

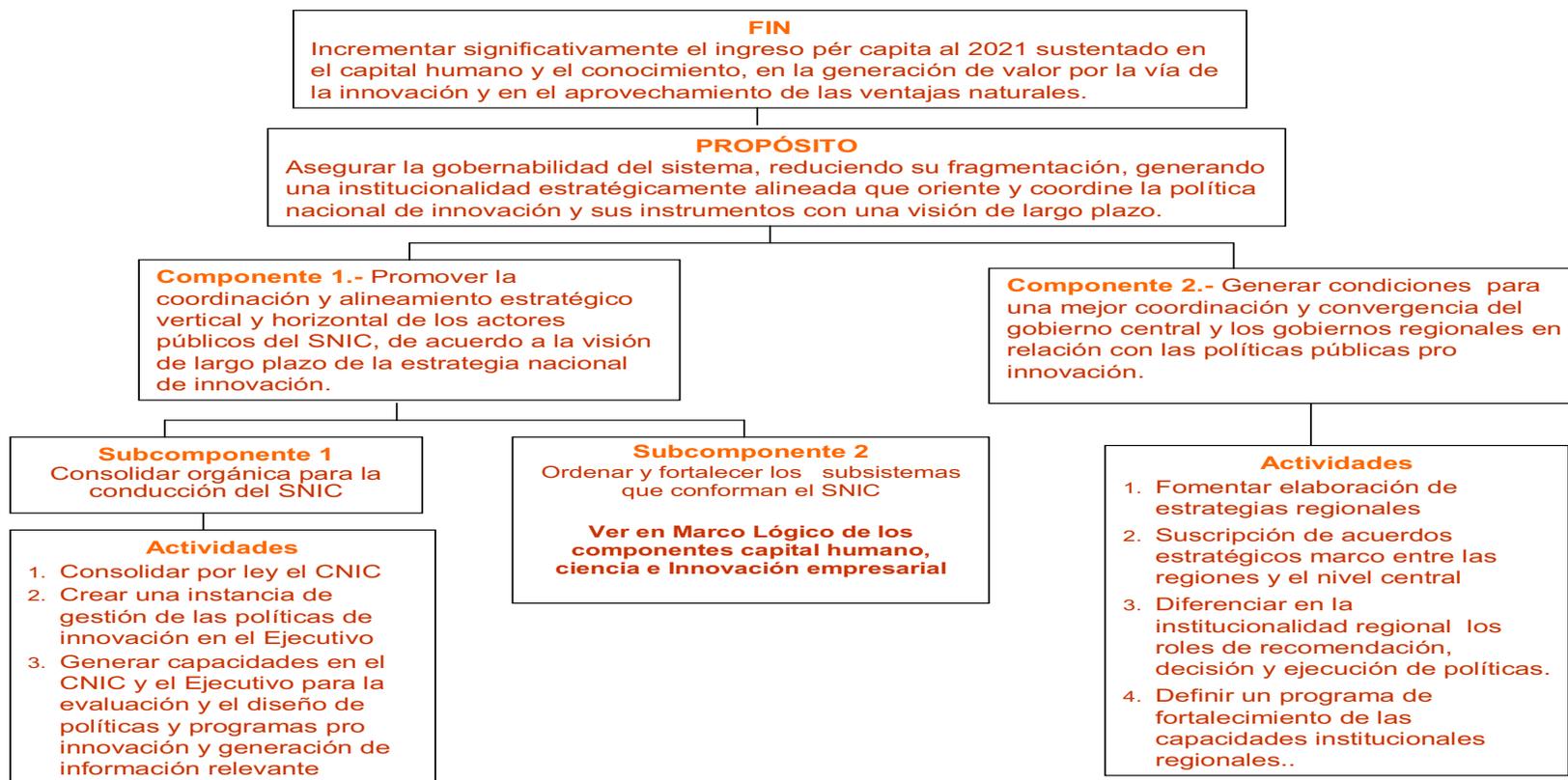
**ANTECEDENTES PARA EVALUACIÓN ESTRATEGIA NACIONAL DE
INNOVACIÓN**

COMPONENTE INSTITUCIONALIDAD

Background Report

Juanita Gana Q.

