecimiento de una infraestructura de calidad.

Actores de la gobernanza y su participación

Además de Corfo, participan en este Programa el Ministerio de Energía y distintos actores públicos, empresariales, académicos y sociales, gobernanza que elaboró una Hoja de Ruta con visión al 2025, donde se definieron un conjunto inicial de 50 iniciativas relacionadas al aprovechamiento de las condiciones climáticas y geográficas del norte de Chile. Algunos de los principales impulsores desde los inicios del Programa han sido Serc Chile (Solar Energy Research Center) - Consorcio de universidades, Fraunhofer Solar, Acera, Ace-sol, y GIZ.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según ámbito (octubre 2017)

Actualmente son 23 los integrantes del Consejo Directivo, con una gran participación del sector privado, que se ha evidenciado en el gran apoyo de las empresas de generación eléctrica que están actualmente participando

en el negocio solar, y también de aquellos que se dedican a desarrollar tecnología solar, existiendo una preocupación respecto al estado en que se encuentra la industria solar y cómo proyectarla hacia el futuro. Sin embargo, la participación de los actores que demandan la tecnología desarrollada ha sido más baja, ya que provienen del sector minero e industrial, por lo que es necesario que a través de la vinculación de los Programas de Minería e Industrias Inteligentes se involucren de mejor manera en el Programa de Energía Solar.

La participación del sector público ha sido buena, donde gran parte de los actores relevantes en la industria solar como el Ministerio de Energía, el Coordinador Eléctrico Nacional y Corfo, que formó el Comité Solar, tienen un rol activo en la gobernanza del Programa. A través del Comité Solar, el Programa ha interactuado con los Ministerios de Bienes Nacionales, de Medio Ambiente y con la Subsecretaría de Energía, cuyos personeros participan activamente de los consejos del Comité.

La sociedad civil es el eslabón más débil de esta gobernanza, cuya participación se limita a la asistencia a las reuniones para presentar sus preocupaciones y resquemores con respecto a las propuestas de proyectos a gran escala, por ejemplo, cuando se tratan temas como plantas solares en el norte del país. A pesar de los esfuerzos por integrar más representantes de este ámbito, éstos han sido poco fructíferos, porque las necesidades de los integrantes de la comunidad no están del todo alineadas con los objetivos del Programa

La participación de la academia, ha sido bastante activa a través de Serc Chile, consorcio de universidades que trabaja especialmente en el área de investigación, dentro de los Comités Técnicos del Programa. No obstante, se espera mayor involucramiento de ellos en cuanto al desarrollo de tecnologías para la transmisión y generación de energía solar en

el norte del país y contar con representación en el Comité Ejecutivo.

Aunque la gobernanza del Programa se ha mantenido estable, se perciben ciertas dificultades para asegurar la asistencia y participación de algunos actores del sector público, específicamente, la de los ministros de Energía, Bienes Nacionales, Medio Ambiente, Economía, y también el presidente ejecutivo de Corfo. Coordinar agendas de estas autoridades resulta complejo, por lo que en más de una ocasión se han debido cancelar o reprogramar reuniones. Otro factor que ha incidido negativamente en la participación de los actores, es la poca difusión que se ha hecho al interior de la gobernanza respecto a los avances del Programa, los que debieran tener una mayor visibilización a modo de motivación para los mismos integrantes, y para conocer si el camino trazado ha sido el correcto.

La experiencia del trabajo colaborativo

Crear lazos y afianzar los vínculos no ha sido una tarea compleja para este Programa, aunque como en todo proceso de diálogo y discusión, no ha estado exento de problemas. Uno de ellos se relaciona con la baja disponibilidad de tiempo de las autoridades, que se mencionaba en el apartado anterior. Para subsanar este problema, se creó el Comité de Desarrollo de la Industria de la Energía Solar (agencia de gobierno encargada impulsar la ejecución del Programa), pero aún persiste la dualidad entre la toma de decisiones de los ministros que encabezan cada una de las carteras y la que existe al interior del comité de Corfo, lo que retrasa la ejecución de la Hoja de Ruta y dificulta la articulación entre las partes.

Asimismo, durante el transcurso del Programa, se han evidenciado fallas de coordinación, sobre todo entre instituciones públicas, como por ejemplo entre la Comisión Nacional

de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt) y Corfo, problemas que pasan por la falta de comunicación entre ambos estamentos para lograr una visión común a la hora de priorizar las temáticas y lineamientos. Por un lado, Corfo hace hincapié en el uso de la energía solar para la minería y combustibles solares, mientras que Conicyt pone énfasis en sistemas eléctricos, autoconsumos y otras materias. Por tanto, esto genera un choque de liderazgos en materia de fomento y desarrollo de la energía solar.

Del otro lado de la moneda, se destaca la gerencia del Programa como facilitadora para desarrollar lazos que no se daban de manera natural antes del origen del Programa. También resalta la institucionalidad como un elemento facilitador, que acorde a la visión de los entrevistados, está diseñada para favorecer y estimular la articulación. Así también se mencionan otros factores, como el financiamiento y el compromiso de los actores.

Las vinculaciones en general, se han visto facilitadas para todos los sectores y ámbitos que componen la gobernanza, aunque destaca en particular la articulación generada entre los privados pertenecientes al sector de energía eléctrica renovable y los representantes públicos, donde los incentivos están alineados en la misma dirección. Sin embargo, aún está pendiente mejorar la vinculación con aquellas empresas demandantes de energía, como la industria minera u otras industrias con alto consumo energético.

Una iniciativa dentro del Programa, que ejemplifica la vinculación entre los actores, es el proyecto Atamos Tec, que desarrollará tecnologías para la industria de la energía solar fotovoltaica en el Desierto de Atacama y que se levanta como una apuesta estratégica para el crecimiento sustentable del país. Además, se busca implementar un Programa de desarrollo y fortalecimiento de las capacidades locales

de I+D+i, lograr transferencia de conocimiento y formación de capital humano avanzado. También, formar una comunidad científica nacional articulada para enfrentar el desafío. Es una iniciativa que posee una activa participación de Serc Chile y la Fundación Chile, quienes esperan poder convocar a más actores en el futuro. Participan en este Programa instituciones extranjeras y empresas nacionales. Este consorcio público-privado implica una inversión de 13 mil millones de pesos, los que serán invertidos en un plazo de seis años para generar o adaptar tecnologías solares óptimas.

Las vinculaciones entre los actores públicos, privados y la academia se han visto reflejadas a través de una serie de iniciativas que han fortalecido la relación entre los participantes de ellas. Por ejemplo, para desarrollar el Distrito Solar en Diego de Almagro, con el fin de tener un modelo de ciudad solar, analizando las redes de baja y media tensión para ver qué acciones realizar para que la energía solar tenga una mayor penetración, trabajaron Fraunhofer Chile, la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Universidad de Chile y el consorcio Serc Chile, por lo que casi todas las universidades participan mancomunadamente. También, el Serc planteó el análisis de las oportunidades que tiene Chile en materia de hidrógeno y realizó junto a GIZ, un seminario de combustibles solares, donde participaron 150 personas, que trajo consigo que a través del Programa se evalúe la descarbonización de las regiones de Antofagasta y Atacama.

El recuadro a continuación lista algunas de las iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa Energía solar.

Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta

- Corredor Solar Cuenca del Salado.
- Distritos Tecnológicos Solares.

Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta

- Centro Tecnológico Solar.
- Programa Tecnológico de Sistemas Fotovoltaicos para desiertos.
- Plataforma de Innovación Abierta y Financiamiento para Innovación.
- Fortalecimiento de la Infraestructura de la Calidad.

Respecto a la vinculación con otros Programas, se ha desarrollado una colaboración estrecha con el Programa Estratégico Nacional Minería Alta Ley, como parte del núcleo de minería verde, contribuyendo con información y recursos que permitan determinar cuál es el espacio que tiene la energía solar dentro de los requisitos energéticos de la minería. También han tenido contribuciones puntuales con el Programa Estratégico Meso Regional Madera Alto Valor y con el Comité de Transformación Digital, específicamente en lo referido al plan BIM (Building Information Model), que busca incrementar la productividad y sostenibilidad en la construcción de estructuras, mediante la incorporación de procesos, metodologías de trabajo y tecnologías de información y comunicaciones; y que comenzó a trabajar inicialmente con el Programa de Industria Solar con la finalidad de disminuir los costos de diseño, construcción, operación y mantenimiento de las plantas solares.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

Como varios de los actores involucrados son directamente las cabezas de los ministerios, una de las lecciones evaluadas por actores es la necesidad de acotar las iniciativas a un determinado número para que sean abordables dentro del poco tiempo que manejan los directivos. La gobernanza y la Hoja de Ruta, igualmente, debieran tener una revisión, así como proponer una observación o seguimiento de cada una de las acciones, para corroborar que

éstas se estén ejecutando correctamente antes de iniciar la proposición de medidas nuevas. Estos ajustes en la Hoja de Ruta pretenden actualizar las necesidades y proponer acciones con base en esa información, lo que se debiera hacer en un tiempo menor al de la planificación inicial que contempló más de nueve meses, pues se ha evidenciado que el trabajo puede realizarse de manera más ágil. Así también, las iniciativas propuestas deben ser más flexibles de modo tal que puedan adaptarse a los rápidos cambios que tiene la industria, para que no queden obsoletas.

Así también, el transcurso del Programa ha dejado como aprendizaje el mejorar la frecuencia de contacto entre directorio y gerencia. Esto, con la finalidad de tener una efectiva retroalimentación y para mantener el diálogo entre los mismos directores. También es necesaria una mayor vinculación con las empresas demandantes de tecnología solar y que poseen una alta participación en el mercado, como el sector minero y el industrial.

Sobre los desafíos a corto y largo plazo, claramente preocupa en la gobernanza las posibles modificaciones con el cambio de gobierno, sobre todo en cuanto a los nuevos énfasis que se le puedan dar al Programa para este próximo periodo, por lo que la continuidad se ha transformado en un reto a sortear. Finalmente, otro desafío será aprovechar la oportunidad existente para transformarla en un negocio en un periodo de cinco años má-

ximo. Éste y otros desafíos que se vayan superando, permitirán concretar la visión de este Programa, que busca que Chile use de manera eficiente sus recursos energéticos renovables, siendo la energía solar su principal fuente, la que permita el desarrollo de una industria solar competitiva, con capacidades tecnológicas y vocación exportadora, y que contribuya a la diversificación de las capacidades productivas del país, así como también a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Fuentes:

Solicitud aprobación Etapa de Implementación, Programa Estratégico Nacional Industria Solar. Formulario presentación al Comité de Iniciativas y Programas Estratégicos, CPIE (noviembre, 2015)

Programa Energía Solar. Políptico Hoja de Ruta 2016 – 2025. Disponible en: http://www.Programaenergiasolar.cl/wp-content/uploads/2017/03/Poliptico_PES_ES_web.pdf

Plan BIM. Disponible en: <http://planbim.cl/que-es-planbim/>

Fotografía:

Programa Energía Solar. Disponible en: <http://www.Programaenergiasolar.cl>

6.2.9 Industrias Inteligentes



La digitalización en los procesos industriales como pieza clave para aumentar la competitividad del sector productivo

Adoptar la tecnología como un aliado para el sector productivo es en la actualidad una obligación si se quiere concretar el objetivo de poner a Chile en la primera línea de competitividad industrial internacional. Conocida como “Industrias 4.0”, las tecnologías como servicios *Big Data*, *Cloud Computing*, Seguridad, Almacenamiento, Redes de Sensores, Movilidad, y Robótica están siendo cruciales para habilitar la mejora de factores productivos de la industria, como la competitividad, el valor agregado de productos y servicios, la excelencia operacional o la exportación.

Para encontrar las formas de introducir las herramientas digitales a las empresas, diagnosticar y acortar las brechas que impiden este salto cualitativo, se creó el Programa Estratégico Nacional *Transforma Industrias Inteligentes*, que tiene por objetivo desarrollar en el sector tecnológico chileno las capacidades para generar una transformación en los procesos productivos de la industria nacional, por medio de la incorporación de soluciones tecnológicas sofisticadas. Este Programa, que ya

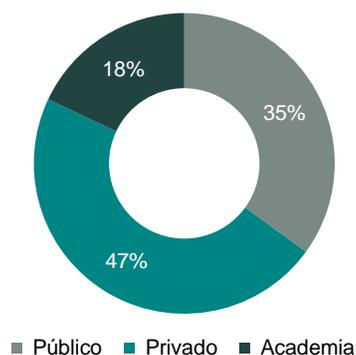
lleva alrededor de un año y medio de implementación, se ha establecido como una plataforma habilitante transversal para los demás sectores productivos.

Una primera etapa del Programa, que lleva un año y medio de implementación, se enfoca en realizar pilotos en industrias priorizadas, para desarrollar las capacidades y generar aprendizajes que puedan ser replicados; mientras que la segunda etapa, busca consolidar los aprendizajes y capacidades generadas para darles forma en una plataforma transversal, y así extender los proyectos piloto a otros sectores productivos.

Actores de la gobernanza y su participación

Los principales impulsores del Programa de Industrias Inteligentes son la Asociación Chilena de Empresas de Tecnologías de la Información (Acti) y la Asociación de Empresas Chilenas de Tecnología (Chiletec), que como gremios participan activamente en la gober-

nanza. También se ha dado activa participación a gremios de la minería y de la agricultura, así como a proveedores de tecnología e investigadores vinculados a la academia, específicamente de la Universidad Técnica Federico Santa María, Pontificia Universidad Católica de Chile, e Inacap.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según tipo (octubre, 2017).

El proceso de incorporación de los actores públicos y privados ha sido basado en la representatividad y paso a paso se han ido concretando estudios que puedan orientar las futuras acciones de intervención. Actualmente, el Programa se encuentra dentro del Comité de Transformación Digital (CTD) de Corfo, que reúne a otros dos Programas estratégicos, el Programa Salud más Desarrollo y el Programa de Manufactura Avanzada, además de integrar una parte del Programa Estratégico Nacional de Construcción Sustentable, relacionado con el Plan BIM. Si bien la conformación de este comité tiene como principal foco encauzar los esfuerzos de los distintos sectores hacia una misma dirección, en la práctica, para el Programa de Industrias Inteligentes ha significado el debilitamiento de la mirada estratégica del Programa en pos de la operatividad.

Respecto a los niveles de participación, se destaca el sector privado, encabezada por las

asociaciones Acti y Chiletec, quienes tienen una alta convocatoria y asistencia a las sesiones de trabajo, sin embargo, no han entregado financiamiento para muchos proyectos, salvo aquellos que incidían en sus intereses. Luego, se encuentra el sector público, dado su interés por aumentar la productividad de las empresas de la mano de políticas públicas y un involucramiento en los diferentes ejes que abarca el Programa y sus vinculaciones con otros subcomités del Comité de Transformación Digital. Y finalmente, el ámbito académico se hace presente en reuniones de tipo más técnico, específicamente en lo que tiene que ver con el desarrollo de las últimas tecnologías aplicables a la industria, trabajando en conjunto con actores públicos y privados.

Una de las principales dificultades que se reconocen para mantener y proyectar la gobernanza es la gran cantidad de integrantes que la componen. A esto, se le suma el largo periodo de inactividad que hubo producto del procedimiento administrativo para conseguir la aprobación y el financiamiento para la etapa de implementación, donde hubo escasa interacción con la gobernanza.

La experiencia del trabajo colaborativo

Si bien la transversalidad del Programa Estratégico Nacional de Industrias Inteligentes es una de sus virtudes más notables, también se ha convertido en una dificultad a la hora de iniciar diálogos y aterrizar propuestas, dada la gran cantidad y diversidad de comités, lo que ha ocasionado rotaciones de los actores al interior de la gobernanza. Los ajustes para intentar corregir esta situación han consistido en incorporar a algunos actores como asesores y no como ejecutantes de proyectos, lo que ha dado resultados positivos. Una incorporación destacada fue la de Inacap, la que se sumó al Programa, junto a otras universidades como la Universidad Técnica Federico Santa María o Universidad Católica de Chile; para entregar

ideas y su experiencia a empresas de desarrollo de hardware, vinculación que no se había realizado anteriormente.

Respecto a las problemáticas más importantes en este Programa, los actores han identificado dos: la primera dice relación estrecha con la misma confección de la Hoja de Ruta, cuyo diseño fue encargado a una empresa consultora y que no cumplió con las expectativas de la gobernanza, lo que retrasó el trabajo, pues se tuvo que rediseñar.

Una segunda dificultad, que tuvo que enfrentar la gobernanza, fue la escasa concreción de acciones de la Hoja de Ruta en el 2016, debido a la priorización del ítem de financiamiento por sobre la cohesión de los participantes, lo que incidió en el grado de involucramiento y en el avance de proyectos durante todo ese año. No obstante, actualmente se visualiza al financiamiento como el gran facilitador para el desarrollo del Programa, lo que ha ayudado en re-encantar a los actores y a movilizarlos en torno a la ejecución de las iniciativas.

Las fallas de coordinación se observan entre actores del sector privado, específicamente entre las empresas tecnológicas con aquellas que no son tecnológicas, ya que miran al corto plazo. Por ejemplo, una empresa de agricultura piensa colocando sensores y teniendo un software para monitorearlos, aumentaría su producción; por lo que el proveedor de software cuestiona este planteamiento, provocando un desencuentro entre ambas empresas. El Programa ha logrado acercar estas visiones, por ejemplo, proveyendo a los agricultores una granja laboratorio para que observen los productos que tienen los proveedores tecnológicos para su sector, coordinándose en ese ambiente y hablando de los mismos temas, para entender cuáles son las problemá-

ticas y cómo solucionarlas en conjunto, a través de la implementación de las tecnologías Smart Agro en forma de talleres y pilotos.

La vinculación entre actores privados y académicos ha significado entablar relaciones con otras instituciones a través de las conversaciones entre ellos. Por ejemplo, a ninguna empresa se le había ocurrido realizar una alianza con Inacap para sus desarrollos de hardware, ya que solo pensaban en realizar estas alianzas con grandes universidades, lo que fue motivado por las instancias de reunión del Programa. Sin embargo, a nivel general, existen algunas asperezas entre el rol de los actores privados y la academia. Desde el mundo privado se señala que la academia es un aporte cuando se trata de asesorar, mas no en la ejecución de la Hoja de Ruta, pues tienden a competir, lo que implica un retraso en el desarrollo de proyectos.

A pesar de las distintas problemáticas y conflictos acontecidos, se destacan otros elementos que han favorecido, tanto la articulación como la implementación del Programa. Se menciona que la motivación y el compromiso de los actores son factores fundamentales para darle vida al Programa. También, el encuentro entre los diversos sectores ha ayudado a instalar el concepto de trabajo en equipo, y por metas de largo plazo, lo que ha tenido un impacto positivo a nivel de generación de capital social y concreción de algunos proyectos e iniciativas. En este contexto, el principal resultado ha sido el desarrollo de distintas iniciativas que apuntan hacia la generación de proyectos habilitantes de digitalización del sector productivo y de servicios. Uno de los sistemas habilitantes más importante, corresponde a las telecomunicaciones, por lo que un primer paso fue generar el proyecto “Plan de inversión en concesiones de infraestructura de fibra óptica” que aborda esta pro-

blemática, donde la participación de la Subsecretaría de Telecomunicaciones fue crucial. Otro sistema habilitante que era necesario integrar, corresponde a la ciudad, específicamente en cómo preparar a las ciudades para la captura de los sistemas de telecomunicaciones utilizando la infraestructura que ya posee, como, por ejemplo, las luminarias. Esto está contenido dentro de la iniciativa “Implementación de un laboratorio de telegestión de luminarias e infraestructura digital para ciudades inteligentes”.

El recuadro a continuación lista algunas de las iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa Transforma Industrias Inteligentes.

Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta

- Modernización de la Infraestructura Digital.
- Generación de perfiles verticales.
- Interoperabilidad de objetos mineros.
- Infraestructura inteligente para ciudades.
- Cultivos de precisión en frutos menores.
- Centro de Certificación de estándares.
- Servicios compartidos para observatorios.

Debido a su transversalidad, este Programa se vincula con variados Programas estratégicos. La colaboración más cercana se ha dado con los Programas Estratégicos Nacionales Minería Alta Ley y Alimentos Saludables, con los cuales se comparten gran parte de las brechas. Luego, también se ha trabajado en conjunto con el Programa Estratégico Nacional de Tecnologías y Servicios en Salud, con el objetivo de acelerar el desarrollo y adopción de nuevos modelos, tecnologías y servicios para el sector salud. Destacan iniciativas como la Formación de Capital Humano, el desarrollo del Centro de Referencia de Estándares y Certificación en Salud (CENS) donde hay trabajo colaborativo con universidades; Cuenta Médica Pública Interoperable (impulsado por

Fonasa y prestadores públicos y privados), y apoyo a proyectos que vinculan a emprendedores e innovadores, en las áreas de telemedicina, monitoreo remoto de pacientes, aplicaciones y *wearables*, *big data*, entre otros. Así también se vincula con el Programa Estratégico Regional Santiago Ciudad Inteligente, cuya naturaleza del vínculo se desarrolla en base a la similitud de los objetivos, sobre todo aquellos relacionados al desarrollo de proyectos de infraestructura habilitante para ciudades inteligentes.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

La envergadura de este Programa, caracterizado como ya se ha indicado por su transversalidad, ha llevado a sus actores a analizar las dificultades, aprovechar los aprendizajes y convertirlos en oportunidades de mejora. Una lección es que los esfuerzos hechos por el equipo que compone el Programa Estratégico Nacional de Industrias Inteligentes deben tener una continuidad, la que va más allá de un gobierno y de los plazos asignados. Sin duda, uno de los temores planteados por los actores del sector público es que el Programa no obedece a una política de Estado, por lo que el cambio político para este año es visto como una posible complicación, sobre todo en lo que respecta a la ejecución de la Hoja de Ruta. Por lo mismo, se ha sugerido que el tema de la digitalización de la industria sea tomado como una estrategia de Estado que asegure la asignación de recursos a largo plazo, ya que los actores entienden la continuidad como una herramienta estratégica de desarrollo.

La creación de la Hoja de Ruta fue otro de los aprendizajes importantes. Se desprende de ello, la capacidad que debe tener el equipo para desarrollar la planificación, asignar tareas y encontrar recursos y profesionales acordes a las demandas del momento. En este punto es donde aparece el desafío más

importante: cómo plantear los proyectos al próximo gobierno y a los privados para que confíen en las propuestas y quieran financiarlas.

Otra lección tiene que ver con el involucramiento tardío de actores sumamente relevantes para el Programa como la Acti, cuya mirada ha sido fundamental para el desarrollo del Programa, por lo que, en un futuro, será necesario visualizar la participación e integración de actores, con la suficiente antelación.

Un desafío futuro tiene que ver con la ciberseguridad, la que no ha sido lo suficientemente abordada por el Programa. Si bien esta temática está contenida desde el diagnóstico y en las diferentes propuestas de proyectos de digitalización dentro de la Hoja de Ruta, algunos actores creen necesario impulsar con más fuerza este tipo de temáticas, considerando los eventuales ataques a la seguridad de los sistemas a futuro.

Otro desafío que dice relación con propuestas futuras es incorporar en la gobernanza una mirada aún más de largo plazo. De acuerdo a lo señalado por actores públicos, el levantamiento de brechas fue débil y trivial, sin una visión de futuro ampliada, por lo que urge un trabajo que evolucione en cuanto a tener una mirada de más largo plazo.

Sin duda alguna se trata de un Programa complejo por ser transversal a muchos, sino a todos, los demás Programas estratégicos. Realizando los ajustes necesarios y solucionando las problemáticas acontecidas durante el desarrollo del Programa, los actores podrán continuar trabajando de forma unificada en pos de la visión, que es convertir a Chile en un país que transforma su matriz productiva con industrias y servicios de excelencia, para ser un actor a nivel global, mediante la implementación acelerada de soluciones inteligentes

especializadas, basadas en tecnologías y servicios digitales.

Fuentes:

Solicitud aprobación Etapa de Implementación, Programa Estratégico Nacional Industrias Inteligentes. Formulario presentación al Comité de Iniciativas y Programas Estratégicos, CPIE (enero 2016)

Transforma Industrias Inteligentes. ¿Quiénes somos? Disponible en: <http://www.Programaindustriasinteligentes.cl/quienes-somos/>

Fotografía:

Electro Industria (2017). Chile, Líder regional en materia de digitalización. Disponible en: <http://www.emb.cl/electroindustria/articulo.mvc?xid=3143&xit=francisco-mardones-de-Programa-transforma-industrias-inteligentes-de-corfo-chile-lider-regional-en-materia-de-digitalizacion>

6.2.10 Tecnologías y Servicios en Salud



Sectores público y privado dirigen sus esfuerzos hacia la interoperabilidad tecnológica del sistema de salud

La salud pública ha tenido avances en la incorporación de infraestructura habilitante que ha implicado añadir más tecnología en la gestión de los servicios de salud, sin embargo, la demanda del sector sigue sin tener un alto grado de sofisticación tecnológica y se muestra incapaz de absorber los requerimientos actuales del sistema, ello considerando que este sector representa cerca del 8% del Producto Interno Bruto del país.

En este escenario es preciso contar con estándares que permitan una interoperabilidad entre diversas soluciones tecnológicas, y disponer de una infraestructura digital con bajas latencias y alta disponibilidad para permitir el avance de materias tan relevantes como la telemedicina.

De esta forma, surge el Programa Estratégico Nacional de Servicios y Tecnologías en Salud, o mejor conocido como “Salud + Desarrollo”, cuyo objetivo es acelerar el desarrollo y adopción de nuevos modelos, tecnologías y servicios para el sector salud, con el fin de mejorar

la calidad de vida de los pacientes, la eficiencia en el uso de los recursos del sector e impulsar el desarrollo de la industria proveedora local.

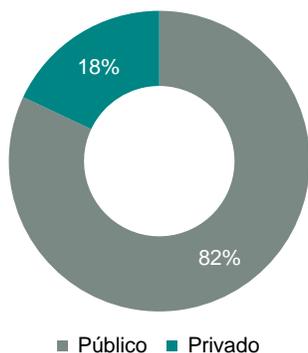
Este Programa, que ya cuenta con cerca de un año y medio de implementación, se encuentra trabajando dentro del Comité de Transformación Digital (CTD), que busca aunar esfuerzos para impulsar la transformación digital en sectores importantes para la economía, entre ellos, el rubro de la salud.

Actores de la gobernanza y su participación

Debido a que el Programa cruza dos áreas importantes como la salud y la economía, la estrategia para convocar a los actores se concentró en conseguir aliados principalmente del sector público, partiendo por el Ministerio de Salud (Minsal), la Subsecretaría de Economía y Fonasa, quienes se convirtieron en los principales impulsores de Salud + Desarrollo.

Luego, se integraron aseguradoras, prestadores públicos, privados y actores representantes de la industria. La importancia de la salud como un servicio mayoritariamente público, también queda reflejado en la participación de los diversos ámbitos, destacándose la alta participación del sector público, seguido por el sector privado. La participación privada ha sido relevante para incorporar su experiencia -como prestador del 40% de los servicios médicos del país- dentro del Programa y para transferir el conocimiento sobre la metodología informática de registros clínicos que realizan.

La composición del Consejo Directivo no ha variado mayormente desde sus inicios, salvo por el cambio de presidente y gerente, junto con la incorporación de un representante de la sociedad civil y un representante de la academia al consejo ampliado, quienes participan fuera de la estructura formal de la gobernanza.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según tipo (octubre, 2017).

En términos de mantener y proyectar la gobernanza, la creación del CDT ayudó a darle una institucionalidad más potente al Programa. El efecto de esta decisión desembocó en la incorporación de representantes de otros sectores productivos, como minería, manufactura avanzada y ciudades inteligentes. Con esto, el

Programa ha ido fortaleciendo su estructura de gobernanza, formalizándola dentro de la institucionalidad del Estado y dándole mayor robustez, en comparación con otros Programas Estratégicos.

Entre los facilitadores para la incorporación y participación continua de los actores, se cuenta el alto poder de convocatoria de las autoridades de gobierno asociadas al Programa, específicamente desde las subsecretarías, tanto de economía como de salud, lo que aseguró desde un inicio la participación de representantes de diversos sectores. Así también, otro de los facilitadores ha sido la asignación de presupuesto y la conformación de una gobernanza que se ha mantenido estable. La difusión que se ha hecho sobre el Programa y las mesas de trabajo con todos los involucrados, también han sido un facilitador para mantener la cohesión de la gobernanza y sumar colaboradores. Todo se ha realizado a través de diversas actividades. Se ha creado de esta forma un ecosistema de actores que trabajan en conjunto para la adopción de tecnologías de la información en salud.

Una dificultad ha sido la vinculación con la sociedad civil, ya que no existen organizaciones dentro de este ámbito en materia de tecnologías de la información para el área de la salud. Para subsanar esta problemática, se han ido identificando e invitando a participar a referentes de dicho sector en diversas actividades.

La experiencia del trabajo colaborativo

La colaboración público – privada ha sido fundamental para que el Programa permanezca en el tiempo y para ampliar la participación en la toma de decisiones sobre materias de digitalización. La generación de capital social entonces, ha sido una de las principales acciones que ha realizado este Programa, y desde donde han surgido colaboraciones fructíferas,

especialmente a nivel de la articulación privado-academia, consiguiendo realizar cambios a las mallas curriculares, crear becas de formación de capital humano técnico y capacitación en ámbitos de interoperabilidad. La articulación coordinada de todos los sectores también ha permitido el desarrollo de otras iniciativas icónicas del Programa, tales como el Centro Nacional en Sistemas de Información en Salud (CENS) y el proyecto Cuenta Médica Interoperable. En general, los proyectos que ha desarrollado el Programa involucran a actores de todos los ámbitos, siendo las vinculaciones más fuertes la que se han gestado entre Fonasa, los prestadores de salud y los proveedores de tecnología. Inclusive, se logró contar con la colaboración de Hospital Italiano de Argentina para trabajar específicamente en la interoperabilidad semántica y poder contar con ellos como un servidor de terminologías. Su experiencia contribuye a la generación de un sistema similar para implementar a nivel nacional.

Lo más complejo de este proceso de vinculación, fue afianzar la participación del Minsal, institución que antes del Programa, era el único actor que definía las acciones a realizar en cuanto a la adopción de las tecnologías de la información en salud. Desde la gobernanza se trabajó en cambiar la lógica y en construir los proyectos involucrando a todos los actores, lógica que, en un comienzo, fue difícil de introducir en la estructura de funcionamiento del Minsal. Entre otras dificultades, se cuentan algunas fallas de coordinación inicial, debido a que los prestadores de salud públicos no sostenían mayor diálogo con los prestadores privados y, a su vez, ninguno de ellos conversaba con los proveedores de tecnología ni con Fonasa. El logro del Programa en esta materia fue convocar a los actores en una instancia común para identificar sus temas prioritarios y para invitarles a trabajar en conjunto.

Respecto a la Hoja de Ruta, entre los principales facilitadores de la implementación se distingue el compromiso de los actores, y especialmente de los actores públicos, que ha venido de la mano con el financiamiento. Así es como Corfo ha sido un aporte vital para la ejecución de los proyectos del Programa, no solo con recursos sino también en compromiso con la iniciativa. Del mismo modo, Fonasa tomó como propios los proyectos que ha desarrollado el Programa colaborando activamente en su ejecución. Entre los obstáculos, se encuentra la rigidez de los instrumentos de financiamiento y la reglamentación asociada a ellos, aunque esto se ha logrado modificar con la creación del CDT.

Una de las iniciativas destacadas de Salud + Desarrollo, es Cuenta Médica Interoperable, iniciativa mencionada con anterioridad por convocar e involucrar a todos los actores del Programa. Este primer gran proyecto, lanzado a finales del 2017, es impulsado por Fonasa con el apoyo del CTD y el Centro Nacional de Información en Salud, y su implementación permitirá en el corto plazo, estandarizar la información sanitaria y financiera de los afiliados al sistema público, quienes de esta forma podrán acceder a prestaciones de salud directamente en el centro médico hospitalario sin necesidad de acudir a una sucursal para la compra de un bono o la valoración de un Programa médico. El proyecto contempla el intercambio de datos en tres ámbitos: encuentro médico y actores involucrados, prestaciones aranceladas y diagnósticos y problemas de salud. Así Fonasa podrá construir un registro universal para los usuarios del sistema público, lo que ayudará a precisar qué prestaciones no están siendo cubiertas adecuadamente y poder mejorar el acceso a éstas. El principal logro de este proyecto es haber conseguido que diez prestadores de salud, públicos y privados, desde clínicas y servicios de salud, con cuatro empresas de tecnología,

además de Fonasa, generaran un marco de interoperabilidad y lograran transmitir datos usando estándares de interoperabilidad, todo coordinado desde el Programa Salud + Desarrollo.

El recuadro a continuación lista algunas de las iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa Salud + Desarrollo.

Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta

- Proyecto de formación de capital humano.
- Centro de Referencia de Estándares y Certificación en Salud (CENS).
- Cuenta Médica Interoperable.
- Apoyo a proyectos que vinculan a emprendedores e innovadores.

El Programa también tiene vinculaciones con otras políticas en salud tales como la Agenda Digital y el Proyecto Salud Conectada. Así también, como parte del Comité de Transformación Digital (CTD), se vincula con los Programas Estratégicos de Transforma Industrias Inteligentes, Transforma Manufactura Avanzada y parte del Programa de Construcción Sustentable.

Lecciones aprendidas y oportunidades de mejora

Una de las principales lecciones obtenidas por los actores del Programa es el convencimiento de que el trabajo en equipo no es solo la sumatoria de voluntades para la ejecución de la Hoja de Ruta, sino también la internalización de convicciones para poder avanzar en las iniciativas a través de nuevos métodos y bajo una misma línea. Así fue que se consiguieron cambios relevantes en el sistema de información en salud. La generación de alianzas público – privadas estratégicas, la investigación y observación de experiencias internacionales, la importancia de contar con lideraz-

gos positivos y unificadores, y la correcta distribución de roles, también se cuentan dentro de los aprendizajes que ha dejado hasta ahora el Programa.

Los desafíos, dado el nivel de desarrollo que se ha registrado, no son menores. Los integrantes identifican como futuros retos la sustentabilidad del Programa y sus avances durante el próximo gobierno, el trabajo constante y a pulso con el Minsal, junto con demostrar que es posible interoperar en salud en Chile y que, a través de ello, se puede generar innovación, competencia y eficiencia. Otros desafíos son acordar una política de cambio de transformación del sector salud que utilice como acelerador las tecnologías de información, y continuar generando liderazgos estratégicos y con sentido de visión común.

En cuanto a las oportunidades de mejora, el Programa cuenta con una serie de proyectos que se han desarrollado con éxito, pero que aún necesitan consolidarse. Para ello, se requiere de una política pública que se mantenga en el tiempo, a pesar de los cambios de gobiernos. Además, se manifiesta la oportunidad de mejorar la relación con el Ministerio de Salud, que, si bien está en buenos términos, aún requiere un esfuerzo para profundizar los lazos.

Así, al final de la etapa de implementación, se espera contribuir a mejorar la relación entre pacientes y servicios de salud, reduciendo los tiempos y mejorando la calidad y oportunidad de la atención.

Fuentes

ChileTransforma. Sector Salud. Disponible en: www.chiletransforma.cl/sector-salud

Salud más desarrollo. Sitio Web. Disponible en: <http://www.saludmasdesarrollo.cl/>

Fonasa (2017). Lanzamiento de Cuenta Médica Interoperable. Disponible en: https://www.fonasa.cl/sites/fonasa/noticias/2017/10/25/lanzamiento_de_cuenta_medica_interoperable.html?from=beneficiarios

Fotografía:

Dedalugs. XValue: Interoperabilidad clínica al servicio de la salud poblacional. Disponible en: <http://www.dedalugs.com/xvalue-interoperabilidad-clinica-al-servicio-de-la-salud-poblacional/>

6.2.11 Manufactura Avanzada



En la carrera por sumarse a la cuarta revolución industrial: una industria manufacturera para el futuro

La industria manufacturera en Chile actualmente representa el 19% de las ventas totales del país, y contribuye de forma directa al Producto Interno Bruto nacional (PIB) en un 9,95% (según cifras del año 2014), conforma el 37% de las exportaciones totales y genera el 13% del empleo total. A pesar de estas cifras, desde el año 2008 a la fecha, la contribución al PIB ha venido cayendo a tasas promedio de 1,7% anual, y se estima que para el año 2024, dicha industria represente un 8,62% del PIB. Esto se explica en parte por los varios problemas por los que atraviesa la manufactura tradicional, entre ellos, problemas estructurales que pasan por el alto costo de inversión, la escasez de personal capacitado para operar y mantener los equipos y softwares, un bajo retorno sobre la inversión, la dificultad de acceso a financiamiento apropiado y el desconocimiento de las últimas tecnologías aplicadas a la industria y también a procesos e in-

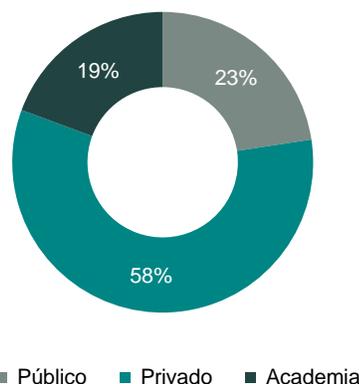
fraestructura existente. Por lo tanto, se requiere de manera urgente una intervención que devuelva el dinamismo a este importante sector económico, direccionando los esfuerzos a desarrollar una manufactura de productos de altas especificaciones técnicas, servicios de alto valor, logística, software, entre otros; que habilite nuevos modelos de negocios con mayores niveles de sofisticación, eficiencia y satisfacción.

Ya se cuentan con algunos ejemplos notables de manufactura avanzada en nuestro país, que podrían catapultar este sector, con las condiciones adecuadas. Aprovechando, además, que Chile ostenta una posición de liderazgo en varias industrias a nivel mundial, en septiembre de 2017 comienza la implementación del Programa Estratégico Nacional de Manufactura Avanzada, iniciativa que busca hacer viable y catalizar el desarrollo de la industria de manufactura avanzada en Chile,

corrigiendo a su vez, las fallas de coordinación. Además, pretende revertir la tendencia a la baja de la participación del sector en el PIB y aumentar los ingresos para las empresas y para los trabajadores. De esta forma, el Programa de Manufactura Avanzada enmarca sus actividades en cinco ejes articulados entre sí de forma sistémica: Capital humano, Tecnología, Escalamiento e internacionalización, Catálisis de la Industria Manufacturera, y Calidad para Manufactura Avanzada. El avance en estos cinco frentes, conseguirá el escalamiento y crecimiento de la industria con un enfoque a las exportaciones.

Actores de la gobernanza y su participación

El Programa, gestado desde Corfo, es principalmente impulsado por la Asociación de Industriales Metalúrgicos y Metalmeccánicos (Asimet) y el Consejo de la Manufactura, mesa de trabajo público-privada creada el 2017 con el objetivo de aumentar a un 15% la participación del sector en el PIB chileno en un plazo de 15 años. Dada la transversalidad de las actividades manufactureras, el Programa fue integrado al Comité de Transformación Digital (CTD), compartiendo las iniciativas de los Programas Estratégicos Nacionales de Industrias Inteligentes, Salud + Desarrollo, y Construcción Sustentable. La conformación de la gobernanza entonces, ha incluido actores de diversos ámbitos, que incluyen el sector público, privado y también la academia.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según ámbito (octubre 2017)

Se observa que la mayor participación recae en el sector privado, ya que el Programa se planteó en base al desarrollo de manufactura avanzada entre empresas, que incluye a empresas proveedoras y tractoras. Una de las estrategias para convocar a los actores privados fue a través de la elaboración de un manual/guía enfocado a los empresarios y que permite acelerar el proceso de transformación que busca el Programa. El objetivo no es solamente integrar a los actores a nivel de diálogo, sino que llevar a la acción los planes e iniciativas, intentando cubrir la mayor cantidad de empresas posibles. Dentro del sector privado, también resalta la escasa participación de la industria tractora minera, específicamente de la Corporación del Cobre (Codelco), quienes, al no mostrar mayor interés por adquirir material manufacturero de origen nacional, choca con la visión de manufactura avanzada propuesta por el Programa.

Ahora bien, bajo el precepto de colocar el énfasis en los actores privados, no se ha convocado a representantes de la sociedad civil, los que al menos en esta etapa, no tienen cabida en un Programa diseñado para el sector privado. Luego, se percibe que la participación del sector público también ha sido compleja,

con una baja representatividad en general. La academia por otro lado, comenzó a participar activamente cuando se comenzaron los diálogos en torno a temáticas de innovación y desarrollo, quienes se han destacado por comprender con mayor facilidad la transformación que busca generar el Programa de Manufactura Avanzada.

El Programa en la actualidad, posee dos comités, uno ejecutivo y un consejo ampliado, al que se han ido incorporando más actores en la medida que han sido identificados y posteriormente validado su interés de participar de acuerdo a los objetivos estratégicos delineados en la etapa de diseño. El Programa de Manufactura Avanzada, que inició con un grupo reducido de actores, hoy ya cuenta con cerca de cien personas involucradas activamente en la gobernanza. Aun así, se recalca que falta integrar a más actores.

La experiencia del trabajo colaborativo

En general, se percibe una evolución positiva del proceso de vinculación, en especial el que se ha gestado a nivel privado-privado, esperando que se intensifique en los próximos meses, pudiendo llegar a sumar, al menos, al 80% de las 3 mil empresas que se dedican al rubro. No obstante, este escenario auspicioso, se espera que aquellos que se vinculen al Programa, sean capaces de potenciar la industria tecnológica nacional

A pesar de llevar poco tiempo de implementación, se han evidenciado algunos problemas de coordinación, entre Corfo y el comité ejecutivo, específicamente, entre el ejecutivo sectorial contratado por la entidad y la gerencia. Esta descoordinación se origina en que el ejecutivo sectorial trabaja en función de sus objetivos, los que no siempre se alinean con los del Programa. Esto mismo se ha traducido en tiempos muertos con respecto a la tramitación de las respectivas aprobaciones, lo que

ha ralentizado el avance del Programa. Además, un obstaculizador importante ha sido la falta de financiamiento, toda vez que, al momento de la conformación del Programa, no quedaban recursos disponibles desde el Fondo de Inversión Estratégica (FIE). Esto da cuenta del desequilibrio en la distribución del financiamiento para todos los Programas, ya que éste se iba entregando a medida que los Programas se iban creando, lo que implicó que los últimos en conformarse tuvieran menos posibilidades de acceder a recursos. No obstante estos primeros obstáculos, a juicio de los actores, éstos son menores, por lo que no debieran influir de mayor manera en el desarrollo de la Hoja de Ruta del Programa. Por otro lado, se ha señalado que la estructura abierta y de co-construcción de la gobernanza ha ayudado a que se sumen nuevos participantes, y a fortalecer los lazos de aquellos que ya están insertos en la gobernanza. La presencia de las asociaciones gremiales y el compromiso del presidente del Programa, también han sido destacados como facilitadores dentro del Programa de Manufactura Avanzada.

Aunque ha sido poco el camino recorrido, ya se puede hablar de una iniciativa exitosa emprendida por el Programa, que aparte de los beneficios obtenidos en términos de resultados concretos, ha permitido fortalecer y ampliar el capital social del Programa. Se trata de la creación de un Instituto Tecnológico de Manufactura Avanzada, cuya misión es catalizar el desarrollo de soluciones tecnológicas en manufactura avanzada que permitan aumentar la productividad en los principales sectores productivos chilenos, facilitando la transformación de la oferta manufacturera tradicional en una industria intensiva en el uso de tecnologías digitales, con capital humano calificado y con servicios de alto valor agregado. Participan de la creación de este instituto, empresas,

universidades y asociaciones, y su éxito posicionaría a Chile como el primer país latinoamericano que cuenta con un instituto de dichas características, con lo que se podrían desarrollar soluciones en el ámbito, sin salir de país.

El recuadro a continuación lista algunas de las iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa de Manufactura Avanzada.

Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta

- Programa de entrenamiento en conocimientos y competencias básicas y avanzadas en manufactura avanzada y renovación de negocios.
- Implementación de Centros Tecnológicos de Nueva Generación para Manufactura Avanzada.
- Estudios para acelerar el acceso a la manufactura avanzada de la industria nacional y nutrir la regulación de políticas activas en torno a la MA.

Ya que este Programa está en sus etapas iniciales, el proceso de vinculación externa con otros Programas está enfocado en determinar líneas de acción y brechas que se pudieran abordar de manera conjunta. Los Programas con los cuales se aprecia una mayor posibilidad de articulación en el futuro son los Programas Estratégicos Nacionales de Minería de Alta Ley, Industria Solar, Construcción Sustentable, Alimentos Saludables e Industrias Inteligentes. A su vez, el Programa Estratégico Meso Regional de Madera Alto Valor también reviste un potencial interés para el Programa de Manufactura Avanzada.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

Como se ha analizado para otros Programas, el financiamiento es un tema crítico y los actores del Programa de Manufactura Avanzada lo mencionan como un aspecto a mejorar sustancialmente, sobre todo lo relacionado con la

distribución de los recursos, ya que actualmente solo está cubriendo gastos operacionales y no contempla otros proyectos o actividades que puedan ir surgiendo.

Como desafío inmediato, se hace necesario ir concretando los proyectos, como la elaboración del manual y un diseño del Programa de inmersión de manufactura avanzada dirigido hacia los empresarios; mostrar los resultados y socializarlos, y avanzar en la Hoja de Ruta, porque es urgente atender a la industria manufacturera chilena, incorporando procesos avanzados, considerando además el cambio de gobierno. La situación actual es muy compleja, a tal punto que, de no incorporar manufactura avanzada, la industria sufrirá una crisis mayor, acorde a lo que auguran los indicadores.

Introduciéndose los cambios adecuados de la mano del trabajo colaborativo entre el sector público, privado y academia, se podrá comenzar a alcanzar la visión del Programa, que habla de Chile como un país que desarrolla una industria de Manufactura Avanzada exportadora, sustentable e intensiva en el uso de tecnologías en el estado del arte. A su vez, permitirá que esta industria se convierta en empleadora de capital humano calificado para generar nuevos productos, servicios y modelos de negocio, optimizando también la productividad tanto de las industrias tractoras como de la propia industria manufacturera.

