

6

FACILITADORES Y OBSTÁCULOS DE UNA EXPERIENCIA DE DESCENTRALIZACIÓN “DE ARRIBA HACIA ABAJO”: EL CASO DEL COMITÉ DE DESARROLLO PRODUCTIVO DE LA REGIÓN DEL BIOBÍO, CHILE

FACILITATORS AND OBSTACLES OF A “TOP-DOWN” DECENTRALIZATION EXPERIENCE: THE CASE OF THE PRODUCTIVE DEVELOPMENT COMMITTEE IN BIOBÍO REGION, CHILE

Guido Rodríguez Avilés¹ 

Guillermo Díaz López² 

Andrés Marín Ricke³ 

Recibido: 30/08/2021

Aceptado: 25/01/2022

DOI: 10.32457/RIEM25.1664

RESUMEN

Este artículo estudia la experiencia de instalación y funcionamiento del plan piloto del Comité de Desarrollo Productivo Regional (CDPR) en la Región del Biobío. Su objetivo principal es identificar los facilitadores y obstáculos de la puesta en marcha de un diseño institucional para la descentralización. La metodología se basó en entrevistas a actores claves. Los resultados sugieren que el funcionamiento del CDPR generó un problema de legitimidad entre los encargados de aplicar las reformas.

Se advierte la necesidad de reforzar la coordinación multinivel, como un factor fundamental para abordar el diseño de políticas públicas de descentralización. En el nivel subnacional, se aprecia una alta valoración del enfoque “*bottom-up*”, que no está suficientemente acompañada de visiones que aborden sus beneficios y riesgos. Los hallazgos entregan pistas importantes sobre elementos para

1 Universidad Católica de la Santísima Concepción, Concepción. Correo: guido.rodriguez@ucsc.cl

2 Autor para correspondencia. Universidad de Los Lagos, Osorno. Correo: gdiaz@ulagos.cl

3 Universidad de Los Lagos, Osorno. Contacto: andres.marin@ulagos.cl

cautelar durante la implementación de instituciones para la descentralización territorial en Chile y otros países.

PALABRAS CLAVE: descentralización, gobernanza, fomento productivo, políticas públicas.

ABSTRACT

The study investigates the implementation and functioning of the Productive Development Committee (CDPR) pilot plan in Biobío Region. The objective is to identify facilitators and obstacles during the launching of an institutional design towards decentralization. Methods consist of in-depth interviews to key informants. Results suggest the early functioning of CDPR faced a problem of legitimacy among those in charge of applying the reforms. The research highlights the need to reinforce multilevel coordination, as a key factor of decentralization public policy design. At the subnational level, a high evaluation of bottom-up approaches was observed, which is not necessarily grounded in the assessment of associated benefits and risks. Findings shed light on important aspects that should be observed during the implementation of institutional reforms towards territorial decentralization in Chile and elsewhere.

KEYWORDS: decentralization, governance, productive development, public politics.

1. INTRODUCCIÓN

Desde el retorno de Chile a la Democracia –en 1989– se intensificó el debate en torno a la necesidad de implementar una serie de reformas y políticas públicas tendientes a dar al país un mayor nivel de descentralización e iniciar un traspaso de poder desde el nivel central al subnacional.

El proceso se ha intensificado las últimas décadas debido al llamado que ha surgido desde los propios territorios para aumentar el grado de decisión sobre temáticas propias a cada región. Esto también se manifiesta en la percepción ciudadana, ya que recientes encuestas revelan que la idea de que los niveles subnacionales puedan tomar sus decisiones con mayor independencia del gobierno central es considerada importante por una amplia mayoría de los habitantes consultados de las regiones (Agrupación de Universidades Regionales de Chile, 2019).

Hasta ahora se ha estudiado poco cuáles son las consecuencias que tiene en los niveles subnacionales aplicar nuevas políticas públicas que pueden causar –al menos desde la percepción de actores claves– efectos que terminan siendo considerados más “centralizadores”. De este modo, se pone en cuestionamiento si los procesos definidos como de “descentralización” pueden representar solo esfuerzos retóricos de manera de mantener “controlada” la demanda que surge de actores subnacionales. Esto, mientras se mantiene el control del proceso en términos de su profundidad y ritmo de avance (Mardones, 2008).

Una cuestión clave es qué pasa si en la ejecución de un proceso que se define como parte de una agenda de “descentralización” no se genera una adecuada articulación con las trayectorias y

dinámicas territoriales. Lo anterior, ya que es probable que éste termine imponiéndose solamente por la fuerza de la ley y que no responda a aquel proceso de transferencia de poder expresado como anhelo frecuente en el discurso que surge desde las propias regiones.

Esta investigación aborda la interrogante sobre la experiencia de aplicación un proceso de descentralización “de arriba hacia abajo”, a través del estudio del caso del Comité de Desarrollo Productivo de la región del Biobío (en adelante CDPR), implementado en la región del Biobío, Chile, a partir de diciembre de 2015.

Una interrogante orientadora es si la exigencia creciente que existe en los territorios subnacionales por contar con un mayor poder de decisión está acompañada de una reflexión sobre los riesgos que pueden representar los procesos de descentralización exclusivamente “desde abajo”.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1 Descentralización

En América Latina el concepto de descentralización presenta una elevada ambigüedad y se utiliza prácticamente como sinónimo de desconcentración: la cesión de capacidad de decisión desde un nivel jerárquico dado a otro inferior dentro del mismo organismo. Incluso se homologa a la deslocalización, es decir, el simple cambio de la ubicación geográfica de un determinado organismo. (Boisier, 2004). Falletti (2005) enfatiza el concepto de descentralización como un proceso de reforma del Estado y precisa que éste se compone de un conjunto de políticas públicas orientadas a transferir responsabilidades, recursos o autoridad de niveles superiores a inferiores de gobierno en el contexto de un tipo específico de Estado. Montecinos (2020) plantea que el proceso de descentralización suele caracterizarse en países de América Latina por realizarse exclusivamente “de arriba hacia abajo” (*top-down*) es decir, promovido por fuerzas políticas nacionales pro-descentralización, lo que ha hecho que en sus avances predomine la agenda de los gobiernos centrales.

Chile se ubica en el grupo de países que a nivel global ha puesto en marcha políticas y programas públicos para el desarrollo de ecosistemas de emprendimiento sin considerar una infraestructura institucional básica, con un enfoque puramente descendente de la política y dirigido exclusivamente por el sector público (Brown y Mawson, 2019).

Cuando la formulación de las políticas se hace con un enfoque exclusivamente “de arriba hacia abajo” (*top down*) y no se involucra a los interesados desde la etapa de diseño, existe el riesgo de que las comunidades locales puedan reaccionar generando resistencias frente a las iniciativas provenientes del nivel central (Homsy, Liu, Warner, 2018). Por el contrario, el enfoque “bottom-up” aprovecha las capacidades sociales de los actores subnacionales para la construcción de procesos de desarrollo regional “de abajo hacia arriba”. (Barra, Díaz, López, 2020).

Un peligro de plantear la descentralización exclusivamente desde el enfoque *top-down* es que se pueden consolidar tensiones permanentes entre niveles de gobierno. También que se produzcan

incoherencias y enfrentamientos continuos, lo que se puede traducir en un mayor déficit de eficiencia y eficacia de las políticas, conllevando a su deslegitimación con respecto a la situación previa (Jordana, 2004).