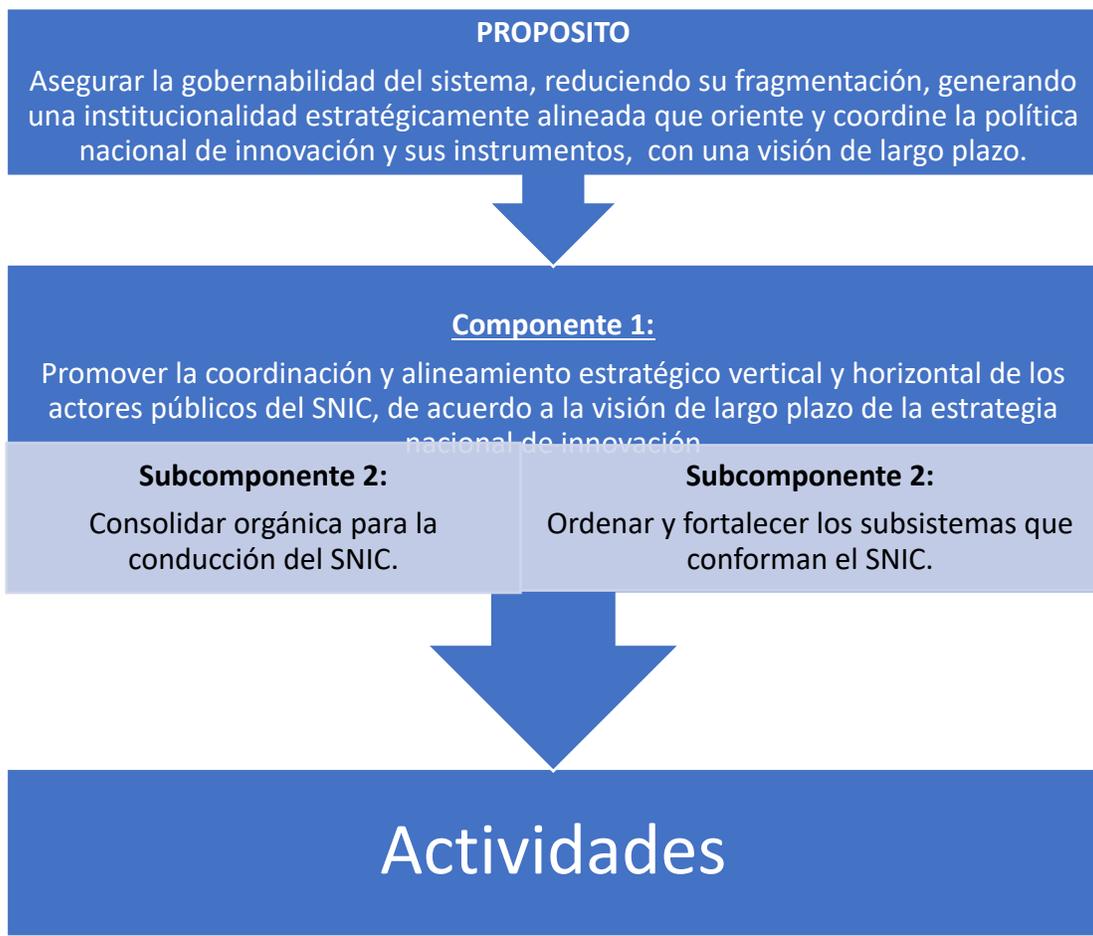
MARCO LÓGICO DEL COMPONENTE INSTITUCIONALIDAD DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE INNOVACIÓN



OBJETIVOS E INDICADORES DEL MARCO LOGICO

FIN

“Incrementar significativamente el ingreso per cápita a 2021 sustentado en el capital humano y el conocimiento, en la generación de valor por la vía de la innovación, y en el aprovechamiento de las ventajas naturales.”



Propósito:

Asegurar la gobernabilidad del sistema, reduciendo su fragmentación, generando una institucionalidad estratégicamente alineada que oriente y coordine la política nacional de innovación y sus instrumentos, con una visión de largo plazo.

Para analizar hasta qué punto se ha avanzado en el logro de este Propósito y operacionalizar el concepto de gobernabilidad se han empleado los principios de buen gobierno del Banco Mundial¹, que distingue:

- a. Claridad de visión, objetivos y estrategia.
- b. Jurisdicción y mandato sobre los objetivos y la estrategia claros.
- c. Mecanismos de coordinación a varios niveles.
- d. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
- e. Aprendizaje y ajuste del sistema.

a. Claridad de visión, objetivos y estrategia

Se puede afirmar que hay claridad de visión, objetivos y estrategia. Hay una estrategia claramente formulada por el Consejo y validada por el Ejecutivo, aspecto que se encuentra entre los principales logros del Consejo reconocidos por la revisión preliminar efectuada por la OECD durante el 2007 y publicada el 2009². Asimismo, hay una Política de Innovación para los próximos 5 años, definida por el Ejecutivo sobre la base de dicha estrategia y de formuló un Plan de Acción para el período 2008-2010.

A juicio de la OECD, la estrategia propuesta por el CNIC ha contribuido a generar consenso respecto de los principales fundamentos de la Política de Innovación chilena, lo que constituye un gran avance. Esta estrategia fue adoptada por el ejecutivo a través del Comité de Ministros para la Innovación, CMI³, el que incorporó parte importante de los

¹ Banco Mundial (2008), "Towards a cohesive and well governed National Innovation System."

² OECD (2009), "Chile's National Innovation Council for Competitiveness. Interim Assessment and Outlook".

³ Llamado Comité Gubernamental de Ministros para la Innovación en el Instructivo Presidencial que lo creó el año 2007.

lineamientos de la estrategia propuesta por el CNIC como parte de la Política Nacional de Innovación declarada por el CMI⁴.

En lo esencial, la política declarada por el CMI recoge la recomendación respecto de la **focalización del esfuerzo de la Política de Innovación** en torno a un conjunto de clusters priorizados. Asimismo, adopta como **pilares principales de la estrategia el desarrollo de la ciencia, del capital humano y el emprendimiento innovador**. También reconoce como ejes relevantes de la política los **aspectos institucionales y culturales**, si bien los objetivos respectivos cobran peso recién el año 2009, producto de reuniones y talleres realizados con el sector privado y las universidades. Finalmente, y de modo concordante con la estrategia propuesta, enfatiza la necesidad de **regionalizar la innovación**.

Entre los aspectos que no recoge la Política Nacional de Innovación –al menos con el mismo nivel de explicitación e importancia que plantea el CNIC en su propuesta- está la generación de infraestructura habilitante.