Fuentes:

Solicitud aprobación Etapa de Implementación, Programa Estratégico Nacional Manufactura Avanzada. Formulario presentación al Comité de Iniciativas y Programas Estratégicos, CPIE (marzo, 2017)

CDT, 2017. 3er Congreso Latinoamericano BIM Latam “Transforma Manufactura Avanzada”. Disponible en: <http://www.bimforum.cl/wp-con->

tent/uploads/2017/11/Transforma_Manufactura_Avanzada_Jorge_Yutronic_Programa_Estrategico.pdf

Portal de los Programas Estratégicos, ChileTransforma. Disponible: <http://www.chiletransforma.cl/sector-manufactura-avanzada/>

Internacional Metalmeccanica, 2015. Crean en Chile el Consejo para el Desarrollo de la Manufactura Nacional. Disponible: <http://www.metalmecanica.com/temas/Crean-en-Chile-el-Consejo-para-el-Desarrollo-de-la-Manufactura-Nacional+107399>

Fotografía

Manufactura Avanzada: vinculación virtuosa entre universidades, empresas y sector público.

Disponible en:

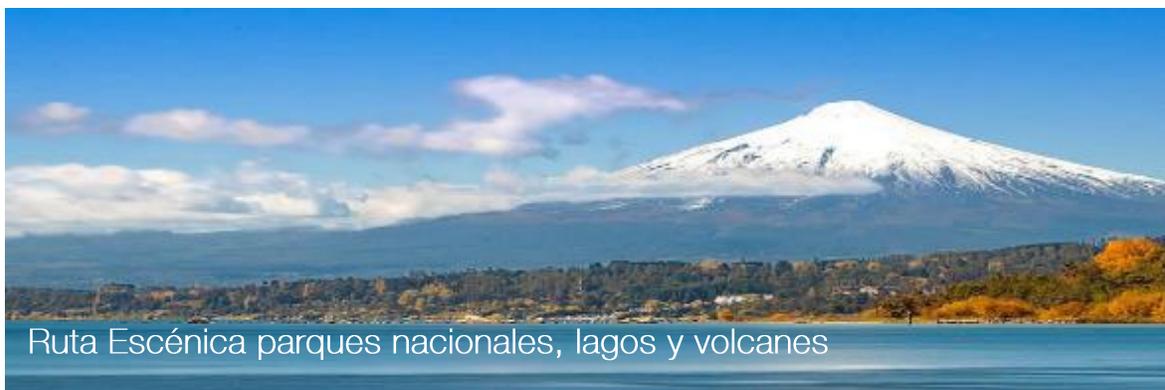
<http://www.dgi.ubiobio.cl/dgi/index.php/2016/12/26/manufactura-avanzada-vinculacion-virtuosa-entre-universidades-empresas-y-sector-publico/>

6.3 Programas Estratégicos Meso Regionales

En los apartados siguientes presentamos los relatos documentados realizados en base a las entrevistas realizadas a gerentes, presidentes, actores públicos y privados de tres Programas Estratégicos Meso Regionales, a saber:

- › Turismo Ruta Escénica Parques Nacionales, Lagos y Volcanes
- › Madera de Alto Valor
- › Logística Centro Sur

6.3.1 Ruta Escénica parques nacionales, lagos y volcanes



La unión de los destinos turísticos del sur de Chile bajo una Ruta Escénica de naturaleza única y patrimonial

Las regiones de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos revisten una potencialidad excepcional al comprender, en los sectores atravesados por la actual Ruta 5, la Red de Rutas de Chiloé y la parte norte de la Carretera Austral en la Provincia de Palena, una de las franjas más notables del territorio chileno en cuanto a recursos turísticos naturales y culturales. Dado este contexto, en el año 2003, la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas comenzó la ejecución de la llamada Red Interlagos, proyecto vial que une parte de estos territorios con la intención de aumentar el turismo en torno a la gran belleza escénica de esta ruta. El territorio por donde se traza hoy día la Red Interlagos, conocido en el mercado turístico como el destino “Lagos y Volcanes”, posee un trazado de 1.915 km., uniendo a 22 lagos y 21 comunas.

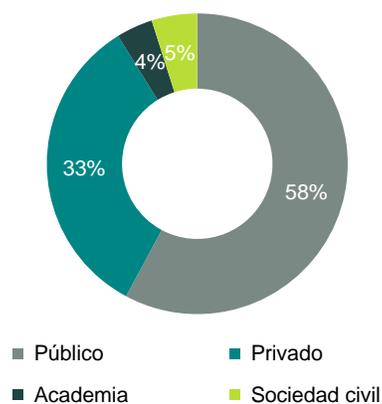
Más tarde, en el año 2016 se implementa el Programa Estratégico Meso Regional Turismo Ruta Escénica parques nacionales, lagos y

volcanes, que aprovechando el trabajo previo de la Red Interlagos, busca capturar la demanda mundial creciente por turismo de naturaleza y cultura, generando una transformación del sector; diversificando y sofisticando la oferta, mejorando la calidad, perfeccionando el capital humano del territorio y aumentando la productividad.

Actores de la gobernanza y su participación

El Programa se origina en la Dirección Regional de Corfo Araucanía, quienes comenzaron con el proceso de convocatoria de los actores más relevantes de los distintos ámbitos. Se suman en ese entonces, entidades públicas como Corfo, Conaf y Sernatur, y más tarde se integra también el Ministerio de Obras Públicas (MOP). Se extiende la invitación a los principales actores relacionados con el mundo privado, principalmente a los representantes de empresarios de cada región, junto con algu-

nos representantes de la academia, particularmente de la Universidad Austral de Chile y la sociedad civil, como la Fundación Huilo Huilo. Con el avance en el diseño y el trabajo en terreno, se identificaron otros actores que era importante incorporar, quienes fueron integrándose a nivel de Comités Gestores. Actualmente, la gobernanza está constituida en su mayoría por actores del sector público y privado, y en menor medida, academia y sociedad civil. Se cuentan a la fecha, tres comités gestores creados, uno en formación y otro que aún está pendiente formalizar.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según ámbito (octubre 2017).

El trabajo de convocar a los actores y socializar el Programa fue una tarea que incluyó visitas presenciales, reuniones y talleres, entre los actores de los diferentes ámbitos, junto con acciones de difusión a través de medios de prensa, lo que generó un aumento del interés de participar y aportar desde sus experiencias. Aún es necesario seguir reforzando esta tarea, con la idea de poder vincular de manera más sólida a representantes de la sociedad civil, quienes han mostrado interés, pero cuya participación se percibe un tanto débil. De cualquier modo, el modelo que se ha definido, es percibido como eficiente por los entrevistados, donde la vinculación privada-pública ha

logrado llegar a diferentes capas del turismo y aunar visiones con un sentido de trabajo a largo plazo.

Se ha identificado un gran entusiasmo de los representantes del sector público y privado, aunque sus respectivas contribuciones varían dependiendo del tipo y las etapas de los proyectos, donde los públicos tienen mayor protagonismo cuando se trata de gestionar, contactar y acelerar procedimientos administrativos, mientras que los privados llevan el liderazgo cuando se trata de tomar decisiones en base a la experiencia que poseen en el rubro turístico. Dentro de los representantes públicos, sobresale el rol desempeñado por el MOP, el cual es visto como un aliado estratégico y fundamental para concretar todos aquellos proyectos relacionados con mejoramiento vial.

La relevancia de los actores representantes del mundo privado se hace notar en que este fue el primer Programa en tener un presidente proveniente de este sector. Esto se entiende, principalmente, porque las tres regiones componen una macrozona bastante madura desde el punto de vista turístico, destacando empresarios de alto nivel asociados al rubro en las localidades de Frutillas, Panguipulli y Puerto Varas, por nombrar algunos casos, existiendo así un alto bagaje en la relación público-privado.

Desafortunadamente, la presencia o compromiso de los actores se ha visto mermada por algunos factores que dificultan la participación. Para empezar, la coordinación de las distintas agendas es uno de los mayores impedimentos que afecta de manera transversal a todos los actores. Esto, sumado a las distancias geográficas del territorio, dificulta las bajadas de información y la toma de decisiones. Inclusive, se visualiza un problema que también se origina desde institucionalidad del Programa, y es que, para los actores del sector público,

no existen horas de dedicación exclusiva para el Programa, lo que complica el avance del diálogo, en épocas donde las labores propias del cargo de cada actor le impiden asistir a las reuniones. Esto también incide finalmente, en el ritmo de trabajo y el progreso de la Hoja de Ruta. Las estrategias para subsanar estos problemas radican en mantener la comunicación actualizada y en tiempo real, a través de redes sociales y correos electrónicos.

La experiencia del trabajo colaborativo

La estabilidad y representatividad que se percibe en la gobernanza actualmente, ha significado un proceso complejo de conversaciones, de encuentros y desencuentros, generación de confianza y vínculos que son vitales para sacar adelante un Programa que integra un vasto territorio. Así, en el tiempo de implementación de este Programa se puede contar el capital social como uno de los resultados más exitosos hasta el momento. Para fomentar la articulación entre los actores, se realizaron los Encuentros Empresariales, instancias donde se presentaba el Programa y se realizaban charlas interactivas para conocer las inquietudes y necesidades de los interesados. El trabajo que se realizó con anterioridad al Programa en la zona, también facilitó y potenció la vinculación entre los actores. Ahora bien, se espera que estas redes puedan consolidarse en el corto plazo, y sean movilizadoras de las iniciativas. El proyecto que apunta a mejorar y posicionar la Ruta Interlagos, es un ejemplo de colaboración que ha incluido la participación de todos los sectores, y es destacada como la que mayores frutos ha rendido hasta el momento.

Para el ámbito público en particular, el acercamiento con los privados ha permitido conocer de primera mano cómo funciona este rubro y asociarse en torno a iniciativas de gran envergadura, que aglomera proyectos más peque-

ños de turismo, lo que se traduce en una colaboración sincronizada. Para los privados, por otro lado, trabajar codo a codo con los organismos públicos les ha brindado seguridad y la posibilidad de entender cómo opera la administración, procedimientos y similares, y ajustarse en torno a los tiempos que maneja el sector público. De esta forma, la vinculación público-privado emerge como una asociación simbiótica, basada en la confianza, cuya fuerza se traduce en el avance de algunas iniciativas en desarrollo. No obstante lo anterior, se han presentado situaciones tensas entre aquellos actores que no han recibido, o sienten no haber recibido beneficios de participar en el Programa, como también asoman resquemores personales de algunos privados y rencillas basadas en la competencia propia del rubro. Las actividades de trabajo en conjunto han ayudado a suavizar estas discordancias y hoy se percibe una mayor fluidez en las relaciones.

Junto con estas situaciones de desacuerdo, el Programa ha topado con fallas de coordinación entre entidades públicas que han dificultado el avance del Programa. Aquí inciden las jerarquías y estructuras de funcionamiento de cada institución, las que muchas veces no se acoplan a las del Programa. Un ejemplo de ello, es el funcionamiento independiente de Sernatur, a quien ha costado un poco más vincular a la Hoja de Ruta del Programa, porque ellos cuentan con su propia parrilla de iniciativas. También se observa una falta de comunicación entre las direcciones regionales de Corfo, dentro del territorio que aborda el PEM, que se observa en el total desconocimiento de los proyectos que realizan cada una. A pesar de ello, se logró concretar el lanzamiento del Programa en el marco de la sexta versión de la Feria VYVA (2017), en Santiago, donde se notó el esfuerzo de coordinación entre estas entidades.

La academia, por otro lado, si bien tiene una participación menos notoria, es percibida como un elemento importante dentro de la gobernanza, en especial para el ámbito privado, quienes se han plegado con gran interés a las distintas iniciativas donde las universidades e institutos están asociados.

Desde la óptica de los privados, la presencia de la academia les permite acercarse a temáticas desconocidas para ellos y tener acceso a capacitaciones e información actualizada del estado del arte sobre turismo sustentable.

Otros obstaculizadores que se han identificado, dicen relación con la excesiva burocracia del aparato público, y la falta de infraestructura. Este último factor ha sido preponderante en lo que respecta a la parte operativa del Programa, dificultando las sesiones del consejo directivo y las reuniones con los distintos actores, lo que también afecta la coordinación del Programa en general. Pero, aun considerando estas problemáticas, las expectativas y proyecciones de los entrevistados son positivas en cuanto a la vinculación, indicando que el capital social generado hasta el momento es lo suficientemente robusto para continuar trabajando en conjunto, y se espera que el siguiente año de implementación, se pueda mostrar resultados en base a esta articulación. Los principales facilitadores de estas vinculaciones son la gobernanza, la visión unificada de trabajar por un mismo objetivo, el compromiso de los actores, la colaboración del Instituto de Turismo de la Universidad Austral y el financiamiento para la ejecución de las iniciativas.

Aparte de los resultados en capital social y vinculaciones, se pueden destacar aquellos relacionados con el avance en la Hoja de Ruta. Si bien ha pasado poco tiempo para medir de manera cuantitativa el impacto de este Programa, se ha podido observar un desarrollo

notorio en las iniciativas que tienen mayor participación del MOP. A la fecha, el Programa ha mejorado los accesos a 22 lagos y ya cuenta con dos circuitos completamente funcionales. Sin embargo, es necesario avanzar en los ejes de calidad y diseño de productos, como también en aquellos proyectos de largo aliento, por ejemplo, la inversión pública de la Red Interlagos en la novena región. También en lo posible, retomar proyectos que quedaron suspendidos, como la iniciativa de emprendimiento turístico en conjunto con National Geographic.

Hay concordancia entre los actores, que la Hoja de Ruta va muy bien encaminada. Las claves del éxito, acorde a la visión del ámbito público, es el conocimiento de la zona y sus necesidades, que permitieron obtener un diagnóstico certero acerca de las brechas a abordar.

El recuadro a continuación lista algunas de las iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa.

Iniciativas destacadas de la Hoja de Ruta

- Generación de modelo de destino turístico inteligente
- Desarrollo de productos de ciclo turismo en modalidad auto guiado con base de alojamiento micro empresarial – rural
- Diseño de experiencias turísticas para accionar la creación de valor e innovación. “Valor centrado en el cliente”

También, este Programa ha logrado vincularse de manera exitosa con otros Programas estratégicos, que se ha traducido en sinergias que van más allá de intercambio de información. Con el Programa Estratégico Nacional de Turismo Sustentable, han surgido proyectos en conjunto, como el Programa piloto de “cero emisiones” en el Parque Nacional Conguillio, parecido a la Ruta Escénica. Con el

Programa Estratégico Regional Valdivia Creativa también se ha avanzado en iniciativas concretas, como el circuito turístico de cuenca del lago Llanquihue. La articulación más cercana sin duda, se ha concebido en el mismo territorio, con el Programa Estratégico Regional de Turismo en la Araucanía Costera y Nahuelbuta, con quienes han trabajado principalmente en el desarrollo de productos asociados al turismo indígena, como el Trafkin-tour, un evento turístico realizado en la región de la Araucanía. La articulación con estos Programas, ha significado un mejoramiento de la difusión del Programa Ruta Escénica y un fortalecimiento territorial en torno a la cultura y riqueza de cada zona.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

Se percibe que este Programa en general, ha tenido un buen funcionamiento. Los beneficios para los actores han sido múltiples, y en especial, se recalca el nivel de asociatividad alcanzado, en conjunto con la instalación del Programa y la difusión que ha traspasado las fronteras del territorio trazado para este PEM, y que se ha traducido en mayores dividendos para los privados.

Para que estos beneficios sigan siendo percibidos, es necesario realizar ciertos ajustes y mejoras que integren el aprendizaje obtenido durante la implementación del Programa. En primer lugar, es importante flexibilizar las normativas desde Corfo, que pueden ser en algunos casos “cuellos de botella” que ralentizan el avance de las distintas iniciativas. En segundo lugar, se hace urgente incorporar recursos humanos al equipo gerencial, más aún tomando en cuenta que se necesita movilizar a tres regiones en conjunto. De la mano con esto, se debería replantear el tema de las remuneraciones, tanto para los gerentes, como otros actores que tienen una alta participación, como el presidente. Para el caso de los gerentes, existe la percepción de que hay

sueldos variables acorde al tipo de Programa, lo que puede ser injusto para quienes reciben menos. Para el presidente, se sugiere entregar recursos para cubrir gastos de representación que le permitan trasladarse. En tercer lugar, es necesario crear institucionalidad dentro del Programa, que permita disponer de los recursos y funciones de otras instituciones públicas. Esto, para disminuir los problemas de agenda y compromiso que se mencionó con anterioridad y trabajar de manera más eficiente. Asimismo, se visualiza la necesidad de mejorar la infraestructura, entre ello, adquirir una oficina que permita darle un punto estable de localización al Programa, y contar con equipos mínimos para trabajar, como computadores y proyectores para videoconferencias.

Por último, se espera que los privados logren empoderarse de este Programa. De alguna forma, este proceso ya se ha ido gestando, gracias a la presencia de un presidente que proviene de este ámbito, pero aún falta fortalecer los vínculos generados. En este mismo contexto, desde la mirada pública, se hace hincapié en redefinir la gobernanza y delinearla hacia los nuevos desafíos, considerando las iniciativas que es necesario impulsar.

Asegurar la continuidad del Programa entonces, recae principalmente en seguir trabajando en conjunto, enfocados en el objetivo planteado en el diseño de la Hoja de Ruta. Los mayores desafíos serán poder avanzar en las iniciativas y convertir la Ruta Interlagos en una ruta escénica de estándar internacional. Para esto es de vital importancia mejorar la difusión y aumentar la participación en ferias de turismo fuera de Chile

Fuentes

Solicitud aprobación Etapa de Implementación, Programa Estratégico Meso Regional Turismo

Ruta Escénica parques nacionales, lagos y volcanes. Formulario presentación al Comité de Iniciativas y Programas Estratégicos, CPIE (marzo 2016)

Ruta Escénica Parques Nacionales, lagos y Volcanes. Disponible en: http://www.chilelagosyvolcanes.cl/ruta_escenica.php

El Dínamo (2017). Conguillio se convertirá en el primer parque nacional en promover un turismo cero emisión. Disponible en: <http://www.eldinamo.cl/ambiente/2017/11/10/conguillio-se-convertira-en-el-primer-parque-nacional-en-promover-un-turismo-cero-emision/>

Instituto de Turismo, UACH: <http://www.economicas.uach.cl/institutos/instituto-de-turismo/>

El Mostrador (2017). Inauguran Ruta Escénica que une tres regiones y busca posicionarse como nuevo destino mundial. Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/agenda-pais/vida-en-linea/2017/09/01/inauguran-ruta-escenica-que-une-tres-regiones-y-busca-posicionarse-como-nuevo-destino-mundial/>

Fotografía:

Ruta Escénica Parques Nacionales, lagos y Volcanes. Disponible en: http://www.chilelagosyvolcanes.cl/detalle_galeria.php?ID=4

6.3.2 Industria Secundaria de la Madera



Programa Estratégico Meso Regional para la Industria de la Madera de Alto Valor

Generando valor agregado y posicionando la Industria Maderera en el mercado nacional e internacional

El Programa Estratégico Meso Regional Industria de la Madera de Alto Valor, que lleva ya casi un año y medio de implementación, surge de la necesidad de algunos gremios de instalar un fondo de desarrollo de forestación. Tiene como principal objetivo, fomentar una industria maderera de alto valor agregado en las regiones del Maule, Biobío, La Araucanía, y Los Ríos, enfatizando en su carácter competitivo que logre posicionar al rubro en mercados nacionales e internacionales, y generando productos de madera destinados a abastecer principalmente al mercado de la construcción, tanto interno como externo. Con esto se busca agregar valor al sector forestal y a las empresas Pymes madereras.

En base a los ejes estratégicos, concentrados en las áreas de recurso forestal, manufactura e industrialización, promoción de construcción en madera y recursos y tecnología, el Pro-

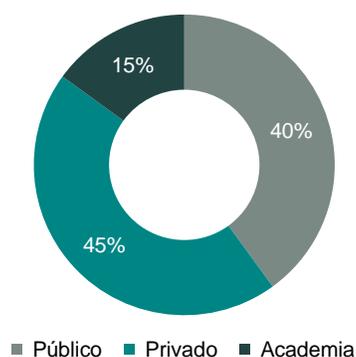
grama pretende generar un aumento en la disponibilidad sostenible de madera para el subsector Maderero Pyme de la Meso Región (MPM), la superficie plantada de Pino radiata, la penetración de la MPM en segmentos de alto valor agregado, las exportaciones del sector MPM diversificando productos y especies, la penetración de sistemas intensivos en madera en el sector construcción, y la superficie construida en base a soluciones industrializadas de madera.

Luego de los incendios forestales acontecidos en enero del año 2017, el Programa se ha enfocado en diversificar y reforestar, aspectos que se fusionan en dos objetivos complementarios: i) el aumento de la productividad y mejoramiento del estándar Pyme, ya que son aspectos fundamentales para conseguir una favorable exportación y aumentar la construcción, y ii) promocionar el sector forestal, ya que producto de los incendios el sector se ha

visto desprestigiado en las zonas o poblados aledaños a los bosques.

Actores de la gobernanza y su participación

El Programa está constituido por actores del sector público representados por Conaf, el Instituto Forestal (Infor), el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Vivienda y ProChile, además de actores del sector privado tales como la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Madereras (Pymemad), la Asociación Chilena de Propietarios del Bosque Nativo (Aprobosque), la Asociación Gremial que reúne a los propietarios de bosques e industriales de la madera tras el desarrollo de la cadena de producción del *Eucalyptus nitens* en Chile, PRONitens y la Corporación Chilena de la Madera (Corma). Desde la academia, participan la Universidad de Talca, Universidad de Concepción y Universidad del Bío - Bío.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según ámbito (octubre 2017).

El sector público, a través de sus instituciones participantes, ha servido como un soporte para la administración del Programa, para promover iniciativas a otros actores y es el principal movilizador de recursos para el Programa. La participación de los actores privados es motivada al ver que existen oportunidades de negocio en el sector donde se pueden obtener

beneficios. Es por ello que existen grandes empresas y gremios de medianas y pequeñas empresas, donde se han forjado relaciones valiosas entre ellos, ya que se está apuntando a fortalecer a los gremios, especialmente de pymes, para que impulsen de mejor manera el Programa. Esto ha derivado en un mayor empoderamiento del sector privado.

La academia participa apoyando algunas de las iniciativas surgidas del Programa, por universidades pertenecientes a la Región Metropolitana y la Región del Biobío, aportando con una visión más científica y técnica. La participación de la sociedad civil no está dentro de los principales objetivos del Programa, pero está presente como un desafío próximo a abordar.

En cuanto a las principales dificultades derivadas de las relaciones entre actores, la percepción de los representantes de entidades en los distintos ámbitos, es diversa. Por una parte, la visión del gerente es positiva, mencionando que el trabajo con la gobernanza ha sido óptimo, y que más bien la dificultad se presenta en la administración entre el agente operador y Corfo, ya que el proyecto presentó dos recessos en sus gestiones, el primero por un período de tres meses y el segundo por cuatro meses. Esto provocó que la relación se debilitara, apareciendo la desconfianza y una sensación de desprolijidad profesional. Por otro lado, las observaciones del sector privado aluden a trabas burocráticas para obtener financiamiento, lo que se refleja en la falta de recursos para complementar el trabajo con la contratación de un experto en la formulación de proyectos o labores administrativas.

De acuerdo a la visión del sector público, las observaciones apuntan a la diversidad de intereses del consejo, mencionando que aquellos actores que realmente tienen relación con los focos del proyecto, logran permanencia en él, mientras que los demás utilizan la instancia

para realizar estudios que beneficien tanto al Programa como a intereses propios del sector del cual provienen.

La experiencia del trabajo colaborativo

A través del Programa se ha generado confianza entre los actores participantes, fortaleciendo sus relaciones internas, logrando encauzar la motivación de los actores al desarrollo de iniciativas en común. Las vinculaciones más sobresalientes han sido público-privado y privado-academia, interacciones que se han afianzado a medida que se ejecuta la Hoja de Ruta. Los factores que han facilitado este proceso, y que, a su vez, han tenido un impacto positivo durante la implementación del Programa, son principalmente el financiamiento de Corfo junto con el compromiso y la voluntad de los actores. Esto se manifiesta en la alta participación, ya que sesionan actores con visiones muy disímiles, desde ambientalistas hasta industriales, logrando llegar a consensos que incluso decantaron en la creación del Consejo de Política Forestal, liderado por Ministerio de Agricultura, instancia que ha simplificado la coordinación entre los actores, tomando mayor relevancia luego de los incendios forestales del año 2017.

Bajo este escenario de alta diversidad de perfiles y opiniones, una forma de asegurar la participación de representantes de las instituciones públicas, los trabajadores forestales, las comunidades mapuches y las ONG's, ha sido a través de la constitución de Mesas Forestales Regionales, que tienen por finalidad desarrollar una estrategia de fortalecimiento de las Pymes forestales para facilitar su acceso a los recursos productivos, diversificar y agregar valor a su producción.

Si bien existe una percepción favorable acerca del capital social generado y las vinculaciones de los distintos actores, desde el sector público se desmarcan de estas opiniones,

recalcando que el bajo grado de involucramiento es la falencia más grande de este Programa. Se observa que entre los actores es difícil que se generen sinergias, y las que han logrado establecerse, son principalmente entre los gremios y Corfo, que representa la fuente de financiamiento. Es más, se señala que este tipo de Programas no incluyen instrumentos adecuados que favorezcan la asociatividad en la industria de la construcción.

Más allá de esta percepción particular, se destacan algunas iniciativas desarrolladas gracias a las articulaciones generadas bajo el paraguas del Programa. La iniciativa más importante se gesta el año 2015, a propósito del intenso aluvión que afectó a los pobladores de la Región de Atacama, destruyendo gran parte de las edificaciones de la zona. En ese contexto, el Programa contribuyó con el diseño y arquitectura de viviendas sociales en madera, implementando un encadenamiento productivo de la empresa CMPC, junto a aserraderos de Los Ángeles y un pre-fabricador, llevando el material para trabajar en Chañaral, donde la constructora Alma realizó el trabajo, basándose en los diseños que desarrolló el Centro de Innovación en Madera de la Universidad Católica. “De la catástrofe a la reconstrucción”, es el título del libro publicado por la Pontificia Universidad Católica que reúne la experiencia del proyecto de edificación en Chañaral, que da cuenta de esta interacción público-privado-academia, donde el Programa tuvo un rol protagónico.

Así también sobresalen otras iniciativas como el diseño de viviendas sociales, la construcción del mercado municipal de Temuco y jardines infantiles, además de estudios de normas para edificación de medias alturas, dos sistemas constructivos y una norma de resistencia al fuego; todas temáticas atingentes a la industria maderera y que han generado una alineación de todos los actores involucrados

para consolidar el trabajo en conjunto a largo plazo.

El recuadro a continuación muestra algunas iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa de Madera de Alto Valor.

| Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta |
|---|
| - Fondo de Reforestación “Securitización Forestal 2.0” |
| - Red de Centro de secado y procesamiento |
| - Desarrollo normativa construcción en madera |
| - Sistema de certificación calidad estructural |
| - Apalancamiento compras públicas icónicas |
| - Fondo de garantías hipotecarias para viviendas sustentables |

El Programa se relaciona estrechamente con el Programa Estratégico Nacional Construye 2025, vínculo materializado en la decisión del Consejo de Construcción Industrializada, que promueve el mejoramiento de la productividad y la seguridad en obras, así como también minimizar los impactos durante la etapa de construcción, de incluir la madera como un elemento relevante en esta labor, lo que le ha permitido al Programa de Madera contar con los mejores proveedores de la industria de la construcción. También ha permitido participar de licitaciones de construcción de jardines infantiles, implementando el sistema de construcción intensivo en madera. Con el Programa Estratégico Nacional de Manufactura Avanzada ha habido una vinculación de apoyo que ha servido para recalcar la importancia de la madera en la agenda del Programa.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

El mayor aprendizaje obtenido hasta la fecha, dice relación con la falta de disposición de las empresas que participan del Programa para sumar recursos propios, lo cual impide la óptima obtención del logro de algunos objetivos.

Esta situación se evidenció en uno de los esfuerzos generados para implementar la marca país del sector. Para ello se intentó postular a un Programa de marcas sectoriales de Pro-Chile, donde la contraparte debía aportar con un cofinanciamiento del 10%. Dada la negativa de las empresas a colaborar con este porcentaje, no pudieron formar parte del proyecto, perdiendo la oportunidad de obtener una marca sectorial y participar en ferias que permitirían el posicionamiento de la marca país.

Otra carencia identificada entre algunos actores del Programa que debe ser mejorada, recae en el área de las comunicaciones y marketing. Hasta la fecha, no se han desarrollado estrategias de difusión que contribuyan al posicionamiento de la imagen del Programa, o iniciativas que contemplen la visibilidad del trabajo realizado, reivindicar la percepción de terceros hacia el sector o generar una plataforma que permita publicar los resultados obtenidos.

Las preocupaciones del sector privado en particular, residen en integrar la temática ambiental. Por un lado, ampliar el espectro de especies forestales con las cuales trabaja el Programa, en lo posible, añadiendo más especies nativas y, por otro lado, se espera avanzar en la interacción con la comunidad, en específico, mejorar en lo que concierne a la percepción de la población hacia la industria.

Los desafíos futuros se proyectan en la formalización de proyectos en la Hoja de Ruta que involucren a un gran número de actores que ya estén contemplados en el Programa Estratégico. Otros desafíos involucran adicionar a otros actores del sector público con el objetivo de integrar áreas complementarias al plan de trabajo, que proporcionen oportunidades de negocios, en educación, salud e infraestructura. Por otra parte, es necesario afianzar el

trabajo colaborativo con las pymes que se traduzca en un aumento de su crecimiento, y entre todos, agilizar la creación de una marca país.

La superación de obstáculos y la buena disposición de los diversos sectores, impulsarán a que el Programa logre desarrollar una Industria Secundaria Maderera competitiva e inserta en mercados nacionales e internacionales, generando productos de madera destinados a abastecer principalmente el mercado de la construcción.

Fuentes:

Presentación al Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas. Programa Estratégico Meso Regional para la Industria de la Madera de Alto Valor. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/366037335/Programa-Estrategico-Madera-de-Alto-Valor-Chile-2017>

Centro UC de Políticas Públicas. Proyecto Chañaral UC: De la catástrofe a la reconstrucción. Disponible en: <http://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/otras-publicaciones/proyecto-chanaral-uc-de-la-catastrofe-a-la-reconstruccion/>

Instituto de la Construcción. Programa Estratégico Productividad y Construcción Sustentable comienza su hoja de ruta. Disponible en: <http://www.iconstruccion.cl/contenidos/noticias/Programa-estrategico-nacional-productividad-y-construccion-sustentable-comienza-su-hoja-de-ruta>

Madera21 (2017). Madera21 participa en Consejo para impulsar la construcción industrializada en Chile. Disponible en: <http://www.madera21.cl/?p=7992>

Fotografía:

Portal de Innovación (2016). Así es el Programa que fortalece la industria secundaria de la madera en Chile. Disponible en: <http://www.innovacion.cl/2016/09/asi-es-el-Programa-que-fortalece-la-industria-secundaria-de-la-madera-en-chile/>

6.3.3 Logística Centro Sur



Aunando esfuerzos para desarrollar un polo competitivo de logística en la zona centro sur del país

El Programa Estratégico Transforma Logístico Centro Sur de alcance meso regional, comprende las regiones del Maule, Biobío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, y surge a partir de un diagnóstico que arrojó la necesidad de generar conexiones intermodales y la posibilidad de concretar una industria capaz de vincular todos los sistemas de carga, desde el punto de origen (productores), hacia sus destinos; que involucra puertos, pasos fronterizos, aeropuertos y a diversos productores de los territorios abarcados por la meso región.

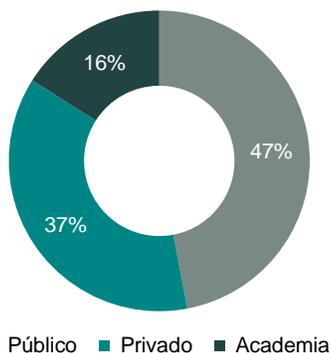
Este Programa, que lleva 14 meses de implementación, busca resolver las brechas en la cadena de valor del sector logístico desde una perspectiva territorial. Comprende tanto al núcleo del negocio en sí mismo, como a la infraestructura sobre la cual se desarrolla la industria logística, los sistemas de transporte, la tecnología, la innovación y la formación de capital humano.

Actores de la gobernanza y su participación.

Los actores que han dado impulso a este Programa, encabezados por Corfo, han tenido un rol clave en contribuir al desarrollo de este Programa, además de otros actores que se han ido sumando al transcurrir el tiempo; dinamismo que caracteriza al Programa en la actualidad.

A nivel general, el Programa Transforma Logística Centro Sur ha motivado la participación de actores de distintos ámbitos, sector público, sector privado y academia, mostrando gran interés en trabajar de manera individual y grupal, más enfocado a una gestión por grupos de interés. Para facilitar esta instancia de trabajo, se transmitió a los actores la necesidad de un entorno colaborativo que refleje seguridad, tranquilidad y apoyo, trabajando de forma transversal y sin privilegiar a uno u otro grupo.

Dentro del ámbito público, participan representantes del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Relaciones Exteriores ProChile, Aduanas, la Empresa Portuaria Talcahuano San Vicente, la Mesa de Comercio Exterior de la Región del Biobío, entre otros. En el ámbito privado, se encuentran la Asociación de Exportadores y Productos Manufacturados, Consejo Local Cámara Marítima y Portuaria de Chile AG, Asoex A.G., la Asociación Gremial de Armadores de Transporte Marítimo Sur Austral (Armasur A.G.), la Asociación Gremial de Dueños de Camiones (Asoducam-Puerto Montt), entre otros. Desde el ámbito académico, se encuentran la Universidad Austral de Chile, la Universidad del Bío-Bío, la Universidad Católica de la Santísima Concepción, la Universidad Austral de Chile y la Universidad de Talca.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según ámbito (octubre 2017).

La composición original de la gobernanza del Programa contaba con una participación mayoritaria, aunque no del todo activa, de actores del sector público. De ahí que, respondiendo a una decisión estratégica para fortalecer la participación del sector privado, los propios integrantes optaron por reducir el número de actores públicos, descartando aquellos con menor participación, e incrementar el número de actores privados, lo cual se ha reflejado en el apalancamiento de recursos y la

difusión que se ha hecho del Programa. Esto ha permitido fortalecer una participación activa en la gobernanza, e incorporar a nuevos actores, entre ellos, representantes de gremios tales como la Armasur A.G. y Asoducam – Puerto Montt. Además, recientemente se han incorporado representantes de los aeropuertos de la meso región, mostrando el interés que existe en el sector privado para participar del Programa.

Los actores del ámbito académico han tenido también un rol activo, participando de varias iniciativas dentro del Programa, actuando principalmente como asesores. En el caso del sector público, el nivel de participación es diverso, limitado por las responsabilidades de los actores, propias de sus cargos en el organismo que representan, así como también por la motivación en obtener resultados a corto plazo.

Aunque el Programa ha tenido una penetración importante en la meso región y hay actores interesados en trabajar en él, existe el riesgo que se genere una atomización de la gobernanza a raíz de los temas abordados por los comités del Programa, temas que están relacionados con otros sectores productivos.

La experiencia del trabajo colaborativo

Respecto a las interacciones que se han generado entre actores de distintos ámbitos de la gobernanza, los vínculos que se han visto mayormente favorecidos son aquellos que nacen entre y desde el sector privado, vale decir, privado-privado, privado-academia y privado-público. Así, por ejemplo, los actores privados han generado vínculos con otros actores, tales como los puertos y universidades, participando de proyectos que han generado experiencia y conocimiento en otras áreas, abriendo las posibilidades de negocio o expandiendo las redes. El sector público se ha

beneficiado vinculándose con actores de la industria, con los cuales no existía un vínculo tan cercano.

En tanto, las principales dificultades se han evidenciado en la vinculación entre actores del sector público, ya que la gobernanza ha estado más comprometida en la coordinación público-privada. En términos prácticos, esto se traduce en una falta de continuidad en la participación, dado que, en muchos casos, los representantes de las entidades van cambiando de una reunión a otra, lo cual dificulta la colaboración.

Las principales fallas de coordinación que se han observado dentro del Programa se registraron en el tiempo entre el diagnóstico y los inicios de la validación de la Hoja de Ruta e implementación del Programa. Esta descoordinación afectó de manera transversal a todos los actores que conformaban la gobernanza, producto del poco conocimiento de la operación del modelo establecido para los Programas Estratégicos. Afortunadamente, esta falla fue superada cuando comenzó la etapa de implementación, estableciendo reglamentos que permitieron recuperar la confianza entre los actores de los distintos ámbitos, fortaleciendo la comunicación y coordinación. Es por ello que, para generar y mantener la confianza entre los actores, se diseñaron y ejecutaron protocolos de transparencia a la hora de desarrollar una iniciativa, que involucran evitar la participación en las mesas de trabajo de aquellos actores directamente relacionados con los proyectos en discusión; toda vez que esto permite prevenir conflictos de interés y sustenta un entorno de confianza.

Dentro de las iniciativas que han contribuido a generar mayor vinculación entre actores, se encuentran aquellas orientadas a la búsqueda de financiamiento y la búsqueda de nuevos clientes, así, por ejemplo, destaca, en primer lugar, la realización de la Feria Logística Nexo,

que fue un esfuerzo público – privado en el cual participaron integrantes del Programa y que representó una oportunidad para dar a conocer los proyectos en los que está trabajando el Programa y las empresas asociadas. Esta feria fue organizada por la Universidad del Bío-Bío y la empresa Logística Llanos, que reunió a 900 personas, superando la meta establecida de 200. En segundo lugar, y de la mano con lo anterior, los proyectos que han sido financiados por gobiernos regionales o por corporaciones privadas regionales, destacando el Comité de Fomento Productivo de la Región del Maule, que ha financiado proyectos del Programa, actuando como contraparte, han logrado aunar esfuerzos y afianzar los lazos. Por último, algunas instancias de postulación conjunta de actores privados a instrumentos de financiamiento público y privado, tales como Subsidios Semilla, Nodos para la Competitividad y Proyectos Asociativos de Fomento (Profo) aplicados a la logística, también han sido oportunidades de sinergias. Para promover estas vinculaciones, se espera que los actores continúen trabajando de manera regular y colaborativa para fortalecer las mesas de comercio exterior, asistiendo a reuniones regulares con grupos de actores relevantes, y así generar comunicación e incorporación de actores asociados a la toma de decisiones para el Programa. En el año 2018, se espera que se concreten los proyectos de formación de competencias para choferes de grúas en los puertos de Lirquén y de Coronel, y otro proyecto de capacitación para los profesores relacionados con en el tema logístico.

En el recuadro a continuación, mostramos algunas iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa Logística Centro Sur.

Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta

- Feria Logística Nexo Biobío Logistic Summit 2017
- Programa de formación de competencias para choferes de grúas
- Programa de formación de capacidades para profesores en logística
- Hub Tecnológico-Logístico

El Programa también ha logrado vincularse con otros Programas Estratégicos de alcance nacional, regional y meso regional, destacándose la relación con el Programa Estratégico Nacional Logístico, donde, el presidente del Programa Estratégico Meso Regional es parte del Consejo Directivo del Programa Estratégico Nacional y la gerente del Programa Estratégico Nacional es parte del Consejo Directivo en el nivel meso regional. Además, por la naturaleza de sus servicios, el Programa Estratégico Meso Regional se constituye en un habilitante para otros Programas tales como los Programas Estratégicos Regionales Agroindustria para el Desarrollo de la Región del Maule y de Industria Mitilicultora de la Región de Los Lagos, y los Programa Estratégico Meso Regionales de Industria Secundaria de la Madera, y Salmón Sustentable, con los cuales las interacciones han consistido, básicamente, en intercambio de información y acciones de coordinación. Con el Programa Estratégico Regional de Alimentos con Valor Agregado de la Región de Los Ríos existe una vinculación más estrecha.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

Una de las lecciones aprendidas está relacionada con el alcance geográfico del Programa Estratégico Meso Regional. Desde el ámbito público se plantea que se requieren mayores esfuerzos para el trabajo en las regiones, lo que implica destinar una mayor cantidad de

horas/hombre dedicadas al trabajo de animación y comunicación con los actores locales.

Además, se ha visto que la coordinación entre los diferentes profesionales que componen la gobernanza del Programa ha ayudado a desarrollar los proyectos con enfoques claros. El gerente puede ser experto en logística, pero necesita la experiencia que tienen algunos actores privados en el seguimiento y desarrollo de proyectos, lo cual se refleja en un trabajo conjunto y coordinado en la mesa directiva.

Por otra parte, considerando que el Programa se encuentra en el primer año de implementación de la Hoja de Ruta, el Consejo Directivo y los demás actores que participan en la gobernanza, han logrado identificar como principal dificultad, la sostenibilidad de los resultados, pues el sector logística en general muestra muchos más resultados en el largo plazo que en un corto periodo de tiempo. Para enfrentar esta debilidad, los actores de la gobernanza buscan la manera de comunicar y mostrar resultados que sean más visibles a corto plazo.

Entre los desafíos que se visualizan para este Programa, se encuentra concretar mayor apalancamiento financiero del sector privado, con el fin de consolidar las iniciativas de la Hoja de Ruta. Para ello, los actores proponen incentivar, en mayor medida, la incorporación de actores del sector privado, a fin de recibir mayor aporte de recursos financieros. Así, por ejemplo, se espera retomar actividades que se dejaron pendientes en el año 2017, relacionadas con la atracción de capital, es decir, lograr participación de actores privados asociados a la actividad logística de los proyectos apoyados por el Programa, con el fin de obtener beneficios colectivos. De este modo, se espera que algunos proyectos se concreten realizando inversiones en ellos, tal como es el caso de los nodos intermodales en logística, ya que se ob-

serva que va a ser un beneficio para el Programa y la industria en general, disminuyendo los tiempos logísticos, por lo que todas las iniciativas están apuntando a lograr ese objetivo.

Otro desafío que se plantea desde el sector público tiene relación con la formación de capital humano, profesionales o técnicos relacionados al rubro, donde la vinculación con la academia resulta fundamental para disminuir esta brecha. Además, se identifican desafíos en infraestructura, con la planificación territorial de las ciudades, donde la vinculación con el Ministerio de Obras Públicas y los municipios resultan clave para apoyar el desarrollo de polos de producción o de distribución.

Por otra parte, en un periodo de largo plazo, el Programa contempla la estructuración y administración de la gobernanza, no solo en categoría de niveles, sino también en sus funciones, con capacidad de generar una estructura que funcione en relación a la naturaleza meso regional del Programa. Con la introducción de mejoras, y la superación de los desafíos antes planteados, el Programa Transforma Logística Centro Sur, desarrollará una industria logística competitiva, inteligentemente especializada, sustentable, plenamente integrada al comercio internacional y reconocida mundialmente, contribuyendo efectivamente al desarrollo económico de la meso región Maule – Los Lagos, y especialmente a la industria de alta agregación de valor.

encabeza-lanzamiento-de-Programa-logistico-meso-regional-centro-sur-en-puerto-montt/

Corfo (2016). Formulario del Programa Estratégico Meso Regional Logístico Centro Sur presentado a la Comisión de Programas de Iniciativas Estratégicas (CPIE)

Fotografía:

Puerto Lirquén. Disponible en: <http://www.puerto-lirquen.cl>

Fuentes:

Transforma Logística (2017). Corfo encabeza lanzamiento de Programa Logístico Meso Regional Centro Sur en Puerto Montt. Disponible en: <http://www.transformalogistica.cl/2017/10/19/corfo->

6.4 Programas Estratégicos Regionales

A partir de los resultados del levantamiento de información, en los apartados siguientes presentamos los relatos documentos elaborados en base a las entrevistas realizadas a gerentes, presidentes, actores públicos y privados de nueve Programas Estratégicos Regionales, a saber:

- › Turismo Histórico y Cultural en el Territorio Arauco
- › Patagonia Turismo Eco Aventura
- › Magallanes Experiencia Antártica
- › Clúster Minero de la Región de Antofagasta
- › Alimentos con Valor Agregado
- › Industria Mitiicultora
- › Valparaíso Creativo
- › Santiago Ciudad Inteligente
- › Cuencas Sustentables

6.4.1 Turismo Histórico y Cultural en el Territorio Arauco



Programa Estratégico Regional Transforma Turismo Arauko

Potenciando el destino turístico que permite conocer el espíritu mapuche

Transforma Turismo Arauko es un Programa Estratégico Regional que busca posicionar a la Provincia de Arauco, en la Región del Bío-bío, como destino turístico nacional e internacional, poniendo en valor su oferta de naturaleza y cultura viva, en la búsqueda de un mayor nivel de productividad y competitividad del turismo de la Provincia.

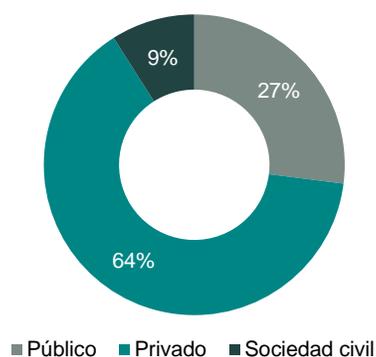
Mediante el desarrollo de una oferta de nuevos productos y servicios turísticos sustentables, que permitan acceder a un nicho de mercado focalizado, Transforma Turismo Arauko busca poner en valor el patrimonio histórico y cultural del territorio, constituyendo los recursos naturales en sintonía con la cosmovisión de los pueblos originarios como elementos diferenciadores. En ella, la experiencia turística es el sello innovador, que permite vincular a los visitantes de forma directa con la cultura Mapuche Lafkenche, y las vivencias del mar y del carbón, a través del turismo comunitario.

El origen del Programa, ya en su tercer año de implementación, se remonta a iniciativas previas de apoyo público tales como el Plan Estratégico para el Desarrollo de la Provincia de

Arauco de 2007, el Plan Arauco Avanza del Ministerio de Obras Públicas, de 2012, y el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de 2014.