Existen también riesgos en la implementación de políticas de desarrollo pensadas solamente “desde abajo”. Crescenzi y Rodríguez-Pose (2011) advierten que la fórmula *bottom-up* se ha adoptado en países desarrollados con poco cuestionamiento de sus justificaciones teóricas y una escasa comprensión de los factores que condicionan su éxito.

Morgan y Sabel (2019) enfatizan que es erróneo pensar que el empoderamiento de los niveles subnacionales es condición suficiente para un traspaso eficiente de competencias. Si bien los actores locales pueden conocer mejor sus problemas, eso no significa que la experiencia y la iniciativa local sean todo lo que se necesita para solucionarlos.

Una dificultad adicional de un enfoque exclusivamente *bottom-up* es la falta de evidencias sistemáticas que den cuenta del éxito de los instrumentos diseñados localmente para generar redes que impulsen el desarrollo local (Diez, Gutiérrez, Pazzi, 2013). Se suma incluso la amenaza de implementar procesos de descentralización que pueden estar afectados por la cooptación y prácticas corruptas, lo que pone en entredicho el logro de los objetivos (Valenzuela et al., 2015).

De allí que la propuesta de gobernanza de Morgan y Sabel (2019) sea la de un “ciclo continuo”, donde la experiencia de los niveles centrales sea corregida por los niveles subnacionales, y viceversa, en un proceso que permita ajustar metas iniciales, a la luz del avance de las experiencias.

Crescenzi y Rodríguez-Pose (2019) proponen considerar ambas aproximaciones (*top-down* y *bottom-up*) con un mayor nivel de integración, considerando que ambas coexisten, interactúan e impactan sobre los mismos agentes territoriales. La apuesta es que un enfoque integrado proporcionaría un trasfondo conceptual común tanto para políticas descendentes como ascendentes y facilitaría los avances en la descentralización.

2.2 La trayectoria institucional

Un punto central de atención para evaluar un adecuado proceso de descentralización dice relación con la forma en que éste considera –desde su etapa de diseño– las trayectorias institucionales que se observan en los territorios donde se aplicarán las políticas públicas.

Este enfoque deriva de la noción de *path dependence* y refiere al hecho de que es posible entender los cambios y continuidades de las estructuras institucionales del sistema político, económico y social, desde el supuesto general de que los resultados institucionales del presente –y los que se proyectan hacia el futuro– se encuentran en estrecho vínculo con eventos particulares del pasado (Trigo, 2015).

Las condiciones iniciales de un proceso son causalmente importantes, pues pueden determinar los resultados del futuro. Esta idea de dependencia del pasado –derivada del enfoque de *path*

dependence– pone en valor la importancia del “camino recorrido” para explicar el éxito de procesos de cambio al interior de las sociedades.

Otros estudios ratifican la relevancia que tiene la dependencia de la trayectoria al influenciar –para bien o para mal– procesos vinculados a reformas en la administración pública (Klimovsy, Pinteric, Jüptner, 2019) y lo clave que resultan ciertos aspectos heredados del pasado reciente en los procesos de desarrollo (Michelini, Tébar, Abad, 2012).

Este tema es especialmente relevante en el caso del fomento productivo, ya que factores tan importantes como la productividad en los territorios pueden depender en gran medida de la experiencia pasada (Correa y Miranda, 2021). En la línea de una definición de los patrones básicos de cambio institucional estudiados a través del enfoque de *path dependence*, Evenhuis (2017) identifica tres fórmulas en que éste se puede dar. La primera, donde los actores que están operando dentro de las normas institucionales puedan reinterpretar las condiciones en que operan, “de abajo hacia arriba”. En segundo lugar, los actores institucionales pueden estar de acuerdo –con consentimiento mutuo– para cooperar unos con otros, o ampliar los acuerdos existentes al involucrar a actores no involucrados previamente. Una tercera fórmula es que los arreglos institucionales se puedan abolir, cambiar o crear “de arriba hacia abajo”, por decreto, por parte de gobiernos centrales, lo cual se da particularmente en sistemas de estados unitarios.

2.3 La gobernanza territorial

En todo proceso de descentralización, un factor central es la generación de un proceso de gobernanza, para avanzar hacia una participación y articulación efectiva de los representantes de los territorios subnacionales, tanto en la etapa de diseño como de implementación de políticas públicas con un enfoque territorial.

En ese marco, resulta clave considerar la noción de gobernanza territorial, que hace referencia a la acción colectiva de grupos, intereses e instituciones dirigida a regular, gobernar y gestionar las dinámicas territoriales. Esto, a través de formas compartidas e innovadoras de planificación y gestión en aras de un mayor desarrollo (Farínós, 2008).

Según precisan Delamaza y Thayer (2013), la gobernanza territorial es necesaria para gestionar la cooperación y coordinación entre diferentes actores y debe incluir tanto arreglos multinivel como mecanismos participativos de abajo hacia arriba. Para ello el esfuerzo debe apuntar a reformas que fortalezcan el ámbito subnacional y que flexibilicen los niveles de control desde el nivel central.

En base a lo planteado por Knoepfel et al., (2007), es importante explorar cómo opera la política pública, entendida como un conjunto de decisiones y acciones resultantes de las interacciones constantes entre actores públicos y privados cuya conducta se ve influenciada por los recursos que tienen disponibles y por reglas institucionales generales.

Un análisis de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y Corporación Innovación y Ciudadanía (2010) plantea que la institucionalidad suele operar con criterio sectorial,

con una mirada nacional y no regional o local respecto de los procesos y sin consideraciones territoriales.

Un elemento que caracteriza al enfoque territorial es la diferenciación, ya que promueve esquemas de cooperación que se adapten a las distintas demandas de los pobladores y agentes de los territorios. Es decir, se plantea que la diversidad natural y la heterogeneidad política de cada territorio deben enfrentarse con estrategias diferenciadas para cada uno de ellos (Calvo, 2005).

Aquello ha sido recomendado especialmente para Chile por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2009), afirmando que las regiones chilenas cuentan con activos muy diversos, y su potencial de crecimiento dependerá en gran medida de cómo las políticas públicas se adaptan a sus características específicas en cada territorio. Una pregunta importante que permitiría avanzar en esta observación se vincula a las eventuales transformaciones o innovaciones que se visualizan en la política pública, precisamente gracias al funcionamiento de una nueva red de gobernanza.

¿Pueden los actores regionales influir en la política pública o su misión está circunscrita a aplicar las políticas que llegan definidas desde el centro? Esta interrogante puede llevarnos a una cuestión clave en los procesos de descentralización, que se vincula a las oportunidades que tienen los actores regionales de influir en las políticas públicas que se aplican en sus propios territorios.

Para una mayor capacidad colectiva de una sociedad local o regional, la articulación es un elemento sustancial para potenciar el éxito de la gestión del desarrollo regional. Y cuando se desarrolla esta capacidad de coordinación, las instancias subnacionales adquieren una mirada común, coherente y de mayor autonomía ante las instancias centrales (Galdames et al., 2007).

Suele ocurrir que los teóricos que abogan por la descentralización pasan por alto el papel y la complejidad que poseen las estructuras de gobernanza global para los márgenes de maniobra en los ámbitos locales (Messner, 2002). El problema es que se pueden sobreestimar las oportunidades de diseño a nivel local y la “soberanía interna” de los actores locales, dejando “a oscuras” los requerimientos específicos de los diferentes contextos globales en los que se encuentran integradas las regiones.