Tampoco adopta los 8 clusters propuestos por la estrategia y funde algunos de ellos e incorpora otros. Originalmente los 8 clusters productivos propuestos por el Consejo eran:

- a. Acuicultura
- b. Minería
- c. Offshoring
- d. Turismo
- e. Porciavícola
- f. Fruticultura
- g. Alimentos Procesados
- h. Servicios Financieros

⁴ OECD: “These documents are coherent, well argued and set out a very wide agenda for change. They have played important roles in defining a national agenda for innovation.” “The formation of the Council has reduced the incentives for “dynamic inconsistency”, where political incentives are inconsistent with the need to make policy for the longer term. It has achieved this by increasing the status associated with making and implementing such longer-term policies.” No obstante, también señala “at this early stage in the Council’s life it is not clear that there is full agreement – especially about issues of implementation. Undertaking action to increase the degree of consensus around the Council’s agenda should therefore be a high priority.”

Asimismo, el CNIC identificó en la estrategia 3 sectores transversales que también es necesario atender:

- a. Logística y transporte
- b. Comunicaciones
- c. Construcción

El CMI, en la formulación de la Política Nacional de Innovación, fusiona algunos de los clusters y los reduce a 5:

- d. Alimentario (que pasa a integrar fruticultura, porciavícola y alimentos procesados)
- e. Acuícola
- f. Minero
- g. Turismo de Intereses Especiales
- h. Servicios Globales (que integra “offshoring” y servicios financieros)

En cuanto a las áreas transversales, identifica:

- a. Medio Ambiente y Recursos Hídricos
- b. Biotecnología
- c. Energías renovables no convencionales, biocombustibles, eficiencia energética
- d. Tecnología de Información y Comunicación

Otro ámbito de diferencias entre la estrategia propuesta y la Política Nacional de Innovación es el institucional. Este se analiza en detalle más adelante, en las secciones correspondientes.

En general se observa claridad en los actores del SNIC respecto de la visión, objetivos y estrategia, si bien, de acuerdo a la OECD y a otros actores del sistema, el CNIC debe revisar su estrategia comunicacional y generar mayor visibilidad, tanto a nivel central como regional, lo que de paso contribuiría a la aspiración de generar una cultura innovadora en el país.

b. Jurisdicción y mandato sobre los objetivos y la estrategia claros

En términos del diagnóstico inicial de fragmentación y de la multiplicidad de instituciones públicas que conforman el SNIC -aspecto que conspiraba contra el alineamiento-, no ha habido cambios estructurales en el SNIC. En términos de número de instituciones se

mantienen básicamente las mismas, e iniciativas para un mayor ordenamiento, como el traslado a CONICYT de la Iniciativa Científica Milenio actualmente radicada en MIDEPLAN, no han logrado prosperar.⁵

No obstante, se ha realizado un esfuerzo por clarificar las jurisdicciones y mandatos de las instituciones del sistema y, en particular, se ha buscado relevar y reforzar por la vía de los hechos el rol de CONICYT y de CORFO como los principales pilares del sistema público en materia de ejecución. En este sentido, las acciones del CMI y del CNIC en esta dirección han sido consistentes y efectivas. Subsisten eso sí algunas superposiciones de roles entre ambas instituciones, detectadas ya en los primeros diagnósticos y relacionadas con los inevitables espacios grises en la transición entre investigación aplicada y la investigación y desarrollo precompetitivos.

Cabe señalar que se han creado una serie de instancias de coordinación –las que se identifican más adelante en la sección correspondiente a mecanismos de coordinación– contribuyendo a reducir los costos de coordinación y promover sinergias.

Sin embargo esta es una dimensión para avanzar. La misma OECD⁶ señala respecto del CNIC que aun hay ciertos grados de ambigüedad respecto de su rol, destacando la falta de claridad en relación con el ámbito de responsabilidades y operaciones del Consejo. Ese juicio se funda en la erosión que experimentó el rol del Consejo ese año como un asesor independiente y neutral, debido al detalle de las recomendaciones presupuestarias que realizó. Este aspecto en particular fue subsanado subsecuentemente y en los años siguientes el CNIC limitó su rol a proveer orientaciones y recomendaciones presupuestarias, y el eje ha sido recomendar criterios de decisión más que comprometerse con cifras de asignación específicas.

No obstante esos ajustes, la percepción de cierta ambigüedad del rol del CNIC se sostiene en el juicio de diferentes actores del sistema y se extiende al rol que juegan el CMI y el Ministerio de Economía. Esta percepción encuentra sus bases objetivas en el carácter prácticamente inédito de la figura del CNIC en el ámbito de la política pública chilena. A pocos años de su creación y significando un cambio cultural importante en las prácticas institucionales del país, su funcionamiento aun está en proceso de asentamiento y no es

⁵ CONICYT ha hecho también un esfuerzo de ordenamiento interno, consolidando los programas de apoyo a la investigación asociativa en un solo gran programa que agrupa varios instrumentos; ha integrado las becas de posgrado de MIDEPLAN y Becas Chile en un solo programa de capital humano avanzado que además incorpora la atracción e inserción de investigadores.

⁶ OECD (2009), "Chile's National Innovation Council for Competitiveness. Interim Assessment and Outlook".

extraño –y a veces ni siquiera indeseable- que se produzca cierta “invasión” del CNIC en espacios que son más propios del ejecutivo y viceversa.