Actores de la gobernanza y su participación

Impulsado por la visión común de sus integrantes, de consolidarse como destino turístico, el Programa Transforma Turismo Arauko cuenta con la participación de organismos públicos tales como Corfo, Sernatur y representantes del Programa de Zonas Rezagadas. Los actores del sector privado, representan la mayor cuota y corresponden a diversas organizaciones de la Provincia, tales como las cámaras de turismo, agrupaciones de empresarios gastronómicos y de turismo aventura, entre otros. Además, como sello distintivo de este Programa, en la gobernanza participa un número importante de representantes de la sociedad civil, entre los cuales se encuentra la Identidad Territorial Lafkenche.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según tipo (octubre 2017).

La activa participación de la mayoría de los actores involucrados en la gobernanza del Programa, ha sido un aspecto favorable y trascendental para la puesta en marcha de la iniciativa.

La incorporación de representantes de los pueblos originarios agrupados en la Identidad Territorial Lafkenche, es una muestra de la destacada participación de la sociedad civil en el Programa. A ellos se suman, el Consejo Público Privado de Turismo y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

Los empresarios de la Provincia, quienes tradicionalmente se han apoyado de fondos públicos para el desarrollo de sus negocios, se han ido sumando poco a poco a este Programa, y paulatinamente han ido cambiando adoptando un rol más proactivo en la medida que han ido constatando que el turismo en la Provincia resulta atractivo para el mercado y que puede generar oportunidades de crecimiento. Una prueba de ello es la reciente elección del presidente del Consejo Directivo del Programa, el reconocido emprendedor de Curanilahue, Sr. Demetrio Ananías, que se constituye en un hito, al ser primera vez que el presidente del Consejo proviene del sector privado.

La participación de los actores del sector público ha sido permanente en el Programa, gracias a los esfuerzos sostenidos que se vienen realizando para el desarrollo de la Provincia, que han generado mucha expectativa. Esta participación les ha permitido mejorar la capacidad de articulación entre distintas instituciones públicas, lo que conlleva una mayor coordinación para la consecución de los objetivos propuestos en la Hoja de Ruta de Transforma Turismo Arauko.

En cuanto al funcionamiento del Programa, la percepción del modelo de gobernanza desde el sector privado ha sido positiva, destacando el alto nivel de representatividad y asociatividad pública – privada, lo que ha ayudado a trabajar en la reducción de las brechas identificadas en la Hoja de Ruta, vinculando a los distintos actores de la Provincia. De la misma forma, desde el sector público, se enfatiza el rol activo y positivo que ha tenido la gobernanza, para la toma de decisiones y como facilitador de la generación de capital social.

La experiencia del trabajo colaborativo

Parte fundamental del éxito del Programa se basa en la relación que han sostenido los diversos actores, permitiendo el alcance de grandes logros en cuanto a la generación de capital social, la cual constituye una de las variables con mayor repercusión del Programa.

Para ello, el Programa ha aprovechado diversas iniciativas desarrolladas en la Provincia y también las ha generado para potenciar la vinculación y fortalecer el diálogo entre los actores, entre las que destacan el encuentro “Cumbres de Nahuelbuta” en el cual la ciudadanía ha discutido temas relevantes para el territorio y ha ratificado el rol del turismo en el desarrollo local y la descentralización.

Se evidencia una favorable percepción de los actores hacia la gestión que han desarrollado los directivos, considerando dentro de ellos al

presidente y al gerente del Programa, en la cual destacan la transparencia y preocupación por el cumplimiento de los objetivos. Visión que comparten actores del sector público, que atribuyen este logro a las cualidades personales del gerente, caracterizadas por un profesionalismo responsable y proactivo. Estos elementos han contribuido a un intercambio fluido de la información entre todos los participantes del Programa y han permitido enfrentar las dificultades que emergen de las diferencias entre los intereses que poseen sus diversos integrantes, asentados en distintos territorios, para generar consensos y avanzar en las tareas de la implementación.

Entre las diversas iniciativas que el Programa ha logrado desarrollar gracias a la colaboración público – privada se encuentra la conformación de la Organización de Gestores de Destino, que surge de la gobernanza del Programa como instrumento de coordinación integral del destino turístico Arauco, situada en la comuna de Lebu. Además, en la línea del desarrollo de productos se encuentran algunas iniciativas financiadas a través de la línea de apoyo a la Inversión Productiva (IPRO) de Corfo, tales como el Centro Turístico Mapuche Kume Mongen, que ofrece a sus visitantes una oportunidad única de conexión con la naturaleza en el entorno privilegiado del lago Lleu Lleu, en combinación con cuidados personalizados de parte de la comunidad Mapuche, basados en las creencias de la etnia. De esta forma, el turista se convierte en el protagonista de su experiencia, donde logra incorporar elementos propios de la cultura Lafkenche.

El recuadro a continuación lista algunas de las iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa Transforma Turismo Arauko.

Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta

- Desarrollo de una plataforma tecnológica para promover, comercializar e interpretar el destino turístico
- Nodo Turismo Culinario de Nahuelbuta
- Centro turístico mapuche Kume Mongen
- Paquetes turísticos internacionales
- Fortalecimiento de desarrollo de producto turístico a través del intercambio de experiencias Cañete – Contulmo – Tirúa
- Desarrollo de Producto Turístico con identidad “Ruta del Carbón” Lota, Coronel, Lebu, Curanilahue

La vinculación de Transforma Turismo Arauko con otros Programas Estratégicos ha sido bastante fructífera. Al ser uno de los Programas con mayor tiempo en implementación, la gerencia está constantemente apoyando a otros Programas, traspasando información, conocimiento y su experiencia. Particularmente, la vinculación con el Programa Estratégico Nacional de Turismo Sustentable, ha contribuido a la construcción de una visión compartida respecto a la relevancia del turismo en Chile, que alcanza a un mayor número de actores, principalmente del nivel central, y permite dar mayor respaldo y validar el trabajo que se realiza a nivel regional.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

Para favorecer el desarrollo e implementación del Programa, se identifican algunos aspectos a mejorar, tales como la necesidad de puntualizar los roles dentro de la gobernanza, contribuyendo a la formalidad en la conducción; incorporar en la gobernanza a actores del mundo político (consejeros regionales, diputados), que promuevan el diálogo y faciliten el trabajo coordinado entre el Programa y los organismos públicos involucrados en su accionar, para transmitir la visión de largo plazo del

sector; y, finalmente, reforzar la política sobre desarrollo de infraestructura territorial.

Asimismo, actores del sector privado manifiestan la necesidad de distribuir los recursos de manera homogénea al interior del Programa, para evitar que éstos se concentren en una sola temática. Además, señalaron como uno de sus desafíos, velar por la continuidad del Programa para avanzar en las brechas abordadas en la Hoja de Ruta.

Para el sector público, los desafíos recaen en lograr la consolidación de los vínculos con otros Programas Estratégicos, además de lograr la formulación de instrumentos pertinentes al sector de turismo como, por ejemplo, contar con una guía de indicadores turísticos de la Provincia con el propósito de medir el impacto obtenido en cada una de las acciones del Estado.

Los próximos esfuerzos de los actores que forman parte del Programa Transforma Turismo Arauko, se abocarán a seguir trabajando por desarrollar en los empresarios de la Provincia, el sentido de pertenencia al Programa, impulsar la internacionalización de la Provincia como destino turístico y generar una estrategia de turismo que trascienda el Programa y las administraciones, que perdure en

el tiempo, para convertir al turismo en un sector relevante para el economía de la Provincia, profundizando la gestión y recursos de las iniciativas implementadas, basadas en la innovación y experiencia del turista con la cultura local.

Fuentes:

Sitio web Arauko Cultura natural. Programa Estratégico Regional (2017) Disponible en www.arauko.com

Programa Estratégico Regional Turismo Histórico y Cultural en el Territorio Arauco (2015). Presentación. Noviembre 2015.

Programa Estratégico Regional Turismo Histórico y Cultural en el Territorio Arauco (2014). Formulario presentación al Comité de Iniciativas y Programas Estratégicos CPIE. Solicitud aprobación Etapa de Implementación

Fotografía:

Revista Nos (2010) Tirúa, límite sur de la provincia de Arauco: Naturaleza, cultura y tranquilidad entre el lago y el mar. Disponible en: <http://www.revistanos.cl/2010/12/tirua-limite-sur-de-la-provincia-de-arauco-naturaleza-cultura-y-tranquilidad-entre-el-lago-y-el-mar/>

6.4.2 Turismo Aysén, Patagonia- Naturaleza y Aventura



Naturaleza virgen y destinos de aventura para impulsar el turismo sustentable en Aysén y la Patagonia

La Región de Aysén se caracteriza por poseer recursos turísticos de alto potencial asociados a la naturaleza y la aventura. Aysén se perfila como un destino prístino, con abundantes áreas protegidas y con recursos naturales de altísimo valor como los campos de hielo y los fiordos, con una escasa población y relativamente bajo desarrollo industrial y productivo. Esta baja intervención y el prematuro desarrollo del destino “Aysén Patagonia”, ofrecen la oportunidad de fortalecer y consolidar el turismo, siguiendo las características de la demanda, con mayores posibilidades de innovación que otros destinos. Considerando además que existe un contexto de crecimiento mundial de la demanda turística enfocado en destinos auténticos y ecológicos, se abren grandes posibilidades a la Región de Aysén para dar un salto cualitativo en la generación de una oferta singular y de clase mundial, y avanzar decididamente en la construcción de un destino de experiencia de naturaleza sustentable e inteligente.

En este escenario nace el Programa Estratégico Regional Turismo Aysén Patagonia Naturaleza y Aventura, que en sus casi dos años de implementación, busca generar una oferta de productos de naturaleza y aventura singular, en torno a la Carretera Austral y las Áreas Silvestres Protegidas, en un plazo de 10 años, a través de la incorporación de herramientas tecnológicas que beneficien al sector y aplicadas a la gestión de la oferta, a la experiencia del visitante, al proceso de monitoreo ambiental, entre otras. Para conseguir este objetivo, se formulan tres ejes estratégicos centrados en: la inversión estratégica para la puesta en valor sustentable de recursos turísticos, el desarrollo del concepto de destino turístico inteligente que conoce, inspira y conecta con el turista, además de fomentar experiencias de naturaleza y aventura singulares, sustentables, innovadoras y de calidad.

Este Programa viene a culminar el esfuerzo de una serie de iniciativas anteriores enmarcadas en el desarrollo del turismo en la zona, tales como el Programa Territorio Emprende,

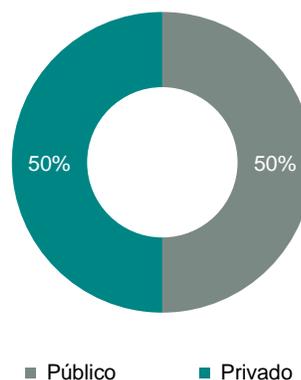
ejecutado por Sercotec y financiado por el Gobierno Regional (Gore) a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y parte del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas (Pedze). Además, se apoya de la conformación de la Agencia Regional de Desarrollo Productivo de la Región de Aysén (ARDP) junto con la Agenda de Clústeres concebida en la misma.

Actores de la gobernanza y su participación

Para darle vida a este Programa, se unen diversas entidades públicas como Corfo, Sernatur, Conaf, el Gobierno Regional de Aysén; y entidades privadas, a través de las Cámaras de Turismo de la región, así como a empresarios de Pymes representantes de los distintos territorios de la región. Desde la academia, participan el Centro de Investigación en Ecosistemas de la Patagonia (CIEP), la Universidad Regional de Aysén y las Zonas de Interés Turísticas (ZOIT), las cuales tienen como rol principal velar por el desarrollo de algunos territorios.

El proceso de convocatoria, tuvo diversas respuestas. Mientras que algunos aceptaron inmediatamente la invitación a participar, al considerar el trabajo en equipo como la única vía posible de avanzar, otros la rechazaron, aludiendo a que existía un agotamiento en las relaciones público-privado, principalmente sustentadas en experiencias anteriores que no cumplieron con sus expectativas. Por otro lado, una porción menor de actores se fue integrando de gradualmente, en la medida que fueron conociendo el modo de trabajo, adquiriendo con ello, confianza y seguridad sobre la propuesta. En la actualidad, la gobernanza está configurada solo por actores de los sectores público y privado, mientras que la academia y la sociedad civil tienen una colaboración estrecha con el Programa a un nivel más

de tipo técnico o consultivo, pero sin formar parte de la mesa directiva.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según ámbito (octubre 2017).

En términos generales, la participación en el transcurso del Programa, ha sido mayoritariamente satisfactoria, destacando la intervención de los sectores académico y sociedad civil, la participación de la Federación de Turismo de la Región de Aysén, que representa a varios gremios del sector y que se conforma gracias al apoyo del Programa, junto con la Asociación Regional de Guías de Turismo y Cultura de la Patagonia Aysén (AGAP), que también se origina con el apoyo de este Programa. Con la intención de mantener una comunicación fluida y una participación activa, se establecieron reuniones frecuentes cada 15 días. En tanto, el trabajo de los actores públicos y privados se ha mantenido a nivel de toma de decisiones dentro de la gobernanza. Sin embargo, se percibe un desgaste en la participación de algunos actores públicos, en específico Conaf y Sernatur, quienes de manera paulatina han priorizado las metas institucionales propias, en desmedro de las del Programa.

Los actores de la academia y la sociedad civil, como las universidades, el Centro de Investigación de Ecosistemas de la Patagonia (CIEP) y representantes de ONGs y fundaciones no participan en las instancias formales de la gobernanza, como el Consejo Directivo y el Comité Ejecutivo, sino que optaron por participar en espacios más consultivos o técnicos, conocidos como equipos de tarea.

La experiencia del trabajo colaborativo

Con el fin de socializar el Programa y facilitar la vinculación entre los diversos sectores, se realizaron actividades conducentes a afianzar los lazos. De entre estas actividades, destacan las visitas turísticas hacia Argentina, España y a la Patagonia nacional, que inclusive integraron al Programa Estratégico Regional Magallanes Experiencia Antártica, lo que permitió ampliar las redes y generar confianzas. Con este trabajo, más la colaboración en las iniciativas en desarrollo, se ha logrado una fuerte compenetración a nivel privado-privado, quienes han sido el principal motor de este Programa, mostrando un alto compromiso y sentido de responsabilidad. Esto ha decantado en una base sólida de capital social, donde los privados han visto con buenos ojos aquellas iniciativas relacionadas con formación de capital humano, como la capacitación en temas de liderazgo, a través de cursos de diplomado. La creación de una Corporación de Desarrollo Turístico Regional era el hito trascendental del Programa, y representaba para los privados, la consolidación de la gobernanza, pero debido a errores técnicos en la propuesta, no fue posible concretar este proyecto.

La creación del Programa, dio cuenta de la importancia de fomentar la asociatividad en el sector, sumado a un carácter representativo, por ende, en un principio, el proceso de convocatoria fue abierto a todos quienes quisieran aportar al desarrollo del Programa, lo que

resultó en una multiplicidad de actores que, a larga, hicieron difícil la toma de decisiones. En este punto, fue necesario reducir el número de integrantes de la mesa directiva, para pasar de una gobernanza participativa a una ejecutiva, junto con cambiar algunas estrategias para volver más eficiente el trabajo, tales como el seguimiento de las acciones y propuestas, junto con un diálogo resolutivo.

Dentro de los factores que han facilitado, tanto la articulación como la implementación, destaca el compromiso absoluto del director regional de Corfo, quien ha sido percibido como un elemento esencial que ha logrado instalar el Programa como una prioridad de la región y ha posibilitado el apalancamiento de recursos desde Corfo. Así también se evalúa positivamente el liderazgo del presidente y gerente del Programa, aunque desde la perspectiva privada, se hubiera esperado que la presidencia fuera encabezada por un actor representante de su sector. Otros elementos que han favorecido al Programa son la adopción de aprendizajes desde experiencias anteriores, en conjunto con las lecciones que se han obtenido en el tiempo de ejecución del Programa, junto con la voluntad política, el conocimiento técnico, el compromiso regional, la motivación a trabajar bajo un modelo colaborativo, la voluntad, la disposición de recursos y los espacios físicos.

Uno de los elementos obstaculizadores detectados durante la implementación de este Programa es el recurso humano disponible, ya que la cantidad de personas que están destinadas a participar de las iniciativas se tornan insuficientes, considerando que Aysén es un territorio de gran envergadura y con vías de acceso restringidas. A esto se le suma la complejidad del lenguaje técnico en el que se embeben las propuestas y las reuniones en general, lo que hace difícil el traspaso de infor-

mación. Por otro lado, la falta de financiamiento basal para la etapa de ejecución, contribuyó a que disminuyera la credibilidad sobre la gestión del Programa, entre los actores públicos y privados, afectando en mayor medida la percepción de los públicos. También se ha manifestado que la falta desarrollo de infraestructura, que, aunque no eran abordables por este Programa, sigue siendo una piedra de tope de la implementación

Otro factor negativo que ha sido reconocido de manera transversal por todos los actores, es en general la falta de vinculación a nivel público-público y público-privado, manifestado en algunos signos de rivalidad entre organismos públicos, y problemas de desconfianza debido a la mala percepción que algunas instituciones tienen acerca de la estructura utilizada en el Programa, que funciona bajo la lógica de Corfo. De la misma forma, la rigidez institucional, los problemas de agenda, la burocracia y los intereses propios de cada organismo, son elementos que tienden a retrasar el avance de la Hoja de Ruta.

Más allá de estas dificultades y obstaculizadores, el Programa ha avanzado sobre una percepción positiva en general; hay un visibilización mucho mayor del turismo en la zona, traducido en la generación de nuevas ofertas, innovación de nuevos productos y servicios, apoyo a emprendedores, certificación de calidad y de servicios, temas de promoción con fondos comprometidos desde el Gore, entre otros. Un logro significativo originado del trabajo entre los sectores público- privado, se traduce en el Plan de Apoyo para la Sustentabilidad, en específico, el que corresponde al paseo de las Capillas de Mármol. Mediante el taller denominado “Hacia una experiencia turística sustentable” realizado en Puerto Río Tranquilo, se generó un plan de gestión para las Capillas de Mármol, con la finalidad de for-

talear este atractivo natural como una experiencia turística sustentable, junto con establecer acuerdos para actualizar los límites del destino turístico. La iniciativa, convocó diversos actores involucrados en el turismo local, destacándose la asistencia de la Asociación de Boteros, los empresarios y empresarias del sector, la Armada de Chile, Seremi de Minería y Medio Ambiente, además de la presencia del Consejo de Monumentos Nacionales

El recuadro a continuación lista algunas de las iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa.

Iniciativas destacadas de la Hoja de Ruta

- Gestión de Carretera Austral como producto turístico
- Puesta en valor turístico del Museo Regional y Red de Centros de Información Ambiental
- Modelo de gestión de turismo sustentable y responsable en ASP
- Plataforma para el monitoreo ambiental de las ASP
- Formación y certificación en turismo de naturaleza y aventura
- E-Red de información turística regional

También se ha avanzado en generar diversas instancias de integración con otros Programas, por ejemplo con el Programa Estratégico Regional de Turismo Magallanes Experiencia Antártica, con el cual se está planificando la creación de una Red de Parques; mientras que con el Programa Estratégico Nacional de Turismo Sustentable, existe una colaboración mediante el intercambio de información y contraste de situaciones, lo que permite al Programa de Turismo Aysén, mantenerse conectado con la realidad nacional y viceversa.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

La asociatividad es la palabra que más se utiliza para describir los beneficios y los resultados derivados de participar en el Programa.

Para los privados en particular, el Programa allanó el camino para mantener un diálogo participativo en *pro* de la colaboración colectiva, y aunque no se logró concretar el proyecto de Corporación que este sector buscaba consolidar, hay altas expectativas de que los lazos generados puedan sostener la continuidad del Programa, independiente de los cambios que pueda introducir el nuevo gobierno. En este contexto, y para fortalecer el trabajo hasta ahora realizado, uno de los primeros desafíos dice relación con extender y robustecer las conexiones con los Programas Estratégicos Regionales y nacionales que están trabajando en turismo.

Una de las lecciones aprendidas por parte del sector público, se refiere a la importancia del capital social para el funcionamiento del Programa, ya que reveló que, en definitiva, las iniciativas financiadas y las acciones que deben ejecutarse, deben ser de manera participativa, cuyo principal protagonista debe ser el sector privado. En esta misma línea, y bajo el entendido de que los privados han logrado la mayor asociatividad, sería pertinente dejarles más libertad de acción y limitar la actual figura de liderazgo de Corfo, a una que involucre más bien un apoyo o un complemento.

Otro gran desafío identificado en este Programa, está ligado a la continuidad, proyección e instalación del Programa en las gobernanzas regionales. Para ello es necesario ampliar la participación a otros representantes del sector público, tales como los municipios, Sercotec, Fosis e Indap, quienes trabajan con turismo rural, y también a actores que ahora no están representados en la gobernanza, a saber, academia y sociedad civil, que podrían ser un aporte importante en la toma de decisiones. Asimismo, es necesario ampliar la territorialidad del Programa, ya que actualmente el Programa no aborda el sector del litoral, área relevante para la zona.

El avance en las iniciativas, el fortalecimiento de la asociatividad y la superación de los obstáculos, llevarán al Programa Turismo Aysén a consolidar la Carretera Austral y las Áreas Silvestres Protegidas de Aysén como destinos turísticos esenciales de la Patagonia, reconocidos nacional e internacionalmente por sus atractivos naturales de clase mundial y su modelo inteligente de desarrollo basado en la sustentabilidad.

Fuentes:

Solicitud aprobación Etapa de Implementación, Programa Estratégico Regional Turismo Aysén, Patagonia, Naturaleza y Aventura. Formulario presentación al Comité de Iniciativas y Programas Estratégicos, CPIE (marzo 2016).

PER Turismo Aysén, Naturaleza y Aventura. Disponible en: <http://www.perturismoaysen.cl/>

Fotografía

El Divisadero. Sernatur, operadores y empresarios dialogan sobre el fortalecimiento de la gestión turística. Disponible en: <http://www.eldivisadero.cl/redac-33288>

6.4.3 Magallanes Experiencia Antártica



Una experiencia antárticana sin ir a la Antártica: conectando la historia, el paisaje y el patrimonio

El interés por la Región Antártica ha crecido de manera significativa en los últimos años, reflejado en la intensificación de la actividad no sólo turística, sino también científica y logística. La ciudad de Punta Arenas es una de las cinco ciudades del mundo que se consideran puerta de entrada a la Antártica, y en este contexto, está cobrando cada vez mayor relevancia, junto al gran atractivo de la Región basado en características que la hacen única frente a los requerimientos de los turistas. Su situación geográfica cercana a la Antártica, su característica de ecorregión Sub Antártica, así como el hecho de contar con íconos turísticos reconocidos a nivel mundial tales como la isla de Tierra del Fuego, el Estrecho de Magallanes y Cabo de Hornos, son elementos que favorecen el desarrollo de experiencias únicas para el turista. Así, el Programa Estratégico Regional de Turismo Magallanes Experiencia Antártica tiene su origen en la revalorización de los conceptos Antártico y Sub Antártico en Magallanes, propiciada por la presencia del

Instituto Antártico Chileno (Inach) en la Región, y las inversiones vinculadas a la investigación antártica que se están realizando a través del diseño y futura construcción del Centro Antártico Internacional en Punta Arenas, y el Centro Sub Antártico en Puerto Williams.

El Programa Estratégico Regional de Turismo Magallanes Experiencia Antártica, que ya cumple un año y medio de implementación, tiene como principal objetivo diversificar la oferta turística de la Región de Magallanes y Antártica Chilena, transformando sus atractivos en productos que la posicionen como el ícono mundial del turismo de intereses especiales antárticos y sub antárticos.

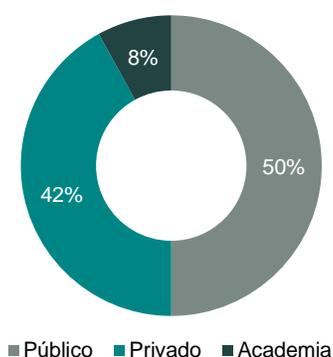
Los actores de la gobernanza y su participación

El Programa Magallanes Experiencia Antártica, impulsado en sus inicios por Corfo, cuenta con la participación de representantes del sector público como la Secretaría Regional

Ministerial de Economía y Hacienda, el Instituto Antártico Chileno (Inach), Sernatur y Sercotec.

Entre los actores del sector privado, se cuenta a la Asociación Magallánica de Empresas de Turismo AustroChile A.G, considerada como la cámara más grande de la Región, junto con la Asociación de Hoteles y Servicios Turísticos (HYST) de las Torres del Paine, que posee alrededor de 20 socios. También participan la Cámara de Turismo de Timaukel, la Cámara de Turismo de Tierra del Fuego, y Aerolíneas DAP, línea aérea regional que ofrece viajes a la Antártica.

Desde el ámbito académico participan la Universidad de Magallanes y el Centro de Estudios del Cuaternario Fuego – Patagonia y Antártica (Cequa) además de Inacap; actores que han participado de manera estable y comprometida, con los cuales se ha trabajado fuertemente en actualizar la oferta técnico-profesional según las necesidades del mercado.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según tipo (octubre 2017).

La composición de la gobernanza del Programa ha variado significativamente desde sus inicios, registrando un aumento importante de la participación de actores del sector privado. En el caso de la participación de los

actores públicos, se han presentado algunas dificultades, producto de diferencias de opinión entre representantes de instituciones, respecto al manejo del Programa, que se han traducido en una participación inestable, y que ha obstaculizado la toma de decisiones cuando ha sido requerida. A pesar de esto, la participación de la mayoría de los actores relevantes del sector público ha sido virtuosa, y se ha ido fortaleciendo a medida que avanza el Programa, destacándose la colaboración de Conaf y el Gobierno Regional de Magallanes. En este contexto, la figura del Intendente ha sido de gran importancia para el impulso del Programa.

La sociedad civil es un segmento que aún no está representado en la gobernanza del Programa, aunque aportan positivamente; la participación de la comunidad es relevante para el logro de los objetivos del Programa, pues se busca generar sentido de identidad y compromiso con la región, una “comunidad antártica”, que contribuya a fortalecer el sentido de pertenencia para posicionar a la Región como un destino antártico. En este sentido, el Instituto Antártico Chileno ha tenido un papel relevante, contribuyendo a este propósito a través del proyecto “Antartikanos, innovación y emprendimiento desde Magallanes y Antártica para el mundo”, compuesto por tres iniciativas entrelazadas con el objeto de fomentar la identidad antártica en la región más austral de Chile. Una de estas iniciativas fueron las charlas TEDx – conferencias de Tecnologías, Entretenimiento y Diseño –, dirigidas a la comunidad y que reúnen a personas destacadas en diversas áreas en torno a una conferencia inspiradora, con puntos de vista e ideas comparadas.

La experiencia del trabajo colaborativo

La creación del Programa Magallanes Experiencia Antártica ha proporcionado una instan-

cia de diálogo entre los diversos actores vinculados al turismo en la Región, que ha permitido superar la ausencia de coordinación y de voluntades para trabajar en conjunto, así como algunas resistencias entre los actores, respecto a temas que busca abordar el Programa tales como la adopción del concepto de Turismo Inteligente, y la re-estructuración de las mallas curriculares en las instituciones académicas. Estas problemáticas, que fueron las primeras brechas detectadas en la etapa de diagnóstico, finalmente atienden a la ausencia de la articulación público-privada-academia, que ha buscado revertirse a través del Programa y particularmente, gracias a la labor destacada de los representantes de Corfo que forman parte de la gobernanza.

Desde el sector privado, se reconoce que el formar parte del Programa les ha permitido acceder a información respecto de instrumentos de financiamiento disponibles para el sector turismo, lo cual les apoya en la toma de decisiones. Así mismo, como resultado de la articulación con organismos públicos destacan algunas iniciativas desarrolladas tales como la capacitación en Calidad de Servicio en Experiencia Antártica que recibió un grupo de taxistas, destinada a reforzar el manejo del inglés y capacitarse en historia y geografía, además de proveerlos de dispositivos de multimedia portátiles (tabletas) que les permiten exhibir videos temáticos a los turistas, y recoger en una encuesta el nivel de satisfacción por su servicio y otros servicios turísticos recibidos en su viaje a la capital regional.

En el caso de la articulación con la academia, ésta se ha desarrollado principalmente en materias vinculadas a las brechas identificadas en Capital Humano. Entre los resultados de esta articulación destacan la elaboración de la nueva malla curricular de la carrera de Técnico de Nivel Superior en Turismo Sustentable de la Universidad de Magallanes, y la creación

de un Programa de capacitación para guías de naturaleza y prospección arqueológica para diversificar los destinos turísticos en la Región de Magallanes, realizado por la Fundación Cequa en coordinación con la Asociación Gremial de Guías de Turismo Locales de Puerto Natales, y financiado por Corfo.

Entre los elementos que han facilitado la vinculación entre actores, se encuentra la disposición de financiamiento para el Programa y el apoyo de Corfo. El aporte de recursos ha significado una señal de confianza y ha activado el entusiasmo de los actores a participar y creer en el Programa, lo que también ha facilitado generar la voluntad y el compromiso necesarios para echar a andar las iniciativas. Por otra parte, el compromiso y el liderazgo que ha mostrado el equipo de trabajo del Programa, y particularmente, la gerencia, ha sido fundamental para facilitar el diálogo entre los actores y construir confianza para el trabajo articulado entre actores de diversos sectores, en busca de un desarrollo turístico de mejor calidad en el mediano y largo plazo para la Región.

Si bien, tras poco más de un año de implementación, es prematuro afirmar que se han obtenido resultados en la disminución de las brechas que aborda el Programa, los actores valoran el espacio que constituye para la generación de confianza, como un elemento básico para trabajar colaborativamente en el desarrollo del turismo en la Región. Así, por ejemplo, la articulación que se ha logrado a través de la participación de los actores en la gobernanza del Programa ha facilitado la creación de otras instancias de articulación público – privadas para temas no directamente vinculados al turismo. En efecto, uno de los logros más significativos para el Programa durante su primer año de implementación ha sido concretar la iniciativa de institucionalizar la gobernanza en una Corporación

de derecho privado, conformada por actores del sector público, privado y la academia, que se enmarca dentro del eje estratégico de Articulación y coordinación de destinos, con la que se busca dar continuidad al Programa. Esta corporación ya cuenta con sus estatutos y se encuentra *ad portas* de ser constituida legalmente.

Entre las dificultades enfrentadas durante la implementación, se distingue el escaso apoyo proveniente de algunos servicios públicos relevantes para el Programa, que ha dificultado la coordinación y el avance en la implementación de las iniciativas de la Hoja de Ruta.

El recuadro a continuación lista algunas de las iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa Magallanes Experiencia Antártica.

Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta

- Mesa de articulación público-privada
- Programa de Experiencias Antárticas y Sub Antárticas
- Observatorio Turístico Regional
- Creación de una pieza de cartografía o mapa temático de la región para distribución a turistas.
- Proyecto “Sumergirse al fin del mundo” y experiencias turísticas relacionadas con paleontología, avistamientos de pingüinos y recorrido de antiguos caminos Kawésqar.
- Diseño del Centro Antártico Internacional (CAI).

Con el fin de aunar esfuerzos e impulsar el turismo en la zona, este Programa se ha vinculado con otros Programas Estratégicos que comparten iniciativas similares. Es así, que se han comenzado conversaciones con el Programa Estratégico Regional de Turismo Aysén para idear en conjunto, una ruta turística entre ambas regiones, aunque la vinculación con este Programa aún es incipiente. Otra de las

interacciones esperables, es con el Programa Estratégico Nacional de Turismo Sustentable, la cual se ha reducido básicamente a intercambio de información para la realización de estudios, sin que ello resulte en el desarrollo de proyectos en conjunto. Esto obedece a la distancia geográfica entre ambos Programas y a las particularidades que cada uno atiende.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

Un factor que resalta de este Programa es la búsqueda constante de coordinación y la participación de todos los sectores. Como principal lección aprendida se desprende la importancia de la apropiación del Programa por parte de los actores: entender que éste les pertenece a todos, y como tal, existe un propósito común que es el desarrollo regional y su proyección en el tiempo.

En este contexto, y para fortalecer la gobernanza, los siguientes pasos del Programa involucran ampliar la participación a actores relevantes del mundo político, con el fin de asentar y validar la visión del Programa, independiente del cambio de gobierno. Entre los entrevistados, se manifiesta, a modo de ilustración, la relevancia de contar con el apoyo de la Asociación de Municipalidades de la Región, quienes se han incorporado recientemente y se espera que su participación contribuya a validar el Programa frente a autoridades políticas, como el Gore, la Intendencia, Sernatur, etc. En este sentido, y de manera complementaria, será necesario fortalecer la difusión y posicionamiento del concepto “somos Antártica” y el desarrollo sustentable del turismo en la zona.

Por otro lado, se observa la necesidad de mejorar el sistema actual de evaluación, que este mismo Programa implementó de manera autónoma para realizar un seguimiento de sus actividades, y a su vez ampliarlo a los demás

Programas Estratégicos, que no cuentan con este sistema.

Una vez lograda la formalización y consolidación de la gobernanza en una Corporación, como principal desafío se encuentra avanzar con la Hoja de Ruta. Entre las brechas que son necesarias de abordar en el corto plazo, está la diversificación de la oferta turística, – que actualmente se centra en las Torres del Paine – hacia otras atracciones, tales como los parques, la península, la historia étnica y paleontológica de la zona, entre otros. También, y muy de la mano con esto último, es urgente generar servicios y/o productos factibles de utilizar durante todo el año, vale decir, alargar la temporada turística e incluir la época de invierno. Entre las iniciativas de la Hoja de Ruta que son vitales de desarrollar en el corto plazo, se encuentra la implementación de la primera etapa del Programa de Turismo Inteligente, sistema que permitirá aumentar la competitividad y dejar atrás algunas prácticas obsoletas. Esto implica trabajar de cerca con las pymes de la región e incorporar capacitación constante. Asimismo, la creación del Observatorio Turístico será fundamental para generar indicadores asociados al turismo en la zona; indicadores que facilitarán en el futuro la toma de decisiones, la priorización de objetivos, y factibilidades de inversión.

En este escenario los esfuerzos del Programa Estratégico Regional Magallanes Experiencia Antártica continuarán en la ruta a convertir en el mediano plazo la Región de Magallanes y Antártica Chilena en un destino turístico de intereses especiales de escala mundial, con todos los beneficios que ello traerá a la Región y a su gente en un marco de sustentabilidad, sofisticación de la oferta y calidad de servicio.

Fuentes

INACH (2017) Un verdadero éxito resultaron las charlas TEDx en Punta Arenas. Noticias. Sitio Web INACH. Disponible en <http://www.inach.cl/inach/?p=22288>

PER Magallanes Experiencia Antártica (2017) Programa Transforma Turismo Magallanes Aprueba “Año 1” y afina motores para su segundo ciclo. Sección Noticias. Sitio Web. Disponible en <http://magallanesexperienciaantartica.cl/Programa-transforma-turismo-magallanes-aprueba-ano-1-y-afina-motores-para-su-segundo-ciclo/>

PER Magallanes Experiencia Antártica (2016). Formulario de presentación al CPIE, Solicitud de aprobación de implementación.

INACH (2017). Antartikanos. CORFO 16PAER-71037. Sitio web Disponible en <https://www.antartikanos.com/>

Fotografía

Prensa Antártica (2017). 5 de 195 iniciativas ambientales que serán financiadas por Ministerio del Medio Ambiente, son de Magallanes. Disponible en: <https://prensaantartica.com/2017/01/11/5-de-195-iniciativas-ambientales-que-seran-financiadas-por-ministerio-del-medio-ambiente-son-de-magallanes/>

6.4.4 Clúster Minero de la Región de Antofagasta



Servicios tecnológicos con un sello regional, para una minería virtuosa, inclusiva y sustentable

El Programa Estratégico Regional Clúster Minero en la Región de Antofagasta, tiene como principal objetivo impulsar una industria regional de servicios tecnológicos en minería, a través de la vinculación efectiva de los actores que la componen y la incorporación de prácticas exitosas de modelos de desarrollo económicos globales, que permitan generar un mejor entorno de negocios, que incentive el crecimiento económico local, pero también el desarrollo social, medioambiental y comunitario en el contexto de una Minería más virtuosa.

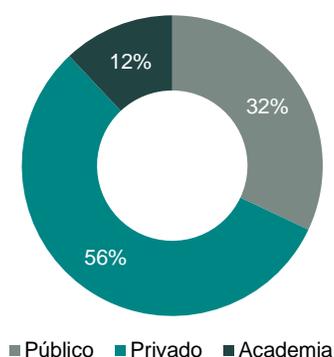
Este Programa, que ya lleva un año de implementación, tiene sus orígenes en el trabajo previo de conformación del Clúster Minero, que data desde principios de la década de 1990, y que adquiere mayor fuerza a partir del año 2001, cuando la colaboración pública – privada comienza a tomar un rol clave en la consolidación del clúster con base en el desarrollo tecnológico, capital humano, apoyo a empresas proveedoras y responsabilidad so-

cial. Tras la realización del Estudio Clúster Minero de Antofagasta, encargado a la Cepal, que instala al sector industrial minero como una prioridad para el Gobierno Regional, entra en acción el Programa Territorial Integrado Clúster Minero Región de Antofagasta, financiado mediante un convenio entre el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y Corfo en el año 2002. El desarrollo de este modelo avanza en el período 2008 – 2013 con la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), construida en 2009 y el Programa de Proveedores de Clase Mundial, creado en 2012 por iniciativa del Consejo Nacional Estratégico del Clúster Minero, compuesto por representantes del sector público, privado y académico; la Escuela de Negocios Mineros de la Universidad Católica del Norte, y la creación del Centro de Investigación Científico Tecnológico para la Minería (Cicitem) y el Centro de Investigación Tecnológica del Agua en el Desierto (Ceitzasa).

Todas estas iniciativas dieron paso a la creación del PER Clúster Minero de la Región de Antofagasta, donde se busca especialmente, dar continuidad al desarrollo del Clúster Minero, concretando su institucionalidad con visión de largo plazo para aportar a una minería virtuosa, inclusiva y sustentable, con sello regional.

Actores de la gobernanza y su participación

El Programa Estratégico Regional Clúster Minero de la Región de Antofagasta, se constituye en 2015, apoyado por la Dirección Regional Antofagasta de Corfo, con la participación de la Asociación de Industriales de Antofagasta (AIA), la Universidad Católica del Norte (UCN), la Universidad de Antofagasta (UA) y la Cámara Chilena de la Construcción de Antofagasta y Calama, entre otros. En su composición actual, la participación mayoritaria en la gobernanza corresponde a los actores del sector privado, seguida de los actores del sector público.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según tipo (octubre, 2017).

Destaca el rol que han tenido organismos públicos relevantes de la Región, tales como el Gobierno Regional de Antofagasta, junto con las Secretarías Regionales Ministeriales de Minería, Economía y Bienes Nacionales, en la

convocatoria de actores del ámbito privado para formar parte del Programa.

La crisis por la baja del precio del cobre en 2015, redujo el entusiasmo de los actores del sector por participar en el Programa, además de las desconfianzas y reticencias que había generado la experiencia previa del traslado del Clúster Minero a Santiago, con la creación del Consejo Nacional Estratégico para el Clúster Minero en el período 2010 – 2013, que conllevó el recorte de recursos y, en cierta medida, la pérdida del foco del trabajo en la Región que se venía realizando, según la percepción de diversos actores de la Región.

No obstante, si bien, en su momento, la crisis representó una dificultad, al mismo tiempo se constituyó en una oportunidad para aunar los esfuerzos en objetivos comunes. Así fue como las acciones llevadas a cabo, particularmente, por organismos relevantes del sector público para acercar y promover la vinculación de los actores privados, lograron atraer la atención de los grupos de interés para el Programa. Particularmente, la disposición de financiamiento para el Programa por parte del gobierno, se convirtió en una señal potente para re-encantar a los empresarios de la Región, así como la formulación del Plan Estratégico del Programa que contó con la participación de actores de todos los ámbitos de interés (sector público, privado, academia y sociedad civil) lo cual permitió construir una nueva visión para el Clúster Minero consensuada entre los actores relevantes de la Región.

En el Programa participan diversos actores del sector privado, principalmente, asociaciones gremiales de proveedores para la minería y algunas grandes empresas mineras. Desde la percepción de algunos actores del ámbito público, las empresas pequeñas han mostrado un alto compromiso en su participación en el Programa, a diferencia de las grandes empresas mineras, cuyo involucramiento ha

sido más moderado, dado que, si bien tienen una participación activa en la gobernanza, sus representantes no tienen mayor poder de decisión, pues al perseguir la maximización de utilidades por la vía de la reducción de costos, prefieren proveedores en el extranjero que tienen precios más bajos, lo que limita un compromiso real con el desarrollo de la industria regional. En la opinión de un actor del sector privado, el bajo involucramiento de las mineras con los objetivos del Programa se debe a un cierto grado de desconfianza y desconocimiento de las capacidades existentes en la industria local y, en este sentido, se hace necesario volver la mirada hacia la Región.

Desde la academia, participan la Universidad de Antofagasta, la Universidad Católica del Norte y el Centro de Entrenamiento Industrial y Minero, Organismo Técnico de Capacitación, dependiente de la Fundación Educacional Escondida, involucradas principalmente, en las iniciativas orientadas al desarrollo de la innovación y la transferencia tecnológica, y a la formación de capital humano para la minería.

En cuanto a los actores de la sociedad civil, si bien no poseen representación en la gobernanza del Programa, han participado activamente de la mayoría de las iniciativas. Se reconoce que es necesario trabajar en este ámbito para sensibilizar a la población respecto del rol de la minería como un motor de desarrollo económico para la Región, que no sólo se asocia a las problemáticas ambientales sino también, a oportunidades de desarrollo, por ejemplo, en educación, a través de diversas iniciativas que han llevado a cabo las empresas mineras para la formación de capital humano para la industria. Así, por ejemplo, se han registrado experiencias de empresas con instituciones de educación técnica, a través de proyectos que han permitido preparar a jóvenes en temas de seguridad minera, para su

posterior integración al mercado laboral, tratando de sumar ese tipo de conocimiento a través de charlas, lo cual los prepara para desempeñar funciones en el rubro y genera un beneficio para la Región:

El interés de nuevos actores en participar del Programa ha ido aumentando, frente a los resultados que hasta ahora ha mostrado. No obstante, sus directivos son cautelosos a la hora de analizar las solicitudes de incorporación a la gobernanza, dado que un incremento significativo dificultaría su manejo. En este sentido, en la futura constitución del Programa como Corporación, se espera establecer los mecanismos de incorporación de nuevos participantes, por ejemplo, representantes de la sociedad civil, tales como la Asociación de Municipalidades de la Región de Antofagasta, dado que aún es necesario seguir sumando a actores relevantes que hasta la fecha no forman parte del Programa.

La experiencia del trabajo colaborativo

La crisis por la baja del precio del cobre hace 3 años, que afectó significativamente a los actores de la industria minera, particularmente, a las pequeñas empresas, demostró que el desarrollo de proveedores es clave para que éstos comprendan su participación en la industria y adquieran las herramientas necesarias para desarrollar una oferta competitiva en términos de costos y calidad de producción para las mineras. En este marco, la vinculación entre actores dentro del Programa ha sido reconocida como una relación virtuosa que se ha dado entre el sector público, el sector privado y la academia, donde ha primado el consenso en una visión común que ha logrado plasmarse, por primera vez, en un Plan Estratégico para el desarrollo del Clúster Minero, que ha sido construido con la concurrencia de diversos actores relevantes. En este

sentido, contar con un mismo propósito o visión, ha resultado ser un factor clave para la participación de los actores en el Programa.

Por otra parte, la sintonía de los objetivos del Programa con instrumentos de planificación regional y nacional ha facilitado el rol de los actores del sector público para impulsar, guiar y también colocar los recursos para la implementación del Programa, lo cual ha contribuido a generar confianza entre los actores del sector privado. En esta línea, el trabajo previamente realizado para el desarrollo del Clúster Minero en la Región ha también facilitado esta generación de confianza. Así es como, tras el balance de gestión del Programa para el período 2014 – 2017 se contabiliza una inversión regional pública-privada que supera los 66 mil millones de pesos, que demuestran los avances que se han obtenido.

Otro elemento clave que ha permitido generar confianza para la vinculación de actores al Programa ha sido el esfuerzo puesto por parte de los órganos de la gobernanza en dar cumplimiento riguroso al Plan Estratégico creado, lo cual ha permitido obtener los primeros resultados y dar muestra de la credibilidad del Programa.

En la práctica cotidiana, la asistencia de los actores a las diversas actividades convocadas u organizadas por el Programa (seminarios, reuniones, etc.) han ido facilitando la vinculación, permitiendo un mayor acercamiento y conociendo los ámbitos de acción de otros actores con los cuales no se relacionan habitualmente y que comparten intereses similares.

Desde la perspectiva del sector público, una vinculación valiosa que se ha logrado desarrollar es la relación entre actores del ámbito privado y el académico. El hecho de que, por un lado, la academia comience a interesarse por estudiar las problemáticas de la minería y desarrollar soluciones, y que, por otro lado, el

privado comprenda la relevancia de la incorporación de la innovación y la tecnología como factores críticos de éxito para el desarrollo de la industria, ha producido un acercamiento que contribuye a la construcción de la mirada de largo plazo que la industria requiere. Esta visión es también compartida por representantes del sector privado que reconocen el papel cada día más activo de la academia, y comienzan a identificar los beneficios de esta colaboración, donde Corfo ha jugado un rol relevante en su impulso. Así, por ejemplo, desde el año 2014 a la fecha, la Región de Antofagasta presenta el mayor crecimiento en patentamiento industrial por parte de empresas regionales pyme, gracias a la labor del Programa en alianza con INAPI, y se han adjudicado dos Consorcios Tecnológicos de alcance nacional y regional, por un total más 15 mil millones de pesos, con foco en la fabricación de prototipos y pilotaje de soluciones generadas por proveedores locales.