Otro factor importante es que los procesos de descentralización y de fortalecimiento de la gobernanza local no son lineales. Un ejemplo es la Comunidad Autónoma del País Vasco, que se ha convertido en una referencia mundial para regiones que buscan nuevas vocaciones económicas más allá de sus actividades tradicionales, a partir del fomento productivo. Morgan, Navarro y Valdaliso (2020) consignan que la distribución de competencias entre las instituciones vascas y las comunes del Estado central no es estática y perenne, sino fruto de una permanente tensión: entre las reivindicaciones de mayor grado de autogobierno y de mecanismos de coordinación basados en la bilateralidad, por parte de las primeras; y los intentos de homogeneización de las competencias de todas las comunidades autónomas, por parte de las segundas.

2.4 Objetivos del estudio

El objetivo de este artículo es identificar y caracterizar el proceso de diseño y construcción de una política pública para la descentralización que derivó en la puesta en marcha del Consejo Directivo del Comité de Desarrollo Productivo Regional (CRDP) –una nueva red de gobernanza para el fomento productivo territorial–, evaluar las consecuencias que generó en la región del Biobío y extraer lecciones para el proceso de descentralización de Chile.

Para ello, se identifican y caracterizan los criterios, prácticas y rutinas presentes en el diseño y puesta en marcha de una nueva red de gobernanza para la inversión pública en materia de fomento del desarrollo productivo a escala regional; y se analiza la interacción –dinámicas de cooperación, coordinación y/o conflicto–, que se generan entre los integrantes de un nuevo modelo de red de gobernanza y otros actores relevantes a escala regional, durante el proceso de toma de decisiones para el fomento del desarrollo productivo. Asimismo, se aspira a describir las transformaciones o innovaciones presentes en las políticas públicas para el fomento productivo gracias al funcionamiento de una nueva red de gobernanza, evaluando su impacto en el objetivo de contribuir a la descentralización de Chile.

3. METODOLOGÍA

La herramienta central y primaria para el desarrollo del estudio fueron 12 entrevistas en profundidad que se realizaron a informantes claves, que corresponden a personas que participaron en la implementación y toma de decisiones respecto de la conformación del comité, además de integrantes del primer Consejo Directivo del CDPR, para el periodo entre diciembre de 2015 y marzo de 2018. Se sumó también a autoridades regionales de la época que tuvieron participación e interacción con el comité y representantes tanto del nivel regional como nacional.

La decisión de consultar con los tomadores e implementadores de decisiones responde al interés particular de este estudio de identificar los factores facilitadores, así como los obstáculos presentes en la puesta en marcha del diseño institucional para la descentralización.

La pauta de entrevista semiestructurada incluyó los siguientes ítemes o temáticas: 1) el grado de participación en el diseño de la política pública identificada desde los actores relevantes de la región del Biobío y los cuestionamientos iniciales que existían a propósito de la trayectoria local en la materia; 2) los criterios, prácticas y rutinas vinculadas al funcionamiento de la nueva red de gobernanza y posibles diferencias con el modelo previo en la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC); y 3) las posibles transformaciones o innovaciones derivadas de la puesta en marcha de esta política pública para el fomento productivo.

Adicionalmente, se realizó la revisión de las actas del Consejo Directivo, correspondientes a los informes de los temas e intervenciones de cada uno de los integrantes de la instancia, durante cada reunión realizada en el periodo estudiado. Esto incluyó las sesiones tanto del consejo en pleno

–con presencia de todos sus integrantes– o de los subcomités de fomento mipyme e innovación y emprendimiento.

Tabla N°1

Principales focos de la entrevista a actores claves

RESUMEN DE ASPECTOS CONSIDERADOS EN LA ENTREVISTA		
Origen y puesta en marcha de la política pública	Funcionamiento de la nueva red de gobernanza	Impacto de la red en la política pública
Grado de conocimiento y participación en el diseño del plan piloto.	Forma de operación de la red, en aspectos operativos y la forma en que se toman las decisiones.	Facilitadores y obstáculos a la hora de poder realizar cambios en la política pública.
Visión sobre la conformación del Consejo Directivo.	Cómo operaron las relaciones de coordinación, cooperación y conflicto entre los miembros de la red.	Eventual aplicación del enfoque territorial en el fomento productivo

Fuente: Elaboración propia.

4. EL CONTEXTO DE ESTUDIO

Chile es un país que, para el gobierno y administración interior del Estado, divide a su territorio en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividen a su vez en comunas. La región del Biobío posee una población de 1.556.805 habitantes, que la ubican como la tercera región más poblada del país, luego de las regiones Metropolitana y Valparaíso. Su población representa un 8,8% del total nacional. El Producto Interno Bruto anual regional llegó el año 2018 a 14.464 miles de millones de pesos, lo que representa un 7,5% a nivel nacional ese año. En el PIB regional de Biobío destaca el aporte de los sectores Industria manufacturera (23,2%), Servicios personales (16,20%), Servicios de Vivienda e Inmobiliarios (10,1%), Servicios Financieros y Empresariales (8,7%) y Construcción (7,3%).⁴

4.1 El antecedente de Innova Biobío

Una de las características que tiene la región de Biobío es su trayectoria institucional y experiencias de gobernanza. Y un caso es la historia de Innova Biobío. Este programa público regional se remonta al año 2000, cuando se suscribió un Convenio de Programación⁵ por parte del gobierno regional

⁴ PIB por actividad económica, Región del Biobío, a precios corrientes. Estadística del Banco Central de Chile, disponible en <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/capitulo-1-pib-regional-2019>

⁵ El Convenio de Programación (CP) es un contrato entre un gobierno regional y un ministerio sectorial (Salud, Obras Públicas, Educación,

de la región del Biobío, el Ministerio de Economía y la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo⁶), con el objetivo de fomentar, mediante el cofinanciamiento parcial no reembolsable, la realización de proyectos de innovación y desarrollo tecnológico relevantes para el desarrollo productivo regional, llevados a cabo por empresas productoras de bienes y servicios, institutos tecnológicos, fundaciones y universidades instaladas en la región. Para operativizar este programa se creó, al amparo de la normativa de Corfo, el Comité Fondo de Innovación Tecnológica de la región del Biobío, denominado a partir de abril de 2011 como Innova Biobío.

Innova Biobío entregó desde sus inicios mayor poder de decisión a los propios actores locales para el diseño de modalidades de financiamiento, promoción y direccionamiento conforme a la orientación y lineamientos en áreas sectoriales específicas establecidas en la Estrategia Regional de Desarrollo vigente en ese entonces, así como en las decisiones de aprobación y asignación de recursos a proyectos específicos, a cargo de un cuerpo colegiado presidido por el director regional de Corfo y compuesto por una mayoría de representantes regionales (Maggi, 2014).

El programa se estableció, en principio, con una duración de tres años (2001-2003). El presupuesto asignado para este período correspondió a 6 mil millones de pesos, de los cuales 3 mil millones fueron aportes realizados por el gobierno regional de la región del Biobío, a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el otro 50% a aportes Corfo. Posteriormente se planteó la continuidad del programa, a través de un nuevo convenio de programación 2004- 2006.

Economía, etc.), que incorpora un plan de inversión plurianual con financiamiento compartido.

6 La Corporación de Fomento a la Producción (Corfo) es una agencia del Gobierno de Chile, que depende del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y está a cargo de apoyar el emprendimiento, la innovación y la competitividad en el país junto con fortalecer el capital humano y las capacidades tecnológicas.

Tabla N° 2.

Líneas de financiamiento CDPR Biobío y origen de los programas.