Por cierto si a la juventud de la nueva institucionalidad se añaden las legítimas ambiciones políticas de los diferentes actores y las naturales diferencias de énfasis en aspectos específicos de la estrategia y de la política, cierto grado de ambigüedad en el rol de los diferentes actores del sistema probablemente perdure por un tiempo más.

En el caso del CMI el juicio se basa en la falta de presencia pública del CMI y en la falta de regularidad de sus sesiones. En el caso del Ministerio de Economía la ambigüedad se refleja en la percepción de los propios equipos del ministerio en cuanto a la poca capacidad de control que tendrían sobre lo que ocurre en las diferentes instituciones públicas del sistema. Incluso, se pone en duda el grado de manejo que tienen de los recursos del FIC. En ambos casos, pareciera que el peso y el grado de involucramiento del Ministerio de Hacienda en la Política Nacional de Innovación es, en parte, responsable de esa situación⁷.

c. Mecanismos de coordinación establecidos a varios niveles

El SNIC cuenta actualmente con diversos mecanismos de coordinación. Por una parte está el propio CNIC, cuya composición facilita la coordinación entre los ministerios y las agencias ejecutoras; por otra, en el ámbito del poder ejecutivo, opera el CMI que también es un espacio de coordinación entre los ministerios que lo integran.

Además se han creado otras instancias de coordinación formales e informales entre los actores públicos y privados, fenómeno que se describe más adelante.

En otras palabras, aparte del CNIC propiamente tal, se han creado nuevos instrumentos de coordinación. Una primera apreciación indica que mientras los Consejos Estratégicos Público-Privados para el Desarrollo de los Clusters y las ARDP se han ido validando como espacios de coordinación, el CMI pareciera estar lejos de satisfacer las expectativas sobre esta dimensión de su rol. No obstante, la creación de todas estas instancias es demasiado reciente como para emitir un juicio sólido respecto de su efectividad.

En un nivel más micro, también se han establecido y desarrollado instrumentos de coordinación administrados por las agencias ejecutoras, los que serán analizados en

⁷ Este es un reclamo respecto del Ministerio de Hacienda que, fundada o infundadamente, es frecuente escuchar por parte de los diferentes organismos del sector público en diferentes ámbitos de política.

mayor detalle en los capítulos correspondientes a Ciencia y Capital Humano e Innovación Empresarial. Se trata de iniciativas como la creación de Centros de Excelencia por parte de CONICYT o de Consorcios por parte de InnovaChile, facilitando la articulación entre actores del sector privado y del ámbito de la investigación, permitiendo, entre otras cosas, reducir los costos de coordinación del sistema.

BOX: Los Consejos Estratégicos Público Privados de los Clusters

Como una forma de promover, coordinar y consolidar la acción en torno al desarrollo de los clusters identificados por la Política Nacional de Innovación, se conformaron los Consejos Estratégicos Público Privados de cada uno de los 5 clusters, la mayoría de ellos durante el año 2008. Estos Consejos están integrados por actores del sector público, privado y de los centros académicos y de investigación y la autoridad sectorial respectiva oficia de Presidente del Consejo. Para el desarrollo de su trabajo cuentan con un Secretario Ejecutivo, provisto por CORFO.

El rol de estos Consejos ha consistido en la revisión y validación de las estrategias para el desarrollo de los clusters desde una mirada nacional y en concordancia con la Política Nacional de Innovación y las decisiones adoptadas por el CMI, con énfasis en los temas que son transversales territorialmente hablando. El rol de los Consejos incluye priorizar las iniciativas que debieran emprenderse; velar por la coherencia de los esfuerzos realizados por los diferentes actores y asegurar la disponibilidad de recursos en las diferentes instituciones públicas y privadas involucradas en la materialización de las acciones. Ello implica en la práctica la definición de una agenda estratégica –con el apoyo de consultores- y la constitución de grupos de trabajo –también llamados mesas o comités técnicos- para coordinar y promover la realización de las iniciativas que permitirán materializar la agenda.

Las estrategias en general cuentan con una misión, objetivos, identificación de brechas, estrategia, iniciativas o proyectos prioritarios y un plan de acción.

- d. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

Con excepción de CONICYT, no hay mecanismos de transparencia y rendición de cuentas particulares a la política de innovación que sean públicos y, al mismo tiempo, sistemáticos, menos aun del conjunto de acciones del SNIC.

Los mecanismos que son de dominio público y de carácter sistemático corresponden a los instrumentos desarrollados por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, DIPRES: las Definiciones Estratégicas anuales, los Marcos Lógicos de cada programa y el Balance de Gestión Integral anual que cada institución debe entregar y que se puede obtener en el sitio www.dipres.cl. Allí se encuentra información sobre la definición de objetivos, algunos indicadores y la ejecución presupuestaria de CORFO, InnovaChile, CONICYT, el Ministerio de Economía y otros organismos del sistema público de innovación.

En el caso de CORFO, también es posible encontrar en su sitio web la cuenta pública del año 2008, así como información respecto del presupuesto y estados financieros de la institución para ese y otros años.