Por otra parte, en formación de capital humano, se está desarrollando un trabajo coordinado entre las universidades y el sector privado, mediante la conformación de un consejo regional, para identificar los estándares que la industria requiere en términos de la formación para el trabajo, y además destaca la adjudicación y lanzamiento del Proyecto MacroFacultad de Ingeniería, de las Universidades de Antofagasta y Católica del Norte, en el marco del Programa Ingeniería 2030 de Corfo.

El recuadro a continuación lista algunas de las iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa.

Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta

- Fortalecimiento de una nueva institucionalidad del Clúster Minero de la Región de Antofagasta.
- Fortalecimiento de proveedores mineros intensivos en conocimiento.
- Plataforma distribuida de espacios de prueba, prototipado y pilotaje de innovaciones
- Consejo Regional de formación para el trabajo
- Parque tecnológico y de innovación de Antofagasta.

Uno de los objetivos estratégicos propuestos por el Programa, que se encuentra en desarrollo gracias al fortalecimiento de la vinculación entre actores que se ha logrado, es la creación de una Corporación de derecho privado, sin fines de lucro, a fin de que el Clúster Minero consiga la auto sostenibilidad en el tiempo, independientemente de las políticas de desarrollo productivo del gobierno de turno o de un organismo público en particular. Esta nueva figura legal otorgará mayor autonomía, manteniendo la misma estrategia y objetivos formulados actualmente en el Programa.

El Programa Clúster Minero de la Región de Antofagasta ha trabajado de cerca con el Programa Estratégico Nacional de Minería Alta Ley, ya que ambos comparten áreas estratégicas comunes, llevando a cabo diversas actividades en conjunto, tales como el Primer Encuentro de Regiones Mineras de la OCDE, realizado en Antofagasta en octubre de 2017, y que reunió a más de 400 invitados, provenientes de 17 países, para compartir experiencias y debatir en torno a la productividad de la industria y las buenas prácticas a implementar en su relación con las comunidades, a fin de impulsar un trabajo en red que guíe a los principales distritos mineros y a sus respectivos gobiernos a implementar políticas públicas,

que junto con promover un crecimiento económico y una producción competitiva, incorporando variables como el bienestar, la sustentabilidad y el cuidado del medio ambiente. Este Programa también se ha vinculado con el Programa Estratégico Nacional de Manufactura Avanzada, participando en forma conjunta en iniciativas ligadas a la promoción de inversiones y el desarrollo de proveedores tecnológicos para la minería.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

La experiencia de este Programa ha dejado como lecciones aprendidas, la importancia del trabajo en equipo, así como de visibilizar las iniciativas realizadas, a fin de generar mayor confianza para el desarrollo de nuevas iniciativas y la incorporación de nuevos actores. Además, en términos operativos se identifica la necesidad de conocer las particularidades de cada Programa en las regiones para entender que cada uno presenta particularidades y, por ende, necesidades diferentes lo que hace necesario flexibilizar el reglamento de los Programas Estratégicos en cuanto al uso de los recursos asignados para la operación.

En cuanto a los desafíos futuros del Programa, estos tienen relación con fortalecer el compromiso de las compañías mineras con el territorio y su gente, robustecer la industria de proveedores locales para que avancen a mercados globales, dinamizar la relación industria academia y ratificar en cada paso la convicción de que la Región de Antofagasta debe ser la región líder de una minería inclusiva y sustentable a escala global.

Fuentes:

Cluster Minero Antofagasta (2018). Sitio Web Programa Estratégico Regional Clúster Minero de la Región de Antofagasta. Disponible en <http://clustermaneroantofagasta.cl/>

Programa Estratégico Regional Clúster Minero de Antofagasta (2016). Presentación al Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas (CPIE). Disponible en: <http://www.chiletransforma.cl/wp-content/uploads/2017/08/PERClusterMineroAntofagasta.pdf>

Transforma (2016) Programa Clúster Minero reconoce a precursores de modelo estratégico regional. Sitio Web. Sección Noticias. Disponible en <http://www.chiletransforma.cl/2017/09/16/Programa-cluster-minero-reconoce-a-precursores-de-modelo-estrategico-regional/>

Programa Estratégico Nacional de Minería Alta Ley (2017) Antofagasta será sede del primer encuentro OCDE de regiones mineras. Sitio Web Archivo de noticias. Disponible en <http://Programaaltaley.cl/archivo-noticias/antofagasta-sera-sede-del-primer-encuentro-ocde-de-regiones-mineras/>

Programa Estratégico Clúster Minero Región de Antofagasta (2017) Programa Clúster Minero superó los 66 mil millones de inversión en desarrollo productivo. Sitio Web. Sección noticias. Disponible en <http://clustermineroantofagasta.cl/2017/12/18/Programa-cluster-minero-supero-los-66-mil-millones-de-inversion-en-desarrollo-productivo/#more-800>

Programa Estratégico Clúster Minero Región de Antofagasta (2017) Memoria Programa Clúster Minero Región de Antofagasta. Gestión 2014 – 2017. Disponible en <http://clustermineroantofagasta.cl/wp-content/uploads/2018/01/Memoria-Gestión-2014-2017-1.pdf>

Fotografía:

La Tercera (2015) Antofagasta Minerals mantiene detenidas operaciones de Centinela y Michilla por lluvias en el norte. Disponible en <http://www2.latercera.com/noticia/antofagasta-minerals-mantiene-detenidas-operaciones-de-centinela-y-michilla-por-lluvias-en-el-norte/>

6.4.5 Alimentos con Valor Agregado



Alimentos con valor agregado y con identidad regional, en cada mesa del mundo

El Programa Estratégico Regional de Alimentos con Valor Agregado, AVA Los Ríos, es una iniciativa orientada a coordinar e integrar el sector alimentario regional situando el nombre de la Región de Los Ríos como un territorio donde se producen alimentos con valor agregado del mejor nivel, convirtiéndose en una plataforma donde convergen el sector público, la academia y el sector privado para desarrollar estrategias orientadas a incrementar su participación en el mercado nacional e internacional.

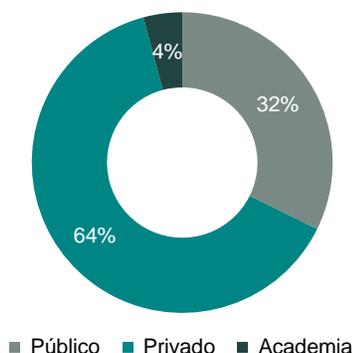
Los alimentos con valor agregado son aquellos que tienen un nivel variable de procesamiento en la cadena de valor y que poseen un grado de valorización por el consumidor a través de sus características que lo hacen especiales. Algunos atributos son la calidad y origen de las materias primas, procesos estandarizados y evaluados, y productos finales con un grado de diferenciación que los hacen distintivos y únicos. En este sentido, la Región de Los Ríos ha visto una oportunidad para consolidarse en la producción de alimentos

con valor agregado. Este escenario y las tendencias de consumo de alimentos vinculadas al mejoramiento de la calidad de vida e incremento de los ingresos, abren una gran oportunidad al sector alimentario de la Región de Los Ríos, convirtiéndolo en un rubro estratégico para el desarrollo regional. El Programa Alimentos con Valor Agregado lleva 17 meses de implementación y aborda a las industrias apícola, láctea, y de producción de bebidas alcohólicas y no alcohólicas de la región.

Actores de la gobernanza y su participación

El trabajo comenzó cuando la Dirección Regional de Corfo convocó a distintos actores del rubro, los cuales, a través de variadas reuniones, pudieran aportar desde sus distintas miradas al diseño del Programa. La gobernanza entonces, se conformó en un principio por un consejo directivo de alrededor de 9 personas, número que ha ido aumentando conforme se integran más representantes. Hoy en día, se ha definido una gobernanza con alrededor de 40 actores, que contempla diferentes niveles

de toma de decisión (Consejo Directivo, Comité Ejecutivo, Gerencia del Programa y Núcleos gestores) donde cada uno cumple funciones específicas.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según ámbito (octubre 2017).

Dentro de la gobernanza encontramos instituciones públicas que han prestado gran apoyo, como el Gobierno Regional, la Corporación Regional de Desarrollo Productivo y las Subsecretarías de Agricultura y Economía. Para el sector privado, destaca la participación de empresas como Kunstmann en cerveza, Molinos Collico en temas de granos, Agrícola Cran Chile en temas de jugos y Colún en temas de lácteos, quienes traccionan a empresas más pequeñas; y también asociaciones gremiales y algunas cooperativas como Apicoop y la Asociación de Empresas de Alimentos. Finalmente, la Universidad Austral, en representación del ámbito académico, ha sido un aliado importante en la definición de las estrategias de innovación y formación de capital humano.

La participación de los actores ha ido en ascenso, en la medida que se han ido implementando las distintas iniciativas de la Hoja de Ruta. Los más interesados han sido los actores privados, que participan activamente en las reuniones. Se identifica una debilidad en cuanto a la representatividad de la sociedad civil, cuya participación no fue contemplada de

manera preliminar durante el diseño del Programa, y que, en la actualidad, reviste un tema pendiente para la gerencia. Junto con esto, se perciben dificultades para organizar y coordinar las instancias de diálogo, por la complejidad de hacer calzar las distintas agendas, y por algunas reticencias provenientes sobre todo de los pequeños empresarios del sector privado, quienes cargan con malas experiencias anteriores.

Por otro lado, la diversidad de la gobernanza impacta positivamente en la representatividad de la misma, enriqueciendo los procesos de decisiones y puesta en marcha de la Hoja de Ruta. Los lazos generados, previo al Programa, también fueron un elemento facilitador para generar confianza entre los actores. No obstante, las particularidades de cada sector productivo emergen, de vez en cuando, como una dificultad para consensuar miradas. También tienden a dispersar los esfuerzos y hacer que se pierda la mirada estratégica. Esto también repercute en la interacción con los actores, que, al ser tan diversos, se complejiza llegar a ellos con un mismo discurso, considerando que cada uno tiene necesidades propias. La comunicación directa y simple parece ser una solución. Aun así, esto no ha sido un problema gravitante, y si bien ha ralentizado el proceso de sociabilización del Programa, se cuenta como parte del proceso normal de vinculación. Otro elemento importante que ha sido un fuerte catalizador, son los actores clave externos al Programa, conocidos en sus respectivos rubros, que han ayudado a construir redes de colaboración y difusión del Programa. Finalmente, la motivación y compromiso de los integrantes de la gobernanza son elementos vitales para dar impulso a las iniciativas, junto con la cercanía que implica trabajar en un mismo territorio.

Así como se distinguen agentes facilitadores, existen a su vez factores que se perciben

como obstaculizadores. Al respecto, desde el sector privado se enfatiza la falta de un equipo de profesionales de apoyo, que acompañen a los empresarios en las postulaciones a financiamiento, dado el desconocimiento general del proceso de formulación de proyectos, lo que ha repercutido directamente en el apalancamiento de recursos. También se recalca la rigidez en la administración del Programa desde el estamento central, que ha forzado a los actores a modificar y adaptar la Hoja de Ruta varias veces, lo que disminuye la velocidad del accionar del Programa. De la misma forma, la gestión del Agente Operador Intermediario, es percibida como insatisfactoria, a la luz de los pagos atrasados y los tiempos muertos en los que se traduce la falta de financiamiento.

La experiencia del trabajo colaborativo

La multiplicidad de actores ha permitido articular y vincular a los distintos sectores de manera exitosa. El capital social generado, ha logrado extender las líneas de acción del Programa, fuera de la gobernanza, cuyo resultado tangible ha sido principalmente la generación de alianzas estratégicas con canales de distribución y de ventas, junto con la difusión del Programa en zonas alejadas de la región, como lo fue la Primera Exposición de Alimentos con Valor Agregado en Valdivia, Expo AVA Los Ríos.

Al respecto, la visión del ámbito privado es más neutra, recalcando que es necesario seguir afianzando los lazos y ampliando la gobernanza. Sin embargo, se destacan las estrategias para acercar a los actores, como la Feria AVA y la plataforma electrónica de ventas online, que son percibidos como proyectos o resultados palpables de la vinculación. En el mismo contexto, sobresalen las iniciativas relacionadas con protocolos de inocuidad y calidad para el proceso de elaboración de quesos

y cervezas, además de otros proyectos asociados a crear sellos de origen y marca. En el corto plazo también se han obtenido resultados o frutos tempranos complementarios a los enmarcados en la Hoja de Ruta, como el sistema de seguimiento y evaluación con indicadores estandarizados que Corfo está utilizando no solo para medir el avance de este Programa, sino que de todos los Programas Estratégicos. Aún falta realizar ajustes metodológicos que apunten a crear indicadores pertinentes para cada Programa, pero por lo pronto, ha servido como herramienta de monitoreo interna de este Programa.

Este Programa ha puesto las energías principalmente en generar una plataforma de diálogo entre los privados, con el fin de que, en el mediano plazo, estos actores sean los protagonistas del Programa. Así, en base a charlas, talleres y reuniones, se ha podido fortalecer el compromiso de este sector, con miras a que el liderazgo institucional, en términos de estructura y financiamiento, vaya disminuyendo con el tiempo y de forma paralela, aumente la participación y empoderamiento de los actores privados.

Desde el ámbito privado, por otro lado, la presencia del Programa ha significado un acercamiento inédito entre la academia y la empresa, que acorde a la percepción del entrevistado, ha generado un impacto positivo para el avance de las iniciativas. Esta vinculación ha facilitado, entre otras cosas, la retroalimentación sobre las necesidades de la industria y las soluciones que puede brindar la academia. El éxito de esta articulación es tal, que desde el mundo privado destacan el proyecto “Aislamiento y caracterización de una cepa de levadura nativa para la cervecería artesanal de la Región de Los Ríos. En búsqueda de la denominación de origen”, ejecutado bajo el liderazgo de la Universidad Austral, y que también

ha trabajado en el desarrollo de pellet de lúpulo local y levadura de la selva Valdiviana. En este contexto, las expectativas del Programa se han concretado parcialmente, vislumbrándose la capacidad de independencia y autonomía que han ido mostrando los privados gracias a las vinculaciones originadas en el Programa. Inclusive, se recalca la buena disposición de los distintos actores de los distintos rubros, que, aunque viniendo de actividades económicas diversas, y con situaciones dispares, han logrado conversar de igual a igual, poner sobre la mesa temáticas comunes y llegar a consensos que han derivado en articulaciones beneficiosas. De la misma forma, los actores públicos se han acoplado a estas conversaciones activamente, movidos por la visión que ha logrado instalar el Programa, aunque desde este ámbito, se insiste en colaborar desde una posición de apoyo y acompañamiento, más que participar directamente en la implementación, con el ánimo de dejar más libertad a los actores privados.

El recuadro a continuación muestra algunas de las iniciativas del Programa Estratégico Regional Alimentos con Valor Agregado.

Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta

- Estandarización de procesos productivos y homogeneidad de productos, registro y evaluación de productos
- Plan de desarrollo y fortalecimiento para el diseño y prototipaje de ingredientes, procesos y productos
- Levantamiento de un diagnóstico preliminar para la generación de plan informativo en la industria alimentaria
- Innovación de modelos de comercialización y comercio colaborativo de empresas
- Plataforma de comercio electrónico para los empresarios

Las relaciones del Programa AVA Los Ríos con otros Programas estratégicos han mostrado ser fructíferas. Los Programas con mayor cercanía son el Programa Estratégico Meso Regional Turismo Ruta Escénica Parques Nacionales, Lagos y Volcanes, y el Programa Estratégico Regional Valdivia Innovadora, Sustentable y Creativa. Con el primero, se han desarrollado proyectos y talleres de trabajo, junto con acciones de coordinación dentro del territorio en común, aunque se espera en un futuro, avanzar en concretar estos proyectos y fortalecer esta colaboración. En el segundo caso, la vinculación se ha manifestado a través de mesas de diálogo y reuniones que tratan temas que afectan a ambos Programas en lo operativo, con el objetivo de, en el futuro, crear proyectos o iniciativas que traigan beneficios para el conjunto. Luego, también se han intentado generar lazos con el Programa Estratégico Meso Regional Logístico Centro Sur, asistiendo a sesiones del comité directivo y participando de algunas actividades, pero se percibe una articulación más lenta. Finalmente, con el Programa Estratégico Nacional de Alimentos Saludables se han vinculado de manera más lejana, limitada a intercambio de información y actualización de avances, debido a las diferencias de objetivos entre ellos y la distancia geográfica que los separa. Se espera que con el tiempo se puedan robustecer estas vinculaciones y hacerlas efectivas en lo que respecta a proyectos o actividades concretas.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

Las principales lecciones luego del primer año de implementación, dicen relación con el aprendizaje que ha dejado la ejecución de la Hoja de Ruta, y los avances que se han logrado fruto de la alta participación de los actores, especialmente los privados. Se ha podido concluir que la Hoja de Ruta no puede ser estática, que es necesario ajustarla o modificarla

permanentemente para darle fluidez a las iniciativas e integrar los eventuales cambios que se pudieran ir generando. También se da cuenta de los pocos resultados en cifras o indicadores cuantitativos del primer año, por lo que será necesario trabajar arduamente en acortar las brechas durante el segundo y tercer año de implementación, junto con mejorar el sistema de evaluación. En la misma línea, el gran desafío es enfocar los esfuerzos y los recursos en iniciativas de alto impacto, y cumplir con las metas trazadas.

Hay concordancia entre los actores, sobre la importancia que ha tenido el Programa para el rubro en general, y para la región en particular. El gran beneficio ha sido, sin duda, la vinculación virtuosa entre los mismos privados, y de ellos con el resto de los sectores, aprovechando una oportunidad única de impulsar la región y el rubro de alimentos, y el impacto positivo para la sociedad en general que produce el dinamizar y diversificar la economía local. En este sentido, es importante consolidar la gobernanza e invitar a más actores a sumarse a este Programa, que, de lograr sus objetivos, podrá volver una realidad lo que hoy está visualizado en el papel: que haya un producto de la Región de los Ríos en cada almuerzo o comida del mundo.

Fotografía:

Cerveza Valdiviana. Disponible en: <https://cervezavaldiviana.cl/>

Fuentes:

AVA Los Ríos. Disponible en: <http://www.avalosrios.cl/>

Solicitud aprobación Etapa de Implementación, Programa Estratégico Regional Alimentos con Valor Agregado. Formulario presentación al Comité de Iniciativas y Programas Estratégicos, CPIE (mayo 2016)

Chilealimentos. Disponible en: <http://www.chilealimentos.com/>

6.4.6 Industria Mitilicultora



Apuntando hacia una Industria Mitilicultora sustentable y con valor añadido: de la Región de Los Lagos al Mundo

El Programa Estratégico Regional para la Industria Mitilicultora, conocido como Mejillón de Chile, tiene por objetivo dar un impulso competitivo a la mitilicultura en la Región de Los Lagos de manera de potenciar el encadenamiento productivo y establecer un desarrollo de la industria, sobre todo, en materia de creación de valor añadido, innovación y aplicación de conocimiento y tecnologías para su especialización inteligente en el contexto global.

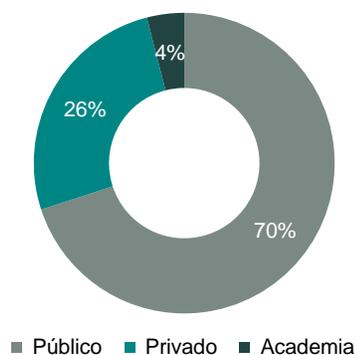
La Mitilicultura es una actividad que se desarrolla casi exclusivamente en la Región de Los Lagos, ya que la geografía brinda las mejores condiciones para llevar a cabo sus procesos, convirtiéndola en una actividad sello de la zona. La industria mitilicultora ha sido apoyada a partir del año 2008 con un Programa Territorial Integrado, enfocado en dinamizar el sector productivo, con participación activa de la dirección regional de Corfo.

Por ello, la visión del Programa es proseguir con este trabajo previo, desarrollando una actividad eficiente económicamente de elaboración de alimentos saludables de clase mundial basados en el mejillón, con valor nutricional, identidad regional y calidad apreciados por los mercados nacional e internacional, que sea sostenible económica, social y ambientalmente, y que cree valor para el territorio, las empresas y las personas.

Con un año y medio de implementación, el Programa define su línea de trabajo en cinco ejes estratégicos: diversificar segmentos de mercado, ampliar la gama de productos, aplicar tecnologías en todos los ámbitos de la cadena de valor, conocimiento y ordenamiento del entorno de la industria y articular la institucionalidad y la gobernanza.

Actores de la gobernanza y su participación

El Programa está conformado por actores de la sociedad civil, representados por sindicatos de pesca artesanal de la región; el sector público compuesto por Corfo, Seremi de Economía, el Gobierno Regional de Los Lagos, Sercotec, Subpesca, Sernapesca y Conadi. La academia está integrada por la Universidad Santo Tomás e Intemit y el sector privado por AmiChile, A.G. Calbuco, A.G. Cochamó y la Federación de Hualaihué.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según ámbito (octubre 2017).

Inicialmente el directorio se conformó en base a cuatro ejes participativos representados por cuatro exponentes del sector privado y del sector público, la academia y los trabajadores, situación que cambió luego de un año, incorporando a las asociaciones gremiales una vez que solicitaron formar parte del Programa. En el proceso se conformaron tres comités gestores para atender los objetivos del Programa. Uno de ellos aborda los mercados y productos, con la intención de dosificar la matriz de productos y destinos, diversificándola al mercado nacional. Luego, un segundo comité está destinado a la Ciencia y Tecnología, enmarcado en mejorar y profundizar las debilidades derivadas de las proyecciones a largo plazo

del sector, como por ejemplo la transferencia tecnológica de los pequeños productores y la coordinación de actividades de I+D. Y un tercer comité normativo industrial, donde se invitó a diez asociaciones gremiales del sector miticultor con el objetivo de hacer una coordinación de industria.

El proceso de convocatoria, fue recibido con gran entusiasmo, siendo los actores públicos los primeros en acudir, principalmente Sercotec y Subpesca. A través del tiempo, la participación ha ido en aumento y actualmente se destaca el compromiso y nivel de asistencia de los representantes del sector público, debido a que las reuniones generan espacios de discusión donde convergen demandas comunes hacia diversas problemáticas.

Sin embargo, la participación de la Corporación Nacional de Discapacidad (Conadi), es una de las más débiles, expresada no sólo a nivel presencial, sino que también en términos de poca intervención en la discusión, debido a que sus principales temas de interés no se encuentran en primera línea de conversación en la mesa de trabajo. Algo similar sucede con los actores que forman parte de la sociedad civil, ya que, durante el último año, no acudieron en forma regular a las reuniones de coordinación. Dada esta situación, se pretende buscar a nuevos actores de ambos sectores que sean más representativos y evidencien un real compromiso con el Programa.

De forma inédita, los actores privados han logrado una relación constante y fluida, plasmada en la participación activa de reuniones de coordinación, situación que no se presentaba antes de la ejecución del Programa. Esta intervención ha sido de gran ayuda para construir la planificación a largo plazo, ya que la visión de las asociaciones gremiales, involucran aspectos propios de la experiencia en la industria.

La academia, por otro lado, fortalece la gestión de I+D, apoyando en los diversos proyectos asociados al desarrollo de investigación y representando un canal de comunicación ciencia-empresa.

El mecanismo de organización ha favorecido la participación y comunicación entre los actores. Desarrollan reuniones regulares entre los consejos y los comités, sintetizando la información en actas de acuerdos y seguimientos de los mismos, con el propósito de buscar y monitorear las posibles soluciones a las problemáticas relevadas en la sesión. En estas instancias, los sectores forman mesas de trabajos específicas para elaborar proyectos y estudios que contribuyan a mejorar la sustentabilidad como objetivo común, a través de un plan de acción entre los sectores públicos y privados. Además, aprovechan este espacio como plataforma de discusión y coordinación ante las necesidades regionales, las cuales se han abordado mediante asistencias y capacitaciones.

La experiencia del trabajo colaborativo

Un factor que favorece y fomenta la vinculación de los diversos actores del Programa, es el presupuesto, ya que, al estar integrado dentro de la planificación, condiciona una buena disposición para generar los vínculos y coordinación de actores público-privados, al igual que una inversión tanto en el aspecto material como de recurso humano. Otro aspecto que ha tenido un impacto positivo ha sido el trabajo previo de los actores, que en su mayoría se conocían, lo que facilitó la articulación entre ellos. La generación de confianza, mejoramiento de la articulación y el fortalecimiento del capital social entonces, han sido los resultados más tangibles de este Programa.

La activa presencia de los diversos actores, junto con el apoyo de entidades de gobierno regionales y nacionales, ha convergido en la

concreción de proyectos de investigación asociados a la difusión tecnológica y de capacidad de carga reproductiva para la captación de semillas, lo que a su vez ha fortalecido los vínculos con el sector público. En esa misma línea, se está gestando una relación entre el Comité de Mercado de AmiChile con Prochile para establecer planes de promoción del mejillón al mercado chileno y un Centro de Certificación de Competencias Laborales. Esto ha tenido un impacto positivo en el avance de la reducción de las brechas diagnosticadas en la etapa de diseño.

Por otra parte, se ha identificado un elemento obstaculizador para el óptimo funcionamiento de estas vinculaciones. Existen algunas rivalidades y desconfianzas entre actores de la cadena productiva del sector, las cuales obedecen a intereses particulares, que diluyen la visión estratégica y convergencia de los participantes. Esto se suma a las fallas de coordinación entre actores del ámbito privado, evidenciando la falta de alineación y comunicación entre ellos, traducida en las varias ocasiones que las asociaciones gremiales de la región han acudido de forma aislada a reuniones con las instituciones públicas para plantear problemáticas que resultaron ser comunes, lo que se ha solucionado mediante el espacio de colaboración que ha generado el mismo Programa.

La preocupación constante de este Programa han sido las contingencias. Trabajar en una actividad extractiva tiene riesgos importantes, más aún si se considera que la disponibilidad de estos recursos es sumamente variable. Así, un tema no menor que ha debido enfrentar este Programa es la presencia de la marea roja, que cada cierto tiempo azota las costas del país y produce pérdidas importantes. Por lo tanto, es necesario integrar, tanto en la planificación, como al diálogo, las vicisitudes que puedan presentarse en el camino.

Parte importante del trabajo de este Programa ha sido visibilizar el mejillón y poner el valor su utilización. Gracias a las vinculaciones generadas entre el ámbito público y privado, surge la celebración del Día del Mejillón Chileno en la zona de Calbuco y Castro, festividad que incentivó el consumo y posicionamiento del mejillón en el mercado chileno y que se suma a las iniciativas que promueven un mejor entorno para la productividad, innovación y oportunidad de negocio. En ella participaron empresas productoras, representantes de asociaciones gremiales y de la academia. La actividad realizada en febrero del 2017 y que reunió a más de tres mil personas, logró posicionar el producto con un sello 100% regional, reconociendo el valor e importancia de este sector productivo en la Región de Los Lagos. La participación de la comunidad estuvo dirigida por la intervención de los chefs Alejandro Caballero y Tommy de Olarte, quienes enseñaron a los asistentes a preparar platillos donde el mejillón fue el protagonista. Mediante la experiencia, los asistentes conocieron la calidad del producto regional de gran demanda por mercados internacionales.

El recuadro a continuación lista algunas de las iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa Mejillón de Chile.

Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta

- Diversificar segmentos de mercado a nivel nacional e internacional
- Ampliar la gama de productos en el ámbito de la alimentación saludable
- Aplicar tecnologías en todos los ámbitos de la cadena de valor
- Implementación del Centro de Extensionismo Tecnológico para el sector mitilicultor.
- Implementación del centro de competencias laborales
- Chorito como parte del consumo de los colegios de Chiloé

Para potenciar su ejecución, el Programa ha mantenido vínculos con otros Programas estratégicos como el Programa Estratégico Nacional de Alimentos Saludables, con el fin de promocionar el mejillón como un alimento nutritivo, los Programas Estratégicos Nacional Pesca y Acuicultura Sustentable, Programa Estratégico Meso Regional Salmón Sustentable y Regional Coquimbo Bioproductos marinos, que operan bajo lineamientos y objetivos similares.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

Las lecciones aprendidas son compartidas por los actores participantes, coincidiendo en que se requiere mantener una visión a largo plazo y que ésta incida en la toma de decisiones y planificación del Programa, a fin de evitar que las contingencias asuman mayor prioridad o modifiquen el funcionamiento. Además, concuerdan en que el acceso al financiamiento es una arista compleja, ya que para que estos Programas logren resultados satisfactorios, es necesario obtener un constante mecanismo de financiamiento, que permita fluidez y la óptima ejecución a la Hoja de Ruta.

Los actores públicos y privados coinciden en que el rol del Estado debiese ser de un carácter facilitador, en el cual aporte con una definición en términos de financiamiento permanente para determinadas líneas estratégicas de investigación, aportando con un sustento sólido que permita lograr independencia ante los cambios de administración. En relación a esto, establecen como parte de sus próximos desafíos, concentrarse en mantener la continuidad del Programa y junto con ello, el compromiso de todos los actores y autoridades que lo componen, más allá de las modificaciones que presente el gobierno o de los intereses propios. En ese sentido y para desarrollar la articulación, se propone mejorar el acceso a la comunicación y difusión entre los partici-

pantes, ya que no todos poseen el mismo nivel de conocimiento tecnológico o acceso a internet.

Las lecciones aprendidas durante este período de implementación permitirán derribar las barreras y futuros obstáculos, convirtiendo al sector miticultor de la Región de Los Lagos, en una actividad eficiente económicamente, productora de alimentos saludables de clase mundial basados en el mejillón, y apreciados por el mercado nacional e internacional.

Fuentes:

Solicitud aprobación Etapa de Implementación, Programa Estratégico Regional para la Industria Miticultora. Formulario presentación al Comité de Iniciativas y Programas Estratégicos, CPIE (enero 2016)

Mejillón de Chile. Programa Estratégico Regional Industria de la Miticultura. Disponible en: <http://www.mejillondechile.cl/Programa-estrategico/>

ChileTransforma (2017). Presentación al CPIE, Etapa de Implementación, Programa Estratégico Regional para la Industria Miticultora. Disponible en: <http://www.chiletransforma.cl/wp-content/uploads/2017/08/IndustriaMiticultura.pdf>

Fotografía

Mejillón de Chile (2016). Programa Estratégico Regional para la Industria de la Miticultura estará presente en Aquasur 2016. Disponible en: <http://www.mejillondechile.cl/2016/10/18/Programa-estrategico-regional-la-industria-la-miticultura-estara-presente-aquasur-2016/>

6.4.7 Valparaíso Ciudad Creativa



Identidad cultural y patrimonio de Valparaíso, como polo de atracción de las industrias creativas

Valparaíso es una de las ciudades más antiguas de Chile, heredera de un pasado histórico que le confiere una identidad única. La Estrategia Regional de Innovación de la Región de Valparaíso destaca a la industria creativa como uno de los polos de competitividad a potenciar, ya que la región cuenta con activos singulares y vocación en este ámbito. Es a través de esta motivación, sumado al carácter de la ciudad de Valparaíso como patrimonio cultural de la humanidad y de la región como una región cultural y creativa, que surge el Programa Estratégico Regional Valparaíso Ciudad Creativa, Innovadora y Sustentable.

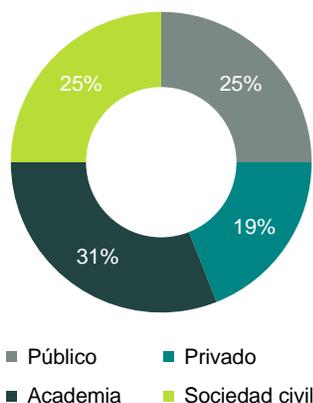
Este Programa entonces, con un poco más de un año de implementación, busca potenciar a Valparaíso como una ciudad creativa; lo que significa trabajar en el ámbito de la industria creativa como tal en el territorio regional considerando a los oferentes de los productos y servicios creativos junto a las variables territoriales, tales como el fomento de la atracción

de inversiones y la reactivación del patrimonio.

Actores de la gobernanza y su participación

Para llegar a este diagnóstico, el proceso de trabajo involucró alrededor de ocho a doce mesas, en donde se realizaron reuniones con alrededor de trescientos actores del entorno, durante más de diez meses de trabajo, para adherirse a la visión común del Programa. Hoy, podemos encontrar una gobernanza heterogénea, constituida por representantes de todos los ámbitos, donde se destaca la gran participación de la academia. Se cuentan entre los actores públicos, la presencia de Corfo, Sernatur, ProChile y el Consejo Regional de la Cultura; entre los actores privados se incluye a gremios y asociaciones tales como la Cámara de Comercio de Valparaíso y el Colegio de Arquitectos. La academia está representada principalmente por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, mientras que la

sociedad civil está representada por la Fundación Piensa, la Corporación Cultural de Valparaíso y la Corporación La Matriz.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según ámbito (octubre 2017).

Como se puede apreciar, el Programa Valparaíso Creativo ha motivado la participación de los diferentes sectores del territorio, los cuales han mostrado gran interés en trabajar a través de proyectos que integran a varios tipos de actores y otros que convocan a actores específicos dentro del sector.

Dentro de la gobernanza del Programa, se destaca la participación de los actores del sector público, quienes han mostrado la voluntad de sumarse e integrarse al proceso de trabajo del Programa, colaborando entre las mismas instituciones que lo componen y ayudándose a identificar instrumentos que les permitan reducir las mismas brechas. La municipalidad de Valparaíso y el Gobierno Regional han sido las entidades cuya integración al Programa, ha facilitado las distintas vinculaciones en base a la territorialidad, lo que antes del Programa, no se daba de manera frecuente.

Entre los actores privados existe una alta voluntad de participación en las iniciativas del Programa, donde se distinguen dos tipos de actores: quienes buscan beneficios a corto

plazo para su propia industria o empresa, y quienes buscan dejar un legado en el sector. La mayoría se ha ido integrando de manera paulatina a través de mesas sectoriales, como por ejemplo la Mesa Audiovisual. A pesar de la alta participación, se espera que para el segundo año de implementación del Programa se genere un plan de trabajo más colaborativo y proactivo entre los actores, para que el sector privado integre dentro de sus actividades las principales iniciativas de la Hoja de Ruta.

La contribución de la sociedad civil ha sido un gran acierto en este Programa, quienes han participado constantemente en el directorio, proponiendo su visión del Programa, no solo para el sector creativo, sino que también para la ciudad. Durante el próximo año se espera poder ampliar la participación de la sociedad civil. La academia por otro lado, ha destacado por la representatividad de su sector en el directorio. Esto es muy relevante en territorios como Valparaíso, ya que estas entidades actúan como “empresas tractoras”, es decir, como organizaciones que captan talentos, lo que le da a Valparaíso el carácter de ciudad universitaria. La participación de estos actores queda bien reflejada en la creación de Plan para la Dinamización de las Inversiones en Inmuebles Patrimoniales en Valparaíso, un bien público desarrollado por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y la Corporación La Matriz, que consiste en generar una ventanilla de atracción de inversiones en el territorio, recibiendo el apoyo constante del Programa en todo nivel, siendo parte de la gobernanza de ese bien público.

Sin embargo, a pesar de existir la voluntad de trabajo por parte de las direcciones regionales de Corfo, Sernatur, ProChile y el Consejo Regional de la Cultura, el alto centralismo existente en el país representa una dificultad para el trabajo. Así, por ejemplo, estas direcciones

regionales suelen trabajar en metas relacionadas a temas generales de cultura y no existen metas relativas a Economía Creativa, vale decir, el foco está puesto en actividades netamente culturales, que no tienen aplicación comercial o productiva. Por otro lado, el compromiso del ámbito privado de asistir y participar, está supeditado a la voluntad de los actores, lo que preocupa a los integrantes de la gobernanza, con respecto a la continuidad en la participación de estos actores. Esto también va de la mano con la coordinación de las agencias de cada representante, que se percibe como un elemento desgastante.

La experiencia del trabajo colaborativo

El gran logro de este Programa ha sido convocar y asentar el trabajo colaborativo de actores que, si bien se conocían con antelación, no acostumbraban a dialogar ni a generar iniciativas en conjunto. Por lo tanto, se ha fortalecido el capital social desde la creación de este Programa. Para lograr la colaboración entre los actores se han generado comités gestores, o lo que ellos denominan “mesas de trabajo”, donde se identifican proyectos que puedan resolver las brechas identificadas, con la particularidad que exista la capacidad de implementarlos y/o que sean útiles a sus beneficiarios. No obstante, persisten las fallas de coordinación existentes con anterioridad al Programa, entre Corfo, ProChile y el Consejo de la Cultura, aun cuando se han establecido mesas de economía creativa para solventar este problema. Estas descoordinaciones se originan debido al centralismo de cada institución, quienes, si bien muestran la voluntad para trabajar por el Programa, en la práctica cuesta involucrarlos porque cada una responde a sus propias prioridades. Otra falla de coordinación, específica para el sector privado, corresponde a la alta dispersión de la información de los procedimientos y oportuni-

dades para realizar inversión privada relacionada a la revitalización de los barrios patrimoniales, debido a que no existe una coordinación entre los dueños de inmuebles con los inversionistas, y no hay protocolos para que los arquitectos rehabiliten un lugar. El Programa ha disminuido esta falla impulsando la creación del Plan para la Dinamización de las Inversiones en Inmuebles Patrimoniales en Valparaíso.

Aun así, destacan algunas iniciativas originadas desde estos comités de trabajo, por ejemplo, la que se está desarrollando en conjunto con el Consejo de la Cultura, que trata sobre un mapa de locaciones filmicas en la Región de Valparaíso, con el fin de traer rodajes al territorio regional, el cual es financiado por el Programa, co-ejecutado por el Consejo de la Cultura y cuenta con la participación de los gremios audiovisuales. Sin embargo, cuando existen brechas de tipo estructurales, no es fácil generar la colaboración, ya que su resolución es un proceso de largo plazo.

En este sentido, la opinión desde el mundo audiovisual es poco alentador. Se indica que las iniciativas, desde su diseño, no fueron evaluadas ni consensuadas con el gremio, lo que afectó finalmente que sus necesidades no estuvieran del todo contempladas en el plan de trabajo. Esta situación, ha desencadenado que esta mesa de trabajo no esté del todo satisfecha con el funcionamiento del Programa en general, aludiendo falta de democratización, transparencia y confianza dentro de la gobernanza, con una mala percepción sobre la gestión de Corfo y el agente operador intermediario.

Mas allá de este escenario particular que afecta al sector audiovisual, se destacan elementos facilitadores, tanto para la vinculación como para la implementación del Programa. Uno de ellos es la cercanía territorial entre los

servicios públicos, universidades y los privados, lo que permite una mayor fluidez de información y mejores posibilidades de reunirse de manera presencial. El atractivo de cómo se vive la cultura, la identidad regional y como esto se relaciona en el día a día con los residentes y turistas de la zona, también ha sido un gran facilitador de este Programa. Así también, la cercanía con la Región Metropolitana ha generado mayores posibilidades de negocios y creaciones de nuevas empresas. Todos estos elementos han ido permitiendo que las iniciativas enmarcadas en la Hoja de Ruta puedan avanzar según lo establecido. A nivel general, se han obtenido algunas métricas en relación al control de las variables que influyen en la consecución de los proyectos y de los resultados (por ejemplo, cuántas empresas se han atendido), junto con indicadores de los recursos apalancados, inversiones realizadas, entre otros. En términos de corto plazo se ha medido la generación de ventas, de empleo y el estado de las actividades realizadas durante el año y su impacto para el segundo año.

El recuadro a continuación lista algunas de las iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa Valparaíso Creativo.

Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta

- Plan para la Dinamización de las Inversiones en Inmuebles Patrimoniales en Valparaíso
- Mapa de locaciones fílmicas en la Región de Valparaíso
- Nodo de Música y el Nodo Exportador de Servicios de Arquitectura de Valparaíso.
- Jornadas Internacionales de Ciudades Creativas,
- Desafíos de Experiencia de Usuario y Gamificación,
- Portafolio de inversiones, producto de los concursos de Inversión Productiva Patrimonial.

Por otra parte, el Programa Estratégico Valparaíso Creativo se ha vinculado con el Programa Estratégico Nacional de Economía Creativa, con el cual solo se han realizado conversaciones e intercambio de información; el Programa Estratégico Regional de Fruticultura Sustentable, donde se implementarán desafíos de innovación a partir del próximo año, y puede tener una potencial vinculación con el Programa Estratégico Nacional de Turismo Sustentable. Este Programa también se vincula a nivel de diseño con la Estrategia Regional de Innovación de Valparaíso, a través del diálogo para llegar a la asignación de recursos para solucionar brechas del sector, y con el Plan Nacional de Economía Creativa del Ministerio de Cultura.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

Entre los actores hay consenso sobre la preocupación de la continuidad del Programa, también mencionada como un obstáculo para mantener el delicado equilibrio de participación y vinculación en la gobernanza. Asimismo, se percibe que este Programa tiene una mayor presión para alcanzar el éxito, sobre todo a la luz de las declaraciones de la Unesco sobre la importancia de la economía creativa, lo que implica exigencias adicionales. En este mismo contexto, es necesario generar líneas base de medición de flujos en el Servicio de Impuestos Internos, a través de los códigos CIIU (Clasificación Industrial Internacional Uniforme), que permitiría concentrar mayor conocimiento sobre las dinámicas de la economía creativa en el contexto de la economía nacional, y junto con esto, adecuar o crear nuevos instrumentos de financiamiento enfocados a la economía creativa.

Se recalca que, para seguir avanzando, es necesario aprender de este primer año de ejecución. En primer lugar, es imperioso acotar la Hoja de Ruta a aquellas iniciativas o proyectos que sean de real relevancia para los distintos

sectores, y de esta forma, producir cambios tangibles. Será de vital importancia el trabajo a nivel de Comités Gestores y la capacidad de convocatoria expresada en la formalización de la gobernanza a través de la creación de la Corporación Valparaíso Creativo, de derecho privado y sin fines de lucro. Esto también permitirá firmar convenios de colaboración con otros actores, generar mayores fuentes de financiamiento a las iniciativas y tener cierto grado de flexibilidad.

Como oportunidad de mejora, se debe priorizar la economía creativa dentro de las instituciones públicas participantes, pues, de persistir los problemas de agenda, intereses particulares y el centralismo, no será posible avanzar en la toma de decisiones y mucho menos en la implementación de la Hoja de Ruta. Para el mundo privado, las mejoras se concentran en cambiar los liderazgos.

Por lo tanto, y atendiendo al espíritu de consolidación de este Programa, se espera que la Corporación de Economía Creativa sea lo suficientemente robusta para asegurar la continuidad del trabajo realizado hasta ahora, en términos de dinamizar la inversión y el comercio, fortalecer la visión de territorio en *pro* de la Economía Creativa y la vocación multiproductiva de Valparaíso.

Como desafío para el corto y mediano plazo, será necesario aumentar la eficiencia en la etapa de ejecución, y de esta forma promover la oferta de los espacios del territorio en Economía Creativa, aumentar la innovación y fortalecer la articulación entre los actores. En términos generales, se necesita que los inversionistas lleguen al territorio y dialoguen con la sociedad civil. Para ello, se debe dar ciertas facilidades por parte de la comunidad, ya que existen resistencias, por ejemplo, en el caso de los proyectos inmobiliarios. Entonces, se debe definir un plan de dinamización para articular la asociatividad entre actores en base a

iniciativas, para generar mayor atracción de inversión y dinamismo, más allá de las voluntades existentes entre los actores de la gobernanza. Esto, en el largo plazo, ayudará a concretar la visión de un Valparaíso consolidado como una Ciudad Creativa, líder internacional en innovación y creatividad; una ciudad que generará un ecosistema virtuoso que, junto a sus industrias creativas, tecnológicas y universidades complejas, dinamizarán su patrimonio urbano y potenciarán las principales vocaciones productivas de la región, con una oferta especializada y de alcance mundial.

Fuentes:

Codesser y Alias Group (2015). Informe Final, Programa Estratégico Regional Valparaíso Creativo.

Municipalidad de Valparaíso. Valparaíso, una síntesis de lo que somos. Disponible en: https://www.municipalidaddevalparaiso.cl/valparaiso_sintesis.aspx

Solicitud aprobación Etapa de Implementación, Programa Estratégico Regional Valparaíso Creativo. Formulario presentación al Comité de Iniciativas y Programas Estratégicos, CPIE (abril 2016)

Instituto Nacional de Estadísticas (2014). Clasificador Chileno de Actividades Económicas. Disponible en: <http://www.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2014/ciu4-2012.pdf?sfvrsn=4>

Corfo (2017). Directorio del Programa Estratégico aprobó la constitución de la Corporación Valparaíso Creativo. Disponible en: https://www.corfo.cl/sites/Satellite?c=C_NoticiaRegional&cid=1476720470199&d=Touch&page-name=CorfoPortalPublico%2FC_NoticiaRegional%2FcorfoDetalleNoticiaRegionalWeb

Fotografía:

Chile Travel. Destino Valparaíso. Disponible en: <http://chile.travel/donde-ir/centro-santiago-valparaiso/valparaiso>

6.4.8 Santiago Ciudad Inteligente



Tecnología e innovación al servicio de los habitantes para un desarrollo sostenible

El Programa Estratégico Regional SE.Santiago, tiene como principal objetivo convertir a Santiago en una ciudad inteligente, referente a nivel internacional en el desarrollo de soluciones para generar condiciones habilitantes que permitan a los ciudadanos desarrollar sus proyectos de vida de forma armónica.

Para ello, busca soluciones innovadoras para co-construir una mejor ciudad en tres ejes: Movilidad, Seguridad y Medio Ambiente, a través del fortalecimiento de la innovación y el emprendimiento, el desarrollo de capital humano, la exportación de servicios y el uso de los recursos de la ciudad.