SERCOTEC	INNOVA BIOBÍO	CORFO
-Capital Semilla Emprende.	-Innovación de interés público.	-Programa de desarrollo de proveedores (PDP).
-Capital Abeja Emprende.	-Innovación empresarial.	-Proyectos asociativos de fomento (PROFO).
-Fondo de Desarrollo de Negocios (Crece).	-Misiones tecnológicas.	-Fomento a la calidad (FOCAL).
-Mejora negocios, Fondo de Asesorías Empresariales.	-Protección de innovaciones tecnológicas y capital intelectual.	-Programa de preinversión de riego.
-Formación empresarial.	-Capital para el emprendimiento innovador.	-Programa de preinversión en áreas de manejo.
-Promoción y canales de comercialización.	-Convocatoria de innovación emprendedora.	-Programa grupos de transferencia tecnológica (GTT).
-Redes oportunidades de negocios.	-Convocatoria de apoyo a la realización de tesis.	-Programa Nodos para la competitividad.
-Creación y fortalecimiento de Asociaciones de micro y pequeños empresarios, gremios regionales.	-Habilitantes para la pyme.	-Nodo tipología plataforma para la exportación.
-Fondo Ferias libres.	-CIE en Turismo de Arauco.	-Programa de apoyo a la inversión productiva para la reactivación (IPRO).
-Juntos, Fondo para Negocios Asociativos.		-Programa regional de apoyo emprendimiento (PRAE).
		-Programa de Apoyo al Entorno para el Emprendimiento e Innovación (PAEI-Regional).
		-Programa Prospección, Difusión y Absorción Tecnológica.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de CDPR Biobío.

El cuarto y último convenio de programación, correspondiente al periodo 2014-2017, disponía de un monto total para el primer año de \$5.000 millones. El gobierno regional aportó \$1.700 millones, misma cifra que entregó Corfo. Los restantes 1.600 millones correspondieron a recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Un informe del Ministerio de Economía y la Corporación de Fomento de la Producción (Belmar, Villar y Valdebenito, 2005: p. 92) plantea que “la creación de un programa regional de innovación tecnológica es una instancia inédita en la acción del Estado. Funde en su génesis los procesos de mayor descentralización y autonomía del gobierno regional, como similarmente, entrega un poder decisional a los propios actores locales para direccionar los fenómenos de innovación y desarrollo tecnológico hacia los objetivos que la propia región se ha trazado”.

Maggi (2014), detalla que Innova Biobío es un caso bastante notable de reforma direccionada al empoderamiento regional, en un sistema nacional de innovación poco descentralizado en sus funciones institucionales. A través de esta instancia se logró incorporar nuevos programas creados

a nivel local y aumentar el grado de decisión sobre los recursos de fomento productivo, lo que habitualmente estaba radicado en Santiago, la capital de Chile. (Valenzuela et al., 2020).

El modelo de gobernanza consideraba la gestión de un Consejo Directivo, que conformaban tres representantes del ámbito público subnacional, nominados por el intendente –máxima autoridad regional de la época, que a su vez era el representante del presidente de la República en la zona–, tres representantes del nivel nacional y un integrante del Consejo Regional⁷.

El Consejo Directivo también incluyó a dos representantes del mundo empresarial y uno de la academia, que tras ser propuestos por la primera autoridad regional debían pasar por la aprobación del Consejo Regional.

4.2 El origen del comité de desarrollo productivo regional. (CDPR)

El plan piloto que representa el caso de estudio formó parte de la Agenda de Descentralización impulsada en el segundo periodo de administración de la expresidenta Michelle Bachelet (2014-2018). Su objetivo fue traspasar competencias en el ámbito del fomento productivo, a partir de la creación de nuevas divisiones al interior de los gobiernos regionales⁸, responsables de definir los focos del fortalecimiento de la producción y la industria en cada región. Este plan piloto se aplicó en las regiones de Antofagasta, Los Ríos y Biobío.

El origen inmediato de la creación del plan piloto se halla en las demandas ciudadanas en torno a la descentralización administrativa planteadas en el marco del trabajo de una Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (Penaglia, Valenzuela, Leguá, 2018).

La iniciativa fue parte de la agenda de trabajo del Comité de ministros para la Descentralización compuesto por el Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres). La Secretaría Ejecutiva de este comité fue la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) (Sierra, 2017).

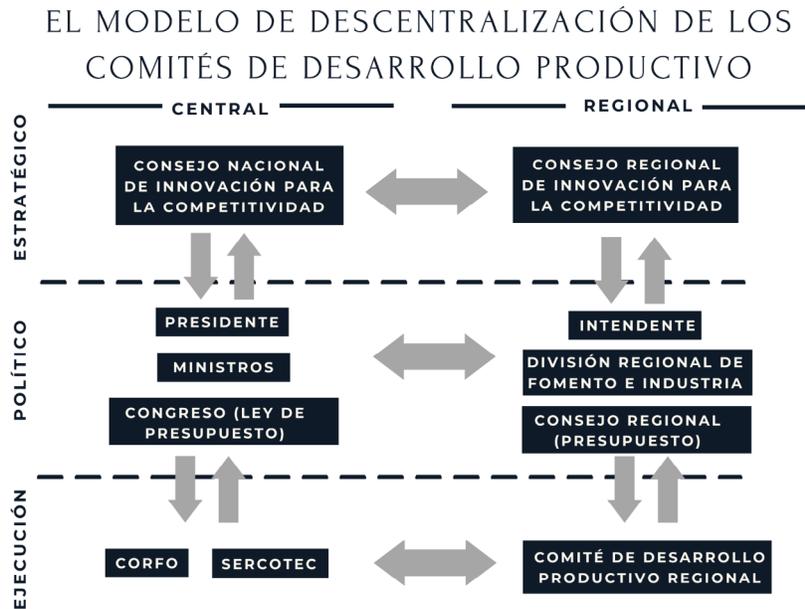
En la configuración del plan piloto se establecieron tres planos funcionales, cada uno con una expresión tanto nacional como regional, como se muestra en la Figura N° 1. El primero, es el estratégico, donde se establecieron las definiciones y objetivos en conexión con los programas públicos y organismos vinculados a materias de innovación; el segundo, el político, vinculado a la formulación de las políticas públicas, prioridades y presupuestos; y el tercero, la ejecución de esas políticas, que considera el diseño y ejecución de programas en el marco de las prioridades definidas, así como también la toma de decisiones en materia de asignación de recursos. En este último plano es donde figura el CDPR, que se configura como una agencia ejecutora de la política regional de fomento, con su propio organismo decisorio y su equipo técnico.

7 El Consejo Regional (CORE) es un órgano público colegiado, de carácter normativo, resolutorio y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencias de los gobiernos regionales, encargados de hacer efectiva la participación de la ciudadanía y ejercer las atribuciones que la Ley 19175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional le encomienda.

8 Las divisiones son nuevas unidades administrativas y operacionales del gobierno regional, que a su vez están compuestas de departamentos y unidades que dependen de ellas.

Figura N° 1.

Modelo de descentralización de los Comités de Desarrollo Productivo



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017.

La creación de los CDPR –formalizada en diciembre de 2015– se realizó en virtud de las normativas de Corfo que le permiten traspasar niveles de toma de decisión al nivel regional, con el objetivo de promover el desarrollo económico y productivo, el fomento de las micro, pequeña y medianas empresas, las inversiones, el emprendimiento y la innovación empresarial.

Los CDPR se plantearon como una herramienta especialmente diferenciadora. Esto, porque su Consejo Directivo estaba compuesto mayoritariamente por entidades y representantes regionales, con el objetivo de que las decisiones se adoptaran a nivel local (Listerri et al., 2017).