En el caso de CONICYT, desde el año 2008 existe la práctica de entregar una cuenta de lo hecho de forma acumulada a partir del año 2006, así es posible encontrar en su sitio web el informe correspondiente a los años 2006-2007 y 2006-2008. Pero aun más importante es la información detallada que la institución proporciona respecto de su gestión en materia de entrega de becas y adjudicación de concursos de I+D. CONICYT dispone en su sitio web de información de su presupuesto por programa y según distribución regional, así como estadísticas del número de proyectos y presupuestos correspondientes a cada uno de los concursos que administra. Del mismo modo, proporciona información sobre las becas según grado y según hayan sido utilizadas para estudiar en Chile o en el extranjero, y el costo promedio de las becas en cada caso.

CONICYT también proporciona información respecto de los grandes agregados del SNIC en términos de gasto I+D por fuente y ejecutor y por tipo de actor. También entrega estadísticas de doctorados y número de investigadores. Lamentablemente esta información hoy es posible obtenerla sólo para el período 2004-2006. Esta última situación debiera cambiar sustancialmente con la implementación el 2009 de las encuestas de gasto y personal I+D, contribuyendo a mejorar la calidad de las estadísticas de ciencia y tecnología. También es posible encontrar información sobre las patentes obtenidas y las publicaciones internacionales desde el año 1985, hasta el año 2002 en el primer caso y hasta el 2004 en el segundo.

En el caso del Ministerio de Economía, en su sitio web es posible obtener información

pública respecto de la ejecución del FIC, si bien, nuevamente, no es sistemática.

El CMI no cuenta con sitio web a pesar de que hoy en día ese es prácticamente un estándar de las instituciones del ámbito público. La Política de Innovación y el Plan de Acción oficiales están disponibles en el sitio web del Ministerio de Economía y el documento físico aparece con autoría del mismo ministerio. Las actas de sus sesiones no están disponibles públicamente.

En contraste, en el caso del CNIC es posible identificar rápidamente quiénes componen el Consejo, la Estrategia definida, las Actas de las sesiones y la documentación que se ha generado en los años de su existencia.

Existen mecanismos específicos a la política de innovación, de carácter sistemático pero son internos, cual es la suscripción de Convenios de Desempeño entre la Subsecretaría de Economía y las diferentes instituciones públicas que reciben aportes del FIC. Estos instrumentos, administrados por la División de Innovación del Ministerio de Economía, son bastante detallados y establecen rendiciones regulares por parte de las instituciones tanto del uso de los recursos como de los productos y resultados obtenidos, en función de los indicadores que el propio convenio contiene, constituyendo una forma novedosa de transferencia de recursos. Los indicadores contemplan indicadores de proceso y de resultados. Los convenios firmados con las instituciones receptoras establecen rendiciones mensuales y cuatrimestrales de recursos, así como también de indicadores de producto, resultados y eficiencia. La División de Innovación cuenta con una unidad de gestión y profesionales dedicados a gestionar los convenios, desde su fase de definición y suscripción a su seguimiento y reporte.

Aparte de las evaluaciones realizadas por DIPRES, en el marco de su trabajo de evaluación y control de gestión de las instituciones públicas, también es posible encontrar evaluaciones sobre programas e instrumentos llevadas a cabo por las propias agencias ejecutoras, como en el caso de CORFO e InnovaChile. No obstante, la información no es pública ni tampoco es recogida de forma sistemática, obedeciendo más bien a iniciativas particulares.

e. Aprendizaje y ajuste del sistema

Dada la falta de mecanismos sistemáticos de evaluación y monitoreo del desempeño de políticas, programas e instrumentos de promoción de la innovación, el SNIC no tiene en estos momentos las herramientas necesarias para contar con retroalimentación e información sistemática que le permita el aprendizaje y adoptar decisiones de ajuste del sistema sobre dichas bases. Por lo tanto los ajustes que se han ido verificando en el

curso de estos años siguen obedeciendo, fundamentalmente, al juicio experto y el sentido común de quienes toman dichas decisiones, y a la información obtenida gracias, fundamentalmente, a los estudios realizados por el CNIC mediante la contratación de consultorías. En este último caso, los estudios y diagnósticos realizados –cuyo detalle se entrega en la Actividad 3 de esta Componente- han servido para la toma de posiciones y la generación de recomendaciones de este organismo. Precisamente, entre los logros del CNIC, la OECD destaca su rol en la creación de inteligencia estratégica sobre el sistema chileno de innovación, así como la recolección y análisis de información sobre el sistema y la disponibilidad de un espacio en el que los interesados y quienes toman las decisiones de política pueden intercambiar visiones de largo plazo sobre la investigación y la innovación.

CORFO también ha realizado estudios que han contribuido a mejorar el grado de conocimiento del funcionamiento del sistema innovativo chileno. Entre otros puede destacarse:

- Diseño y construcción de un sistema de información y monitoreo para las agencias regionales de desarrollo productivo, CORFO.
- Diseño, medición y análisis de resultados intermedios de las líneas de financiamiento, misiones tecnológicas y pasantías tecnológicas, InnovaChile.
- Diseño e implementación de un observatorio de evaluación de las incubadoras, InnovaChile.
- Implementación de modelo piloto de medición de desempeño y mejora continua para las incubadoras de negocios chilenas, InnovaChile.
- Evaluación de la capacidad de absorción tecnológica de las empresas chilenas, InnovaChile.

Pero ciertamente esta es un área débil, observándose que, en general, en Chile se realiza insuficiente investigación sobre el SNIC y sus componentes y sobre el fenómeno de la innovación, en general.