Este Programa remonta sus orígenes al año 2011, cuando diversos organismos públicos, y, particularmente, el Ministerio de Transporte, comienza a instalar el tema de las Ciudades Inteligentes o *Smart Cities*, junto a la Intendencia de la Región Metropolitana, algunas universidades y algunas empresas. Un hito destacado en el impulso del concepto de Ciudad Inteligente, fue el primer Summit de *Smart Cities* realizado en la ciudad de Santiago en el

año 2013, organizado por la Fundación País Digital, que se ha convertido en el evento de referencia latinoamericano en el área de ciudades inteligentes y que busca proporcionar un espacio para compartir y debatir sobre experiencias y analizar datos aportados por el sector público y privado para abordar temas en relación a las iniciativas y avances en materia de ciudades inteligentes en Chile.

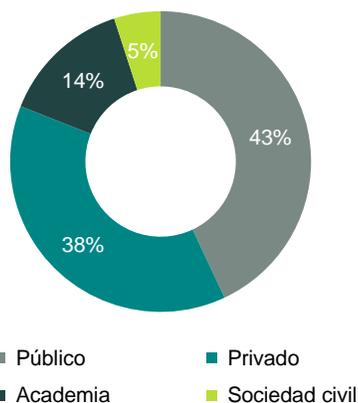
SE.Santiago Inteligente, es uno de los últimos Programas Estratégicos Regionales que entró en implementación, hace poco más de 1 año, tras la aprobación de su Hoja de Ruta.

Actores de la gobernanza y su participación

A diferencia de la mayoría de los Programas Estratégicos, cuya conformación fue impulsada, inicialmente por Corfo, SE.Santiago surge de los esfuerzos previos realizados por el Ministerio de Transporte, la Intendencia de la Región Metropolitana, algunas universidades y algunas empresas, que ven la oportunidad de incorporar a Corfo en la conversación para convertir a Santiago en una *Smart City*,

basados en las experiencias internacionales de ciudades inteligentes, que mostraban que el trabajo con agencias de fomento productivo resultaba clave. Así, la incorporación de Corfo y la constitución del Programa Estratégico proporcionó una institucionalidad, que permitió dar mayor formalidad y respaldo a la convocatoria de nuevos actores, que llegaron a constituir, posteriormente, el Consejo Directivo del Programa.

El Consejo Directivo conformado inicialmente en la etapa de diseño de la Hoja de Ruta sufrió modificaciones al entrar el Programa a la etapa de implementación, considerando la necesidad de incorporar a actores relevantes en diversos ámbitos de acción (sector público, privado, academia y sociedad civil) con diferentes visiones, y que contaran con un perfil más orientado a la ejecución de las iniciativas de la Hoja de Ruta, que tuvieran proactividad y capacidad de acción. Así, la gobernanza actual del Programa Estratégico Regional SE.Santiago está mayoritariamente compuesta por actores provenientes del sector público y privado, y en menor proporción, participan representantes de la academia y de la sociedad civil.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según tipo (octubre, 2017).

Entre los actores del sector público se encuentran representantes del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, de la Intendencia de la Región Metropolitana, del Gobierno Regional Metropolitano, Corfo y la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático.

Entre los actores del sector privado se encuentran representantes de la Asociación de empresas chilenas de tecnología (Chiletec), la Asociación de la Industria Eléctrica (AIE), la Cámara de Comercio de Santiago, la Asociación Gremial de importadores de neumáticos (Chile Neumáticos A.G.), el Instituto Nacional de Normalización (INN), entre otros. El trabajo de sensibilización que se ha realizado con estos actores ha despertado mucho interés en el Programa, dado que, en torno a sus objetivos de la mejora de la ciudad, se visualizan oportunidades de negocio atractivas que permiten cubrir estas necesidades.

Desde la academia participan instituciones de educación superior tales como la Universidad del Desarrollo, la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad Adolfo Ibáñez entre otras.

Finalmente, la sociedad civil está representada a través de las Organizaciones No Gubernamentales Ciudad Emergente y Ciudad Color, que forman parte del Consejo Directivo, y contribuyen con su visión, involucrados también en los comités gestores que abordan los ejes de trabajo de la Hoja de Ruta, y tomando el rol de usuario de las iniciativas que genera el Programa.

La participación de la sociedad civil en el Programa todavía no ha sido tan fuerte pese a que se considera necesaria. En este sentido, el Programa se ha abocado incipientemente al trabajo con los municipios, y con el ecosistema de emprendimiento. En el caso del tra-

bajo con los municipios, éstos han sido considerados como una vía para empezar a abordar las temáticas del Programa con la comunidad. Así, por ejemplo, en el mes de octubre, se realizó el encuentro “Hacia la construcción de ciudades sostenibles, inclusivas e innovadoras” dirigido a funcionarios representantes de los 34 municipios del Gran Santiago, que fueron convocados para debatir sobre movilidad y gestión de residuos, y los retos que se vislumbran en el mediano y largo plazo. En este evento, participaron además diversos expertos vinculados a temas de ciudades inteligentes. En cuanto al trabajo con el ecosistema de emprendimiento, el Programa ha destinado más esfuerzos trabajando con los emprendedores en el área de ciudad, entregando apoyo a través de mentorías, postulación a través del capital semilla y otro tipo de acciones.

Dada la naturaleza del Programa Se.Santiago, que atiende a una temática territorial más que sectorial, como la mayoría de los Programas orientados a sectores productivos específicos, la composición de su gobernanza ha sido un elemento valorado por sus actores como distintivo y clave para llevar adelante su misión, convocando a diversos actores de variados dominios disciplinares y sectoriales, de tal manera de hacer confluir distintas visiones y experiencias para traducir la Hoja de Ruta a acciones concretas, en lo que fue la etapa de diseño del Programa y, posteriormente, en la conformación del Comité Ejecutivo y los Comités Gestores, en la etapa de implementación. Esta forma de participación ha permitido recoger una mirada más amplia, accediendo a redes que tienen las propias personas que participan en los Comités Gestores, para potenciar la dimensión temática de cada pilar abordado en cada uno y, así, dar mayor fluidez a la implementación de la Hoja de Ruta, dado que cada Comité posee una agenda paralela cuyos avances se reportan en las sesiones del Consejo Directivo. No obstante, al mismo

tiempo, desde el sector público se plantea que el hecho de parcelar el trabajo en los Comités Gestores ha reducido el espacio para la negociación y, la generación de acuerdos, y se pierde la riqueza de la multidisciplinariedad de los actores del Programa, ya que cada grupo de trabajo funciona de manera independiente.

En general, los actores de los diversos sectores han tenido una participación estable, asistiendo con regularidad a las reuniones. Sin embargo, ha sido difícil lograr un involucramiento activo en la ejecución de las diversas iniciativas, debido a la diversidad de perfiles de los integrantes de los Comités Gestores. Para hacer frente a esta dificultad, se han evaluado los aportes que los directores han generado al Programa, para ir afinando la composición tanto del directorio como de los comités gestores, considerando también la incorporación de nuevos actores relevantes.

Mantener y proyectar la gobernanza, como en la mayoría de los Programas Estratégicos, ha sido una función, principalmente del gerente, que habitualmente excede sus capacidades, dado que los mecanismos de difusión tradicionalmente utilizados, tales como boletines informativos, y las mismas reuniones del Consejo Directivo, no son suficientemente efectivos para mantener el interés y la participación de los actores. Más bien se requiere estimular la relación uno a uno para recoger sus opiniones e intereses, lo cual ha resultado complejo llevar adelante por una sola persona.

La experiencia del trabajo colaborativo

El temprano reconocimiento internacional de Santiago como una ciudad inteligente impulsó a sus principales precursores a pensar cómo aprovechar esta valoración y generar acciones para promover la creación de empresas, servicios o productos requeridos por ciudades inteligentes y catalizar la transformación digital.

Esta intención ha requerido enfrentar diversas fallas de coordinación para poder implementar soluciones tecnológicas. Una de ellas es la falta en Chile de gobernanzas de ciudad, entendida como conurbación, dado que no existe formalmente la figura de ciudad como institución, siendo que las mayores oportunidades estaban en la generación de servicios a nivel de ciudad y no a nivel de comuna. Adicionalmente, el concepto de ciudades inteligentes ha sido un término que no todo el mundo comprende y que a veces se ha entendido sólo en el ámbito tecnológico, por lo que se ha hecho necesario darlo a conocer en mayor profundidad para generar los cambios que se desean impulsar. En este sentido, la creación del Programa ha significado contar con un ente articulador, capaz de convocar y animar a los actores relevantes para enfrentar los diversos problemas de la ciudad, que en su mayoría no han podido ser resueltos, entre otras cosas, por estas fallas de coordinación.

El concepto de *smart city*, ha logrado convocar a múltiples actores, que se han sentido interpelados por las problemáticas de ciudad que todos, de uno u otro modo, viven, lo cual genera un potencial para aunar voluntades para resolver algunas de esas problemáticas que les afectan cotidianamente. En este sentido, ha surgido la colaboración entre actores de distintos sectores, entendiendo que construir ciudad es una tarea que no puede llevarse a cabo de manera aislada, sino que requiere de todos. De este modo, se han ido involucrando nuevos actores a los cuales les parece interesante contar con un espacio de conversación mucho más integrado.

Las vinculaciones público – privadas han sido las que se han visto mayormente facilitadas. Desde el sector privado éstas son valoradas positivamente como una oportunidad de generar sinergias con el sector público y de interactuar con nuevos actores.

Un ejemplo exitoso de este tipo de vinculación ha sido la creación del Consorcio Movilidad Eléctrica, que busca generar las condiciones que permitan a Chile ser un país líder en la movilidad eléctrica. La iniciativa surge de la necesidad de reunir con una mirada de conjunto, las diferentes experiencias pilotos que diferentes organizaciones públicas y privadas estaban llevando a cabo. El Consorcio es desarrollado por el Centro Mario Molina Chile, ENEL y el Centro de Desarrollo Tecnológico de Finlandia VTT, y cuenta con el apoyo de Corfo y el patrocinio del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones junto con la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), la Autoridad de Transportes de Helsinki HSL y de ONU Ambiente. El Consorcio ha realizado diversos estudios y ha trabajado de la mano con el Ministerio de Transporte. Recientemente, postuló al Fondo Verde Internacional para poder implementar la electromovilidad en Santiago, solicitando financiamiento del orden de los 250 millones de dólares.

La vinculación público – privado – academia ha mostrado también importantes logros. Un ejemplo de esta relación virtuosa es la creación del Observatorio de Transporte Urbano de Carga de la ciudad de Santiago, un proyecto desarrollado por el Centro de Transporte y Logística de la Universidad Andrés Bello en conjunto con la Subsecretaría de Transportes del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, financiado por la Línea de Bienes Públicos para la Competitividad de Corfo, y que contó con el apoyo del Programa y la Cámara de Comercio de Santiago. El Observatorio proporciona de forma abierta información relevante y oportuna para la toma de decisiones públicas y privadas relacionadas al Sistema de Transporte Urbano de Carga en la Región Metropolitana. La información generada por el Observatorio, contribuye a facilitar la toma de decisiones estratégicas, tácticas y operativas por parte de las empresas involucradas en el

transporte urbano de carga, así como también de otros actores, como, por ejemplo, los municipios. En este proyecto han colaborado fuertemente el Ministerio de Transporte, la Universidad Andrés Bello, que puso a disposición su Centro de investigación de transporte y logística, y la Cámara de Comercio de Santiago, que vio la potencialidad de ir resolviendo ciertas problemáticas que ellos mismos han debido enfrentar en el ámbito del comercio electrónico.

En la vinculación entre actores en este Programa destaca la potencialidad de la relación privado – sociedad civil, donde los primeros ven en soluciones a problemáticas reales de la ciudad, oportunidades de negocio, pero también buscan una vinculación con el consumidor ciudadano. En este sentido, cada vez las empresas tienen una mirada de desarrollo sustentable, que no solo tiene que ver con un beneficio económico, sino con un beneficio social y medio ambiental que son atributos más valorados por los consumidores.

Un facilitador de la vinculación entre actores identificado desde el ámbito público ha sido el liderazgo de la dirección de Corfo para convocar y mantenerla activamente. En este caso, las vinculaciones bilaterales, que han sido las más desarrolladas, se han posibilitado gracias al encuentro de los actores del ecosistema de innovación y emprendimiento en concursos, seminarios, y otras instancias que han facilitado, por ejemplo, el acceso a nuevos fondos de financiamiento. En este tipo de vinculaciones destaca también el rol que ha desempeñado la gerencia del Programa, cuyo conocimiento de la temática de ciudades inteligentes y la red personal de contactos con que cuenta, ha permitido ir conectando a diversos actores y trabajando sobre esa misma red. Si bien, esta experiencia podría conllevar a una personalización del trabajo del Programa, al mismo

tiempo se considera un respaldo, fundamentalmente valioso en las etapas tempranas de funcionamiento, para dar mayor credibilidad al Programa.

Para facilitar la generación de confianza, ha sido necesario propiciar múltiples conversaciones y, sobre todo, escuchar las necesidades y los intereses de cada uno de los participantes, y ver cómo desde ese interés se puede conectar con otros actores que están haciendo cosas, y en conjunto ver cómo empujar y desarrollar alguna iniciativa o proyecto, apoyado ya sea por recursos Corfo o recursos del Gobierno Regional o recursos internacionales. Las acciones del Programa han impulsado la generación de vínculos y confianza entre actores, lo que ha dado inicio a la generación del capital social, que aún se encuentra en proceso.

Miradas más críticas del Programa dan cuenta de obstáculos para la vinculación, relacionados con la organización del trabajo para implementar la Hoja de Ruta. En este sentido, se manifiesta que si bien existe una riqueza en la diversidad de actores que forman parte de la gobernanza, lo cual permite abordar diversos temas, al mismo tiempo hace que la implementación sea compleja, ya que con una gobernanza tan numerosa y diversa, al querer avanzar en paralelo en la implementación de las iniciativas de su Hoja de Ruta en las tres temáticas estratégicas, la gobernanza se atomiza por tema y cada Comité Gestor trabaja de manera un tanto independiente, desaprovechándose la oportunidad de la vinculación multisectorial y de focalizar los esfuerzos en materias específicas. En esta lógica de querer avanzar en todas las temáticas que aborda la Hoja de Ruta, la intención o el impacto esperado finalmente empieza a desaparecer, y por lo tanto los resultados, muchas veces son proyectos o avances que se hicieron fuera del

Programa y que no son propios, no son resultado de este avance multisectorial que debiera ser el gran valor que tuviesen los productos obtenidos del Programa.

El recuadro a continuación lista algunas de las iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa.

| Algunas iniciativas de la Hoja de Ruta |
|--|
| - Observatorio transporte de carga urbano |
| - Programa Diseño e innovación de tecnología en la ciudad |
| - Programa de Ecodiseño para los desafíos de la Ley REP |
| - Fomento a la movilidad eléctrica |
| - Proveedores de servicios de exportación Smart City |
| - Programa de emprendimiento e innovación en torno a Smart City. |

Las materias de este Programa se relacionan de manera indirecta con otros Programas Estratégicos, dado que se trata de un Programa eminentemente territorial, pues aborda las problemáticas de las ciudades, en él se involucran diversos dominios de conocimiento, tales como la logística, las industrias creativas, entre otros. En este contexto, en su primer año de implementación, el Programa ha tenido un mayor acercamiento con el Programa Estratégico Nacional de Industrias Inteligentes, cuyos objetivos tienen relación con construir infraestructura habilitante, lo cual se complementa con el foco de resolver problemáticas de ciudad, para las cuales, en alguna medida podría requerirse esa infraestructura habilitante. Uno de los proyectos que se encuentran desarrollando en conjunto, es un piloto de un sistema de tele vigilancia para eje Alameda – Providencia, en el centro de la ciudad, que permitirá mejorar, principalmente, la labor de Carabineros, ante la ocurrencia de hechos delictuales

o emergencias viales. En este proyecto participan la Unidad Operativa de Control del Tránsito, Metro y los municipios de Santiago, Providencia y Estación Central, que permiten la integración de sus sistemas de vigilancia en una sola plataforma *cloud*. Este proyecto es financiado con recursos del Fondo de Inversión Estratégica (FIE), lo ejecuta Corfo y es coordinado por la gerencia del SE.Santiago.

Más allá de este ejemplo, sin embargo, las relaciones que han logrado establecerse con gerentes de otros Programas, son más bien informales y esporádicas, debido a las limitaciones de tiempo que éstos poseen, y se orientan a la exploración de oportunidades de trabajo conjunto.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros

La experiencia de este Programa ha dejado como lección aprendida para sus participantes, la importancia del trabajo en equipo, en modelos colaborativos, proceso que requiere tiempo y dedicación, especialmente de parte de la gerencia, para trabajar en la relación entre integrantes del Consejo Directivo del Programa, a través de los cuales es posible llegar a materializar iniciativas. En este sentido, es importante animar las redes de trabajo colaborativo a fin de que el Programa se convierta en un ente articulador, pero no necesariamente ser el ejecutor de las iniciativas.

Otro aprendizaje relevante es que tanto la Hoja de Ruta como la composición de la gobernanza, son elementos extremadamente dinámicos del Programa y, por tanto, las herramientas de planificación deben ser funcionales, y suficientemente flexibles, de modo tal que sea posible modificarlas cuando se requiera.

Por otra parte, es esencial contar con los recursos adecuados para las funciones de comunicación, tales como agencias, que permi-

tan mostrar los avances generados para posicionar al Programa entre los actores relevantes y la ciudadanía en general.

En cuanto a los desafíos futuros del Programa, estos tienen relación con continuar trabajando en instalar en la sociedad el concepto de ciudad inteligente. Para ello, se espera mejorar del vínculo con los municipios, para desarrollar el carácter territorial del Programa. En este sentido, se buscará crear espacios físicos adecuados para la colaboración ciudadana.

Otro desafío adicional tiene que ver con la articulación del Programa con otras iniciativas que posean agendas similares, que representen un complemento para las acciones del Programa.

Finalmente, un último desafío tiene relación con el levantamiento de recursos, que permita apalancar otras líneas de trabajo, a fin de seguir avanzando en transformar al Gran Santiago en una ciudad inteligente.

Fuentes:

Revista Logistec (2018) Mirar la logística en la ciudad ya es posible. Disponible en <http://www.revistalogistec.com/index.php/logistica/global/item/3067-mirar-la-logistica-en-la-ciudad-ya-es-posible>

SE.Santiago (2018) Sitio Web Programa estratégico Regional Santiago Inteligente. Disponible en: <http://web.sesantiago.cl>

Transforma (2018) Sitio Web Programas Estratégicos. Disponible en <http://www.chiletransforma.cl/2017/08/02/santiago-ciudad-inteligente/>

Fotografía:

Fundación Imagen del Chile (2018) Galería de imágenes Chile Travel

6.4.9 Cuencas Sustentables



Programa Estratégico Regional Cuencas Sustentables

Unidad y compromiso para el manejo sustentable del recurso hídrico

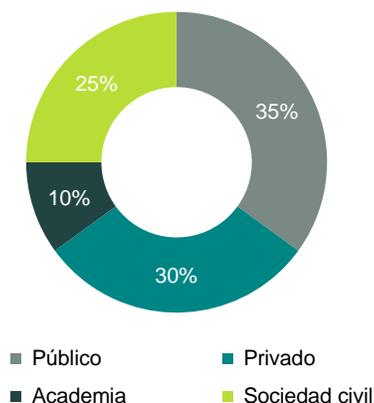
La Región de Atacama es un territorio que desde hace varias décadas adolece de graves problemas de escasez al recurso hídrico. Desde el 2008, fecha en la que se vivió la mayor crisis hídrica en la región, se han formado varias mesas de trabajo y Programas, con el fin de diseñar y avanzar en una estrategia de manejo sustentable del recurso. Así, entre estas iniciativas previas, se cuentan la Estrategia Regional de Cuencas Hidrográficas, la Estrategia Nacional del Recurso Hídrico, los Planes Regionales de Riego y algunos Programas de Corfo.

Dado que era necesario darle continuidad a este trabajo, en el año 2014 nació el Programa Estratégico Regional Cuencas Sustentables, cuyo objetivo era impulsar una estructura de gobernanza en torno al recurso hídrico para la sostenibilidad y el desarrollo económico mediante la construcción de una alianza público – privada en torno a las cuencas de El Salado, Copiapó y Huasco, que permitiera generar puentes y trabajo conjunto entre los sectores minero, agrícola y de servicios sanitarios, y la

comunidad en general, para que la disponibilidad de agua fresca no sea una restricción para la inversión, el crecimiento y el bienestar de Atacama.

Actores de la gobernanza y su participación

Como bien lo define el objetivo del Programa, para impulsar las iniciativas era necesario conformar una gobernanza lo suficientemente consolidada y robusta para articular de manera efectiva a los distintos actores. Así, desde la intendencia, de manera paralela a la formalización del Programa, se convoca a los actores que se consideraba, tendrían mayor relevancia. Se conforma entonces el Consejo Hídrico Regional, integrado principalmente por Corfo, el Gobierno Regional, la Asociación de Productores y Exportadores de Copiapó (Apeco), Aguas Chañar, Casub y el Ministerio de Agricultura. La estructura de este consejo está en su mayoría basada en la participación de actores del ámbito privado y público, luego la sociedad civil, y en menor medida la academia.



Distribución de actores en la gobernanza del Programa, según ámbito (octubre 2016)

La razón de crear este consejo proviene de las experiencias previas, donde se creaban gobernanzas para cada iniciativa, lo que complicaba luego las coordinaciones. Por lo mismo, se decidió establecer una gobernanza permanente, formalizada en el Consejo Hídrico, y este consejo finalmente se acopla al Programa de Cuencas Sustentables. A pesar que al principio la participación de los integrantes fue bastante entusiasta, con el correr del tiempo empezaron a vislumbrarse algunas dificultades. Desde el ámbito público comenzó a observarse una serie de rotaciones de actores, con una participación irregular en las sesiones, particularmente la Dirección General de Aguas (DGA) y el Ministerio de Obras públicas (MOP), que acorde a la visión del presidente, puede haberse debido a la falta de lineamientos comunes y problemas de agenda que entorpecieron el avance del trabajo. Las conversaciones con la sociedad civil también fueron complejas, dado que el lenguaje técnico utilizado por los interlocutores, no era compartido con la comunidad. No obstante, esta situación, el modelo definido fue bien recibido por todas las partes; hubo en general una alta asistencia a los talleres y reuniones realizadas, aunque persiste la sensación de

que no se lograron concretar las acciones que se plasmaron en el papel.

La experiencia del trabajo colaborativo

Los vínculos entre los integrantes de la gobernanza comenzaron a gestarse y fortalecerse mucho antes de que el Programa de Cuencas comenzara a funcionar. El contexto de trabajo previo fue un gran aliciente para darle impulso a este Programa, y allanó el camino para generar nuevas articulaciones y mejorar la coordinación. Las actividades realizadas en el marco del diseño del Programa, crearon instancias de diálogo y asociatividad, destacándose las vinculaciones pública-pública y también pública-privada. En especial, las articulaciones más fáciles de generar, fueron las de entidades públicas de fomento como Corfo o el Ministerio de Agricultura con privados, como los pertenecientes a sectores agrícolas. Por otro lado, y atendiendo al problema de representatividad mencionada anteriormente, fue complejo interactuar con actores relacionados con la fiscalización o la normativa, es decir, la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) o la DGA. Junto con esto, hubo gran dificultad para anexar al sector minero, quienes mostraron casi nulo interés en participar. Esto también incidió negativamente en la consolidación de los tres sectores convocados, a saber, agrícolas, mineros y servicios sanitarios. A final de cuentas, la desagregación paulatina de la gobernanza, la poca cohesión del grupo de trabajo y la vinculación escasa de actores relevantes, repercutió en la imagen del Programa y en las confianzas generadas, lo que desembocó en problemas operativos, indecisiones y poca voluntad de acción para implementar las iniciativas. Esta falta de visión de trabajo en conjunto viene arrastrándose de experiencias anteriores, problema que tampoco pudo sortearse durante el diseño de este Programa. A pesar de esto, se recalca que hubo intención de sacar adelante este Programa, destacando

el aporte positivo que tuvo sentar a la mesa a distintos actores, incluso algunos antagónicos, y que de esto haya nacido la Hoja de Ruta, herramienta que en la actualidad aún es utilizada como guía para algunos proyectos. También se rescata la apertura a nuevos desafíos y áreas que nunca se habían abordado de manera conjunta, y la inclusión de innovación y tecnología dentro de las iniciativas a concretar. En este contexto, uno de los mayores logros fue la vinculación de la academia, un hecho inédito en la región, cuyo trabajo fue un aporte positivo para el Programa.

Otros elementos facilitadores que se identifican en la etapa de diseño, fue el liderazgo del presidente, destacándose por su compromiso y servicio con el Programa, junto con las distintas instancias donde se valoró su presencia como un eje vinculante. Asimismo, se destaca la labor del equipo de apoyo que asesoró a Corfo en la creación de la Hoja de Ruta, integrado por profesionales expertos del recurso hídrico, gestión integrada y aguas subterráneas.

Sin embargo, los elementos obstaculizadores tuvieron mayor peso. La baja presencia de la DGA en la gobernanza fue un detonante importante para generar discordia entre los participantes. La DGA es el organismo estatal encargado de promover y administrar el recurso hídrico en un marco de sustentabilidad, interés público y asignación eficiente. Desde la óptica del ámbito privado, esta institución no ha estado a la altura de las circunstancias, con deficiencias graves en lo que respecta a la fiscalización (falta de recurso humano para visitas a terreno en la zona) y aplicación de la normativa.

En la misma línea, se acusa de una excesiva burocracia, que impide avanzar en la gestión sustentable del recurso hídrico, además de los problemas que generan los derechos del

agua, que pertenecen en su mayoría, a empresas privadas. Sumado al hecho que las autoridades públicas cambian cada cierto tiempo, las conversaciones o avances que se puedan originar, se detienen o se descartan según el criterio del gobierno de turno.

El avance hacia la implementación sin Corfo: Lecciones aprendidas

Más allá de estas fallas de coordinación y desaciertos en la gestión del Programa, hubo otro factor preponderante que finalmente influyó en el cese del Programa. Llegado el momento de presentar la Hoja de Ruta ante el CPIE, se tomó la decisión de bajarse de este proceso. Esta decisión fue consensuada entre la gobernanza del Programa y la Dirección de Programas Estratégicos de Corfo debido a que el carácter de plataforma habilitante y no sectorial de Hoja de Ruta del Programa, era difícil de ser abordada con el instrumento de Programa Estratégico. Este lineamiento no quedó claro desde el principio, lo que finalmente jugó en contra del Programa una vez terminado el proceso de diseño. Se creó una Hoja de Ruta enfocada en asegurar la sostenibilidad del recurso hídrico, por lo que sus avances eran difíciles de medir en base a indicadores de productividad, a diferencia de los demás Programas.

Por lo tanto, una de las mayores lecciones aprendidas de este proceso, es asegurar que el instrumento de financiamiento vaya a la par, o sea compatible con los objetivos del Programa. El segundo aprendizaje dice relación con afianzar las miradas. A través del relato se da cuenta de la situación compleja de vinculación entre los integrantes, donde no fue posible consolidar un equipo de trabajo estable. Si bien la gobernanza sigue funcionando a través del Consejo Hídrico, el interés de los actores ha decaído, y eso dispersa los esfuerzos. Como tercer aprendizaje, se da cuenta de la necesidad de contar con un coordinador

para hacer posible la gestión del Programa, recurso con el cual se dejó de contar una vez que terminó el proceso de diseño de la Hoja de Ruta.

Entonces, se identifican varios puntos que podrían mejorarse en base a la experiencia vivida. Es necesario buscar nuevas alternativas de procesos de planificación, ya que la metodología utilizada para el diseño de la Hoja de Ruta, acorde a la percepción de los entrevistados, se hizo un tanto “pesada”. También se recalca que es fundamental reforzar el sentido la participación privada; que sean los privados quienes lideren los Programas, empoderándose de la realidad del territorio y apoyándose en los organismos públicos. Lo otro, de carácter urgente, es la reforma de la normativa, lo que implica una mayor participación y compromiso de la DGA y el MOP, ya que, sin el marco legal pertinente, cualquier otra iniciativa en el futuro, se enfrentará al mismo escenario.

Continuidad y desafíos futuros

A pesar de no avanzar a la etapa de implementación, el Programa, bajo el liderazgo del Consejo Hídrico, ha continuado su trabajo apoyándose en los diagnósticos y brechas levantadas durante el proceso de diseño de la Hoja de Ruta. Para ello, se han postulado a instrumentos de financiamiento alternativos, como a Iniciativas de Fomento Integradas (IFI), bienes públicos y prototipos de Corfo. Si bien el desarrollo de estas iniciativas ha sido más lento de lo presupuestado, debido a la falta de un gerente y las contingencias inesperadas (aluviones), se ha observado una reducción de brechas de al menos un tercio de ellas.

La salvedad, en este caso, es que las iniciativas han sido abordadas de manera individual por cada ámbito. Por un lado, el Consejo Hídrico ha avanzado en la construcción de una planta desalinizadora y ajustando el resto de las iniciativas a los cambios que causan los

aluviones y los regímenes anormales de precipitaciones. El Ministerio del Medio Ambiente se ha hecho cargo de proyectos relacionados con calidad de agua en la cuenca del río Huasco y con la academia, realizando estudios y análisis de glaciares, nieve y manejo de caudales. Finalmente, el ámbito privado, a través de las distintas asociaciones, realizan proyectos con financiamiento directo o a través de concursos del Estado, en temáticas de telemetría, lagunas de infiltración y el sistema de pronóstico que permitirá conocer los caudales fluviales de la cuenca del río Copiapó de modo de poder efectuar una gestión más eficiente del recurso hídrico, proyecto desarrollado en conjunto con la Universidad de Atacama.

El desafío para el futuro que se delinea en base a esta experiencia, es convertirse en un referente en eficiencia en gestión, mejorar la actividad de recursos hídricos y que el agua no sea una barrera para que Atacama siga creciendo. Los actores indican que no cesarán en sus objetivos de posicionar la gestión del recurso hídrico como prioridad para el territorio, aunque eso signifique seguir trabajando de forma dispersa. Junto con esto, es necesario realizar constantes prospecciones de financiamiento, que hagan posible concretar estas iniciativas. Por supuesto, y a la luz de las fallas en la vinculación, el reto más importante será dejar de lado los intereses personales e institucionales, para trabajar por metas comunes.

Fuentes:

Dirección General de Aguas. Disponible en: <http://www.dga.cl/acercadeladga/Paginas/default.aspx>

Presentación al CPIE, Programa Estratégico Regional Cuenas Sustentables. CPIE (octubre 2016)

Gobierno Regional Atacama. Recurso hídrico:
Más agua para Atacama. Disponible en: <http://go-reatacama.gob.cl/recurso-hidrico/>

Fotografía:

Junta de vigilancia de la cuenca del Rio Huasco, y sus afluentes: <http://www.riohuasco.cl/realizaran-estudio-para-disminuir-evaporacion-en-embalse-santa-juana/>

7 Conclusiones

En este capítulo, presentamos las principales lecciones aprendidas y recomendaciones u orientaciones para mejorar la Política de Selectividad Estratégica, así como los Programas Estratégicos, en base a los análisis y resultados levantados desde la revisión de antecedentes y de la opinión de actores públicos y privados relacionados con la implementación de los Programas. De esta forma, en la Sección 7.1 presentamos las principales lecciones aprendidas desde la implementación de los Programas Estratégicos, mientras que en la Sección 7.2 presentamos las principales recomendaciones de cara al futuro de la Política de Selectividad Estratégica, así como de los Programas Estratégicos. A su vez, cada una de estas secciones se divide en los niveles institucional y político, nivel de implementadores de la política, nivel de gobernanza de los Programas, y nivel de presidentes y gerentes de los Programas.

7.1 Lecciones aprendidas

Luego de analizar el diseño y la implementación de la Política de Selectividad Estratégica, a través de los Programas Estratégicos (Programas Transforma), hemos identificado una serie de lecciones que a continuación organizamos en torno a diferentes niveles de intervención de actores: i) nivel institucional y político, ii) implementadores de la política, iii) gobernanza, iv) presidentes y gerentes.

7.1.1 Lecciones aprendidas a nivel institucional y político

EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA CON VISIÓN DE LARGO PLAZO DEBE CONCEBIR UN MODELO DE IMPLEMENTACIÓN COMPATIBLE CON ÉSTA

En términos generales, los Programas Transforma, que corresponden a los 11 Programas Estratégicos Nacionales, 5 Programas Estratégicos Meso Regionales y 18 Programas Estratégicos Regionales, han sido percibidos por los actores involucrados como una iniciativa adecuada para materializar una estrategia de transformación productiva que ponga el foco en el largo plazo. No obstante, el modelo de implementación de las Hojas de Ruta de los Programas Estratégicos utilizado, parece

obstruir la visión de largo plazo, dado que los esfuerzos han debido orientarse hacia tareas que reporten resultados concretos, que sean alcanzables en el corto plazo, atendiendo a los horizontes de tiempo definidos para la implementación (etapas de 3 años, con evaluaciones anuales), que además, se han visto reducidos a la espera de resoluciones administrativas de asignación de recursos. De este modo, si bien los Programas Estratégicos buscan generar cambios a largo plazo en la productividad y competitividad de los sectores priorizados, a través del trabajo colaborativo, en la práctica, la obligación de cumplir con plazos y productos en períodos de tiempo reducidos a la duración del Gobierno de turno, dificulta mantener la visión de largo plazo entre los actores.

En este sentido, teniendo en cuenta que los actores deben ser capaces de conectar el logro de los objetivos a corto plazo con los objetivos planteados por la Política a largo plazo, se hace necesario reevaluar el modelo de implementación de los Programas, para identificar los procesos posibles de flexibilizar, a fin de conciliar los intereses y obligaciones de corto plazo de los actores, particularmente, con los objetivos de largo plazo que busca alcanzar la Política, en tiempos razonables.

LA DIFUSIÓN Y SOCIABILIZACIÓN DE LA POLÍTICA SON FUNDAMENTALES PARA INSTALAR UN LENGUAJE COMÚN QUE CONTRIBUYA A LA COMPRESIÓN DE SUS OBJETIVOS Y QUE FACILITE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA VISIÓN COMPARTIDA

El alcance de la difusión de la Política, y particularmente de los Programas Estratégicos, sus objetivos y resultados esperados, parece haber sido insuficiente para sensibilizar a actores fuera del ámbito económico productivo, por ejemplo, legisladores y representantes de partidos políticos, a fin de lograr un lenguaje común para una mejor comprensión de ellos y todos los actores convocados, para así facilitar el diálogo para la construcción de una visión compartida de largo plazo. En este sentido, es importante distinguir que no sólo se requiere, poner el esfuerzo en convocar a actores públicos y privados, sino también es necesario un trabajo de sensibilización, particularmente con actores políticos, tales como parlamentarios, dirigentes de partidos políticos, consejeros regionales, entre otros, que permitiría involucrarlos más activamente en los Programas, con el consiguiente aporte que esto significaría para facilitar el trabajo de reducción de las diversas brechas identificadas en los Programas. Así, se esperaría que el involucramiento de estos actores, actuara como catalizador de la articulación de la Política con otras herramientas e instrumentos de política pública, tales como Estrategias de Desarrollo Regional, Planes Estratégicos Sectoriales, entre otros.

Por otra parte, las entrevistas realizadas a diversos actores de los Programas Estratégicos Nacionales, Meso Regionales y Regionales muestran que existen diversas interpretaciones de conceptos fundamentales tales como *fallas de coordinación*, *gobernanza* y *capital social*, que dan cuenta de la necesidad de profundizar en las tareas de inducción de los actores sobre la Política y, particularmente, los Programas Estratégicos.

En este sentido, en el marco del estudio es importante valorar la relevancia de las actividades de difusión de los propósitos de Política y, particularmente de los avances obtenidos por los Programas de alcance nacional, meso regional y regional, para así posicionar la Política en los territorios, generar un lenguaje común para mejorar la comprensión de la visión compartida y, en consecuencia, incrementar la participación y el compromiso de los actores con los Programas.

EL APORTE DE FINANCIAMIENTO POR PARTE DEL ESTADO PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS HA SIDO UNA SEÑAL QUE DA CONFIANZA A LOS ACTORES

La disposición de recursos para la operación de los Programas Estratégicos, a través del financiamiento basal, así como la creación del Fondo de Inversión Estratégica (FIE) que ha permitido financiar iniciativas estratégicas de las Hojas de Ruta de algunos Programas ha sido interpretada como una señal de compromiso del Gobierno con la transformación productiva, y ha contribuido especialmente a la generación de confianza en los actores, principalmente del sector privado, para participar de los Programas. En este sentido, contar con financiamiento público ha sido un factor que ha facilitado el desarrollo de los Programas Estratégicos, no sólo por aportar recursos para la ejecución de las actividades asociadas sino por ser un catalizador de la participación y la generación de confianza, ya que en la medida en que se percibe el compromiso público, los actores privados se muestran más dispuestos a aportar financiamiento propio. No obstante, en las expectativas de involucramiento de los actores privados con aportes económicos, es necesario tener en cuenta las particularidades de cada Programa, dado que las capacidades de los actores difieren considerablemente según el sector productivo, el tamaño de las empresas que participan, la región a la que pertenecen, etc. Del mismo modo, estas particularidades debieran ser consideradas en la disposición de fondos públicos para garantizar el adecuado desarrollo de los Programas, atendiendo a sus características singulares.

7.1.2 Lecciones aprendidas a nivel de implementadores de la Política

LA EXPERIENCIA PREVIA DE LOS ACTORES PRIVADOS Y PÚBLICOS EN EL TRABAJO COLABORATIVO ES UN FACILITADOR PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA HOJA DE RUTA, POR LO QUE RESULTA INADECUADO ESPERAR EL MISMO DESEMPEÑO DE PROGRAMAS CUYOS ACTORES NO POSEEN EXPERIENCIA PREVIA EN ESTE TIPO DE VINCULACIONES

Es posible identificar que la vinculación entre actores y el desarrollo de iniciativas conjuntas es un proceso más dinámico y sencillo cuando existe experiencia previa en este tipo de colaboraciones en los sectores abordados por los Programas. Del mismo modo, la ausencia de actores privados o públicos que cuenten con este tipo de experiencia supone que los esfuerzos para articularlos y vincularlos son mayores, en gran medida porque se debe romper con prejuicios anteriores como, por ejemplo, que los actores privados que compiten en el mercado no pueden colaborar.

En este sentido, la lección para los implementadores de la Política es considerar la experiencia de los actores en este tipo de trabajo colaborativo antes de realizar evaluaciones de desempeño de los Programas, dado que es un factor trascendental a la hora de generar acuerdos, vínculos y visiones compartidas.

Asociado a lo anterior, también es posible identificar otra lección, particularmente importante para presidentes y gerentes de los Programas, que guarda relación con la utilización de esa experiencia para dinamizar las gestiones y procesos al interior del Programa. En términos prácticos, se considera una estrategia de convocatoria efectiva el invitar a actores privados con experiencia en este tipo de trabajo, para aprovechar su credibilidad, reputación y conocimientos previos.

LA FLEXIBILIZACIÓN DE LA HOJA DE RUTA HA PERMITIDO RESPONDER DE MEJOR MANERA A LAS CONTINGENCIAS DE CADA PROGRAMA E INCORPORAR NUEVOS ACTORES A LA GOBERNANZA.

El diseño de la Hoja de Ruta fue un proceso clave para definir los objetivos que busca cada Programa, así como las actividades y plazos asociados a dichos objetivos. Es por ello que ha resultado

valioso revisar la etapa de construcción de la Hoja de Ruta, de tal manera que su implementación sea lo suficientemente flexible para atender contingencias, así como convocar actores nuevos dependiendo de la necesidad de los Programas.

En este sentido, la lección para los implementadores de la Política apunta en la dirección de garantizar la conducción adecuada del proceso de construcción de la Hoja de Ruta, en el caso eventual de creación de nuevos Programas Estratégicos, considerando la experiencia o madurez del sector o plataforma habilitante que aborda cada Programa, además de las características territoriales, políticas y sociales de sus actores, siendo realistas, además, a la luz de los recursos disponibles, y procurando no ser demasiado ambiciosos en la elaboración de cronogramas. Lo anterior permite mantener las expectativas controladas y, además, posibilita la incorporación de nuevos actores en la medida en que el Programa va mostrando resultados intermedios, cumpliendo las etapas planificadas.

En el caso de los Programas Existentes, la lección para los implementadores de la Política, ha sido procurar que, dentro del proceso de implementación de la Hoja de Ruta, exista el adecuado y oportuno acompañamiento para actualizar, focalizar o priorizar las iniciativas de las Hojas de Ruta elaboradas, a través instancias de reunión oficiales, facilitadas por Corfo.

LA VINCULACIÓN ENTRE PROGRAMAS HA CONTRIBUIDO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS HOJAS DE RUTA Y A LA GENERACIÓN DE CAPITAL SOCIAL, SIN EMBARGO NO HA SIDO SUFICIENTEMENTE POTENCIADA.

Considerando que unos de los objetivos de los Programas Estratégicos es producir y reproducir el capital social entre los actores de una misma actividad económica, es posible observar que existe poca vinculación ellos.

En este sentido, la experiencia de Programas Estratégicos que han establecido vínculos, evidencia los beneficios de generar espacios de encuentro formal entre Programas de diverso alcance tanto geográfico como sectorial, y que presentan similitudes en su temática, ya sea por compartirla o por ser actividades económicas complementarias. Ilustrativo de esto es que no se pudo constatar una colaboración entre los Programas Estratégicos Regional Turismo Histórico Arauco y Turismo Descubre el Tamarugal, donde a pesar de ser de temáticas similares y contar con un Programa Estratégico Nacional de Turismo, no se desarrollaron actividades conjuntas. De manera opuesta, podemos mencionar el caso la vinculación entre el Programa Estratégico Meso Regional de Industrias de la Madera con el Programa Estratégico Nacional de Producción y construcción Sustentable el cual es considerado por su gerente como Programas hermanos, con iniciativas, y productos que los incluyen a ambos, generándose una sinergia donde ambos Programas se ven beneficiados.

La importancia de esta lección radica en que la vinculación entre Programas posibilita y facilita la consecución de los objetivos fundamentales del Programa, además de dinamizar los procesos propios de cada Programa al poder identificar sinergias o complementariedades con otros Programas.

7.1.3 Lecciones aprendidas a nivel de gobernanza

UNA GOBERNANZA BIEN ESTRUCTURADA Y COHESIONADA FOMENTA LAS VINCULACIONES ENTRE ACTORES

Tras el período de implementación de los Programas Estratégicos, hemos observado que contar con una estructura clara dentro de la gobernanza de los Programas Estratégicos fomenta la participación y cohesión de los actores involucrados. Esto es, tener roles y funciones bien definidos entre los

actores e instituciones que componen los Programas, es decir, entre el Consejo Directivo, Comité Ejecutivo y Comités Gestores. Lo anterior se desprende de la experiencia de diversos actores, como es el caso, por ejemplo, de los actores del sector público de Programas Estratégicos Nacionales y Meso Regionales, quienes, por dificultades de agenda y logística, ven limitada su participación.

En otras palabras, hemos aprendido que la gobernanza se debe organizar de tal modo que la estructura concebida facilite y garantice la participación equitativa de los actores en la toma de decisiones, evitando la concentración del poder, reduciendo la presencia de sesgos y distribuyendo adecuadamente las funciones según las habilidades y experticia de los actores para asumir responsabilidades de orden estratégico u operativo dentro de la gobernanza. Lo anterior es de suma importancia, considerando que la colaboración, el compromiso y el trabajo en equipo son factores de alto impacto en la visión de largo plazo y la continuidad de la Política. Además, alcanzar una buena coordinación entre Comités Gestores permite alinear a los diversos comités con la visión de cada uno de los Programas, para promover la comunicación entre ellos, evitando el riesgo de encapsulamiento en las temáticas de cada uno.

Del mismo modo, observamos que, para muchos actores, la periodicidad de las reuniones es un factor a considerar en la planificación de la Hoja de Ruta, pues los traslados hacia las distintas regiones es una condición que dificultan la participación de algunos actores. Lo anterior es especialmente significativo para los Programas Estratégicos Meso Regionales cuya cobertura es amplia, y aunque menor que los Programas Estratégicos Nacionales, ya que estos últimos suelen estar concentrados en Santiago, no así las meso regiones. Por tal motivo, podemos plantear que se vuelve necesario evaluar la periodicidad de las reuniones de los distintos órganos de la gobernanza, en el sentido de realizar una mayor o menor cantidad de reuniones de acuerdo a las necesidades de cada Programa. Para ello, resulta clave incorporar en la planificación los tiempos adecuados y realistas para la convocatoria y sociabilización del Programa, así como para el fortalecimiento de la gobernanza.

LA DIFUSIÓN DE BENEFICIOS Y RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS ES FUNDAMENTAL PARA CONVOCAR, MANTENER Y PROYECTAR LA GOBERNANZA

En base a la revisión de los Programas Estratégicos en sus tres niveles, hemos aprendido que la difusión de los mismos se transforma en un elemento fundamental para la convocatoria de actores, así como para asegurar su participación dentro de la gobernanza de los Programas, y la vinculación efectiva de los actores de esta instancia. Es decir, una buena difusión en el sentido planteado, fomentará el compromiso de los actores para con los Programas.

Dependiendo de los objetivos buscados con la difusión de los Programas, hay aspectos que toman mayor relevancia que otros. De esta forma, cuando se busca atraer a actores para que éstos colaboren y se vinculen entre sí, se vuelve clave transmitir que esto traerá beneficios directos a todos los actores vinculados. Esto es relevante, ya que, por lo visto en el transcurso de la implementación de los Programas, los beneficios de la vinculación, por lo general, tienden a ser unidireccionales. Es por esto que se debe incentivar la consecución de beneficios directos en todos los sentidos en que se desarrolle la vinculación, buscado puntos de encuentro entre los actores con diversidad de intereses, y lograr su comunicación a los actores para generar una vinculación efectiva y duradera.

En el caso que uno de los objetivos de la difusión sea mantener la participación y la vinculación de actores, se vuelve clave transmitir de manera clara los resultados obtenidos por el Programa a los

actores integrantes de la gobernanza, para demostrar de esta forma que la participación de los distintos integrantes rinde frutos, fomentando también el vínculo creado, así como la confianza entre actores, en el sentido en que la transparencia y el progreso en las actividades ayudan a fomentar la visión común. Para esto, es clave que la difusión sea fluida, encontrando canales de información de fácil acceso para los integrantes de la gobernanza.