Para cumplir ese rol se estableció un presupuesto para el CDPR, disponible para ser transferido directamente a los beneficiarios. Además, se dispuso del personal de Corfo y Sercotec en la región para apoyar la labor de asignación de recursos de las 31 líneas traspasadas de Corfo, Sercotec⁹ e Innova Biobío, con lo cual se sustituyó parte de la operación de las dos primeras entidades en la región y se absorbió la totalidad de la labor previa de la tercera.

⁹ El Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec) es una corporación de derecho privado, dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Se enfoca específicamente en apoyar a las micro y pequeñas empresas y a los emprendedores de Chile.

5. RESULTADOS

5.1. La uniformidad de la política pública

Las opiniones recogidas a partir de las entrevistas revelan que en la etapa de construcción y puesta en marcha inicial del plan piloto de CDPR se observó en la región de Biobío una dinámica donde predominó la resistencia a la uniformización del modelo que se proponía para las tres regiones incluidas en la política pública.

“Siempre discutí por qué tenían que ser los tres comités iguales, por qué no mantenían Innova Biobío y evaluaban otros modelos para las demás regiones. Por eso pienso que este comité, para el caso de esta Región, fue un retroceso”. (exprofesional del Comité Innova Biobío, Concepción, mayo de 2019).

Este relato se repitió en al menos otros dos informantes, que dieron cuenta de la molestia que causó en esta región en particular la sensación de pérdida de autonomía y retroceso que significó la imposición desde el nivel central de un modelo de comité que, además, absorbió la iniciativa local conocida como Innova Biobío. Un elemento relevante, por el carácter simbólico del control ejercido desde el centro, se vincula con la identidad de la instancia.

“Se creó una página web, www.fomentobiobio.cl y luego se informó a la región. Como nosotros éramos parte del mismo gobierno, hicimos observaciones internas, pero hubo que adscribir a la decisión finalmente. Pero así fue la descentralización, diseñada centralizadamente. El centralismo es brutal, impresionante”. (Integrante del Consejo Directivo del CDPR 2015-2018, Concepción, junio de 2019).

La misma situación quedó expresada en una sesión del comité donde uno de los consejeros del CDPR planteó su preocupación por la pérdida de la marca e imagen de Innova Biobío, a lo cual el presidente del Consejo respondió que sería un proceso paulatino y que debía transmitirse la tranquilidad de que todas las líneas de innovación de Innova Biobío tendrían continuidad.

Esta sensación de pérdida de autonomía y que se dio un paso atrás en la descentralización se debe en particular a que se trata de una región que ya tenía una experiencia institucional –a través de Innova Biobío– por lo que había una trayectoria previa en este ámbito que era reconocida y valorada por los propios actores locales, quienes sintieron que la nueva política pública no le significó una “ganancia”, sino más bien diluir su capacidad de decisión. Esto dio cuenta también de la percepción mayoritaria en torno a que el nivel central no expresaba una vocación real de descentralización, pues, además –según la visión subnacional– quienes estaban a cargo del proyecto se preocuparon de realizar un control de gestión férreo.

“Se configuró un traspaso de competencias muy gradual, medido y que a partir de la trayectoria institucional regional significó más bien un retroceso”. (Exdirectivo nacional de Corfo, Concepción, junio de 2019).

El diagnóstico realizado por los actores claves de la región de Biobío se ve reflejado también en estudios que registraron el avance de la iniciativa. Así, queda de manifiesto en una evaluación de 2017, donde entre las debilidades que podían afectar negativamente la implementación del plan se

explicitaba el insuficiente diálogo con las regiones en la construcción del modelo. Se sumó una falta de flexibilidad del proyecto piloto, sobre todo en virtud de las singularidades regionales (Listeri et al., 2017: 3).

Aquella condición es destacada también en un informe de evaluación de 2019, que reconoce que los actores regionales ven en el nuevo comité una imposición del centro que les hizo perder lo avanzado en instancias que consideraban propias, como Innova Biobío. “En Biobío se destaca con frecuencia el ‘pecado original’ del modelo: el haber sido ‘impuesto’ sin consulta a los interesados de la región. Este es un aspecto crucial para la forma de continuar el proceso de descentralización del fomento productivo”. (Fundación “Chile Descentralizado...Desarrollado”, 2019:10).

Entre los entrevistados se repite la sensación de que un objetivo a largo plazo de Corfo era buscar solamente la desaparición del Comité Innova Biobío, dado que su funcionamiento generaba un conflicto en el nivel central, ya que marcaba un desbalance en materia de políticas de fomento productivo con el resto de las regiones. Otro entrevistado enfatiza en el hecho de que la lógica del funcionamiento se basaba en que las tres regiones piloto funcionaran de forma homogénea, sin considerar las trayectorias previas de cada una. (Integrante del Consejo Directivo del CDPR 2015-2018, representante de la academia. Concepción, junio de 2019).

5.2 El nuevo modelo de gobernanza

El Consejo Directivo del CDPR lo conformaban tres representantes del gobierno regional (elegidos por el intendente), uno del Ministerio de Economía, uno de Corfo y uno de Sercotec, nombrados por las propias instituciones a nivel central; y un integrante del Consejo Regional. Se sumaron dos representantes del mundo empresarial y uno de la academia, que tras ser propuestos por la primera autoridad regional debieron pasar por la aprobación del Consejo Regional del Gobierno Regional de Biobío. Esta configuración se puede observar en la figura N° 2. La presidencia del Consejo Directivo fue para un miembro designado por el intendente regional.

Figura N° 2.

Gobernanza del Consejo Directivo CDPR Biobío 2015-2018.

*Fuente: Elaboración propia.*

De esta forma, se consolidó un modelo con mayoría de representantes regionales (siete) nominados por el intendente regional y aprobados por el Consejo Regional y los tres que son designados por entidades nacionales. En el caso del representante del Consejo Regional, se nominó al presidente de la Comisión de Fomento y Desarrollo Productivo, Turismo y Energía.

Una de las principales coincidencias de los actores regionales entrevistados es que si bien prevaleció la coordinación al interior del Consejo Directivo del CDPR, se produjeron tensiones entre los representantes de la región y del nivel central (Ministerio de Economía, Corfo y Sercotec), especialmente por las dificultades iniciales que aseguran haber encontrado para generar cambios o crear nuevas líneas de financiamiento con mayor pertinencia territorial, ya que para hacerlo se debía contar con la aprobación del vicepresidente ejecutivo nacional de Corfo.

“Nosotros entendíamos la presencia de los representantes de Corfo y de Sercotec, porque ellos estaban para cautelar el espíritu unitario de la política pública. Pero la presencia de un representante de Economía nunca la entendimos, porque lo que se traspasó eran líneas de Corfo y Sercotec”. (Integrante del Consejo Directivo del CDPR, junio de 2019).

Los consultados que representan a las institucionales nacionales, por su parte, aluden al riesgo de captura que implica que los tomadores de decisiones regionales intenten actuar tanto en el plano de la ejecución (definición de proyectos aprobados para la asignación de fondos) como estratégico (creación de nuevas líneas o ajuste de líneas de financiamiento).

“Cuando se diseñó este modelo de gobernanza quedaron definidos tres niveles con claras responsabilidades, para un mejor escrutinio público. Se divide lo estratégico, táctico y operativo y se establecen tres niveles, cada uno con sus responsabilidades. Mi experiencia indica que el saldo es muy positivo, porque se evitó de alguna manera las presiones políticas y gremiales”. (Entrevista a integrante del Consejo Directivo del CDPR 2015-2018, representante del nivel nacional. Santiago, mayo de 2019).