Componente 1:

Promover la coordinación y alineamiento estratégico vertical y horizontal de los actores públicos del SNIC, de acuerdo a la visión de largo plazo de la estrategia nacional de innovación.

La alineación de la institucionalidad pública en torno a una visión de largo plazo ha sido favorablemente promovida gracias a la Estrategia Nacional de Innovación propuesta por el

CNIC (volúmenes I y II).

Más allá de la formulación oficial de una Política de Innovación para el país - cuestión que fue un hecho inédito-, lo más destacable es que, en la práctica, las principales instituciones ligadas a la definición y ejecución de políticas han orientado su quehacer en torno a dichos ejes, sin perjuicio de algunas diferencias de énfasis o ajustes menores. En general, en la discusión pública –y privada- han logrado instalarse lineamientos estratégicos de largo plazo y éstos están permeando el quehacer de los actores del SNIC, cuestión que también marca un cambio respecto de las formas tradicionales de definir y ejecutar políticas en este ámbito –e incluso en la cultura de la política pública chilena. El hecho de que la Presidenta de la República haya considerado la innovación una de las 6 prioridades de su agenda y haya dado un fuerte respaldo al CNIC ha sido un factor determinante en el grado de logro observado.

Otro factor que ha contribuido a promover el alineamiento ha sido la gestión de los recursos del Fondo de Innovación para la Competitividad, FIC. En efecto, la distribución de estos recursos, gestionada por el Ministerio de Economía sobre la base de la firma de Convenios de Desempeño entre éste y las instituciones receptoras de recursos, se ha orientado de acuerdo a los lineamientos estratégicos de la Política de Innovación⁸.

Respecto de la coordinación, se ha señalado anteriormente que la composición del CNIC ha creado un espacio de coordinación importante, reconocido por todos los actores entrevistados, pero es insuficiente. El CMI, que podría reforzar la coordinación a nivel del ejecutivo, no ha desempeñado un rol determinante en este sentido, cuestión que se analiza más adelante. Más impacto –y visibilidad- ha tenido la División de Innovación del Ministerio de Economía en la medida en que gestiona los recursos del FIC y, como tal, tiene una visión amplia –si bien no necesariamente completa- de las acciones que se están emprendiendo en las diferentes instituciones públicas que conforman el SNIC, lo que sumado al hecho de administrar dichos recursos le da capacidad de influencia sobre la coordinación entre los diversos actores públicos del SNIC.

En forma complementaria se han creado mecanismos de coordinación formales como los Consejos Estratégicos Público-Privados de los clusters y la instalación de un Secretario Ejecutivo para su animación y seguimiento. A nivel de las regiones, las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo también han permitido contar con espacios de

⁸ Queda pendiente sin embargo la posibilidad de lograr una gestión coordinada de la totalidad de los recursos fiscales que hoy se dedican a la I+D+i.

coordinación valiosos entre el sector público, el privado y las universidades. Otras instancias formales no menos importantes que contribuyen a una mejor coordinación son la Comisión Asesora de Formación Técnico Profesional, que asesora al Ministerio de Educación en la construcción de un Sistema de Formación Técnica Profesional que permita alinear y coordinar este tipo de educación en el marco de la formación permanente, y el Directorio del Sistema Nacional de Competencias Laborales.

A nivel informal también se han constituido espacios de coordinación como el Comité para Revisión de Criterios de Acreditación de la Formación Técnica, la Comisión y Consejo Consultivo para el Diseño de un Marco de Cualificaciones y los Comités para los Pilotos del proyecto Habilitación Profesional. Especial relevancia tiene la Mesa Interinstitucional del FIC, liderada por SUBDERE, y conformada por el Ministerio de Economía, el CNIC, InnovaChile, CONICYT y la Unidad Técnica de Coordinación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, ARDP, espacio que ha permitido avanzar coordinadamente en el objetivo estratégico de regionalizar la innovación.

Subcomponente 1:

Consolidar orgánica para la conducción del SNIC.

La Política Nacional de Innovación estableció entre sus lineamientos estratégicos “consolidar una arquitectura institucional pública que asegure su gobernabilidad y contribuya a la eficacia y eficiencia de la política” y se reconocen como “elementos basales de la política” la creación del CMI con su secretaría ejecutiva en la Subsecretaría de Economía. El rol de esta última se define como “la encargada de traducir las prioridades de la política en acciones y recursos, y alinear la agencias ejecutoras como CORFO, CONICYT, FIA, MINEDUC, ICM, entre otras, y los gobiernos regionales.” En la secretaría ejecutiva, esto es la Subsecretaría de Economía, “está radicada la administración y evaluación de los recursos amparados por el FIC, los que se transfieren mediante convenios de desempeño, a las agencias.”⁹

El mismo documento señala que “la meta del Plan de Acción es lograr, desde el punto de vista de la institucionalidad, una operación regular a través del CMI; la implementación de los acuerdos de este Comité; y la aprobación de presupuestos anuales del programa FIC.

⁹ Ministerio de Economía (2009) Política Nacional de Innovación para la Competitividad. Orientaciones y Plan de Acción 2009-2010.

Al mismo tiempo, se aspira a una coordinación más eficaz de las principales agencias involucradas, dotándolas de instancias de decisión apropiadas y de unidades de monitoreo y evaluación.”