Otro aspecto que se ha logrado con la difusión de resultados ha sido la motivación que tienen los actores privados para apalancar recursos al desarrollo de los Programas Estratégicos, ya que hasta ahora, aunque la mayor parte de recursos de los Programas proviene de aportes públicos, el apalancamiento de recursos por parte del sector privado se está acercando a ello, destacando que a nivel de Programas Estratégicos Regionales es mayor el apalancamiento privado que el aporte público.

CONTAR CON LA ADECUADA REPRESENTATIVIDAD EN LA GOBERNANZA, ASÍ COMO CON INSTITUCIONES DE NIVEL INTERMEDIO, GENERA MEJORES RESULTADOS EN LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES

Del análisis de las experiencias en los Programas, hemos aprendido que se obtienen mejores resultados cuando se trabaja con actores privados a nivel de instituciones intermedias como gremios, asociaciones, o instituciones de educación superior (en el caso de los actores pertenecientes a la academia), antes que, con representantes individuales, ya que de este modo se facilita la representación de intereses colectivos por sobre los individuales. Así mismo, también logramos notar que se debe fortalecer la participación de las pymes dentro de la gobernanza, existiendo la dificultad que, en ocasiones, estas no se encuentran organizadas en una instancia de mayor alcance. En tal sentido, ha resultado clave el rol como articuladores y generadores de diálogo y consenso que han jugado los Programas Estratégicos para fomentar la incorporación de las pymes, no obstante, mayores esfuerzos deben ser realizados en este sentido.

EL INVOLUCRAMIENTO ACTIVO DE LOS ACTORES DEL SECTOR PÚBLICO EN LAS GOBERNANZAS DEPENDE DEL COMPROMISO QUE LAS INSTITUCIONES QUE REPRESENTAN TIENEN CON EL PROGRAMA

Los resultados de este estudio dan cuenta que la participación activa y sostenida de los actores públicos en un Programa tiene un alto impacto en la generación de confianza para el involucramiento de actores del sector privado, de la academia y de la sociedad civil. Sin embargo, el poder para la toma de decisiones y la capacidad resolutoria que pueden tener los participantes son limitados cuando éstos participan en los órganos directivos o ejecutivos de la gobernanza, de manera esporádica o como suplentes de actores de mayor nivel jerárquico en sus instituciones, lo cual limita la efectividad de su participación, para contribuir en la resolución de fallas de coordinación en o con el ámbito público y, en general, facilitar el desarrollo de los Programas Estratégicos.

Actualmente, la participación de los actores responde, principalmente, a voluntades personales de colaboración y, en menor medida, a intereses institucionales, en algunos casos, con dedicación *ad honorem*. Particularmente, en el caso de los actores públicos, esta participación es adicional a sus funciones laborales, y puede ser percibida o asumida como una responsabilidad de segundo orden, priorizando la realización de actividades que tributen a la consecución de los objetivos planteados específicamente para su cargo y al cumplimiento de los compromisos de gestión de sus instituciones.

En este contexto, la lección va en el sentido de formalizar la participación de los actores públicos en los Programas, lo cual beneficiaría el desarrollo de actividades y la implementación de la Hoja de Ruta, en tanto que comprometería explícitamente un aporte del sector público, relevando las tareas

que deben ser desarrolladas por encargo del Programa, agilizando las gestiones, generando mayor confianza y posibilitando la sinergia entre organismos públicos.

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL DENTRO DE LA GOBERNANZA DE LOS PROGRAMAS DEPENDERÁ DEL SECTOR, ASÍ COMO DEL ALCANCE DE ESTOS

Al analizar las experiencias en los Programas, hemos comprobado que en la mayoría de ellos la participación de la sociedad civil se ha visto minimizada. En este contexto, consideramos necesario evaluar dicha participación dependiendo de la naturaleza y del sector productivo en el cual se enfocan los Programas, así como de los objetivos dentro de los mismos. Hemos aprendido que existen casos en los cuales la vinculación con miembros de la sociedad civil se presenta como necesaria y como un aspecto clave en sectores donde existe participación activa a nivel comunitario, así como las sinergias posibles de obtener. Pero también existen Programas que abren la posibilidad para pensar que la participación de la sociedad civil no es necesaria, al menos, en ciertos sectores productivos, pues esta no representa una oportunidad; sino que, en muchos casos, representa una complicación a la hora de incorporar más actores a la gobernanza, significando mayores dificultades al forzar su incorporación.

LA CONSTRUCCIÓN DE CAPITAL SOCIAL HA SIDO PERCIBIDA CON MAYOR ÉXITO A NIVEL REGIONAL

A nivel central se percibe que los Programas Estratégicos Regionales han sido, probablemente, los más exitosos en la construcción de capital social. Esto se debe, en parte, a la proximidad geográfica que poseen los actores de estos Programas, así como también, a la experiencia previa de vinculación y construcción de redes en el territorio. Por lo mismo, es necesario evaluar el desempeño en la construcción de capital social de acuerdo a las características del territorio y la cobertura de los Programas, ya que es más fácil obtener mejores resultados a menor nivel de alcance geográfico, ya sea en una ciudad o provincia que en toda una región. Es por esto que se ha pensado implementar espacios de colaboración local que retroalimenten los temas tratados por los Programas Nacionales para descentralizarlos.

Para seguir potenciando estas redes (a todo nivel, no solamente a nivel regional) se debe seguir fomentando la interacción y generación de redes entre los actores, a través de instancias de trabajo en conjunto, y también a través de un mayor intercambio de recursos, fortaleciendo los lazos creados. Con estos dos elementos, se logra estimular la interacción entre actores e instituciones para que logre ser sostenida en el tiempo.

7.1.4 Lecciones aprendidas a nivel de presidentes y gerentes

LA FORMALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES DE LOS GERENTES FACILITA EL DESARROLLO DE PROCESOS CONSISTENTES AL INTERIOR DE LOS PROGRAMAS

Parte importante de la capacidad de los gerentes para convocar a otros actores, así como para facilitar la vinculación de estos, depende de sus competencias de gestión y redes personales. El rol de gerente es clave para los Programas, ya que como se hemos observado, funcionan como facilitadores de un sinnúmero de procesos al interior de estos (un ejemplo de esto es el rol fundamental que cumplen en la generación de confianza entre los actores participantes de la gobernanza).

Pese a lo anterior, observamos diferencias importantes en las funciones de los gerentes en distintos Programas, en las prácticas de gestión utilizadas y en los procesos establecidos. Para mejorar los

resultados de todos los Programas, es necesario aclarar la labor de sus gerentes, por ejemplo, formalizando sus funciones, indicando en un primer momento el “qué hacer” en este rol y luego, identificando buenas prácticas en cuanto a gestión y procesos, es decir el “cómo hacer”.

CUANDO LOS PROGRAMAS CUENTAN CON UN PRESIDENTE QUE GOZA DE CREDIBILIDAD Y ES UN ACTOR VALIDADO POR LOS INTEGRANTES DE LA GOBERNANZA, FUNCIONA COMO UN FACILITADOR EN LA CONFORMACIÓN Y EN LA OPERACIÓN DE ESTA

En base a la experiencia de los Programas en sus tres categorías, observamos que hubo mejores resultados a nivel de participación y vinculación de actores, cuando el actor seleccionado para cumplir el rol de presidente del Programa Estratégico ha sido reconocido como un actor validado por sus pares y por el resto de actores que componen la gobernanza de los Programas, contando con credibilidad, y producto de lo anterior, con un alto poder de convocatoria. Lo interesante de esto, es el hecho que estas características del actor son independientes de su sector de proveniencia (público o privado), sino que se encuentran íntimamente ligados a la naturaleza de los Programas, su alcance, actividad en la que se concentra, y de manera importante, la experiencia previa de trabajo. Al hacer una correcta elección de presidente, se ha observado que se ha facilitado la participación de otros actores dentro de la gobernanza del sector, así como la conducción de la misma.

7.2 Recomendaciones

Considerando los aprendizajes identificados producto de la implementación de la Política de Selectividad Estratégica, así como sus factores críticos y de éxito, estamos en condiciones de realizar recomendaciones y propuestas de mejora de cara al futuro para profundizar en la implementación, así como la vinculación entre actores, y para lograr mejores resultados en el tiempo. A continuación, presentamos recomendaciones: i) a nivel institucional y político; ii) para implementadores de la política; iii) para la gobernanza; iv) para los presidentes y gerentes.

7.2.1 Recomendaciones a nivel institucional y político

POSICIONAR LOS PROGRAMAS A NIVEL POLÍTICO PARA GENERAR UNA VISIÓN DE LARGO PLAZO

Como resultado del análisis de los Programas Estratégicos a partir de las entrevistas realizadas, es posible identificar que uno de los obstaculizadores que afecta la generación de confianza y limita la visión a largo plazo de los actores participantes, es la inestabilidad ante el escenario de un cambio de Gobierno, dado que la intermitencia en la conducción del Estado (alternancia en los últimos cuatro periodos) no garantiza la continuidad de una Política que espera tener resultados a largo plazo.

En este escenario, recomendamos desarrollar acciones que permitan mejorar el posicionamiento de los Programas a nivel político. Para ello, resulta necesario contar con la colaboración del poder legislativo, por lo que es aconsejable realizar actividades de sensibilización para socializar la importancia de un Programa con estas características. Lo anterior permitiría estabilizar al Programa frente a la alternancia del poder Ejecutivo, dando señales de confianza para incorporar y vincular a nuevos actores.

Asociado a lo anterior, surge la necesidad de fortalecer la conducción estratégica de los Programas y disponer de mecanismos que faciliten la visión a largo plazo. En este sentido, la sociabilización a

nivel legislativo de la importancia del Programa no es una medida suficiente para estabilizar el Programa en el tiempo y generar más confianza, ésta debe ir acompañada de la revisión de la gobernanza y, sobre todo, del papel que cumplen los Agentes Operadores Intermediarios (AOI) en la implementación de cada Programa, pues estos, en algunos casos, han sido percibidos como un obstaculizador en la medida que consumen recursos y operan bajo la lógica más burocrática del sector público, siendo agentes que provienen del sector privado.

El desafío de dar continuidad en el tiempo a los Programas, también es observable en experiencias extranjeras, donde la volubilidad de los gobiernos se percibe como una de las principales “inconsistencias” con la mirada de largo plazo que necesitan alcanzar las estrategias de especialización inteligente. En este sentido, la clave parece radicar en las “políticas mixtas” (Nauwelaers *et al.* 2014), iniciativa que implica combinar diversos instrumentos de política que juntos, influyen en las condiciones generales que se busca cambiar. La interacción de varias políticas podría darle más robustez a los Programas Estratégicos, y también limitaría la posibilidad de que los distintos gobiernos descarten o realicen modificaciones de gran envergadura, ya que lo mismo tendría que ser aplicado a varios otros instrumentos. Si bien en Chile, el diseño de la Política de Selectividad Estratégica no se hizo bajo el modelo de política mixta, algunos Programas Estratégicos, tales como Transforma Turismo, ChileCreativo e Industrias Inteligentes, se han complementado con otros planes e instrumentos, buscando dar continuidad al desarrollo del sector.

FORMALIZAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES DEL SECTOR PÚBLICO EN LAS GOBERNANZAS A TRAVÉS DE CONVENIOS DE PARTICIPACIÓN A NIVEL DIRECTIVO, LOS CUALES DEBEN TENER UNA BAJADA OPERATIVA A NIVEL REGIONAL Y MESO REGIONAL.

Para mejorar la vinculación y participación del sector público, es necesario formalizar su participación en el Programa. Para ello, se requiere desarrollar un marco institucional que facilite su participación, para que esta no quede relegada a responsabilidades de segundo orden. Concretamente, recomendamos formalizar la participación de los actores públicos a nivel directivo, es decir, que las autoridades de los distintos organismos del Estado comprometan la participación de su institución a través de, por ejemplo, compromisos contractuales (no solo en la figura del Presidente) endosados por cargo público, asegurando de esta forma que los responsables de los cargos comprometidos no puedan hacer derivación de funciones. Esta formalización se debe traducir en la incorporación de funciones a los actores representantes del sector público (de los distintos niveles) para identificar claramente quiénes son los representantes de éstos, y que, a su vez, sean actores con las atribuciones suficientes para poder tomar decisiones vinculantes con el resto de los integrantes de la Gobernanza.

En definitiva, se debe establecer un marco de colaboración formal entre instituciones del Estado con una bajada operativa a los distintos niveles, entregando la posibilidad de tomar decisiones, pero también, la responsabilidad de participar activamente de los Programas.

Lo anterior debe ser acompañado por una correcta sensibilización y difusión del Programa a nivel político y legislativo para que las instituciones incorporen los alcances del Programa y se alinean con sus objetivos. Así mismo, los Programas deben tener la suficiente capacidad de negociación para aunar criterios y crear una visión conjunta que incluya a los actores que formalmente están comprometidos con las iniciativas.

FORTALECER LOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS MESO REGIONALES Y REGIONALES PROVISTOS POR LOS GOBIERNOS REGIONALES

Tal como hemos presentado con anterioridad, los Programas Estratégicos Nacionales han concentrado el apalancamiento de recursos por parte del FIE. Por ello, es necesario revisar los mecanismos disponibles de financiamiento de las iniciativas de las Hojas de Ruta, para el resto de los Programas, particularmente Programas meso Regionales y Regionales, a fin de facilitar el acceso, considerando los diversos grados de desarrollo en la capacidad de articulación que éstos han presentado..

En este sentido, recomendamos revisar el modelo de financiamiento para no generar discriminación entre Programas, del mismo modo como, asociado a la institucionalización de los Programas, se facilite el acceso a recursos económicos disponibles en el nivel regional de las distintas agencias públicas para financiar iniciativas más específicas, como pueden ser las trabajadas por los Comités Gestores.

LA CREACIÓN DE UNA GERENCIA DE PROGRAMAS ESTRATÉGICOS ENTREGARÍA MAYOR CAPACIDAD DE COORDINACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS PROGRAMAS, ESPECIALMENTE AL CONCENTRAR ESFUERZOS QUE PUEDAN REPERCUTIR A NIVEL DIRECTIVO, CREANDO ACUERDOS QUE BENEFICIEN A LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN TODOS LOS NIVELES DEL PROGRAMA.

Actualmente, la administración de los Programas Estratégicos en Corfo depende de la Dirección de Programas Estratégicos, perteneciente a la Gerencia de Desarrollo Competitivo. En este contexto, resultaría conveniente evaluar la creación de una unidad organizacional de mayor jerarquía (por ejemplo, una Gerencia de Programas Estratégicos) para administrar de mejor manera el desarrollo e implementación de los Programas en sus distintas categorías. En este contexto, esta nueva unidad de mayor autonomía permitiría disponer de más recursos para llevar mayor control y monitoreo sobre cada Programa, además de reconocer y sistematizar las características particulares de cada uno de ellos. Entre sus funciones, entonces, sugerimos que se incluya la organización de espacios de encuentro entre Programas de distinto nivel que puedan presentar algún grado de sinergia fundamentada en la complementariedad de sus temáticas, la capacitación y organización de los distintos equipos gerenciales para generar un lenguaje común y detectar fallas de coordinación con los Agentes Operadores Intermediarios, facilitar la vinculación con el sector público a través de la centralización de la comunicación para así generar acuerdos a nivel directivo, entre otras.

7.2.2 Recomendaciones para los implementadores de la Política

POTENCIAR Y REESTRUCTURAR LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS, CON ESPECIAL ÉNFASIS EN LOS MESO REGIONALES Y REGIONALES, LOS CUALES HAN RECIBIDO MENOS RECURSOS POR PARTE DEL FIE.

Dado que el financiamiento es un factor clave para la vinculación entre actores, y especialmente para la implementación de la Hoja de Ruta, recomendamos revisar el modelo de financiamiento de las iniciativas, ampliando las instancias desde donde se pueden apalancar recursos económicos. Esto también es una recomendación realizada desde la Comisión Europea, que indica que la centralización de los recursos públicos puede suponer una dificultad para el progreso de las estrategias regionales (Barroeta *et al.* 2017).

Considerando que el FIE ha financiado iniciativas de algunos Programas Estratégicos (específicamente, seis Nacionales, y uno Meso Regional), hemos constatado que la mayoría de los recursos

son utilizados por Programas Estratégicos Nacionales, limitando la cantidad de recursos para el nivel regional y meso regional, lo que ha obligado a estos Programas a buscar recursos en los Gobiernos Regionales. Es en este contexto donde recomendamos potenciar la descentralización de la asignación de recursos, aumentando la capacidad de financiamiento de los Gobiernos Regionales, así como la de otros organismos del Estado que se vinculan con el territorio fuera de la Región Metropolitana.

Desde la experiencia internacional²⁴, destacan los ejemplos de Suecia y Bélgica, países que han implementado sistemas exitosos de financiamiento (European Commission). En el caso de Suecia, los proyectos se seleccionan a través de un proceso de competencia, donde las mejores propuestas obtienen un financiamiento por 10 años, a lo que se agrega un mínimo de 50% de cofinanciación regional (para el caso de Programas enfocados en el desarrollo regional). En Flandes, por otro lado, se estableció un instrumento integral similar al FIE, que antes de operar formalmente, apoyó proyectos a modo de pilotaje, que ayudó como ejercicio de aprendizaje para implementar luego la política de especialización inteligente. En general, los países de la UE reciben recursos basales desde el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para la ejecución de las estrategias RIS3, recursos que son complementados con otros concursos y fondos nacionales y regionales, que les permiten apalancar financiamiento suficiente para dar inicio a las actividades de los planes de especialización.

DIFUNDIR EL SISTEMA EXISTENTE DE EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LOS PROGRAMAS Y EVALUAR SU EFICACIA EN CONJUNTO CON LOS ACTORES PERTINENTES

De acuerdo a los entrevistados, resulta necesaria la elaboración de indicadores de desempeño que permitan medir el alcance de metas y objetivos del Programa, y de controlar la navegación de los estos en la Hoja de Ruta. Esto implica que el sistema existente de evaluación y monitoreo es poco conocido entre los actores de las gobernanzas.

En este sentido, se hace necesario difundir los resultados obtenidos en la primera etapa de implementación verificar el avance que ha experimentado cada Programa en la reducción de brechas, así como las lecciones aprendidas, mejores prácticas y otras dimensiones relevantes para mejorar la implementación.

Acorde a las especificaciones de la Comisión Europea, los elementos mínimos requeridos para un sistema de monitoreo de especialización inteligente son:

- › Indicadores de resultados sobre el nivel real de implementación de las políticas y acciones relacionadas
- › Indicadores de resultados sobre el grado de cumplimiento de los objetivos socioeconómicos de la estrategia
- › Indicadores de la articulación explícita por áreas prioritarias
- › Indicadores de su vínculo lógico con los cambios esperados y los objetivos a los que contribuirán

²⁴ El Anexo D presenta una síntesis de la revisión internacional de experiencias de implementación de Políticas de Especialización Inteligente

- › Indicadores de cambio estructural y especialización (midiendo la evolución de los sistemas de producción dentro y entre las áreas S3)
- › Indicadores de contexto (proporcionando una imagen de la competitividad de la economía regional y la evolución del sistema regional de innovación en su conjunto).

Además, este proceso de evaluación podría realizarse a tres niveles: i) institucional, llevado a cabo por el CPIE u otro organismo pertinente, ii) auto-evaluación, que implica un seguimiento interno a cada Programa, y iii) evaluación por pares, proceso que podría integrar a varios Programas de la misma índole y de los distintos territorios.

GARANTIZAR QUE LA ELABORACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA HOJA DE RUTA SEAN PROCESOS PARTICIPATIVOS, TRANSPARENTES, FLEXIBLES Y CONDUCIDOS POR LA GOBERNANZA

La elaboración de la Hoja de Ruta es un proceso central que generó expectativas en los actores involucrados, además de mostrar plazos, metas y objetivos que guían el desarrollo del Programa. En este contexto, es recomendable enfocar las metas y los objetivos acordes a la realidad particular de cada Programa, evitando ser demasiado ambiciosos y estableciendo una relativa flexibilidad en su diseño que permita realizar ajustes en la medida que avanza su implementación.

En este sentido, todos los Programas Estratégicos contaron con el acompañamiento experto de consultoras externas para la construcción de la Hoja de Ruta, resultando algunas de éstas con un fuerte componente territorial, y otras más generales que no logran rescatar ni aprovechar las características particulares de los territorios. Es por ello que la gobernanza cumple un rol fundamental en la actualización de la Hoja de Ruta.

Es así como la elaboración de una buena línea base y un buen diagnóstico son insumos que garantizan que la Hoja de Ruta sea realista, controlando las expectativas generadas sobre los actores, lo que permitiría realizar ajustes en pro de la vinculación y se disminuirían la cantidad de actores que se desvinculan del Programa. Entonces, la elaboración de la línea base, el diagnóstico y la Hoja de Ruta deberían ser realizadas por los mismos actores para poder garantizar el seguimiento y sincronía de cada una de estas etapas. Esto también está en concordancia con las principales recomendaciones recogidas en las experiencias internacionales, en países como Alemania (Baier *et al.* 2013) y Suecia (Region Värmland, 2015), donde se recalca además, la necesidad de levantar brechas e información constantemente, como un ejercicio continuo en la etapa de implementación, para lograr generar datos que ayuden a modificar la Hoja de Ruta en la medida que sea pertinente, y realizar proyecciones sobre el comportamiento de alguna variable en particular, sobre todo de aquellas que involucran innovación.

PROMOVER LA VINCULACIÓN ENTRE PROGRAMAS DE DISTINTO ALCANCE GEOGRÁFICO A TRAVÉS DE LA ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS DE ENCUENTRO POR TEMAS BAJO EL ALERO DEL CORFO A NIVEL CENTRAL.

Tal como hemos evidenciado, la vinculación entre Programas de distinto alcance geográfico, aunque efectiva, es escasa; sobre todo al considerar las oportunidades y sinergias que se aprecian en varios Programas que comparten temas comunes. Esta situación es fundamentada por las escasas oportunidades de encuentro formal entre los actores de Programas Estratégicos Nacionales, Meso Regionales o Regionales).

Para fortalecer la vinculación entre Programas, se deberían realizar encuentros por temas con el fin de crear nuevas redes de contacto entre actores que podrían vincularse dada la complementariedad

de sus temas y objetivos. Estas instancias deberían ser impulsadas por Corfo a nivel central, convocando a Programas de distinto alcance geográfico, pero relacionados sectorialmente, invitando a gerentes y presidentes, así como a otros miembros representantes del Consejo Directivo y Comité Ejecutivo designado por cada Programa, a fin de realizar actividades, como por ejemplo, jornadas de trabajo grupales en distintos territorios (no únicamente en la Región Metropolitana) que permitan conocer, además del trabajo que realizan otros Programas, los contextos donde estos se sitúan. Estas instancias deben ser formalizadas para que la participación de distintos integrantes de la gobernanza o del Consejo Directivo no esté supeditada a la disponibilidad de agenda, sino que planificada por Corfo dentro de un calendario anual.

7.2.3 Recomendaciones para la gobernanza

EVALUAR EL PRESUPUESTO ASIGNADO PARA LA DIFUSIÓN DE LOS PROGRAMAS

Una de las lecciones identificadas es relevar la importancia de la difusión de los Programas, en tanto actividad que facilita la instalación de los mismos, así como la generación de confianzas y redes entre los participantes de la gobernanza. En base a lo analizado a lo largo del estudio, observamos que existen Programas que han realizado una buena difusión de ellos, así como una difusión mayor en comparación con otros Programas financiados, por ende, consideramos relevante que su difusión, con sus resultados respectivos, se considere como meta y objetivo dentro del diseño de los Programas, y que, en la misma medida, se evalúe la posibilidad de aumentar el presupuesto destinado a la difusión de iniciativas y resultados intermedios, así como reforzar la imagen del Programa en los territorios.

ESTABLECER GRUPOS DE TRABAJO DENTRO DE LA GOBERNANZA ENCARGADOS DE LA VINCULACIÓN CON OTROS PROGRAMAS

Uno de los aspectos identificados dentro del análisis de las vinculaciones de los Programas Estratégicos, es que las vinculaciones entre Programas pueden generar sinergias relevantes para la obtención de resultados en la medida en que dichos Programas compartan temática o sean de sectores productivos complementarios, independiente del nivel al que operen (nacional, meso regional o regional). Para esto, se deberían mejorar las vinculaciones externas con otros Programas complementando iniciativas, facilitando la generación de capital social y obtención de resultados, a través de la generación de grupos de trabajo que estén encargados de la vinculación y la sociabilización del Programa con actores pertenecientes y representantes de Programas externos. Estos grupos de trabajo deberían estar conformados por representantes de los diferentes Programas que actúan sobre un mismo sector productivo, independiente del nivel al que lo que hagan.

IDENTIFICAR Y CONVOCAR A ACTORES CLAVE DEL SECTOR PRIVADO PARA INCENTIVAR LA PARTICIPACIÓN DE OTROS ACTORES DEL SECTOR

Para mejorar la participación de actores del sector privado, fomentar sus vinculaciones, el traspaso de conocimiento, el aprendizaje y validar la gobernanza de los Programas, se deberían identificar en forma clara los principales actores privados que se requieren en los Programas, y desde acá convocar a grandes empresas del rubro (que también estén representadas en asociaciones de nivel intermedio), utilizando su prestigio como un facilitador para la convocatoria de otros actores privados más pequeños. De esta forma, al comprometer su participación y fomentar el traspaso de conocimientos, se genera confianza entre actores privados, en la medida en que la vinculación entre la gran y pequeña empresa se facilita. En este caso, resulta clave la difusión de los objetivos del Programa, pues

como hemos señalado con anterioridad, cuando no hay experiencia de trabajo colaborativo en el sector productivo, es necesario comenzar por desarticular los prejuicios que inhiben la colaboración entre privados, nos referimos específicamente a la creencia que, por ser competidores en el mercado, las empresas no pueden generar vínculos de colaboración.

FACILITAR, PROMOVER Y POTENCIAR LA VINCULACIÓN ENTRE ACTORES DEL SECTOR PRIVADO Y LA ACADEMIA PARA EL IMPULSO A LA INNOVACIÓN

Un pilar fundamental de las políticas de transformación productiva es la innovación. En la Unión Europea, por ejemplo, el mayor énfasis ha sido puesto en potenciar e impulsar la innovación, sobre todo en pequeñas y medianas empresas, que no tienen las capacidades en I+D. En Estonia, por ejemplo, se han puesto los esfuerzos en vincular empresas y universidades, con la idea de fomentar la transferencia tecnológica y favorecer la integración de la innovación en el sector privado (OCDE, 2013b). Sin embargo, a pesar de lograr un acercamiento efectivo entre estos sectores, se recalca que aún falta fortalecer la colaboración y cooperación. En este escenario, la contribución del gobierno o los Fondos Estructurales de la Unión Europea, a través de programas o incentivos para la innovación, cobra una alta relevancia, destacándose como un ente traccionador primordial.

En nuestro país existe también una baja incorporación de procesos de innovación aplicados en las empresas chilenas. Entonces, para lograr que los Programas Estratégicos cumplan con el objetivo central que conlleva la política de transformación productiva, es necesario fortalecer la articulación privado-academia, involucrando a ambas partes en proyectos e iniciativas que tengan una componente I+D+i dentro de sus actividades. En la mayoría de los casos analizados, esto ya se está realizando, sin embargo, en varios de ellos también se alude a la falta de financiamiento específico para la innovación, expresada tanto en un reducido número de instrumentos accesibles, como también la falta de pertinencia de estos instrumentos, sobre todo en contextos regionales. De la misma forma, se hace necesario crear o desarrollar instrumentos más específicos y pertinentes, tanto al sector productivo como al contexto territorial al que corresponda. Esto puede ser suplementado con actividades de difusión de los instrumentos tipo “foros de innovación” u eventos más grandes como el “*Saxon Innovation Summit*”, organizado en la ciudad de Sajonia (Alemania), y que reúne a los impulsores regionales de la innovación del sector empresarial y las organizaciones científicas, con jóvenes emprendedores, expertos e intermediarios una vez al año (Baier *et al.* 2013).

Con el tiempo, también será necesario que los privados tomen mayor relevancia en todos los ámbitos relacionados, tanto con financiamiento como con innovación. Así pues, se recomienda estimular a que las grandes empresas tomen un rol más activo, colaborando directamente con PYMES para traspasar sus experiencias y conocimientos en procesos de I+D, que puede ser promovido a través de instrumentos de financiamiento que encadenen el trabajo de grandes y pequeñas empresas, u otros incentivos que el Estado considere.

EVALUAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GOBERNANZA AL INICIO Y/O DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA HOJA DE RUTA

En el apartado anterior mencionamos la necesidad de evaluar la participación de la sociedad civil en los Programas, a la luz de sus objetivos, así como de las necesidades identificadas. Por esto, ante la eventualidad de creación de nuevos Programas Estratégicos en próximos años suponiendo su continuidad, se deberían incluir, dentro de la etapa de diagnóstico, un análisis de la necesidad de

contar con la participación de actores específicos de la sociedad civil, así como la forma en que éstos se integrarán durante la implementación de los Programas.

Por su parte, para los Programas existentes, los cuales se encuentran en la etapa de implementación, especialmente en aquellos que llevan menos tiempo de implementación, se sugiere revisar y evaluar de manera intermedia la participación de la sociedad civil dentro de su gobernanza, a la luz de sus necesidades, brechas y objetivos, pero también sus principales resultados parciales, siempre y cuando ésta aún no haya sido ya convocada. De esta forma, se recomienda convocar a una evaluación intermedia a los actores componentes de la gobernanza, para luego, en comunicación con los implementadores de la Política, presentar los resultados de la evaluación realizada.

En base a la experiencia analizada, hemos observado que existen dificultades en la convocatoria de la sociedad civil en la medida en que existe menor capital social desarrollado en el territorio. Para estos casos, en la medida en que la participación de la sociedad civil se identifique como un factor necesario de integrar a la gobernanza de los Programas, la recomendación va en el sentido de convocar a la sociedad civil a través de los municipios, a fin de generar mesas de trabajo desde la ciudadanía.

PROMOVER LA GENERACIÓN DE CAPITAL SOCIAL A TRAVÉS DE LAS REDES DE ACTORES CLAVE DE LA GOBERNANZA, EVITANDO EL ENCAPSULAMIENTO EN UNOS POCOS ACTORES

Uno de los aspectos identificados en los Programas es que parte importante de las redes de contacto a través de las cuales se genera capital social, depende de los contactos personales o profesionales de presidentes y/o gerentes de éstos. En este sentido, recomendamos capitalizar estos contactos personales, evitando que su acceso quede limitado a unos pocos actores, promoviendo los contactos entre los actores de los Programas, a fin de fomentar la vinculación y la generación de redes entre ellos. Para esto, proponemos generar reuniones inter comités, y otras instancias de encuentro y trabajo concretas dentro de los Programas, en las cuales se promueva el trabajo conjunto, pero también instancias de conocimiento personal (desayunos, almuerzos, etc.).

FOMENTAR LA FORMALIZACIÓN DEL VÍNCULO GENERADO EN LOS PROGRAMAS EN AGRUPACIONES QUE PERMITAN SU AUTONOMÍA

Desde el trabajo del Consejo Directivo y también del Comité Ejecutivo se debería fomentar la formalización de las redes generadas por el Programa para asegurar la permanencia en el tiempo de estas vinculaciones, la definición de nuevos temas de trabajo y el acceso a nuevos recursos económicos.

Con esto hacemos referencia a estimular la creación de, por ejemplo, consorcios o corporaciones, tomando la experiencia observada en los Programas, facilitando y encaminando formalmente su constitución, orientando las Hojas de Ruta hacia este objetivo. De esta forma, es posible involucrar más activamente a los actores de las gobernanzas en un proyecto con mayor autonomía, reforzando la participación en la toma de decisiones y generando mayores oportunidades de acceso a alternativas de financiamiento público a través de concursos, que por sí solos no podrían acceder.

7.2.4 Recomendaciones para presidentes y gerentes

REALIZAR JORNADAS DE ACOMPAÑAMIENTO PARA GERENTES Y PRESIDENTES

Debido a los roles que desempeñan los gerentes y presidentes en cada Programa, estos deben contar con una serie de competencias y atributos que facilitan la vinculación entre actores, como lo

son la comunicación efectiva, la resolución de conflictos, la toma de decisiones y la capacidad de generar consenso. En este contexto, se recomienda a Corfo reforzar las iniciativas existentes de acompañamiento a los gerentes y presidentes de los Programas, de acuerdo a las exigencias propias de sus cargos, fortaleciendo las habilidades requeridas. En este sentido, más allá de una preparación técnica, se espera propiciar instancias de encuentro, principalmente, para facilitar el intercambio de experiencias y buenas prácticas, a fin de mejorar su desempeño y estimular la generación de redes de colaboración entre diferentes Programas. De esta forma, se tendría una instancia en la que se genera un beneficio directo para los gerentes, y no solo un beneficio para los Programas, motivando así la participación y el compromiso con el Programa.

Bibliografía

Agosin, Manuel (2016). ¿Necesita Chile una política industrial, y cuál? Revista Economía y Administración. 165, 32 – 38. Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/139226/Necesita-Chile-una-politica-industrial-y-cual.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Barroeta B., Gómez Prieto J., Paton J., Palazuelos M., Cabrera Giraldez M. (2017). Innovación y especialización regional en América Latina. JRC Technical Reports. European Commission. EUR 28511 ES, doi:10.2760/38892

Baier E; Kroll H; Zenker A.2013. Templates of smart specialisation: Experiences of place-based regional development strategies in Germany and Austria. Working Papers Firms and Region, No. R5.

Camchal – AHK Business Center (2015). Consultoría en supra-coordinación de Programas Estratégicos de Especialización Inteligente y desarrollo de indicadores para el monitoreo. Informe final realizado para la División de Innovación del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Gobierno de Chile, Santiago, Chile.

Comisión Nacional de Productividad, CNP (2016). La productividad en Chile: una mirada de largo plazo. Informe anual 2016. Recuperado de <http://consejoftp.mineduc.cl/wp-content/uploads/2016/12/Comisi%C3%B3n-Nacional-de-Productividad-2016.-La-productividad-en-Chile.-Una-mirada-de-largo-plazo.pdf>

Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, CNIC (2007) Hacia una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad, volumen I. Santiago. 2007.

Corfo (2014) Reglamento para los Programas Estratégicos. Resolución afecta 1472 del 10-10-2014 que crea instrumento "Programas Estratégicos de Especialización Inteligente para la Competitividad - Diseño" o "Programas Estratégicos - Diseño" o "PE - Diseño" y aprueba su reglamento. Corporación de Fomento de la Producción, Santiago, Chile.

Corfo (2015a) Programas Estratégicos de Especialización Inteligente: desafíos y oportunidades. Presentación de Eduardo Bitran, Vicepresidente Ejecutivo de Corfo en Seminario Sofofa “Hacia una política de desarrollo productivo moderna”. Santiago, octubre 2015.

Corfo (2015b). Informe para la Comisión Mixta. Presupuesto 2015 Ítem 24.01.107 y Glosa 8: Programas Estratégicos de Especificación Inteligente. Recuperado de http://www.senado.cl/site/presupuesto/2015/cumplimiento/Glosas%202015/primera_subcomision/07%20Econom%C3%ADa%202015/ORD.%207060%20CORFO%20Glosa%2008%20del%2025%20jun%202015.pdf

Corfo (2015c). Reglamento para los Programas Estratégicos. Resolución afecta 115 del 13-11-2015. Corporación de Fomento de la Producción, Santiago, Chile.

Corfo (2015d). Programas Estratégicos de Especialización Inteligente con profundización tecnológica. Guía para la elaboración del diagnóstico y hoja de ruta. Santiago, Chile

Corfo (2015e). Ejecuta acuerdo que crea "Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas". Resolución afecta 93 del 24-09-2015. Corporación de Fomento de la Producción, Santiago, Chile Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1083103&idParte=&idVersion=>

Corfo (2017a) Nuevo Reglamento para el instrumento denominado “Programas Estratégicos” o “PE”. Resolución Afecta 212 del 31-03-2017. Corporación de Fomento de la Producción, Santiago, Chile.

Corfo (2017b). Aprueba bases y llama a licitación pública para la contratación del servicio de consultoría para levantar la línea base de los Programas estratégicos impulsados por Corfo, evaluando su desempeño y resultados tempranos, a través de una metodología validada para mediciones posteriores. Resolución Exenta 491 del 05-04-2017. Corporación de Fomento para la Producción, Gobierno de Chile.

Corfo (2017c) Base de datos consolidada de gobernanzas de Corfo. Archivo Excel. 30 de octubre de 2017. Corporación de Fomento para la Producción, Gobierno de Chile.

Corfo (2017d) Base de datos consolidada de inicio de etapas de los Programas Estratégicos. 26 de octubre de 2017. Dirección de Programas Estratégicos. Corporación de Fomento para la Producción, Corfo. Gobierno de Chile.

Corfo (2018a) Sistema de Monitoreo y evaluación. Política de Transformación Productiva Programas Estratégicos Transforma. Gerencia de Desarrollo Competitivo. Dirección de Programas Estratégicos. Corfo. Corporación de Fomento para la Producción, Gobierno de Chile.

Corfo (2018b) Sistema de Monitoreo y evaluación de los Programas Estratégicos ejecutados por Corfo. Resumen. Gerencia de Desarrollo Competitivo. Dirección de Programas Estratégicos. Equipo Departamento de Control de Gestión y Monitoreo D.P.E. Corporación de Fomento para la Producción, Gobierno de Chile.

Corfo (2018c) Base de datos consolidada de financiamiento basal y de la cartera de proyectos de los Programas Estratégicos. Dirección de Programas Estratégicos. Corporación de Fomento para la Producción, Gobierno de Chile.

- Crespi, G., Fernández-Arias, E. y Stein, E. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Del Castillo, J., Barroeta, B. y Paton J. (2012). *Estrategias Regionales de Especialización Inteligente: Una Guía Rápida*. Infyde Working Papers Series. Año 2, Vol. 1 No. 5. Las Arenas, Vizcaya, España
- European Commission (s.f.) *RIS3 In practice: Implementation examples. From priorities to projects: selection criteria and process*. S3 Smart Specialisation Platform, European Commission.
- European Commission, 2017a. *Eye@RIS3: Innovation Priorities in Europe*. Septiembre de 2017. Disponible en: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/map>
- European Commission, 2017b. *Learning for Practice*. Smart Specialization Platform. Disponible en: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/implementation-examples>
- Fondo de Inversión Estratégica, FIE (2017). *Memoria 2016 – 2017 Fondo de Inversión Estratégica*. Santiago, Chile. Disponible en <http://www.fie.cl/wp-content/uploads/2017/12/FIE-memoria-2016-2017.pdf>
- Maffioli, A., Pietrobelli, C. y Stucchi, R. (2016). *The Impact Evaluation of Cluster Development Programs Methods and Practices*. Interamerican Development Bank.
- Milbergs E., y Vonortas, N. (2004) *Innovation Metrics: Measurement to Insight*. National Innovation Initiative, 21st Century Innovation Working Group. Recuperado de <http://www.innovationmanagement.se/wp-content/uploads/pdf/Innovation-Metrics-NII.pdf>
- Minecon (2014a) *Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento*. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Gobierno de Chile. Recuperado de <http://www.agendaproductividad.cl/wp-content/uploads/2014/10/Agenda-de-Productividad-Innovacion-y-Crecimiento-1.pdf>
- Minecon (2014b) *Plan Nacional de Innovación 2014 – 2018*. División de Innovación, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Gobierno de Chile. Recuperado de <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2014/12/Plan-Nacional-de-Innovaci%C3%B3n1.pdf>
- Minecon (2014c) *Preguntas y criterios para la selectividad estratégica*. Documento desarrollado por la División de Innovación del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Gobierno de Chile. Santiago, Chile.
- Minecon (2014d). *Resolución 199 del 29-12-2014. Establece procedimientos de operación del Fondo de Inversión Estratégica*. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Santiago, Chile.
- Minecon (2015) *Política de Selectividad Estratégica para Chile*. Presentación de Andrés Zahler, Jefe de la División de Innovación del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo del Gobierno de Chile en *Hacia una Política de Desarrollo Productivo Moderna*. Seminario realizado por Sofofa, Santiago, Chile. Recuperado de <http://conferencias.sofofa.cl/eventos/9.10.2015/AndresZahler.pdf>
- Minecon (2017). *Resolución Exenta 1568 del 18-05-2017. Llama a licitación pública y aprueba bases administrativas, bases técnicas y anexos para la contratación del estudio “Análisis y sistematización de la implementación de la política de selectividad estratégica”*. Corporación de Fomento para la Producción, Gobierno de Chile.

Nauwelaers C., Periañez Forte I., Midtkandal I. (2014). RIS3 Implementation and Policy Mixes. JRC Technical Reports. European Commission. Pp 1-21

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE (2013a). Estudios Económicos de la OCDE Chile: Visión General. Recuperado de <https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview%20Chile%20spanish.pdf>.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE (2013b). Innovation-driven Growth in Regions: The Role of Smart Specialisation.

Resk, E. (2005). Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal ambiental argentino. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Cepal. Santiago, Chile. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5657/S05936_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Smart Specialisation Platform, European Commission (2015). Värmland's Research and Innovation Strategy for Smart Specialisation 2015–2020

Teräs, Jukka, Dubois, Alexander, Sörvik, Jens y Pertoldi, Martina (2015). Implementing Smart Specialisation in Sparsely Populated Areas. S3 Working Paper Series n° 10/2015 – Diciembre 2015

Anexo A Metodología utilizada para el levantamiento de información

En este anexo presentamos la metodología utilizada para el levantamiento de información requerido para el estudio de casos. En la sección A.1 presentamos la metodología utilizada para el análisis de puesta en marcha de la Política de Selectividad Estratégica, mientras que en la sección A.2 describimos la metodología para el levantamiento de información requerida para el estudio de casos, en función de las dimensiones y variables consideradas para el levantamiento de información, la estrategia de selección de casos de estudio de Programas Estratégicos Meso Regionales y Regionales la estrategia utilizada para la recolección de información, además de los principales elementos del diseño de los instrumentos de recolección de información, su aplicación y análisis, junto a las características del formato de presentación de la documentación de los casos de estudio.

A.1 Metodología de recolección de información para el análisis de puesta en marcha de la Política

Para obtener la información requerida en el análisis del proceso de puesta en marcha de la Política de Selectividad Estratégica y levantar las expectativas alcanzadas y no alcanzadas de esta Política, desde la perspectiva de actores relevantes, a los que hemos llamado precursores.

Las dimensiones de estudio consideradas para el análisis del proceso de diseño y puesta en marcha de la Política de Selectividad Estratégica que consideramos con los diferentes instrumentos de levantamiento de información son los indicados en la Tabla A.1.

Tabla A.1. Dimensiones y subdimensiones para el análisis de la puesta en marcha de la Política de Selectividad Estratégica

| Dimensión | Subdimensiones |
|-----------------------------|---|
| Diseño de la política | <ul style="list-style-type: none"> - Origen de la política - Institucionalidad definida - Relaciones con políticas previas - Relaciones con políticas existentes - Criterios de selectividad |
| Actores y sus vinculaciones | <ul style="list-style-type: none"> - Tipo de actores - Percepción de actores - Roles de los actores - Fallas de coordinación y de mercado |
| Resultados esperados | <ul style="list-style-type: none"> - Expectativas alcanzadas y no alcanzadas - Percepciones de logro - Aciertos y fallas - Oportunidades de mejora |

Elaboración propia

Para la obtención de información de fuentes primarias, realizamos entrevistas individuales de forma presencial o telefónica, a actores involucrados en el proceso de puesta en marcha de la Política de Selectividad Estratégica, pertenecientes al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y a la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), para así conocer en profundidad este proceso de puesta en marcha, a saber:

- › Sr. Eduardo Bitrán Colodro, Vicepresidente Ejecutivo de Corfo,
- › Sr. Claudio Maggi Campos, gerente de Desarrollo Competitivo de Corfo,
- › Sra. Soledad Valiente Moyano, coordinadora de la Unidad de Gestión Territorial, Gerencia de Desarrollo Competitivo de Corfo,
- › Sr. Etienne Choupay Magna, coordinador de políticas de innovación, División de Innovación del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo,
- › Sr. Thierry de Saint Pierre, secretario ejecutivo del Fondo de Inversión Estratégica del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo,
- › Sr. Carlos Ladrix Oses, director de Programas Estratégicos, Gerencia de Desarrollo Competitivo de Corfo,
- › Sra. Marcela Angulo González, gerente de Capacidades Tecnológicas de Corfo,
- › Sr. Andrés Zahler Torres, ex jefe de la División de Innovación del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

Adicionalmente, por sugerencia de la contraparte técnica, entrevistamos al Sr. Matías Caamaño Cifuentes, de la Unidad de Evaluación de Políticas de I+D+i de la División de Innovación, para complementar la información.

La recolección de información desde fuentes primarias se realizó utilizando la pauta de entrevista presentada en el Anexo B.1.

La información recolectada ha sido analizada utilizando la técnica del análisis de contenido cualitativo, en la cual se construye una malla temática, donde se clasifican las unidades de sentido en categorías de análisis, derivadas de las principales dimensiones y variables de estudio, para identificar los elementos comunes y divergentes entre los corpus de información recolectada.

A.2 Metodología de recolección de información para el estudio de casos de los Programas Estratégicos

Para organizar una recolección de información eficiente para el levantamiento de casos, hemos identificado tres grandes dimensiones de análisis, a saber: i) características de los Programas, ii) vínculos entre actores y iii) implementación de los Programas, tomando como base las dimensiones del marco teórico consideradas para la elaboración de la propuesta metodológica original, descritas en el Informe de Avance 1. Para cada una de estas dimensiones, definimos las subdimensiones y variables que presentamos en Tabla A.2, a partir de las cuales se han elaborado los instrumentos para la recolección de información.