5.3 La tensión en la puesta en marcha de la red

Previo a la puesta en marcha del reglamento que regularía el quehacer del CDPR, en junio de 2015, ya se advertían los temores que existían en la región del Biobío respecto de la pérdida de autonomía que significaría para ellos la creación del comité. Por ejemplo, se establecía que el Consejo Directivo del comité tendría la atribución de proponer al vicepresidente ejecutivo de Corfo la adopción de planes o políticas destinadas a la promoción del desarrollo y la innovación tecnológica en la región. El reglamento también precisa que los subcomités del Consejo Directivo podrían definir modalidades y condiciones para la postulación de proyectos y crear –previa aprobación del vicepresidente ejecutivo de Corfo–, los instrumentos de apoyo que estime adecuados para el cumplimiento de sus fines.

En ambos casos, se observa un retroceso en la capacidad de decisión que tenía previamente la región a través de Innova Biobío. En esta instancia su Consejo Directivo podía adoptar sus propios planes o políticas destinadas a la promoción del desarrollo y también definir modalidades y condiciones para la postulación de proyectos. Algo distinto a la concentración que se comenzó a observar en los CDPR, en particular en torno a la figura del vicepresidente ejecutivo de Corfo, en ambas facultades.

Las actas dan cuenta de que posibles modificaciones a las líneas de financiamiento definidas desde el nivel central solo podían hacerse previo visto bueno del vicepresidente ejecutivo de Corfo, lo que es considerado por los entrevistados como una pérdida de una atribución con la que ya contaban.

“Propusimos modificaciones y la respuesta del vicepresidente fue en el 70% de los casos que no. Pecamos de ingenuos. Para la región efectivamente fue un retroceso, porque nosotros antes teníamos esas atribuciones”. (Entrevista a integrante del CDPR 2015-2018, nominado por el intendente. Concepción, mayo de 2019).

Aquello refleja el criterio de concentración que primó en el diseño y puesta en marcha de la nueva red de gobernanza, lo que se convierte en el principal obstáculo para un proceso de descentralización.

Luego de varios meses de funcionamiento del CDPR, se generó la convicción de que el rol del vicepresidente de Corfo se había transformado en el principal obstáculo para poder evaluar, modificar y crear nuevas líneas de financiamiento, acordes a las necesidades específicas identificadas en la región. Así comienza a reforzarse la idea de que la región perdió Innova Biobío y las posibilidades de diferenciación que le otorgaba a la zona, lo que se transformaría en un retroceso y hasta “un agravio” para el territorio.

5.4 Las transformaciones posibles

Hay también un reconocimiento de las transformaciones o innovaciones que estuvieron presentes durante el funcionamiento de la nueva red de gobernanza y que sí fueron mencionadas como facilitadores del proceso de descentralización por los actores involucrados. Esto, especialmente en materias asociadas a la toma de decisiones con una visión más territorial, para hacer frente a fenómenos como la centralización intrarregional en la distribución de recursos para el fomento productivo.

Un ejemplo fueron los cambios realizados regionalmente a las líneas de financiamiento de Sercotec, de manera que convocatorias como el programa “Capital Semilla” pudieran hacerse por provincias –cada uno con su propio monto– y no regionalmente, como se hacía hasta esa fecha. Aquello, con el objetivo de permitir una distribución intrarregional más equilibrada.

La vocación por un despliegue territorial más intenso en las provincias de Biobío quedó expresada desde las primeras reuniones del Consejo Directivo. En efecto, como está documentado, “un consejero del CDPR propone sesionar en las provincias e incorporar a actores relevantes del mundo público y privado (municipios y entidades educacionales, entre otras) a lo que el presidente responde que se programarán de esta manera a contar de marzo”. (Acta de sesión 3 CDPR, 5 de enero 2017).

“Para Sercotec el ajuste era mínimo, porque como los instrumentos de Sercotec tenían ya el componente de desconcentración, lo que hacíamos era ajustar un poco la variable territorial. No era tan complicado, pero sí lo era la burocracia posterior, en que la Contraloría General de la República tenía que tomar razón. Pero eso escapaba a la órbita del comité”. (Entrevista a integrante del Consejo del CDPR 2015-2018, representante de la institucionalidad nacional. Santiago, mayo de 2019).

Otro aspecto que se consideró desde la puesta en marcha del comité fue la necesaria alineación de los proyectos presentados al Consejo Directivo con la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), tal como se indica en el acta de la primera sesión del Subcomité de Innovación y emprendimiento (marzo de 2016), donde un consejero solicita que los proyectos aprobados por el consejo tengan vinculación con las líneas de la Estrategia Regional de Desarrollo.

A partir de ese mismo año entre los criterios de evaluación de programas como el “Capital Semilla Emprende” y “Capital Abeja Emprende” –líneas de financiamiento transferidas desde Sercotec al CDPR– se consideró una ponderación del 30% al cumplimiento con el foco estratégico de desarrollo regional, lo cual quedó establecido en el reglamento del programa.¹⁰

10 Comité de Desarrollo Productivo Regional. Resolución exenta N° 155, del 19 de abril de 2016. Ref: Pone en ejecución acuerdo del Comité de Desarrollo Productivo Regional del Biobío que crea instrumento “Capital Semilla Emprende/Capital Abeja Emprende” y prueba Reglamento. Disponible en: <https://bit.ly/33QW2Vs>

5.5 Presupuestos y decisión local

Con la incorporación de 12 líneas de financiamiento de Corfo y 10 de Sercotec al esquema de decisión regional que ya traía Innova Biobío, con el inicio del plan piloto del CDPR se suma un número importante de programas, según lo muestra la tabla N° 2.

Lo anterior es reconocido como un avance por uno de los entrevistados que tuvo a su cargo la representación de la región en las negociaciones para incorporar a Innova Biobío en el plan piloto de CDPR. Y si bien el periodo de estudio, desde la perspectiva de la ejecución presupuestaria, incluye solo los años 2016 y 2017 –lo cual impide sacar conclusiones definitivas sobre el éxito de la iniciativa– sí pueden encontrarse evidencias de que al menos se produjo un aumento significativo en la disposición de fondos públicos con cargo al nivel central para el fomento productivo de decisión local.

De hecho, con el traspaso a la administración regional de las 22 líneas de financiamiento de Corfo y Sercotec, más las 9 que se sumaron de Innova Biobío, se observó un alza significativa del presupuesto de decisión local, ya reflejado en las cifras de 2016 y 2017 que se observan en la Tabla N° 3.

Tabla N° 3.

Ejecución Presupuestaria CDPR Biobío 2016-2017 MM\$

	Fomento Mipyme	Innovación y emprendimiento	TOTAL
Año 2016	5.359	3.161	8.544
Año 2017	6.043	2.308	8.351

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de cuentas públicas de Corfo 2016-2017. Valores en pesos nominales de cada año.

Ambas cifras son muy superiores a las manejadas previamente por Innova Biobío, sobre todo considerando que el presupuesto de esa instancia, en torno a los 5 mil millones de pesos para el caso del año 2014, surgían de un aporte presupuestario de tres instancias: Corfo, desde el nivel nacional; y el gobierno regional y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Tabla N° 4.