Pero la política no identifica objetivos estratégicos ni el Plan de Acción establece intervenciones específicas destinadas a ordenar y fortalecer el sistema de capital humano y ciencia ni el de emprendimiento innovador.

Si bien se ha avanzado, en términos de que el CNIC está operando y que el CMI fue creado, a la fecha no se ha aprobado la ley que establece la creación del Consejo y del CMI.

Por su parte, los sistemas de monitoreo y evaluación de las instituciones públicas del SNIC—una de las piezas claves en el fortalecimiento de la institucionalidad- se encuentran en fase de diseño, esperándose que la plena implementación de éstos ocurra a fines del 2010. Todos ellos se encuentran en la fase de diseño conceptual (inicios, intermedio o término), y a continuación viene la fase de desarrollo de las plataformas tecnológicas que soportarán los sistemas, su alimentación desde diferentes fuentes de información y los reportes periódicos.

A continuación se revisan en detalle las diferentes actividades identificadas como estratégicas para contar con una conducción adecuada del SNIC.

Actividad 1:

Consolidar por ley el CNIC, con carácter multisectorial y autónomo.

El CNIC funciona sobre la base del Decreto Supremo N° 1.408 del Ministerio de Hacienda de 2005 que creó la comisión asesora “Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad” actualizado mediante el Decreto Presidencial N°505 del 2006 y el Decreto N° 1517 de diciembre del 2008 del Ministerio de Hacienda.

Este último decreto introdujo algunos cambios en sus tareas así como en la composición del Consejo. De acuerdo al decreto N° 1.517, el mandato del CNIC es asesorar al Presidente de la República en “la identificación, formulación y ejecución de políticas, planes, programas medidas y demás actividades relativas a la innovación, incluyendo los campos de la ciencia, la formación de recursos humanos especializados y el desarrollo, transferencia y difusión de tecnologías”. Entre sus tareas identifica:

- a. Proponer prioridades y orientaciones de mediano plazo para la implementación de la estrategia nacional de innovación del gobierno y el Plan de Acción de Innovación 2008-2010, especialmente aquellas destinadas a apoyar el perfeccionamiento de los programas e instrumentos públicos de apoyo al desarrollo del capital humano, la ciencia, la innovación empresarial e institucionalidad vinculada a la innovación. Lo anterior, con énfasis en la proposición de programas estratégicos de desarrollo de capacidades en el SNIC, así como de generación de políticas selectivas.
- b. Proponer mejoras para una adecuada implementación de la estrategia nacional de innovación, del Plan de Acción de Innovación 2008-2010 y de los programas e instituciones públicas relacionadas con el fomento de la innovación según evaluación de la implementación de la estrategia nacional de innovación, del Plan de Acción de Innovación 2008-2010, así como del desempeño de las instituciones y el impacto de los programas públicos relacionados con el fomento a la innovación.
- c. Proponer la promoción de la consistencia de las iniciativas regionales de innovación con la estrategia nacional de innovación, apoyando la identificación de iniciativas estratégicas de alcance regional, así como también la difusión de la estrategia nacional de innovación y relevando la importancia de la innovación para el desarrollo del país mediante un proceso de diálogo permanente con los actores del SNIC, especialmente en regiones.
- d. Proponer la generación de los antecedentes y estudios necesarios para revisar la estrategia nacional de innovación y proponer su adecuación el año 2011 o cuando así lo requiera el Presidente de la República.”

Aspectos que experimentaron modificación en su definición respecto del decreto anterior fueron la eliminación del mandato de establecimiento de mecanismos de consulta y diálogo entre los actores relevantes incluyendo el nivel regional, así como la mención explícita de proponer cómo distribuir los recursos del FIC. Se enfatiza en cambio el rol a jugar por el CNIC en cuanto a la implementación de la estrategia y el plan de Acción de Innovación en contraposición a la mayor importancia que se daba en el decreto anterior al rol del CNIC en la definición y revisión periódica de la estrategia misma.

Por su parte el Consejo quedó constituido por 20 miembros. Doce son profesionales que fueron designados por su experiencia y desempeñan sus funciones “a título personal”. Tres expertos a ser elegidos por el Presidente de la República, el primero de ellos de una terna propuesta por el Consejo de Rectores de las Universidades de Chile, el segundo de una terna propuesta por los rectores de las universidades privadas autónomas, y un tercero de una terna propuesta por los rectores de los institutos profesionales “que gocen de plena autonomía y los rectores de los centros de formación técnica autónomos.” El

Consejo también es integrado por el Presidente de éste. Finalmente, sólo con derecho a voz, integran el Consejo los ministros de Economía, Educación, Hacienda y Agricultura. Además asisten en calidad de invitados y sólo con derecho a voz el Vicepresidente Ejecutivo de la CORFO y el Presidente de CONICYT. Los cambios en la composición tuvieron por objeto integrar a las universidades públicas y privadas y a los centros de formación técnica e institutos profesionales, sobre la base de ternas construidas por sus organismos colegiados. Asimismo, limitar el rol de los ministros, los que pasan a tener sólo derecho a voz.