Tabla A.2. Dimensiones y variables para la recolección de información para el estudio de casos

| Dimensiones | Subdimensiones | Variables a observar |
|--|-------------------------|--------------------------------------|
| Características generales de los Programas | Origen del Programa | Políticas de contexto |
| | | Necesidades identificadas |
| | | Oportunidades del sector relacionado |
| | Desarrollo del Programa | Objetivos propuestos |
| | | Composición de la gobernanza |
| | | Modelo de financiamiento |
| | | Hoja de Ruta |
| | Actores relevantes | Actores impulsores del Programa |
| | Órganos de evaluación | Rol del CPIE |
| | Gobernanza | Comunicación |
| Organización | | |
| Participación | | |
| Toma de decisiones | | |

| Dimensiones | Subdimensiones | Variables a observar |
|-----------------------------|------------------------------|---|
| | | Rol del presidente |
| | | Rol del gerente |
| Vínculos entre actores | Participación en el Programa | Estrategia de convocatoria |
| | | Cambios en la gobernanza |
| | Nivel de involucramiento | Medidas para promover la vinculación |
| | | Formación de vínculos |
| | Coordinación | Coordinación pública – pública |
| | | Coordinación pública – privada |
| | | Coordinación pública – privada – academia |
| | Capital social | Confianza |
| | | Ingreso de nuevos actores |
| | | Generación de proyectos colaborativos |
| Implementación del Programa | Proceso | Facilitadores |
| | | Obstaculizadores |
| | | Fallas de coordinación |
| | | Participación de actores |
| | Resultados | Iniciativas ejecutadas |
| | | Reducción de brechas |

Elaboración propia

A.2.1 Estrategia para la selección de casos

De acuerdo a los requerimientos para esta etapa, debemos desarrollar 11 casos de estudio de los Programas Estratégicos Nacionales y 12 casos de Programas Estratégicos Meso Regionales y Regionales. En el caso de los primeros, consideraremos todos los Programas, mientras que para el caso de Programas Estratégicos Meso Regionales y Regionales, se realizó una selección sobre los 23 Programas vigentes y los 3 Programas que fueron desistidos y no pasaron a la etapa de implementación.

La selección de los 12 Programas, entre el total de los niveles meso regional, regional y desistidos, se realizó en base a la información recolectada a través de las fuentes documentales de cada uno y de las entrevistas requeridas a gerentes y/o presidentes de todos los Programas. La tabla A.3. resume el total de Programas a seleccionar por tipo.

Tabla A.3. Selección de Programas para el análisis de casos

| Categoría | Total Programas | Total seleccionado |
|---------------|-----------------|--------------------|
| Nacional | 11 | 11 |
| Meso Regional | 5 | 3 |
| Regional | 18 | 9 |
| Total | 34 | 23 |

Elaboración propia

En la selección de los casos requeridos sobre los cuales se realizó la última fase de entrevistas con actores de la gobernanza, tuvimos en consideración que, de acuerdo al objetivo general, lo que se busca es identificar no sólo buenas prácticas y casos de éxito, sino también identificar iniciativas que hayan presentado dificultades, para así recoger oportunidades de mejora para el desarrollo futuro de la Política de Selectividad. Por esta razón, los criterios de selección considerados se ordenan al principio de máxima variación, utilizado en estudios cualitativos para mostrar distintas perspectivas y representar la complejidad de un fenómeno (buscar patrones, diversidades y particularidades).

De este modo, los criterios de selección utilizados de modo secuencial, son los siguientes:

- › **Alcance geográfico (C1):** se considera una selección de Programas en el nivel meso regional, independiente de la selección de Programas en el nivel regional. Para mantener la proporcionalidad de casos seleccionados respecto al total de Programas de cada nivel, se escogerán 3 Programas Estratégicos Meso Regionales y 9 Programas Estratégicos Regionales.
- › **Tiempo de implementación (C2):** dado que existen diferencias en los tiempos de implementación de cada uno los Programas, resulta conveniente segmentar los Programas de acuerdo a esta variable, para agruparlos según características similares, a fin de asegurar una selección de casos lo más representativa posible, en función de su grado de desarrollo. Este criterio será aplicado sólo en el caso de los Programas Estratégicos Regionales, ya que en el caso de los Meso Regionales, no se registran diferencias significativas en los tiempos de implementación que lleva cada uno.
- › **Sector (C3):** una vez identificados los grupos de Programas según el tiempo de implementación, identificaremos al interior de cada grupo, los sectores de origen de cada Programa, a fin de seleccionar al menos uno de cada uno. Este criterio será aplicado sólo en el caso de los Programas Estratégicos Regionales, ya que en el caso de los Meso Regionales, se registra sólo un Programa en cada sector vinculado.
- › **Grado de vinculación de actores (C4):** habiendo clasificado los Programas por sector al interior de cada grupo, cuando resulte más de un Programa en un mismo sector, se escogerá aquel que cuente con una iniciativa concreta que permita evidenciar la reducción de fallas de coordinación o un cambio en el capital social o, por el contrario, que permita ejemplificar las dificultades enfrentadas. Este criterio también será aplicado al caso de los Programas Estratégicos Meso Regionales, aunque existe sólo un Programa por sector, para poder realizar la selección. En ambos casos, la selección final deberá ser consensuada con la contraparte técnica.

Tras aplicar los criterios de selección anteriormente señalados, en la Tabla A.4 presentamos los 3 casos seleccionados de Programas Estratégicos Meso Regionales.

Tabla A.4. Selección de casos de Programas Estratégicos Meso Regionales

| Alcance | # | Nombre Programa | Sector |
|---------------|-------|--|--------------|
| Meso Regional | PEM01 | Turismo Ruta Escénica parques nacionales, lagos y volcanes | Turismo |
| Meso Regional | PEM04 | Madera Alto Valor | Construcción |
| Meso Regional | PEM05 | Logístico Centro Sur | Logística |

Elaboración propia

En el grupo de Programas Estratégicos Regionales, seleccionamos 9 Programas. Tras la segmentación de Programas según el criterio C2, del tiempo de implementación, se obtuvieron cuatro estratos de Programas, según el detalle de la Tabla A.5. A partir de ella, se estimó que proporcionalmente, sobre cada estrato se deben seleccionar 2 Programas en E1, 4 Programas en E2, 2 Programas en E3 y 1 Programa en E4.

Tabla A.5 Selección de casos de Programas Estratégicos Regionales

| Grupo | Tiempo implementación (meses) | Sectores | Universo de Programas | Casos seleccionados |
|-------|-------------------------------|-------------------------|-----------------------|---------------------|
| E1 | Hasta 12 | Industrias Inteligentes | 1 | 1 |
| | | Turismo | 2 | 0 |
| | | Pesca y Acuicultura | 1 | 0 |
| | | Minería | 1 | 1 |
| E2 | 13 – 15 | Alimentos | 3 | 1 |
| | | Industrias Creativas | 2 | 1 |
| | | Turismo | 3 | 1 |
| E3 | 17 – 18 | Alimentos | 1 | 0 |
| | | Pesca y Acuicultura | 2 | 1 |
| | | Turismo | 1 | 1 |
| E4 | 18+ | Turismo | 1 | 1 |
| | | Total | 18 | 8 |

Elaboración propia

A partir del análisis realizado, los Programas seleccionados se presentan en la Tabla A.6. En ella se incluye el caso del Programa Estratégico Regional Cuencas Sustentables Atacama, cuya inclusión fue sugerida por la Contraparte Técnica para indagar en la experiencia de Programas que no pasaron a la fase de Implementación.

Tabla A.6 Selección de casos de Programas Estratégicos Regionales

| Alcance | # | Nombre Programa | Sector | Estrato |
|----------|-------|----------------------------------|-------------------------|---------|
| Regional | PER03 | Turismo histórico Arauco | Turismo | E4 |
| Regional | PER05 | Patagonia Ecoaventura | Turismo | E3 |
| Regional | PER06 | Magallanes Experiencia Antártica | Turismo | E2 |
| Regional | PER07 | Clúster Minero Antofagasta | Minería | E1 |
| Regional | PER11 | Alimentos Valor Agregado | Alimentos | E2 |
| Regional | PER14 | Industria Mtilicultora | Pesca y Acuicultura | E3 |
| Regional | PER16 | Valparaíso Creativo | Economía Creativa | E2 |
| Regional | PER18 | Santiago Ciudad Inteligente | Industrias Inteligentes | E2 |
| Regional | PER19 | Cuencas Sustentables Atacama | Energía y Agua | - |

Elaboración propia

A.2.2 Estrategia de recolección de información

De acuerdo a los requerimientos del estudio, es posible distinguir tres perfiles de interés como fuentes de información primaria, a saber: i) integrantes del CPIE, ii) gerentes y/o presidentes de los Programas y iii) actores representativos de los ámbitos público, privado, académico y/o sociedad civil de los Programas.

Para recolectar la información necesaria para realizar los estudios de casos de los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente, utilizaremos, por tanto, la técnica de la entrevista, dirigida a los participantes señalados previamente, a fin de ahondar en los resultados obtenidos respecto a las prácticas y experiencias, tanto positivas como negativas, acontecidas durante el desarrollo de los Programas Estratégicos.

La recolección de información será un proceso incremental, siguiendo una estrategia *top – down*, donde comenzaremos con entrevistas a integrantes de la gobernanza con roles en el nivel estratégico, para luego avanzar hacia roles de gestión y ejecución en cada Programa.

ENTREVISTAS A INTEGRANTES DEL COMITÉ DE PROGRAMAS E INICIATIVAS ESTRATÉGICAS (CPIE)

En primera instancia consideramos realizar entrevistas a integrantes del CPIE, dada su participación en el seguimiento de cada uno de los Programas en operación, a fin de obtener una perspectiva general de los logros y experiencias, así como identificar, preliminarmente, iniciativas destacadas para la elección de los casos de estudio. En el Anexo C, presentamos la información de los participantes de las entrevistas realizadas.

ENTREVISTAS A GERENTES Y/O PRESIDENTES DE CADA PROGRAMA

En segunda instancia, se ha considerado al presidente o al gerente de cada Programa Estratégico, dada su responsabilidad de contribuir al logro de los objetivos planteados, a fin de conocer la percepción de los actores clave en la estrategia y gestión de cada Programa, respecto a las experiencias y aprendizajes obtenidos. En estas entrevistas, hemos solicitado a los participantes, identificar las iniciativas más significativas de sus Programas, a fin de elaborar una lista preliminar para la selección

de casos de estudio. La Tabla A.7 muestra el total de entrevistas realizadas por tipo de Programa, mientras que, en el Anexo C, presentamos la información detallada de los participantes.

Tabla A.7. Entrevistas a gerentes y/o presidentes según tipo de Programa

| Categoría | Cantidad | Entrevistas por Programa | Total entrevistas | Entrevistas realizadas |
|---------------|----------|--------------------------|-------------------|------------------------|
| Nacional | 11 | 1 | 11 | 13 |
| Meso Regional | 5 | 1 | 5 | 5 |
| Regional | 18 | 1 | 18 | 20 |
| Total | 34 | - | 34 | 38 |

Elaboración propia

ENTREVISTAS A PARTICIPANTES DE LA GOBERNANZA DE LOS PROGRAMAS

En tercera instancia, consideramos entrevistar a integrantes de la gobernanza de cada Programa, representativos de entidades en los distintos ámbitos involucrados (público, privado, academia y sociedad civil), que han participado activamente en la ejecución de iniciativas de la Hoja de Ruta, a fin de conocer en mayor profundidad sus experiencias con el Programa y las iniciativas más relevantes.

Para esto, hemos solicitado a los gerentes de cada Programa, previamente entrevistados, la información de contacto de los integrantes del Consejo Directivo que han registrado una asistencia superior al 50% a las sesiones de trabajo de dicho órgano, a fin de distinguir, en base a este criterio, a los potenciales participantes de estas entrevistas. Tras los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas, y en acuerdo con la contraparte técnica, hemos estimado necesario considerar a aquellos actores que, al mismo tiempo, hayan tenido participación en el Consejo Ejecutivo o en algún Comité Gestor de su respectivo Programa (cuando corresponda), asumiendo que, así, poseen un mayor involucramiento en las iniciativas implementadas, y con ello, un mayor conocimiento del desarrollo de éstas, para recoger la información necesaria y relevante para los objetivos del estudio.

Para el caso de los Programas Estratégicos Nacionales, se considera entrevistas a actores relevantes en la totalidad de éstos, mientras que en el caso de los Programas Estratégicos Meso Regionales y Regionales, las entrevistas sólo se realizarán a los integrantes pertenecientes a los 12 Programas seleccionados (3 Meso Regionales y 9 Regionales).

La selección de entrevistados en esta instancia se ha realizado de modo aleatorio y con reemplazo, sobre el total de actores relevantes identificados por Programa, asegurando descartar cualquier sesgo de inclusión, a fin de recabar información de manera imparcial, que sea lo más heterogénea posible, tanto de experiencias positivas como negativas. La Tabla A.8 resume el total de Programas seleccionados, el número de entrevistas requeridas según tipo de Programa, y el total de entrevistas realizadas que corresponden a la aplicación del instrumento de recolección de información.

Tabla A.8. Distribución de casos a seleccionar y número de entrevistas realizadas

| Categoría | Cantidad | Entrevistas por Programa | Total entrevistas | Entrevistas realizadas |
|-----------|----------|--------------------------|-------------------|------------------------|
| Nacional | 11 | 3 | 33 | 42 |

| Categoría | Cantidad | Entrevistas por Programa | Total entrevistas | Entrevistas realizadas |
|---------------|----------|--------------------------|-------------------|------------------------|
| Meso Regional | 3 | 3 | 9 | 9 |
| Regional | 9 | 3 | 27 | 29 |
| Total | 34 | - | 69 | 80 |

Elaboración propia

A.2.3 Diseño y pilotaje de instrumentos para la recolección de información

Para recolectar la información necesaria para los estudios de caso, realizaremos entrevistas semi estructuradas, para lo cual hemos desarrollado un cuestionario de preguntas abiertas por cada perfil de participante, considerando las dimensiones y variables de interés, que han sido anteriormente presentadas.

Tras la revisión preliminar de los instrumentos por la contraparte técnica, realizamos una prueba piloto para cada caso, a fin de evaluar tanto los aspectos de diseño del instrumento (tales como el orden de las preguntas, la claridad de su formulación, etc.) como los aspectos de la aplicación (tales como la duración estimada de la entrevista, los horarios más adecuados para realizarlas, etc.), para así poder corregir las posibles deficiencias del proceso de recolección de información.

Las actividades del piloteo han considerado, además, la preparación del equipo de trabajo de campo, incluyendo a los responsables del contacto con participantes para el agendamiento de entrevistas, a los entrevistadores, y a los transcriutores requeridos, así como la elaboración del material de apoyo para dicha preparación.

Una vez finalizada la aplicación piloto de los cuestionarios, el equipo de consultores ha evaluado las actividades realizadas y sus resultados, a fin de obtener retroalimentación sobre la aplicación, el funcionamiento de los instrumentos utilizados y la calidad de la información obtenida, para realizar los ajustes necesarios al proceso de recolección de información.

Los cambios realizados a los instrumentos, a partir de este proceso, han sido validados por la contraparte técnica, para generar las versiones finales de los instrumentos, que se presentan en el Anexo B, que contiene las guías de entrevistas a: i) integrantes del CPIE, ii) gerentes y/o presidentes de Programas y iii) actores relevantes de la gobernanza de los Programas²⁵.

A.2.4 Aplicación de instrumentos de recolección de información

Durante la aplicación del instrumento de recolección de datos, consideramos dos actividades principales. Por una parte, la estrategia de contacto y convocatoria de los entrevistados (plan de contactabilidad) y, por otra parte, el plan para la aplicación de los instrumentos. A continuación, describimos ambas actividades.

²⁵ En este último caso, la versión final que se presentamos en este informe está validada por la contraparte técnica.

PLAN DE CONTACTABILIDAD

A partir de la base de datos de contacto de participantes por cada perfil (integrantes CPIE, gerentes y/o presidentes y actores relevantes de cada Programa), hemos tomado contacto con ellos al menos en 3 ocasiones, en diferentes días de la semana y diferentes horarios de manera de asegurar el éxito de la convocatoria, utilizando los siguientes medios:

- › Correo electrónico informativo. El equipo consultor ha enviado un correo electrónico de presentación del estudio, respaldado con una carta emitida desde la División de Innovación. Para ello, CameronPartners ha dispuesto de una casilla de correo electrónico de uso exclusivo para los fines del estudio.
- › Contacto telefónico. Una vez enviado el correo electrónico informativo, hemos tomado contacto telefónico con los convocados para verificar recepción del mensaje y su disponibilidad para participar. En caso de no haber establecido comunicación, se ha vuelto a insistir al menos una vez por teléfono y se ha reenviado correo electrónico de invitación. En caso afirmativo se ha procedido a agendar hora y fecha de aplicación de la entrevista.

El equipo de profesionales a cargo de estas tareas tiene por instrucción flexibilizar al máximo la agenda, para ajustarse a la disponibilidad de la persona a ser entrevistada, ofreciendo una alta gama de opciones de días y horas para llevar a cabo la aplicación.

Las tareas de contacto, seguimiento y agendamiento han sido registradas en una bitácora de seguimiento, a fin de facilitar el control del estado de avance de las actividades.

ESTRATEGIA DE APLICACIÓN DE ENTREVISTAS

Luego de contactados los convocados y agendadas las reuniones para las entrevistas, su aplicación se ha realizado a cargo del equipo de entrevistadores, previamente capacitado.

Antes de la aplicación, los entrevistadores han debido estudiar en detalle la estructura del cuestionario de entrevista y las condiciones de ésta, que posteriormente han sido comunicadas al entrevistado, antes de iniciar la sesión. Las condiciones de realización de la entrevista tienen relación principalmente con la duración y modalidad de entrevista, y los términos de confidencialidad comprometidos en el estudio para la recolección y tratamiento de la información.

Las entrevistas han sido realizadas en hora, día y lugar de acuerdo a la disponibilidad de los convocados, en su mayoría a distancia, por vía telefónica. Las entrevistas en modalidad presencial se han realizado a solicitud expresa de los entrevistados.

Cada entrevista ha sido registrada en un archivo digital de audio, rotulado mediante un código alfanumérico, para el posterior tratamiento y análisis de la información. Luego estos registros han sido transcritos a documentos electrónicos en formato *MS Word* para el análisis posterior.

PLAN DE CONTINGENCIAS

Con el fin de asegurar el correcto desarrollo de las actividades planificadas para la obtención de los resultados requeridos, hemos concebido un plan de contingencias, en base a aquellas con mayor probabilidad de ocurrencia y que constituyen un mayor riesgo para el estudio, de acuerdo a la experiencia de CameronPartners en estudios similares.

Es posible que actores clave de los Programas y/o proyectos no se encuentren disponibles para participar en las entrevistas; ya sea por razones como: i) ya no trabaja en la entidad a la cual representaba; ii) la responsabilidad sólo fue formal, sin participación real en el proyecto; iii) se encuentra fuera del país, iv) dificultades de agenda, o similar; y/o v) eventos de fuerza mayor que le obligan a priorizar otros asuntos (terremoto, incendio, accidente laboral, etc.), vi) falta de interés en participar.

Por estas razones, en el caso en que el contacto con gerentes y presidentes de Programas presenta dificultades, solicitamos el apoyo de la contraparte técnica para reforzar la invitación realizada vía correo electrónico, a fin de sensibilizar al convocado a participar.

En el caso de dificultades para el agendamiento de entrevistas a actores relevantes de la gobernanza de cada Programa (integrantes de los Consejos Directivos/Ejecutivos de los Programas) hemos considerado utilizar la técnica de selección aleatoria con reemplazo, a partir de la lista de integrantes con una asistencia superior al 50% a las sesiones de trabajo, proporcionada por el gerente y/o presidente de cada Programa.

Adicionalmente, y como última opción, tenemos en consideración, solicitar al convocado, referencias de otra(s) persona(s) de su entidad o de otra entidad, de su mismo ámbito (público, privado, academia o sociedad civil) que forme parte de su Programa, que hayan participado de la iniciativa, y que esté en condiciones de participar de la entrevista.

A.2.5 Análisis y sistematización de la información obtenida

Tras la realización de las entrevistas a los actores relevantes, organizamos y analizamos la información obtenida, para saber lo que ha sido la puesta en marcha, los procesos y los resultados de los Programas, buscando las dimensiones que puedan explicar el curso que asumió el trabajo realizado. Es por tanto la sistematización de información secundaria un proceso de reflexión crítico, donde las preguntas se refieren al porqué del transcurso del Programa, sus resultados y a quiénes sirvieron, para lo cual es necesario ordenar y organizar las prácticas de conocimientos, ideas, datos, para reconstruir la experiencia. Tanto el análisis y sistematización de los documentos institucionales (realizado en la Etapa E2) como la realización de entrevistas a actores relevantes (realizada en la Etapa E3) serán utilizados para documentar los casos relacionados con al menos los siguientes aspectos, requeridos en las Bases Técnicas de la licitación que da origen a este estudio:

- › Fallas de coordinación pública-pública, pública-privada y pública-privada-academia.
- › Generación de capital social en las gobernanzas de los Programas Estratégicos.
- › Generación de proyectos colaborativos entre actores públicos, privados, pymes y grandes empresas, academia (universidades y centros de I+D).

A.2.6 Elaboración de relato para documentar los casos seleccionados

Tras la aplicación y análisis de las entrevistas realizadas, procederemos a documentar los casos seleccionados, en acuerdo con la contraparte técnica, utilizando la técnica de narración de historias o *storytelling* y acompañándolas con infografías y elementos audiovisuales complementarios.

La narración de historias corresponde a un método narrativo, en el cual el conocimiento explícito y, especialmente, el implícito se transmite en forma de una metáfora, la cual es decodificada por los receptores/oyentes, los cuales son involucrados en la historia para que se entienda de forma clara el contenido y puedan de esta manera, pensar de forma independiente.

Hoy en día, la narración de historias se utiliza, además, entre otros ámbitos, en la educación, en la gestión del conocimiento y como un método de resolución de problemas. Para la construcción de un buen *storytelling* se deben definir los siguientes aspectos:

- › Objetivo: identificación del problema/oportunidad;
- › Esencia de marca: centrarse en el territorio de operación y el valor distintivo;
- › Target: definición del público para adaptar la historia;
- › Tipología: definir el tipo de historia a contar (educativa, épica, personal, etc.);
- › Trama: argumento de la historia basado en la estructura clásica del planteamiento, clímax y desenlace;
- › Relevancia y sencillez: debe ser una historia entendible y sencilla que permita ser replicada;
- › Participación y diálogo: integrar al target en el desarrollo del dialogo de la historia;
- › Enfoque transmedia: la historia debe poder ser reproducida en distintos formatos comunicacionales, por lo que se debe adaptar a las nuevas plataformas y dispositivos tecnológicos;
- › Plan de comunicación: establecer medios propios y externos para dar a conocer la historia;
- › Evaluación: desarrollo de indicadores que midan el impacto y efectividad de la historia.

A nivel organizacional la narración de historias o *storytelling* sirve como una herramienta que permite transmitir mensajes, emociones o pensamientos mediante el uso de historias que no solamente son textuales, sino que también pueden ser visuales u orales. La ventaja que presenta el desarrollo de la narración como técnica de difusión, consiste en que se pueden destacar las dificultades de la organización como un elemento positivo en función de la superación de ellas.

Anexo B Instrumentos de recolección de información

En este anexo presentamos las versiones finales de los instrumentos utilizados para recolectar información a través de entrevistas realizadas a los precursores de la Política de Selectividad Estratégica, a los integrantes del Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas (CPIE), a los gerentes y/o presidentes de cada uno de los Programas Estratégicos y a los integrantes del Consejo Directivo/Comité Ejecutivo de los mismos.

B.1 Guía de entrevista a actores públicos relevantes en la Política de Selectividad Estratégica

Diseño de la política, objetivos y resultados esperados

1. ¿Cuál es/fue su rol o participación en el diseño e implementación de la política de selectividad estratégica?
2. ¿Cómo surge la política de selectividad estratégica? ¿Qué efectos buscaba generar? ¿Cuáles eran los resultados esperados? ¿Con qué criterio se seleccionaron los sectores estratégicos considerados?
3. ¿Cómo se relaciona la política de selectividad estratégica con las políticas de desarrollo productivo vigentes a ese momento?
4. ¿Cuál fue la institucionalidad definida para la implementación de la política y qué entidades participaban?
5. ¿Cómo se relaciona la política de selectividad estratégica con otras políticas o estrategias gubernamentales en los sectores productivos vigentes a ese momento?
6. ¿Cuáles eran sus expectativas en relación a los resultados esperados de la implementación de la política de selectividad estratégica?

Actores y sus vinculaciones en la política de selectividad estratégica

7. ¿Quiénes son los principales actores públicos y privados involucrados en el diseño y posterior implementación de la política? ¿Cuáles eran las principales funciones de dichos actores y cómo estos debían articularse?
8. En términos operativos, ¿qué medios o medidas se implementaron para hacer efectiva dicha articulación? (mecanismos, incentivos, etc.)
9. En términos específicos, según su percepción, ¿cómo ha visto usted el rol del Estado y los actores públicos en el desarrollo de la política de selectividad estratégica?
10. En términos específicos, según su percepción, ¿cómo reaccionó el sector privado frente a la propuesta de colaboración que buscó impulsar la política de selectividad estratégica? ¿Cómo fue la recepción y participación de los actores privados durante la implementación?
11. ¿Cuáles fueron las facilidades y obstáculos en la colaboración entre actores públicos y privados en el desarrollo de la política de selectividad estratégica?
12. ¿Cuáles han sido las fallas de coordinación públicas-privadas y públicas-públicas detectadas en el desarrollo de la política de selectividad estratégica? ¿Cómo han sido disminuidas?
13. ¿Cuáles son las principales lecciones aprendidas que deja la política de selectividad respecto a la articulación de los actores para su implementación?: aciertos, fallas y oportunidades de mejora.

Resultados de la política de selectividad estratégica

14. ¿Cuál es su percepción respecto al nivel de logro de los objetivos planteados en la política de selectividad estratégica?
15. ¿Qué resultados ha producido la política de selectividad estratégica en términos de productividad, crecimiento e innovación?
16. ¿Qué iniciativas cree usted que quedan como legado a mediano y largo plazo de la política de selectividad estratégica?
17. ¿Qué desafíos siguen pendientes tras la implementación de la política de selectividad estratégica?
18. ¿Cuáles son las principales lecciones aprendidas que deja la política de selectividad, en cuanto a la obtención de los resultados esperados, en términos de aciertos, fallas y oportunidades de mejora?

B.2 Guía de entrevista a integrantes del Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas (CPIE)

Objetivo: Conocer las percepciones de integrantes del CPIE, respecto al desarrollo, en general, de los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente en términos de sus elementos positivos, negativos y mejorables, e identificar variables críticas para categorizar a los Programas, que orienten la selección de casos.

Rol del CPIE (15')

19. ¿Cuál ha sido su rol y su nivel de participación al interior del CPIE?
20. ¿Cómo describiría Ud. el trabajo del CPIE? ¿Cuáles han sido sus fortalezas? ¿Cuáles son los desafíos u oportunidades de mejora de este órgano?

Actores y sus vinculaciones en la implementación de los PEEI (15')

21. En términos generales, ¿cuál es su percepción respecto al grado de involucramiento y/o participación de los actores que forman parte de las gobernanzas de los Programas en ellos?, de los diversos ámbitos (público, privado, academia, comunidad/sociedad civil)?
 - 21.1. A su juicio, ¿cómo percibe usted que se ha dado la articulación entre los actores de los Programas?
 - 21.2. ¿Cómo ha visto usted el rol de los actores públicos dentro de los PEEI?
 - 21.3. ¿Cómo ha visto usted el rol de los actores privados dentro de los PEEI? ¿Y de actores en otros ámbitos (academia, sociedad civil)?
22. Desde su rol en el CPIE ¿Cuáles cree han sido las principales fallas de coordinación detectadas en el desarrollo de los Programas? ¿Cómo han sido disminuidas? (sector público-público, público privado, otros.)

Resultados observados en la ejecución de los PEEI (15')

23. En términos generales, ¿cuáles han sido, a su juicio, los principales logros de la implementación de los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente (PEEI)? ¿Es posible distinguir diferencias en su nivel de logro según el alcance geográfico de los Programas, los sectores que involucran, u otros aspectos?
 - 23.1. ¿Cuáles cree han sido los Programas con mejor desempeño, en términos del cumplimiento de sus objetivos propuestos?
 - 23.2. ¿Qué Programas se han destacado en este sentido?
24. ¿Ha sido posible visualizar resultados que hayan producido los Programas en términos de productividad, crecimiento e innovación para las empresas participantes? ¿Cuáles han sido observados?
25. ¿En qué otras dimensiones considera Ud. que los Programas han mostrado resultados?
26. ¿Cuáles cree han sido las principales dificultades que han experimentado los Programas para cumplir sus objetivos propuestos?
 - 26.1. ¿Qué propondría para mejorar las dificultades?
 - 26.2. ¿Qué Programas han presentado mayores dificultades?
27. ¿Cómo se ha percibido desde el CPIE el proceso de generación de capital social (generación y fortalecimiento de vínculos, generación de confianza, etc.) en los diversos Programas? ¿Percibe Ud. que los Programas Estratégicos son acompañados y orientados desde el CPIE? ¿por qué?
28. ¿Cuáles son las lecciones aprendidas?

29. ¿Cuáles son, a su juicio, los aspectos por mejorar del diseño e implementación de los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente (PEEI)?
30. En términos generales, ¿cuáles son los desafíos futuros de los PEEI?

B.3 Guía de entrevista para gerentes y/o presidentes de los Programas Estratégicos

Objetivo: Identificar los principales resultados observados en los Programas respecto a la generación de capital social, así como experiencias concretas (ejemplos tangibles) de elementos positivos, negativos y mejorables, observados dentro del Programa y proyectos que se hayan (o no) implementado, a través de los respectivos Programas.

Aspectos generales del Programa (10')

1. ¿Desde cuándo participa en el Programa? (Identificar si tuvo participación en la etapa de diseño y revisar la ficha que registra los cambios en la gerencia, recoger la trayectoria o conocimiento del profesional en el sector).
2. Haciendo un poco de historia, ¿cómo nace el Programa Estratégico en que Ud. participa? Aparte de Corfo, como agencia promotora de los Programas, ¿quiénes fueron sus principales impulsores? (aquí el propósito es identificar a otros actores relevantes, distintos de Corfo)
3. ¿Qué cambios significativos ha tenido el Programa durante su implementación (en términos de objetivos, gobernanza, modelo de financiamiento, financiamiento de proyectos, etc.)?
4. ¿Cómo la vinculación con otros Programas Estratégicos ha contribuido al desarrollo del suyo? (tener en consideración los datos presentados en la ficha del Programa sobre otros Programas vinculados)

Actores y sus vinculaciones en la ejecución de los PEEI (20')

5. *(A la luz de los datos presentados en la ficha del Programa sobre la composición de la Gobernanza)* ¿Cuál fue la estrategia para convocar inicialmente a los actores que forman parte de la gobernanza y cuál ha sido su estrategia para que sigan participando activamente?
 - 5.1. ¿Cómo se ha llegado a la composición actual de la gobernanza? *(aumentos o disminuciones en el número de actores por ámbito)*
 - 5.2. ¿Ha cambiado el número de actores involucrados en la fase de implementación de la Hoja de Ruta, respecto a la fase de diseño? ¿Cómo se generó este cambio? *(si corresponde)*
6. ¿Cuáles han sido las principales dificultades para generar, mantener y proyectar la gobernanza?
7. En términos generales, ¿cuál es su percepción respecto al grado de involucramiento y/o participación en el Programa de los actores de los distintos ámbitos? *(reparar público, privado, academia, sociedad civil)* ¿Qué se espera a futuro?
8. ¿Cómo se han ido desarrollando (en términos positivos o negativos) los vínculos que originalmente existían entre los participantes del Programa? *(el objetivo es identificar el ingreso de nuevos actores y la creación de nuevos vínculos y su fortalecimiento)* ¿Cuáles han sido las causas de estos cambios?
 - 8.1. ¿Qué medios o medidas se han implementado para promover la vinculación? (mecanismos, incentivos, etc.)
 - 8.2. ¿Cuáles han sido las vinculaciones que se han visto más facilitadas entre actores de distintos ámbitos? (ej. público – privado, privado – academia, privado – sociedad civil, etc.) y
 - 8.3. ¿Cuáles han sido los factores internos o externos al Programa que han generado estos cambios? *(ej. gobernanza, financiamiento, institucionalidad u otros).*
 - 8.4. ¿Qué ejemplos concretos de vinculación podría mencionar? *(por ejemplo, generación de proyectos colaborativos, nuevas alianzas estratégicas, etc.)*

9. ¿Cómo ha sido el proceso de generación de confianza entre los actores del Programa? ¿Cuáles han sido los facilitadores? ¿Cuáles han sido los principales obstáculos? ¿Qué acciones ha tenido que desarrollar para facilitar y mantener la confianza entre los actores?
10. ¿Cuáles han sido las principales fallas de coordinación entre los actores de los diversos ámbitos que se han identificado durante la implementación del Programa? ¿Qué se ha hecho para reducirlas?
11. Uno de los resultados esperados del Programa es la generación de capital social, en su opinión ¿cómo ha sido el proceso de generación de capital social en su Programa? ¿cuáles son sus principales aspectos positivos, y qué ha costado más?
12. Nombre 2 iniciativas/proyectos que ejemplifiquen lo comentado anteriormente (*casos de éxito y fracaso*)
 - 12.1. ¿Quiénes fueron los actores involucrados en su ejecución?
 - 12.2. ¿Ha sido posible identificar resultados en términos de productividad, crecimiento e innovación, generados a raíz de estas iniciativas?
13. Según su percepción, ¿cómo la gobernanza del Programa ha facilitado el involucramiento de actores clave en el proceso de toma de decisiones para abordar los desafíos u oportunidades del sector?

Ejecución de los PEEI (5')

Considerando las 4 etapas de desarrollo del PEEI: i) visión compartida, ii) diseño y Hoja de Ruta, iii) validación y iv) implementación:

14. ¿Cuáles han sido los principales facilitadores de la implementación de la Hoja de Ruta del Programa? (*por ejemplo, estructura de la gobernanza, financiamiento, participación y compromiso de los actores, etc.*)
15. ¿Cuáles han sido los principales obstáculos en la implementación de la Hoja de Ruta del Programa? (*por ejemplo, estructura de la gobernanza, financiamiento, participación y compromiso de los actores, etc.*)
16. ¿Qué cambios se han observado en la reducción de brechas identificadas en la etapa de diagnóstico? ¿Cómo se han manifestado/evidenciado? ¿Qué se ha hecho para lograrlo?

Resultados observados (10')

17. ¿Cuáles son las lecciones aprendidas de la ejecución del Programa? ¿Qué aspectos podrían mejorarse?
18. ¿Cuáles son los desafíos futuros para el Programa?

B.4 Guía de entrevista para actores de los Programas Estratégicos

Objetivo: Identificar experiencias concretas (ejemplos tangibles) de elementos positivos, negativos y mejorables, observados dentro del Programa y proyectos que se hayan (o no) implementado, a través de éste.

Aspectos generales del Programa

1. ¿Cómo llega Ud. a formar parte del Programa?
2. ¿Cuál es su rol actual dentro del Programa y cómo ha sido su experiencia de participación?
 - 2.1. ¿Cuál es su percepción respecto al modelo de gobernanza que fue definido para el Programa?
 - 2.2. Según su percepción, ¿cómo la gobernanza del Programa ha facilitado el involucramiento de actores clave en el proceso de toma de decisiones para abordar los desafíos u oportunidades del sector?
 - 2.3. ¿Cuáles han sido las principales dificultades, si han existido, para generar, mantener y proyectar la gobernanza del Programa?
3. ¿Cuáles eran, inicialmente, sus expectativas respecto al Programa en el que participa y cómo éstas se han cumplido?
4. ¿En qué iniciativas o proyectos específicos de la Hoja de Ruta del Programa Ud. se ha involucrado y/o ha tenido una participación activa? ¿En qué consisten dichas iniciativas? *<tener en consideración las iniciativas relevantes identificadas en la entrevista con gerentes>*
 - 4.1. ¿Cuáles son los actores involucrados en dichos proyectos?
 - 4.2. ¿Cuáles han sido los principales resultados obtenidos de dicha iniciativa?
 - 4.3. ¿Cuáles son a su juicio las claves de éxito de estas iniciativas?
 - 4.4. ¿Qué se espera a futuro respecto de ellas?

Actores y sus vinculaciones en la ejecución de los PEEI

5. En términos generales, ¿cuál es su percepción respecto al grado de involucramiento y/o participación en el Programa de los actores de los diversos ámbitos (público, privado, academia, sociedad civil) que participan en el Programa? ¿Qué se espera a futuro?
 - 5.1. Según su percepción, ¿cuáles han sido las vinculaciones que se han visto más facilitadas entre actores de distintos ámbitos en el Programa?
 - 5.2. ¿Qué medios o medidas conoce Ud. que se hayan implementado para facilitar y hacer efectiva dicha articulación? (mecanismos, incentivos, etc.)
6. ¿Cuáles han sido los factores que, a Ud. como representante de su entidad, le han facilitado en la colaboración entre los actores del Programa? (por ejemplo, gobernanza, financiamiento, institucionalidad, fallas de coordinación, u otros).
7. ¿Cuáles han sido los factores que a Ud. como representante de su entidad le han obstaculizado en la colaboración entre actores públicos y privados en el desarrollo del Programa? (por ejemplo, gobernanza, financiamiento, institucionalidad fallas de coordinación u otros).
8. ¿Cuáles han sido las fallas de coordinación con las cuales Ud. se ha enfrentado durante la implementación del Programa? ¿Cómo han sido disminuidas? (sector público-público, público privado, otros.)

9. Uno de los resultados esperados del Programa es la generación de capital social, en su opinión ¿cómo ha sido el proceso de generación de capital social en el Programa en que Ud. participa? ¿cuáles son sus principales aspectos positivos, y qué ha costado más? (pedir ejemplos)
- 9.1. ¿Cómo ha sido el proceso de generación de confianza entre los actores del Programa? ¿Cuáles han sido los facilitadores? ¿Cuáles han sido los principales obstáculos?

Resultados observados en la ejecución del Programa

10. A su juicio, ¿cómo ha sido, el desarrollo del Programa en términos de la reducción de las brechas identificadas, la implementación de los proyectos propuestos, el logro de frutos tempranos, etc.? (es decir, ¿qué resultados se han podido observar hasta ahora?)
- 10.1. ¿Cuáles han sido los principales facilitadores en la implementación de la Hoja de Ruta del Programa? *(por ejemplo, estructura de la gobernanza, financiamiento, participación y compromiso de los actores, etc.)*
- 10.2. ¿Cuáles han sido los principales obstáculos en la implementación de la Hoja de Ruta del Programa? *(por ejemplo, estructura de la gobernanza, financiamiento, participación y compromiso de los actores, etc.)*
11. ¿Qué beneficios podría Ud. identificar que ha percibido la entidad a la cual representa, a través de su participación en el Programa? ¿Qué otros beneficios puede Ud. identificar que hayan percibido otros actores?
12. ¿Cuáles son las lecciones aprendidas de la ejecución del Programa? ¿Qué aspectos podrían mejorarse?
13. ¿Cuáles son los desafíos futuros para el Programa?

B.5 Guía de entrevista para gerentes y/o presidentes de Programas Estratégicos no aprobados

Objetivo: conocer la experiencia de Programas Estratégicos que no avanzaron a la etapa de implementación, identificando los elementos positivos, negativos y mejorables dentro del Programa, con énfasis en el proceso de levantamiento de brechas y diseño de la Hoja de Ruta, y en las principales causas del cese del Programa, los obstáculos enfrentados y la situación actual.

1. ¿Cómo se gesta el Programa? ¿Cuáles fueron las necesidades detectadas u oportunidades identificadas que dieron origen al Programa? ¿Existieron iniciativas previas que dieran contexto al Programa?
2. ¿Quiénes fueron los principales impulsores de este Programa? ¿Cuál fue la estrategia para convocar inicialmente a los actores que formaron parte de la gobernanza para el diseño de la Hoja de Ruta? (aquí el propósito es identificar a otros actores relevantes, distintos de Corfo)
3. ¿Cuál fue la composición de la gobernanza del Programa (actores públicos, privados, academia, etc.)? ¿Hubo cambios en la gobernanza, en el transcurso del proceso de diseño?
4. ¿Cómo fue el proceso de diseño de la Hoja de Ruta? ¿Cómo se hizo para llevar a cabo este proceso? (extraer información sobre el tiempo que tomó este proceso, etapas, logros y dificultades)
5. ¿Cómo fue el trabajo/participación de los actores durante la elaboración de la Hoja de Ruta? ¿Qué fue lo más difícil?
6. ¿Se generaron vínculos, asociaciones y/o articulaciones durante este proceso? De ser así, ¿Cuáles fueron las más fáciles y a la vez, las más difíciles de generar? (pedir ejemplos si es posible)
7. A su juicio, ¿Cuáles fueron los aspectos positivos y negativos que destacaría en este proceso de diseño de la Hoja de Ruta?
8. ¿Cuál fue o fueron las razones extendidas por el CPIE, para no aprobar la continuidad del Programa a la etapa de implementación? ¿Cómo fue tomada esta decisión por los integrantes del Programa en ese entonces?
9. ¿Cuáles son las lecciones aprendidas de todo este proceso? ¿Qué aspectos cree usted que podrían haberse mejorado?
10. ¿Qué ha pasado luego del término del Programa? ¿Han continuado trabajando en conjunto en otras instancias, o se descartó por completo la idea de seguir adelante con el trabajo realizado en el levantamiento de brechas? ¿Qué se ha hecho para trabajar en la reducción de las brechas identificadas en el diagnóstico?

B.6 Guía de entrevista para actores de Programas Estratégicos no aprobados

Objetivo: conocer la experiencia de Programas Estratégicos que no avanzaron a la etapa de implementación, desde la perspectiva de los integrantes de la gobernanza, identificando los elementos positivos, negativos y mejorables dentro del Programa, con énfasis en el proceso de levantamiento de brechas y diseño de la Hoja de Ruta, y en las principales causas del cese del Programa, los obstáculos enfrentados y la situación actual.

Aspectos generales del Programa

1. ¿Cómo llega Ud. a formar parte del Programa? ¿Cuál fue su rol dentro del Programa?
2. ¿Cuáles eran sus expectativas con respecto al Programa?
3. ¿Cuál es su percepción con respecto al modelo de gobernanza que fue definido para el Programa?
4. ¿Cuáles fueron las principales dificultades, si existieron, para generar, mantener y proyectar la gobernanza del Programa?

Actores y sus vinculaciones durante la etapa de diseño de los PEEI

5. En términos generales, ¿cuál es su percepción respecto al grado de involucramiento y/o participación de los distintos actores (público, privado, academia, sociedad civil), en el proceso de diseño la Hoja de Ruta del Programa?
 - 5.1. Según su percepción, ¿cuáles fueron las vinculaciones más fáciles de articular? Y a la vez ¿Cuáles fueron las más difíciles?
 - 5.2. ¿Qué medios o medidas se implementaron para facilitar y hacer efectiva dicha articulación? (mecanismos, incentivos, etc.)
6. ¿Cuáles fueron los factores que facilitaron la colaboración entre los actores? (por ejemplo, gobernanza, financiamiento, institucionalidad, fallas de coordinación, u otros).
7. ¿Cuáles fueron los factores que obstaculizaron la colaboración entre los actores? (por ejemplo, gobernanza, financiamiento, institucionalidad, fallas de coordinación, u otros).
8. ¿Cuáles fueron las fallas de coordinación evidenciadas durante el diseño del Programa? ¿Qué se hizo para disminuirlas? (sector público-público, público - privado, otros.)
9. ¿Cómo fue el proceso de generación de capital social? ¿Cuáles fueron los elementos que facilitaron y obstaculizaron la generación de confianza entre los actores?

Resultados observados

10. ¿En qué iniciativas o proyectos específicos de la Hoja de Ruta del Programa Ud. tuvo una mayor participación? ¿En qué consisten dichas iniciativas? ¿Cuáles fueron los actores involucrados, aparte de la entidad a la cual usted representa?
11. ¿Cuál es su percepción con respecto a la labor del presidente, durante el diseño de la Hoja de Ruta?
12. ¿Cuáles fueron las razones por las cuales el Programa no pasó a la etapa de implementación?

Continuidad del Programa

13. ¿Cuál es la situación actual del Programa? (identificar si el entrevistado sigue participando en el Programa)

14. En base a la Hoja de Ruta, ¿Cómo ha sido el desarrollo del Programa en términos de la reducción de las brechas identificadas? (es decir, ¿qué resultados se han podido observar hasta ahora?)
15. ¿Cuál o cuáles son los mecanismos de financiamiento utilizados actualmente para darle continuidad al Programa?
16. ¿Cómo percibe Ud. la participación de la gobernanza, y los actores hoy en día, y cómo ha evolucionado con respecto a la etapa de diseño?
17. ¿Cuáles fueron las lecciones aprendidas durante el diseño del Programa? ¿Qué aspectos podrían mejorarse?
18. ¿Cuáles son los desafíos futuros para el Programa?

Anexo C Listado de actores entrevistados en la realización del estudio

En este anexo identificamos a los informantes clave que fueron entrevistados en todas las etapas de este estudio. Presentamos la lista de los actores relevantes de la Política de Selectividad Estratégica que entrevistamos durante la realización del Primer Informe de Avance, y a continuación, el listado de los integrantes del Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas entrevistados durante la realización del Tercer Informe de Avance. Luego, identificamos a los gerentes y/o presidentes y a los actores de los ámbitos público y privado de los Programas Estratégicos de los niveles nacional, meso regional y regional entrevistados para la elaboración del estudio de casos de los Programas.