Principales resultados de la investigación.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN		
Criterios durante el diseño de la política pública	Dinámicas de la relación entre los integrantes de la red	Transformaciones e innovación de la política pública
Imposición del modelo “De arriba hacia abajo”, con desaparición de experiencia previa local (Innova Biobío).	Coordinación horizontal más fluida que la vertical (se replican los conflictos de la etapa de diseño).	Mayor intención de alinear los criterios de asignación de fondos con la Estrategia Regional de Desarrollo
Prima la concentración del poder de decisión final en el centro.	Se observa una persistente desconfianza subyacente entre el nivel regional y central e insatisfacción de los actores regionales con las lógicas de interacción.	La gobernanza local tiende a incentivar un mejor despliegue territorial (Se busca combatir la centralización regional).
No logra validación en los tomadores de decisiones locales.	Percepción de actores subnacionales de beneficios de enfoque <i>bottom-up</i> , sin considerar riesgos ni eventuales problemas.	

Fuente: Elaboración propia, en base a entrevistas realizadas.

6. CONCLUSIONES

Una agenda de descentralización que busca ser una contribución efectiva a los procesos de traspaso de poder real a las regiones requiere, necesariamente, partir desde su etapa más temprana de diseño con una participación real de los representantes de los territorios donde se aplicará y, en particular, un diálogo más horizontal con aquellos sobre los cuales pesará la ejecución de las políticas públicas. En el sentido contrario, esta experiencia muestra cómo desde el diseño a la puesta en marcha van surgiendo elementos obstaculizadores que se concentran en la sensación de postergación y falta de consideración por parte de los encargados de poner en práctica esas nuevas políticas.

La incorporación de los actores políticos relevantes de los territorios subnacionales –así como de representantes de la sociedad civil y el sector privado– en la implementación de planes para la descentralización puede llevar a contar con un mayor nivel de legitimidad de base y a quebrar el esquema “de arriba hacia abajo” que ha primado en prácticamente todos los intentos por establecer agendas efectivas de descentralización en un país como Chile.

En este caso, se observa un proceso que en su etapa de diseño no consideró una participación abierta e informada de actores de los territorios regionales, lo que significó para muchos una imposición y, por consiguiente, una fórmula contraria a la que se considera que debe primar en materia de descentralización.

Esto es relevante en territorios donde se observa una mayor trayectoria en la materia, como en la región de Biobío, pues la mera imposición “desde arriba” sin considerar las trayectorias institucionales y, sobre todo, las singularidades territoriales, termina marcando el desarrollo de esta iniciativa y convirtiéndose en un elemento que obstaculiza su adecuado avance.

Que “la historia importa” queda de manifiesto en particular para el caso de regiones que han logrado llevar adelante iniciativas que cuentan con una alta validación local y marcan un camino que perfectamente se pudo haber considerado con mayor intensidad.

Esto, para mejorar lo existente y hacer de esas experiencias un ejemplo de descentralización, sobre todo por haber sido una iniciativa que nació “desde abajo” –como fue el caso de Innova Biobío– y que pudo ser perfeccionada y fortalecida en la región, como experiencia piloto que mantuviera las atribuciones ya existentes, estableciera los posibles puntos a mejorar y permitiera avanzar hacia nuevas fórmulas de gobernanza y administración regional. Aquel escenario fue desaprovechado por otra característica de países centralistas, como es el carácter uniforme en la aplicación de nuevas políticas públicas sin considerar las realidades territoriales.

Una clave para el futuro es que se considere desde la etapa de diseño de las políticas públicas que la descentralización es un proceso mucho más complejo que implementar un “traspaso de competencias” que puede llegar a ser contraproducente al ser percibido como una imposición.

Un segundo aspecto central es que los testimonios recabados entre los actores regionales dan cuenta que de forma prácticamente unánime abogan por una descentralización pensada exclusivamente “desde abajo”, concentrándose en la descripción y valoración de sus eventuales beneficios, pero sin advertir los riesgos de acaparar el poder de decisión sin una adecuada coordinación multinivel.

Congruente con lo señalado por varios autores, los entrevistados aluden a la necesidad de intensificar la implementación de políticas de desarrollo “bottom-up”, aunque los resultados de las iniciativas no están suficientemente documentados. Esto aplica especialmente a la valoración de la experiencia de Innova Biobío, que surgió en las respuestas de manera espontánea como mención a una experiencia exitosa, según la mayoría de los consultados.

Aunque es destacable el significado que tuvo esta iniciativa desde la perspectiva del empoderamiento regional, se advierte que no existen evidencias robustas de que un mayor porcentaje de decisión local realmente haya desencadenado dinámicas diferenciadoras para fortalecer el desarrollo productivo, así como tampoco de un impacto significativo en dinámicas de crecimiento económico y empleo regional.

Esto debería tomarse como una lección para el caso del CDPR, pese a que por su carácter de plan piloto y los pocos años transcurridos, es muy temprano para obtener conclusiones definitivas respecto de su real impacto en el desarrollo local.

Por ello es importante reforzar la necesidad de contar con evaluaciones y estudios que se enfoquen específicamente en el impacto de la iniciativa en la economía regional, para poder luego tomar decisiones estratégicas y fomentar modelos de políticas de fomento más adecuados para las regiones.

Aunque esta investigación se enfocó específicamente en recoger la visión y evidencias sobre el proceso de instalación de la política pública para la descentralización entre los integrantes del Consejo Directivo del CDPR que participaron en el período de instalación, futuros estudios aportarían significativamente al análisis de la experiencia si se enfocan en los beneficiarios, sobre todo tras haberse cumplido el primer quinquenio de su funcionamiento, para evaluar la percepción de los receptores de la política pública y su nivel de adhesión o rechazo a la misma.

También es importante enfatizar en la necesidad de contar con más estudios comparativos de modelos de descentralización exitosos a nivel internacional, que estén fundados en estructuras de gobernanza consensuadas y en permanente revisión, pero a la vez basadas en principios como la coordinación, interdependencia y responsabilidad, los cuales –a partir de lo recogido en las entrevistas– suelen estar alejados de la percepción de los actores subnacionales.

También resultaría significativo profundizar en la comprensión de los modelos de gobernanza “de ciclo continuo”, es decir, aquellos donde la interrelación entre los niveles centrales y subnacionales es permanente, enfocada en la retroalimentación y, por consiguiente, en base a dinámicas de cooperación y coordinación.

Pese a todo lo señalado, la experiencia del CDPR presenta elementos positivos que se pueden destacar, como el aumento efectivo de una capacidad de decisión regional mayor a la existente en el modelo previo, donde las definiciones sobre muchas líneas de financiamiento se hacían con un mayor control desde el nivel central de los organismos involucrados: Corfo y Sercotec.

A ello se suma la consolidación de una fórmula de gobernanza que incorpora visiones desde el mundo privado y académico, lo cual se reconoce como un facilitador, aunque –probablemente– otros estudios podrían abordar si la actual representación político-burocrática del Consejo Directivo del comité es la adecuada o puede mejorarse para incorporar a nuevos actores representativos del territorio.

Adicionalmente, es posible profundizar en futuros estudios respecto de si la puesta en marcha de una estructura de gobernanza representa –por sí sola– una fórmula que asegura el adecuado impulso de los procesos de descentralización o si debiera ir de la mano con un traspaso más claro de poder de decisión, en base a las experiencias y singularidades de cada uno de los territorios.

Además, desde el enfoque de *path dependence* los resultados dan cuenta que la experiencia representa el caso de un patrón básico con arreglos institucionales modificados, para crear “de arriba hacia abajo” por parte del gobierno central una nueva fórmula de fomento productivo, característica definida por la literatura como propia de estados unitarios. Es recomendable, por consiguiente, avanzar hacia procesos en que los actores institucionales puedan lograr acuerdos y disposición a cooperar unos con otros, sumando a nuevos actores, especialmente de la sociedad civil.

REFERENCIAS

- Agrupación de Universidades Regionales de Chile (2019), Barómetro Regional. Recuperado de <https://bit.ly/32uUHCW>
- Barra, M., Díaz, G. y López, C. (2020). Descentralización y capacidades subnacionales: la implementación de la política pública de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo en las regiones de Antofagasta y el Biobío en Chile. *Revista Espacios, volumen 4(38)*, 210-224. Recuperado de <https://bit.ly/3nXVDAK>
- Belmar, C., Villar, C., Valdebenito, G. (2005). Informe Final de Evaluación Programa Fondo de Innovación Tecnológica de la Región del Biobío, Innova Biobío. Corporación de Fomento de la Producción, Ministerio de Economía.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista Eure, Santiago de Chile, volumen 30 (90)*, 27-40. Recuperado de <https://bit.ly/33OlvPa>
- Brown, R. y Mawson, S. (2019). Entrepreneurial ecosystems and public policy in action: a critique of the latest industrial policy blockbuster. *Cambridge Journal of Regions Economy and Society, volumen 12(3)*, 347-368. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/cjres/rsz011>
- Calvo, J. (2005). El enfoque territorial en las políticas públicas. Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Administración Pública, Guatemala. Recuperado de: <https://bit.ly/3Av2y02>
- Crescenzi, R., & Rodríguez-Pose, A. (2011). Reconciling top-down and bottom-up development policies. *Environment and planning A, 43(4)*, 773-780. Recuperado de <https://doi.org/10.1068/a43492>
- Correa F. y Miranda, J. (2021) “Factores diferenciados en incrementos de la productividad en Chile: un acercamiento desde la heterogeneidad territorial”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/153), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Delamaza, G. y Thayer, E. (2013) ¿Qué piensan las regiones, cómo se comportan los territorios? Delimitando territorios para la gobernanza a través del análisis comparado de percepciones y prácticas en tres regiones del sur de Chile. Ponencia presentada al XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología, Santiago de Chile.
- Diez, J., Gutiérrez, R. y Pazzi, A. (2013) “¿De arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba? Un análisis crítico de la planificación del desarrollo en América Latina”. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder, volumen 4 (2)*, 199-235.
- Evenhuis, E. (2017) Institutional change in cities and regions: A path dependency approach. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, volumen 10(3)*, 509-526. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx014>
- Homsy, G.C., Liu, Z., and Warner, M.E. (2018) Multilevel Governance: Framing the Integration of Top-Down and Bottom-Up Policymaking. *Public Administration Faculty Scholarship. 45*.

Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1491597>

- Falleti, T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review volumen 99 (3)*, 327-346. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S0003055405051695>
- Farinós, J. (2008). “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, N° 46, p. 11-32.
- Fundación Chile Descentralizado (2019). Informe final: Evaluación pilotos Comités de Desarrollo Productivo regional de Antofagasta, Biobío y los Ríos.
- Galdames, R., Krag, P., Menéndez, J. y Yévenes, A. (2007). Propuesta conceptual para una medición del proceso de descentralización y regionalización. *Revista de Estudios Regionales CEUR Universidad del Bío-Bío, N° 31*. Recuperado de <https://bit.ly/3IFSLXB>
- Jordana, J. (2004). Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales. En Jornada, J., Gomà, R. (Eds). *Descentralización y políticas sociales en América Latina (127-152)*. Barcelona: Fundación Cidob.
- Klimovský, D., Pinteric, U. y Jüptner, P. (2019). Path Dependence and Local (Self-) Government Systems: A Comparison of three CEE Countries. *Politics in Central Europe, volumen 15(2)*, 193-218. Recuperado de <https://doi.org/10.2478/pce-2019-0015>
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa Dieck, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política, 2(3)*. Recuperado de <https://bit.ly/3G0E8fS>
- Llisterri, J., Casaburi, G., Angelelli, P. y Sese, E. (2017). “Evaluación temprana de los Comités de Desarrollo Productivo Regional de Antofagasta, Biobío y Los Ríos”. Informe preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo y presentado ante la Cámara de Diputados. Recuperado de: <https://bit.ly/3Au1ae4>
- Maggi, C. (2014). Un mecanismo inédito de fondo público regional para la innovación y desarrollo tecnológico en Chile: el caso de Innova Biobío. En Rivas, G., Rovira, S. (Eds.) *Nuevas instituciones para la innovación, Prácticas y experiencias en América Latina (131-157)*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de <https://bit.ly/3KJ8jfe>
- Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena 1990-2008. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, volumen 34(102)*, 39-60. Recuperado de: <https://doi.org/10.4067/S0250-71612008000200003>
- Messner, D. (2002) The Concept of the “World Economic Triangle”: Global Governance Patterns and Options for Regions, Working Paper 173, Institute of Development Studies. Brighton. Recuperado de: <https://doi.org/10.4337/9781843769743>

- Michellini, J., Tébar, J. y Abad, L. (2012). Trayectorias industriales y gobernanza local en ciudades intermedias de la periferia madrileña: los casos de Getafe y Alcalá de Henares. *Anales De Geografía De La Universidad Complutense*, 32(1), 45-68. recuperado de https://doi.org/10.5209/rev_AGUC.2012.v32.n1.39308
- Montecinos, E. (2020). Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, volumen 40(3), 567-587. Recuperado de: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000101>
- Morgan K., Navarro, M. y Valdaliso J. (2020). “La gobernanza económica de la Comunidad Autónoma del País Vasco: entre la continuidad y la novedad”. *Revista vasca de Economía, Gobierno*, volumen 35(2), 476-508. Recuperado de: <https://bit.ly/3fUPp71>
- Morgan K. y Sabel, C. (2019): The Experimentalist Polity, in T. Symons (ed) Radical Visions of Future Government, 75-81, NESTA, London. Recuperado de: <https://bit.ly/3G4OyuW>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009). Estudios territoriales de la OCDE, Chile. Recuperado de: <https://bit.ly/347IzZh>
- Penaglia, F., Valenzuela, E. y Leguá, J. (2018). Los movimientos regionalistas en Chile y la descentralización cooptada del bloque en el poder. *Revista de Estudios Políticos*, 179, 131-169. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.179.05>
- Sierra, P. (2017). Comités de Desarrollo Productivo Regional: principales aprendizajes y desafíos de su puesta en marcha en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos. 399-417. En *Descentralización 2.0: Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país*. Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional, Subdere, y Corporación Innovación y Ciudadanía (2010). Análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial identificadas por Territorio Chile. Recuperado de: <https://bit.ly/3KGFtfn>
- Trigo, L. (2015). “El debate sobre la noción de Path Dependence y su conciliación en un modelo dinámico de análisis institucional”. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, volumen 6(1), 81-107.
- Valenzuela, E., Pressaco, F., Cienfuegos, I. y Penaglia, F. (2015). Pilares necesarios para una descentralización autónoma sin cooptación del poder central: reflexiones para el proceso descentralizador chileno. *Revista Administración Pública, Río de Janeiro, Brasil*, volumen 49(5), 1083-1106.
- Valenzuela, E., Toledo, C., Muñoz, W., y Villa F. (2020). Tres dimensiones de la democracia territorial: directorios multiactor, consultas vinculantes y empoderamiento social en la Región del Biobío. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, N° 22, 125-153 Recuperado de: <https://doi.org/10.32457/riem.vi22.511>