Tabla C.1. Actores relevantes de la Política de Selectividad Estratégica entrevistados

| Nombre | Cargo | Organismo | Fecha | Modalidad |
|-------------------------|---|---|----------|------------|
| Etienne Choupay | Coordinador de Políticas de Innovación | División de Innovación, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo | 18-08-17 | Presencial |
| Carlos Ladrix | Director de Programas Estratégicos | Corfo | 22-08-17 | Presencial |
| Soledad Valiente | Coordinadora de Unidad de Gestión Territorial | Corfo | 23-08-17 | Presencial |
| Andrés Zahler | Ex Jefe de la División de Innovación | División de Innovación, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo | 25-08-17 | Presencial |
| | | | 29-08-17 | Telefónica |
| Matías Caamaño | Unidad de Evaluación y Análisis de I+D+i | División de Innovación, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo | 25-08-17 | Presencial |
| Marcela Angulo | Gerente de Capacidades Tecnológicas | Corfo | 28-08-17 | Telefónica |
| Thierry de Saint Pierre | Secretario Ejecutivo | Fondo de Inversión Estratégica | 29-08-17 | Telefónica |
| Claudio Maggi | Gerente de Desarrollo Competitivo | Corfo | 01-09-17 | Telefónica |
| Eduardo Bitrán | Vicepresidente Ejecutivo | Corfo | 05-09-17 | Telefónica |

Elaboración propia

Tabla C.2. Integrantes del Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas (CPIE) entrevistados

| Nombre | Cargo | Organismo | Fecha | Modalidad |
|--------------|---|---|------------|------------|
| Khaled Awad | Director Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondef) | Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt) | 30-11-2017 | Telefónica |
| Víctor Leiva | Jefe Departamento de Estudios y Evaluación | Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) | 06-12-17 | Telefónica |
| Gastón Lewin | Segundo vicepresidente | Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) | 01-12-17 | Presencial |

Elaboración propia

Tabla C.3. Listado de gerentes y/o presidentes de Programas Estratégicos entrevistados

| Alcance | Programa | Nombre | Cargo | Fecha entrevista | Modalidad |
|---------------|--|----------------------|------------|------------------|------------|
| Nacional | Turismo Sustentable | Militza Aguirre | Gerente | 27-11-17 | Telefónica |
| Nacional | Minería de Alta Ley | Jonathan Castillo | Gerente | 14-12-17 | Telefónica |
| Nacional | Alimentos Saludables | Graciela Urrutia | Gerente | 28-12-17 | Telefónica |
| Nacional | Pesca y Acuicultura Sustentable | Omar Cerda | Gerente | 30-11-17 | Telefónica |
| Nacional | Economía Creativa | Felipe Mujica | Gerente | 24-11-17 | Telefónica |
| Nacional | Productividad y Construcción Sustentable | Marcos Brito | Gerente | 30-11-17 | Telefónica |
| Nacional | Logística Nacional | Georgina Febré | Gerente | 14-12-17 | Presencial |
| Nacional | Industria Solar | Rodrigo Mancilla | Gerente | 08-01-18 | Presencial |
| Nacional | Industria Solar | Andrés Rebolledo | Presidente | 04-01-18 | Presencial |
| Nacional | Industrias Inteligentes | Nelson Cubillos | Gerente | 29-11-17 | Presencial |
| Nacional | Servicios y Tecnología en Salud | Aisén Etcheverry | Ex Gerente | 29-11-17 | Telefónica |
| Nacional | Servicios y Tecnología en Salud | Patricia Orellana | Gerente | 27-12-17 | Telefónica |
| Nacional | Manufactura Avanzada | Marcelo Soto | Gerente | 24-11-17 | Telefónica |
| Meso Regional | Ruta Escénica Lagos y Volcanes | Carlos Riquelme | Gerente | 29-11-17 | Telefónica |
| Meso Regional | Enoturismo Sustentable | José Miguel Viu | Presidente | 06-12-17 | Telefónica |
| Meso Regional | Salmonicultura Sustentable | Gonzalo Romero | Gerente | 04-01-17 | Telefónica |
| Meso Regional | Madera de Alto Valor | José Pablo Undurraga | Gerente | 21-12-17 | Presencial |
| Meso Regional | Logística Centro Sur | Carlos Sanhueza | Gerente | 30-11-17 | Telefónica |
| Regional | Turismo en el Borde Costero de Arica | Leila Mazzini | Gerente | 15-12-17 | Telefónica |
| Regional | Turismo Descubre el Tamarugal | Lorena Zúñiga | Gerente | 01-12-17 | Telefónica |

| Alcance | Programa | Nombre | Cargo | Fecha entrevista | Modalidad |
|----------|--|----------------------|------------|------------------|------------------|
| Regional | Turismo Histórico y Cultural en el territorio Arauco | Iván Pérez | Gerente | 28-11-17 | Presencial |
| Regional | Turismo Histórico y Cultural en el territorio Arauco | Juan Mardones | Presidente | 28-12-17 | Presencial |
| Regional | Turismo, cultura y naturaleza en el territorio de Nahuelbuta y Araucanía costera | Álvaro Toro | Gerente | 22-11-17 | Telefónica |
| Regional | Turismo Aysén, Patagonia, Naturaleza y Aventura | Anabel Reis | Gerente | 23-11-17 | Telefónica |
| Regional | Magallanes Experiencia Antártica | Ricardo Salles | Gerente | 22-11-17 | Telefónica |
| Regional | Clúster Minero | Orlando Gahona | Gerente | 24-11-17 | Telefónica |
| Regional | Fruticultura Sustentable | Gonzalo Camus | Gerente | 01-12-17 | Presencial |
| Regional | Horticultura de Alta Tecnología | Álvaro Alegría | Gerente | 07-12-17 | Presencial |
| Regional | Agroindustria para el desarrollo | Paula Gajardo | Gerente | 29-11-17 | Presencial |
| Regional | Alimentos con Valor Agregado | Pablo Silva | Gerente | 23-11-17 | Videoconferencia |
| Regional | Ganadero Bovino Aysén Patagonia | Johana Lukascheswsky | Gerente | 27-11-17 | Telefónica |
| Regional | Agregación de Valor y Fuente de Bioproductos Marinos | Guillermo Molina | Gerente | 28-11-17 | Telefónica |
| Regional | Industria Mitilicultora | Javier Aros | Gerente | 28-11-17 | Telefónica |
| Regional | Pesca Aysén | Manuel Martínez | Gerente | 15-12-17 | Telefónica |
| Regional | Valparaíso Creativo | Cristóbal Almagia | Gerente | 22-11-17 | Telefónica |
| Regional | Valdivia Innovadora, Sustentable y Creativa | Bruno Bettati | Gerente | 28-11-17 | Telefónica |
| Regional | Santiago Ciudad Inteligente | Pedro Vidal | Gerente | 15-01-18 | Telefónica |
| Regional | Cuencas Sustentables | Alejandro Escudero | Gerente | 12-01-18 | Telefónica |

Elaboración propia

Tabla C.4. Listado de actores públicos y privados entrevistados de Programas Estratégicos Nacionales

| Alcance | Programa | Nombre | Ámbito | Fecha entrevista | Modalidad |
|----------|--|-----------------------|----------|------------------|------------|
| Nacional | Turismo Sustentable | Andrea Wolleter | Privado | 28-12-17 | Telefónica |
| Nacional | Turismo Sustentable | Daniel Meyer | Academia | 20-12-17 | Telefónica |
| Nacional | Turismo Sustentable | Santiago Fernández | Público | 23-01-18 | Telefónica |
| Nacional | Minería de Alta Ley | Diego Hernández | Privado | 10-01-18 | Telefónica |
| Nacional | Minería de Alta Ley | Sergio Parada | Público | 01-02-18 | Presencial |
| Nacional | Alimentos Saludables | María José Etchegaray | Público | 24-01-18 | Telefónica |
| Nacional | Alimentos Saludables | Denisse Donnay | Privado | 02-02-18 | Presencial |
| Nacional | Pesca y Acuicultura Sustentable | Felipe Sandoval | Privado | 21-12-17 | Telefónica |
| Nacional | Pesca y Acuicultura Sustentable | Alicia Gallardo | Público | 22-01-18 | Telefónica |
| Nacional | Pesca y Acuicultura Sustentable | Zoila Bustamante | Privado | 28-01-18 | Telefónica |
| Nacional | Pesca y Acuicultura Sustentable | Alejandro Gertosio | Público | 29-01-18 | Telefónica |
| Nacional | Pesca y Acuicultura Sustentable | Carlos Wurmman | Público | 05-02-18 | Telefónica |
| Nacional | Economía Creativa | Paula Larraín | Público | 04-01-18 | Presencial |
| Nacional | Economía Creativa | Katherine Mollenhauer | Academia | 21-12-17 | Telefónica |
| Nacional | Economía Creativa | Cristóbal Dañobeitía | Privado | 20-12-17 | Presencial |
| Nacional | Productividad y Construcción Sustentable | Raúl Letelier | Privado | 21-12-17 | Telefónica |
| Nacional | Productividad y Construcción Sustentable | Jocelyn Figueroa | Público | 27-12-17 | Presencial |
| Nacional | Logística Nacional | Edelmira Dote | Público | 20-12-17 | Telefónica |
| Nacional | Logística Nacional | Cynthia Perisic | Privado | 27-12-17 | Telefónica |
| Nacional | Industria Solar | Javier Bustos | Público | 12-01-18 | Telefónica |
| Nacional | Industria Solar | Carlos Finat | Privado | 18-01-18 | Telefónica |

| Alcance | Programa | Nombre | Ámbito | Fecha entrevista | Modalidad |
|----------|----------------------------------|----------------------|---------|------------------|------------|
| Nacional | Industria Solar | Juan Carlos Martínez | Privado | 17-01-18 | Telefónica |
| Nacional | Industrias Inteligentes | Guillermo Muñoz | Público | 26-12-17 | Telefónica |
| Nacional | Industrias Inteligentes | Juan Rada | Privado | 09-01-18 | Telefónica |
| Nacional | Industrias Inteligentes | Mauricio Valdés | Público | 26-12-17 | Telefónica |
| Nacional | Tecnologías y Servicios en Salud | May Chomalí | Privado | 19-01-18 | Telefónica |
| Nacional | Tecnologías y Servicios en Salud | Jeanette Vega | Público | 01-02-18 | Telefónica |
| Nacional | Manufactura Avanzada | Víctor Grimblatt | Privado | 21-12-17 | Telefónica |
| Nacional | Manufactura Avanzada | Mauro Tesei | Público | 19-01-18 | Presencial |

Elaboración propia

Tabla C.5. Listado de actores públicos y privados entrevistados de Programas Estratégicos Meso Regionales y Regionales seleccionados

| Alcance | Programa | Nombre | Ámbito | Fecha entrevista | Modalidad |
|---------------|--|---------------------|---------|------------------|------------|
| Meso Regional | Turismo Ruta Escénica Parques Nacionales, Lagos y Volcanes | Axel González | Público | 29-12-17 | Telefónica |
| Meso Regional | Turismo Ruta Escénica Parques Nacionales, Lagos y Volcanes | Andrea Guerra | Privado | 25-01-18 | Telefónica |
| Meso Regional | Industria Secundaria de la Madera | José Pablo Jordán | Privado | 08-01-18 | Telefónica |
| Meso Regional | Industria Secundaria de la Madera | Jorge Morales | Público | 12-01-18 | Telefónica |
| Meso Regional | Logística Centro Sur | Fabian Azocar | Privado | 28-12-17 | Telefónica |
| Meso Regional | Logística Centro Sur | María Paz Conejeros | Público | 03-01-18 | Telefónica |
| Regional | Turismo Histórico y Cultural en el Territorio Arauco | Alejandro Aguin | Público | 26-12-17 | Telefónica |
| Regional | Turismo Histórico y Cultural en el Territorio Arauco | Claudia Cisterna | Privado | 27-12-17 | Telefónica |
| Regional | Turismo Aysén, Patagonia, Naturaleza y Aventura | Manuel Iduarte | Privado | 05-01-18 | Telefónica |
| Regional | Turismo Aysén, Patagonia, Naturaleza y Aventura | Pablo Alarcón | Público | 12-01-18 | Telefónica |

| Alcance | Programa | Nombre | Ámbito | Fecha entrevista | Modalidad |
|----------|--|-------------------|---------|------------------|------------|
| Regional | Magallanes Experiencia Antártica | Víctor Fernández | Privado | 16-01-18 | Telefónica |
| Regional | Magallanes Experiencia Antártica | Edgardo Vega | Público | 08-01-18 | Telefónica |
| Regional | Clúster Minero de la Región de Antofagasta | Rubén Rojo | Público | 24-01-18 | Telefónica |
| Regional | Clúster Minero de la Región de Antofagasta | Jorge Medina | Privado | 24-01-18 | Telefónica |
| Regional | Alimentos con Valor Agregado | Eduardo Aguilar | Privado | 10-01-18 | Telefónica |
| Regional | Alimentos con Valor Agregado | Claudia Lopetegui | Público | 22-01-18 | Telefónica |
| Regional | Industria Mitilicultora | Mauricio Salas | Público | 10-01-18 | Telefónica |
| Regional | Industria Mitilicultora | Rodrigo Rosales | Privado | 04-01-18 | Telefónica |
| Regional | Valparaíso Creativo | Oscar Bruna | Público | 11-01-18 | Telefónica |
| Regional | Valparaíso Creativo | Samuel León | Privado | 24-01-18 | Telefónica |
| Regional | Santiago Ciudad Inteligente | Natalia Sotomayor | Público | 23.01-18 | Presencial |
| Regional | Santiago Ciudad Inteligente | Verónica Torres | Privado | 25-01-18 | Presencial |
| Regional | Santiago Ciudad Inteligente | Gabriela Elgueta | Público | 01-02-18 | Telefónica |
| Regional | Cuencas Sustentables | Carlos Araya | Privado | 30-01-18 | Telefónica |
| Regional | Cuencas Sustentables | Álvaro Parra | Público | 05-02-18 | Telefónica |

Elaboración propia

Anexo D Implementación de RIS3 en EU: algunos ejemplos de buenas practicas

D.1 Estrategias Regionales de Especialización Inteligente (RIS3)

D.1.1 Introducción

La especialización inteligente es un concepto que proviene de la reflexión generada por la brecha existente entre Europa y Estados Unidos, debido a una menor especialización económico-tecnológica y una menor capacidad de priorización de esfuerzos a nivel regional. Este concepto se define como la priorización que a nivel regional se lleva a cabo en una serie de sectores/tecnologías potencialmente competitivos y generadores de nuevas actividades en un contexto global frente a la especialización de otras localizaciones (Del Castillo, Barroeta y Paton, 2012). La especialización inteligente puede descomponerse en los siguientes ámbitos:

- › Priorización de patrones de especialización concretos (dominio tecnológico, áreas científicas y sectores económicos) donde la región es competitiva,
- › Fundamentación de estos patrones en la explotación de la diversidad territorial, que permita la búsqueda de oportunidades que maximicen sus externalidades y generen nuevos negocios mediante descubrimientos empresariales,
- › Coherencia de todo el proceso en el contexto global, donde la especialización territorial es parte de una cadena de valor global respecto a las elecciones de otras regiones.

La importancia de la especialización inteligente ha dado lugar a un nuevo enfoque de la política regional europea en el contexto de la Estrategia Europa 2020. Este enfoque ha permitido que las regiones que quieran financiar sus programas de investigación, desarrollo e innovación durante el

período 2014 – 2020 por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, incluyan los objetivos y prioridades para elaborar sus respectivas Estrategias Regionales de Innovación y Especialización Inteligente (*Regional Research and Innovation Strategies for Smart Specialization*, RIS3). Los RIS3 propuestos por la Comisión Europea son una actualización y mejora de la metodología utilizada por las Estrategias Regionales de Innovación (RIS) de la década de 1990, incorporando los siguientes principios generales para la transformación económica:

- › Elecciones y masa crítica: considerar un número limitado de prioridades sobre la base de fortalezas propias y la especialización internacional, concentrando las fuentes de financiamiento para asegurar una gestión presupuestaria más efectiva.
- › Ventaja competitiva: movilizar talento conectando las capacidades en el área de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación con las necesidades empresariales a través de un proceso de descubrimiento empresarial.
- › Conectividad y clústeres: desarrollar clústeres de clase mundial y establecer un entorno favorable para que se desarrollen vínculos intersectoriales. Estos vínculos internos en la región tendrán su extrapolación externa, lo que conducirá la diversificación tecnológica especializada para ajustar la especialización interna con lo que se desarrolla en el resto del mundo
- › Liderazgo colaborativo: desarrollar sistemas de innovación eficientes que incluyan un esfuerzo colectivo basado en asociaciones público-privadas y una plataforma experimental para dar voz a actores no habituales.

Los elementos claves en toda RIS3 son los siguientes:

- › Deben dar prioridad a las inversiones en investigación, desarrollo e innovación dentro de la región. Estas prioridades deben sustentar un cambio estructural estratégico en la economía que se base en las fortalezas existentes y responda a oportunidades emergentes.
- › Deben identificar qué áreas deben priorizarse, a través de un proceso de descubrimiento emprendedor que implique a los principales grupos de interés regionales de empresas, gobiernos, centros de investigación/universidades y la sociedad civil.

D.1.2 Países que han implementado las RIS3

Las Estrategias de Investigación e Innovación para la Especialización Inteligente (RIS3) se han difundido rápidamente entre las regiones europeas en los últimos años. El concepto de la especialización inteligente parece ser independiente con las regiones que lo adoptan, ya que además de países de la Unión Europea, se ha incluido una amplia gama de países no pertenecientes a la UE, regiones y países que están diseñando e implementando voluntariamente RIS3 como Nordland desde Noruega, así como iniciativas subregionales más recientes. De hecho, el concepto de especialización inteligente es atractivo para una amplia gama de actores, tales como académicos, profesionales y responsables políticos interesados en la promoción crecimiento y bienestar en las regiones (Teräs, Dubois et al, 2015). En la Tabla D.1 mostramos los países que han implementado RIS3 en sus regiones.

Tabla D.1. Países que han implementado RIS3

| Unión Europea | | Países fuera de la UE |
|---------------|-------------------|-----------------------|
| - Alemania | - Hungría | - Albania |
| - Austria | - Irlanda | - Bosnia-Herzegovina |
| - Bélgica | - Italia | - Macedonia |
| - Bulgaria | - Letonia | - Moldavia |
| - Croacia | - Lituania | - Montenegro |
| - Chipre | - Luxemburgo | - Noruega |
| - Dinamarca | - Malta | - Serbia |
| - Eslovaquia | - Países Bajos | - Turquía |
| - Eslovenia | - Polonia | - Ucrania |
| - España | - Portugal | |
| - Estonia | - Reino Unido | |
| - Finlandia | - República Checa | |
| - Francia | - Rumania | |
| - Grecia | - Suecia | |

Elaborado en base a European Commission, 2017a

D.1.3 Implementación de las RIS3

El diseño e implementación de las Estrategias RIS3 en un territorio se realiza a través de un enfoque metodológico que considera seis pasos, que pueden solaparse en el proceso, debido a que existen componentes que interactúan en el esquema de diseño.

- › Análisis del contexto regional y del potencial para la innovación: RIS3 debe basarse en un análisis sólido de la economía, la sociedad y la estructura de la innovación de la región con el objetivo de evaluar las fortalezas existentes y las perspectivas de desarrollo futuro.
- › Establecimiento de una estructura de gobernanza sólida e inclusiva: los actores de distinto tipo y niveles deben participar extensivamente del diseño de las estrategias a través de un modelo de gobernanza que permita el liderazgo colaborativo y presente jerarquías en la toma de decisiones lo suficientemente flexibles para que todos los actores tengan un papel y eventualmente, liderar fases específicas del diseño.
- › Producción de una visión compartida sobre el futuro de la región: la utilización de la evidencia empírica para describir exhaustivamente el escenario compartido por los actores constituye la base para desarrollar la visión de la región en el futuro, las principales metas a alcanzar y su importancia. La visión desarrollada debe contar con un plan de comunicación para el apoyo de la estrategia por los actores existentes y por nuevos actores.
- › Selección de un número limitado de prioridades para el desarrollo regional: se deben establecer las prioridades de innovación identificando sus objetivos generales con las políticas de la Unión

Europea y la detección de nichos potenciales para la especialización inteligente, cómo también prestar atención a las prioridades transversales (tecnología, innovación social, etc.)

- › Establecimiento de combinaciones de políticas adecuadas: para implementar la estrategia se define una hoja de ruta con un plan de acción efectivo que permita un nivel de experimentación a través de proyectos piloto. Este plan de acción detalla y organiza las reglas y herramientas que las regiones necesitan para alcanzar sus objetivos prioritarios, y proporciona información sobre los objetivos estratégicos, calendario de implementación, presupuesto y fuentes de financiamiento.
- › Establecimiento de mecanismos de control y evaluación: desde el principio de las estrategias se deben integrar mecanismos de control de programas, monitoreo de proyectos y evaluación de resultados; siendo el control la verificación del estado de la implementación de las actividades y la evaluación se refiere a la valoración sobre el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos. En esta etapa se definen indicadores de resultados que permitan medir claramente los objetivos. Se incluye también una revisión inter pares entre las regiones homólogas con RIS3 para aprender lecciones de otras regiones con los mismos problemas y establecer contactos con socios de otras regiones para la cooperación.

D.2 Buenas prácticas en RIS3

Tras la implementación de RIS3 en Europa se han identificado experiencias prácticas que muestran formas efectivas de abordar problemas y desafíos específicos, teniendo en cuenta el contexto, los recursos y los entornos institucionales que caracterizan a cada región y país. De acuerdo a la Comisión Europea (European Commission, 2017b), las buenas prácticas se agrupan en torno a cinco temas principales:

- › Ciclo de proceso de descubrimiento emprendedor (EDP)
- › Buena gobernanza
- › Selección de proyectos: criterios y procesos
- › Cooperación transnacional y cadenas de valor
- › Evaluación y seguimiento

En esta sección veremos las buenas prácticas identificadas en gobernanza, selección de proyectos y en evaluación y seguimiento, organizadas de acuerdo con los desafíos más comunes a los que se enfrentan los formuladores de políticas durante el proceso de implementación de la especialización inteligente.

D.2.1 Gobernanza

A. Separar las funciones de gobernanza y financiamiento

Desafío: Cuando las funciones de gobernanza y financiación se integran dentro del mismo departamento gubernamental, existe un riesgo mucho mayor de que el proceso de selección de proyectos S3 esté sujeto a presiones políticas desde dentro o capturadas por grupos de interés dominantes del

exterior. El proceso de selección de proyectos debe ser, y también debe verse, transparente, justo y sólido.

Para mantener la confianza y la credibilidad de las partes interesadas regionales, los sistemas de gobierno y de financiación de RIS3 deben separarse y rendir cuentas a los diferentes departamentos. Además, la implementación de RIS3 debe ser eficaz y responsable: no debe olvidarse, en otras palabras, que la buena gobernanza es un medio para un fin y no un fin en sí mismo.

El Gobierno de Gales en el Reino Unido ha hecho todo lo posible para garantizar una división del trabajo clara y creíble en la gobernanza y la financiación de su RIS3. El Departamento de Economía, Ciencia y Transporte es responsable de gestionar el diseño y la ejecución de proyectos RIS3 y, para garantizar que este proceso sea transparente, inclusivo y sólido, el departamento creó un Consejo Consultivo de Innovación totalmente nuevo para Gales en 2014, compuesto por representantes de alto nivel de la "Triple Hélice" del gobierno, los negocios y la educación superior. Una de las funciones clave del Consejo es proporcionar una supervisión independiente de la implementación del S3 en Gales. Esta función de gobernanza está completamente separada de la función de financiación, ubicada en la Oficina de Financiamiento Europeo de Gales, que depende del Ministro de Finanzas. Aunque la claridad y la transparencia están aseguradas en dicha división del trabajo, el hecho es que este arreglo también puede crear desafíos de coordinación y tensiones institucionales y estos desafíos deben ser reconocidos abiertamente para que puedan ser abordados adecuadamente.

B. Visión compartida en aspectos y valores específicos.

Desafío: Es necesaria una visión común para perseguir objetivos ambiciosos a largo plazo y evitar los intereses creados que prevalecen cuando se eligen y revisan las prioridades, o cuando se definen los criterios de selección del proyecto.

Un factor crítico para la sostenibilidad de la especialización inteligente es la capacidad de establecer un mecanismo de retroalimentación eficaz entre el proceso de PDE y la visión regional, y para fomentar la calidad de los descubrimientos empresariales que posteriormente afectarán la posible revisión de la visión en sí.

Laponia (Finlandia) es la región más septentrional y una de las menos pobladas de Europa. Debido a sus características geográficas específicas, Laponia ha basado explícitamente su proceso S3 en la elaboración de una visión conjunta de cómo desarrollar sus fortalezas como región ártica. Según la visión del Programa de especialización ártica 2030 de Laponia, Laponia gozaría de una posición de liderazgo en la explotación y comercialización de recursos y condiciones naturales del Ártico. Uno de los objetivos de Lapland Vision 2030 es "ofrecer a sus habitantes un lugar de vida original y atractivo", adoptando un concepto más amplio de desarrollo territorial que el que se encuentra habitualmente en la política industrial. La visión de S3 para Laponia tiene como objetivo promover la regeneración económica y crear un lugar de vida original y atractivo vinculando el crecimiento inteligente con el desarrollo sostenible (económico, ecológico y social), estableciendo el mecanismo de retroalimentación efectivo antes mencionado entre el EDP y la visión regional. La visión de especialización inteligente es el resultado de un modelo de gobernanza regional coordinado por el Consejo Regional de Laponia y se basa en la asociación y la participación. El Consejo Regional de Laponia ha implementado un modelo de gobernanza regional para mejorar el crecimiento inteligente y mantener el equilibrio en el desarrollo sostenible. El modelo enfatiza la importancia de un enfoque ascendente al involucrar activamente a los 21 municipios de Laponia, así como

a la industria, instituciones educativas, agencias de desarrollo y organizaciones de investigación. También promueve una asociación entre el nivel regional y nacional dado que el Consejo Regional toma una ventaja estratégica, pero en colaboración con otros actores regionales e instituciones gubernamentales de nivel nacional.

C. Gobernanza regional en contexto nacional

Desafío: Los arreglos de gobernanza territorial deben combinar la estabilidad con la flexibilidad para capturar los beneficios gemelos de la continuidad y la novedad. Esto significa que los sistemas de gobernanza deberán responder a dos desafíos:

- › Las relaciones cambiantes entre niveles nacionales y subnacionales;
- › El surgimiento de nuevos actores institucionales definidos sectorial o territorialmente.

Rumania tiene una estrategia de especialización inteligente nacional desarrollado por el Ministerio de Educación e Investigación Científica, que también es responsable de su implementación, monitoreo y evaluación. Las áreas prioritarias se seleccionaron a través de un proceso de consulta, pero la estrategia sigue siendo limitada en su débil enfoque territorial, ya que no refleja y establece áreas de ventaja competitiva en cada una de las ocho regiones de Rumania. Al mismo tiempo, seis Agencias de Desarrollo Regional (ADR) elaboraron independientemente Estrategias de especialización inteligente regional, y dos fueron sometidas al proceso de revisión por pares de la Plataforma S3 (las ADR son ONG responsables del desarrollo regional y también organismos intermediarios para el Programa Operativo Regional). Estos RIS regionales fueron respaldados formalmente por los Consejos de Desarrollo Regional, que son órganos de gobierno que incluyen a todos los presidentes electos de los consejos de condado en la región. Sin embargo, el estado de las estrategias no es claro, ya que el nivel regional en Rumania no tiene competencias formales ni responsabilidades administrativas, y por lo tanto tampoco los recursos financieros para la implementación. En Rumania, existe una necesidad urgente de más acciones complementarias entre los niveles nacionales y subnacionales.

Para abordar la cuestión de las prioridades subnacionales, el gobierno rumano ha propuesto una solución que implicará expertos externos y un papel activo para las ADR en la configuración de las inversiones planificadas en investigación e innovación. Las ADR desarrollarán notas conceptuales regionales basadas en una metodología común elaborada por la autoridad de gestión del Programa Operacional regional. Estos documentos reflejarán las prioridades seleccionadas por la RIS3, y en aquellas regiones sin una estrategia, se establecerán efectivamente, teniendo cuidado de seguir un proceso de descubrimiento empresarial. Estas notas darán recomendaciones sobre la ubicación, los sectores económicos y las actividades que podrían beneficiarse del apoyo del Feder. Mientras que la atención se centrará en la transferencia de tecnología y la adopción por parte de las pymes, se pueden considerar otras áreas de la combinación de políticas RIS3, lo que parece esencial para adoptar una perspectiva amplia de la innovación promovida por la especialización inteligente. A las RDR se les debe otorgar la responsabilidad de consultar a los actores y elaborar notas conceptuales que serán aprobadas por los Consorcios Regionales de Innovación compuestos por partes interesadas. Es importante destacar que los enfoques regionales se coordinarán a nivel nacional y se considerarán las sinergias con otros instrumentos.

D. Acuerdos de la gobernanza con la región

Desafío: El sistema de gobernanza de las regiones innovadoras se beneficiaría de la participación de una variedad de organizaciones y una interacción constante entre ellas, garantizando al mismo tiempo una clara separación de tareas y roles entre las organizaciones. En el contexto específico de la especialización inteligente, los mecanismos de gobernanza deben diseñarse para conectar al gobierno regional de manera estable pero flexible con los interesados que puedan contribuir a los dominios prioritarios seleccionados.

Para lograr una mejor coordinación de los fondos, la transparencia de los procesos, la comunicación y la evaluación, la estructura de gobernanza elaborada en Friuli Venezia Giulia (Italia) define claramente los roles y funciones de los diferentes organismos involucrados:

- › La administración regional proporciona dirección política y asegura la gestión de la estrategia regional ejecutando el Equipo Directivo y la Secretaría Técnica. El Equipo Directivo coordina el proceso RIS3 y proporciona información a otros departamentos responsables de las políticas complementarias.
- › El Comité Estratégico es el órgano de conexión entre la administración regional y las partes interesadas y proporciona aportes en las fases de implementación de la estrategia y su revisión. Está compuesto por los coordinadores de los Grupos de Trabajo S3 (véase el siguiente punto), así como por los representantes de las asociaciones económicas y la Coordinación Regional de Organizaciones de Investigación, que representan el tejido productivo y el sistema científico regional, respectivamente.
- › Los Grupos de Trabajo de Especialización Inteligente son fundamentales para la implementación y revisión de la estrategia y se refieren a las áreas prioritarias de RIS3, así como a temas específicos. Están abiertos a representantes de todo el sistema de innovación regional.
- › La Asamblea General de las partes interesadas de RIS3 permite que la comunidad de innovadores regionales se reúna y debata cómo se desarrolla la estrategia. Tanto la Junta de Gobierno Regional como el Equipo Directivo participan y animan a la Asamblea General, asegurando así una conexión entre los líderes políticos y la comunidad regional. Este caso proporciona una representación conceptual clara de la estructura de gobernanza implementada para implementar la estrategia. No obstante, podría beneficiarse de una mayor presencia de organizaciones de distribución supervisadas por el gobierno, pero con cierto grado de independencia, a fin de garantizar una mayor estabilidad, independencia del cambio político y la participación de un mayor número de actores potencialmente interesados.

E. Arreglos innovadores para la gobernanza territorial

Desafío: La naturaleza integrada de RIS3 requiere cooperación y coordinación entre las competencias que generalmente se distribuyen entre muchos actores institucionales sectoriales o territoriales. La implementación de RIS3 puede ser respaldada "sobre el terreno" por una distribución coherente de responsabilidades entre los diferentes niveles espaciales de gobierno (local, regional, nacional y europeo). Sin embargo, este cambio puede plantear importantes desafíos en términos de gobernanza multinivel.

Un buen ejemplo del desafío para integrar nuevos actores institucionales en la estrategia regional existente proviene del País Vasco (España), donde el Ayuntamiento de Bilbao tiene como objetivo diseñar su propia estrategia en un proceso separado del RIS3 oficial del Gobierno Vasco. Estos dos procesos deben sincronizarse, de lo contrario la rivalidad territorial los perjudicará a ambos. Sin embargo, Bilbao puede ser el referente de una nueva tendencia hacia las políticas de innovación dirigidas por el desarrollo urbano, donde las ciudades se convierten en "laboratorios vivos" de facto para probar la viabilidad de nuevas tecnologías y nuevas formas de vida y trabajo.

La aparición de iniciativas subregionales RIS3 en España no se limita a entornos urbanos, sino que también se ha producido en contextos rurales, donde varios grupos de acción local (GAL) Leader, como en las regiones de Extremadura, Castilla-La Mancha, Andalucía, Cataluña, ha comenzado a integrar elementos de especialización inteligente en la práctica de desarrollo rural existente, a fin de hacerlo más basado en el conocimiento y orientado a la innovación. Entre ellos, la estrategia Smart Leader de Tagus en Extremadura es la primera experiencia local (subregional) de especialización inteligente y la primera RIS3 desarrollada por un GAL de desarrollo rural en Europa. Si bien esta iniciativa piloto está alineada y respaldada por las RIS3 de Extremadura, la coordinación continua entre los dos niveles de gobierno será fundamental para su implementación.

Finalmente, en Cataluña se establecen explícitamente nuevas asociaciones territoriales en la fase de implantación regional de especialización inteligente para promover importantes iniciativas de colaboración, como en el caso de los Proyectos de Especialización Territorial y Competitividad (PECT).

D.2.2 Selección de proyectos

F. Lanzamiento de iniciativas estratégicas

Desafío: La especialización inteligente requiere la implementación de medidas políticas concretas y la selección de proyectos en las áreas prioritarias. Hay diferentes formas de lograrlo que deberían reflejar el nivel administrativo involucrado (nacional, regional).

En Suecia, el programa llamado "Vinnväxt - Crecimiento regional a través de sistemas dinámicos de innovación" financia grandes iniciativas integrales en las regiones de todo el país. Los proyectos se seleccionan a través de un proceso de competencia (convocatorias de propuestas) donde las mejores propuestas obtienen un financiamiento de 10 años. A través de este programa, un número limitado de "iniciativas de crecimiento" centradas en las fortalezas regionales reciben hasta 1 millón de euros al año a lo que se agrega un mínimo de 50% de cofinanciación regional. Estas iniciativas de Triple Helix reúnen empresas, investigadores y organizaciones del sector público, y apuntan a transformar el tejido productivo regional dentro de un marco a largo plazo.

La implementación del enfoque de especialización inteligente en la región de Flandes (Bélgica) se lleva a cabo principalmente a través del apoyo de "clusters punta de lanza". Son reconocidos oficialmente por el gobierno flamenco de acuerdo con su capacidad para organizar un clúster emergente o transformar uno existente con valor agregado social y económico para la región. Bajo su Nueva Política Industrial (NIP), Flanders estableció un instrumento integral, el Fondo de Aceleración de Transformación e Innovación (TINA). El propósito del instrumento es reforzar y acelerar la comercialización de la innovación con potencial estratégico. Proporciona inversión de capital a proyectos propuestos por grupos de empresas y financia grandes proyectos dentro de las áreas de punta de lanza.

Además, el NIP emplea una amplia gama de políticas y programas existentes con un enfoque estratégico en su potencial de transformación. También se implementaron ejercicios piloto para determinar "combinaciones de políticas" para grupos de punta de lanza específicos: un ejercicio de aprendizaje de políticas se lanzó en noviembre de 2013 - abril de 2014 para experimentar con tres trayectorias de transformación específicas: impresión 3D, reciclaje de metales críticos en vehículos, productos químicos renovables en algas. El objetivo del ejercicio fue aprender qué tipo de políticas "de todo el gobierno" se necesitan y qué tipo de organización gubernamental se requerirá para asociarse en la implementación de estas nuevas cadenas de valor.

El Consejo Regional de Satakunta (Finlandia) estuvo a cargo de la preparación de la estrategia regional de especialización inteligente. Con ese fin, se establecieron plataformas regionales estratégicas en torno a las prioridades seleccionadas. Estas plataformas establecen los criterios de referencia para las acciones y el desarrollo de proyectos dentro de las áreas de especialización inteligente. Los desarrolladores regionales locales están llamados a elegir uno de los temas elegidos y luego construir un proyecto articulado. Por ejemplo, Prizztech Ltd, una empresa de desarrollo empresarial sin fines de lucro propiedad de municipalidades en la región de Satakunta, bajo el lema "bioeconomía" desarrolló la iniciativa "Gas economy" enfocada en la construcción (a) de plantas de bio-energía para aguas residuales planta de tratamiento, (b) plantas de producción de biogás en áreas rurales, (c) estaciones de llenado de biogás para tráfico rodado. Cuando se planifica una nueva acción, los desarrolladores / iniciadores deben abordar el siguiente conjunto de requisitos:

- › ¿Hay una nueva idea vinculada al S3?
- › ¿Es posible encontrar vínculos entre este dominio y uno de las plataformas regionales de especialización inteligente?
- › ¿Hay alguna actividad a nivel de programa vinculada a esta idea / dominio?
- › ¿Hay otros proyectos de los que se pueda beneficiar esta idea?

G. Realinear programas existentes con prioridades de RIS3

Desafío: Existen diferentes enfoques para la implementación de esquemas de financiamiento. Todos deben tener un enfoque claro en las áreas prioritarias de RIS3 y ofrecer la garantía de la concentración de intervenciones de política coherentes con los objetivos estratégicos.

Después de la adopción de la especialización inteligente, la región francesa de Provenza-Alpes-Costa Azul (PACA) lanzó varias convocatorias de propuestas de proyectos de investigación dentro de los cinco "dominios de actividad estratégica" (cada uno incluye ejes detallados de especialización inteligente) o las tres "claves generales" tecnologías "definidas en el RIS3. Una de las convocatorias está dirigida a proyectos de investigación con el objetivo de reforzar las fortalezas existentes en equipos de investigación y reunir a científicos individuales en grupos de investigación más coherentes. La investigación llevada a cabo en este marco debe ser multidisciplinaria, tener un alcance regional claro y estar en línea con las necesidades industriales; además, las propuestas enviadas son elegibles solo si coinciden con las prioridades de especialización inteligente. Otra convocatoria es una licitación nacional-regional conjunta destinada a proporcionar fondos para las iniciativas de innovación de las empresas en forma de subvenciones para proyectos de viabilidad o préstamos reembolsables para proyectos de I+D+i. Los esquemas de financiamiento implementados en períodos de

programación previos solían apoyar actividades de investigación e innovación en una amplia variedad de dominios en los sectores público y privado: gracias a la adopción del RIS3, su alcance se ha reducido a dominios de especialización inteligente.

Con RIS3, se otorga un nuevo rol a las universidades en la región holandesa de Limburg; anteriormente, las universidades no estaban fuertemente involucradas en el proceso de formulación de políticas regionales. Si bien la concentración de recursos no es nueva en la región, la especialización inteligente ha generado una definición más precisa de los principales clusters. La estrategia proporciona un mayor apoyo a los campus universitarios a través del programa "Brightlands". Este esquema facilita la creación de clusters de ciencia e industria, p. financiando la infraestructura y el equipo de I+D, y promoviendo las actividades de las instituciones de educación superior (programas de educación, nuevos departamentos de investigación). Dos campus de Limburg se especializan en actividades biológicas, biomédicas y de salud. Las respectivas universidades firmaron un contrato de diez años con la región. Durante el proceso RIS3, las instituciones regionales de producción de conocimiento presentaron su plan conjunto "Knowledge Axis Limburg" con el objetivo de crear sinergias entre los diversos campus de Brightlands. Brightlands también fomenta el establecimiento de vínculos con instituciones vecinas de producción de conocimiento y empresas de Alemania y Bélgica. Además, los campus articulan estrategias y fuentes de financiación de varios niveles: (i) regional (Provincia), (ii) suprarregional (Sudeste de los Países Bajos (estrategia Brainport) y Países Bajos del Sur (el territorio para Feder y RIS3), (iii) nacional, (iv) y transnacional (TTR-Elat, proyecto INTERREG transfronterizo).

D.2.3 Evaluación y seguimiento

A. Medir la transición y evolución de la economía regional

Desafío: El sistema de monitoreo RIS3 necesita representar y realizar un seguimiento de todos los elementos principales de la lógica de intervención en la base de la especialización inteligente. Esto significa establecer un sistema articulado de indicadores asociados a todas y cada una de las áreas prioritarias definidas en la estrategia.

Los elementos mínimos requeridos para un sistema de monitoreo RIS3 significativo son: (i) indicadores de resultados (que miden el nivel real de implementación de las políticas y acciones relacionadas), (ii) indicadores de resultados (que miden el grado de cumplimiento de los objetivos socio-económicos de la estrategia), (iii) su articulación explícita por áreas prioritarias de especialización inteligente, (iv) su vínculo lógico con los cambios esperados y los objetivos a los que contribuirán. El sistema de monitoreo RIS3 también puede incluir (v) indicadores de cambio estructural y especialización (midiendo la evolución de los sistemas de producción dentro y entre las áreas S3), y (vi) indicadores de contexto (proporcionando una imagen de la competitividad de la economía regional y la evolución del sistema regional de innovación en su conjunto).

El enfoque actual de Emilia-Romagna (Italia) hacia la especialización inteligente se centra en dos líneas de acción: reforzar y modernizar los clusters existentes, así como descubrir los emergentes con un alto potencial de innovación y empleo. La idea es apoyar la evolución del sistema industrial hacia una mayor capacidad para gestionar mejor los aspectos inmateriales / intangibles de las cade-

nas de valor. Aster, un consorcio para investigación industrial, transferencia de tecnología e innovación, supervisa las actividades de monitoreo de especialización inteligente a través de un sistema que captura cuatro dimensiones de medición:

- › Implementación (indicadores de resultados)
- › Cambio de la economía regional en términos de dominios de especialización (especialización e indicadores de transición)
- › Eficacia de la estrategia general (indicadores de resultados)
- › Evolución de la economía regional (indicadores de contexto)

Este enfoque diferenciado permite atender a diferentes grupos objetivo. Especialmente los "indicadores de cambio" son el núcleo del esfuerzo de Emilia Romagna para promover la especialización en áreas de actividad con fortalezas y potencial demostrados. Dentro de esta amplia categoría, los 'indicadores de especialización' cubren p. patentes, subvenciones de investigación, valor de los contratos de investigación comercial, participación de nuevas empresas y número de pymes por área de especialización. Estos indicadores muestran cómo avanza la economía regional en las áreas de especialización seleccionadas. También capturan cómo la economía regional se está moviendo a lo largo de los impulsores innovadores seleccionados. Un portal en línea está en construcción y permitirá la visualización de datos de monitoreo. Este dispositivo será una herramienta de comunicación clave para informar a los interesados y al público en general sobre la implementación de la RIS3 en la región, proporcionando datos de libre acceso.

B. Monitoreo como una forma de manejar los objetivos estratégicos

Desafío: La comunicación dirigida y el acceso a la información de monitoreo constituyen un paso importante hacia la participación de los interesados en la implementación de RIS3. Sin embargo, requieren disposiciones específicas y dispositivos ad hoc.

Un sistema de monitoreo transparente que transmita de forma concisa la información relevante sobre la implementación de RIS3 contribuye a la credibilidad y la reputación del ambicioso plan de transformación contenido en la estrategia. Los interesados pueden participar en el seguimiento de las actividades de monitoreo o pueden tener acceso a la información objetiva sobre el progreso realizado. De esta manera, se puede construir y mantener la confianza, la propiedad y el compromiso.

El gobierno de Gales (Reino Unido) encargó a la organización benéfica de innovación Nesta el desarrollo de una plataforma de datos novedosa que recopila y evalúa información sobre actividades de innovación en Gales y la interconexión entre personas y organizaciones. Arloesiadur (que significa "herramienta de innovación" en galés) recopilará datos automáticamente de fuentes muy diferentes, combinando estadísticas establecidas y datos web (sitios web de empresas, plataformas de desarrollo de software o reuniones profesionales, cuentas de Twitter, etc.). Aprender a involucrarse de manera constructiva con estas fuentes de datos poco convencionales para mejorar las políticas de innovación es parte del proceso de descubrimiento emprendedor. Esto también implica que el sector público tiene que innovar y replantearse los enfoques actuales. Se pueden aprender lecciones valiosas de este ejercicio sobre el seguimiento de los desarrollos en las áreas prioritarias de especialización inteligente y abordar de manera efectiva la falta de datos regionalizados de fuentes oficiales, que son desafíos comunes para las autoridades nacionales y regionales en toda Europa.

C. Indicadores relevantes, flexibles y detallados

Desafío: El sistema de monitoreo necesita asegurarse de que los indicadores seleccionados (salida, resultado, contexto, etc.) realmente midan lo que deben capturar. El desafío es doble: falta de estadísticas y/o falta de capacidad y habilidades en la administración. La financiación del Feder dedicada a especialización inteligente ofrece la posibilidad de reservar recursos para invertir en ambas direcciones. Esta oportunidad debe ser explotada al máximo.

El monitoreo en especialización inteligente requiere dos características distintivas: (i) un desglose por áreas prioritarias, y (ii) un sistema de mecanismo e indicador que permite seguir los desarrollos específicos de las áreas prioritarias con un nivel de especificidad mayor que el nivel de monitoreo del programa operacional.

En el sistema de supervisión de la región de Aquitania (Francia), los indicadores se seleccionan para ser realistas en el ámbito de la evaluación de proyectos, y para ofrecer a los órganos de gobernanza un tablero que permita una actualización de la estrategia si es necesario. Más específicamente, los indicadores de especialización inteligente deben abordar los siguientes objetivos:

- › Objetivo 1: los indicadores deberían medir en qué medida los proyectos financiados por los Fondos Estructurales de Inversión Europeos (Fondos EIE) u otro tipo de financiación de la UE están alineados con las áreas prioritarias RIS3 seleccionadas (es decir, número de proyectos por prioridad de especialización inteligente).
- › Objetivo 2: Como la innovación y la creación de valor económico surgen de la unión de dos o más dominios, los indicadores deberían poder seguir la fertilización cruzada (es decir, el número de proyectos que cubren más de un dominio o sector).
- › Objetivo 3: como uno de los objetivos más destacados de la especialización inteligente es mejorar el producto de innovación de las empresas, los indicadores deberían reflejar el impacto de los proyectos RIS3 en el desarrollo de las empresas (es decir, patentes, colaboración, capacitación, etc.).