La ley que establece la creación y conformación del CNIC aun no ha sido aprobada, de modo que esta actividad todavía está en desarrollo. Diversas dificultades han impedido la aprobación expedita de esta ley, siendo poco probable que se apruebe dentro de este período presidencial. En una cultura legalista como la chilena la falta de una ley que respalde el accionar del CNIC no es un tema menor. No obstante, el CNIC ha sido capaz de ejercer una gran influencia en el ámbito de las políticas de innovación, obteniendo una serie de logros. En particular, de acuerdo a la evaluación realizada por la OECD durante el año 2007 y publicada el año 2009 que ha sido mencionada anteriormente, el CNIC ha logrado:

“Establecerse como un asesor del gobierno creíble, estableciendo políticas sistémicas, apoyando la creciente inversión pública en el desarrollo de capital humano, investigación relevante para la industria y la promoción de la innovación en el sector productivo y la posible simplificación del sistema de apoyo a la investigación e innovación chileno, fragmentado y complejo.”

“Lanzar el programa estrella de clusters, que ha permitido al Consejo introducir mayor selectividad en la política de innovación y en el presupuesto fiscal, al mismo tiempo que reduce las posibilidades de captura a través de su propia legitimidad, reforzada por el uso de análisis externos. Asimismo provee los ejes en torno a los cuales la necesaria coordinación horizontal se puede establecer y construir relaciones entre los niveles nacionales y locales en lo que respecta a la implementación de la política de innovación. Esto implica demandas significativas sobre la habilidad de otros actores para trabajar conjuntamente en proyectos horizontales que cruzan las fronteras administrativas y construir en forma conjunta y coherente al nivel nacional y regional.”

“Generar cambios organizacionales en la gobernanza de la innovación que probablemente mejorarán el funcionamiento de la parte pública del sistema nacional de innovación. Notablemente, el establecimiento del Comité de Ministros para la Innovación establecido en el 2007 para actuar como contraparte del Consejo implica que hoy el Consejo cuenta

con la necesaria interfaz con el gobierno y las agencias ejecutoras que hacen posible que las recomendaciones emitidas por el Consejo se conviertan en realidades.”

De acuerdo al mismo organismo la composición del Consejo y su estatus –a pesar de que aun no cuenta con la ley respectiva- dan al consejo legitimidad social y política, un aspecto central para asegurar que la existencia y funcionamiento del Consejo contribuya a la gobernanza del sistema. Asimismo, según la misma fuente, el Consejo ha dado muestras de ser “suficientemente independiente como para actuar como agente de cambio”.

No obstante, en dicho análisis, la OECD menciona entre los aspectos pendientes o posibles amenazas a la legitimidad del Consejo la ausencia de una ley que lo respalde, particularmente en una tradición legalista como la chilena, así como el logro de una mayor legitimidad frente a la comunidad universitaria.

Este último aspecto fue recogido por el decreto vigente del 2008, el que refuerza la acción del Consejo incorporando más miembros de la comunidad universitaria, propuestos por sus órganos colegiados. Además, el Presidente del Consejo en los últimos años ha realizado un trabajo de acercamiento dirigido a las universidades que se ha traducido en la realización de reuniones y generación de presencia del Consejo en estos espacios.¹⁰

Derivado de la falta de una ley que lo respalde, la dependencia administrativa del Consejo del Ministerio de Economía también es una preocupación por sus efectos sobre la deseada y requerida autonomía del Consejo.

BOX: La Ley del Fondo de Innovación para la Competitividad que consolidaría al CNIC

La modificación del proyecto de ley que crea el FIC y que incorporó la creación del Consejo fue ingresada en julio del 2005. En junio del año 2007 se acordó que, dada su complejidad, el proyecto de ley fuese visto por las comisiones unidas de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, de Minería y Energía y Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Este año 2009 el ejecutivo reformuló y reingresó al Congreso Nacional una nueva versión del proyecto de

¹⁰ El Presidente del Consejo ha participado en promedio en una reunión o seminario o conferencia específica con este tipo de sectores en los dos últimos años.

ley¹¹ que se espera resuelva en parte las inquietudes y obstáculos que ha enfrentado el proyecto en estos años.

Las dificultades han tenido que ver principalmente con tres aspectos: uno de ellos se refiere a la consideración e incorporación de las universidades en el Consejo. Producto de ello, la nueva versión del proyecto de ley aumenta de 8 a 12 el número de Consejeros. El segundo está relacionado con la distribución de los recursos a nivel regional en general y, en particular, la distribución a las regiones mineras. Este último aspecto generó parte importante de la controversia ya que la aprobación de la Ley que estableció la regalía minera ad-valorem o “royalty” el año 2006 fue condicionada a su dedicación a los esfuerzos para promover la innovación, con un acento especial en las regiones mineras donde, precisamente, operan las empresas que deben pagar el “royalty”. Junto con modificarse la proporción que, originalmente, estaba destinada a las regiones de 25% a 35%, la nueva versión del proyecto de ley incluye la conformación de Consejos Regionales de Innovación para la Competitividad. Finalmente, la selección de clusters como eje de la estrategia también originó discusión, tanto respecto del mecanismo de selección como de los sectores seleccionados.

Cabe señalar que, en términos de la arquitectura institucional, dos cambios relevantes del nuevo proyecto son la creación del Comité de Ministros para la Innovación, junto con la creación de los Consejos Regionales de Innovación para la Competitividad.

En lo fundamental el nuevo texto ingresado en agosto del 2009 está compuesto por tres secciones o títulos principales: el primero establece la arquitectura institucional para la innovación a nivel nacional, incluyendo tanto la conformación del CNIC como del CMI. El segundo define la

¹¹ En agosto del 2009, siendo la tercera versión desde la presentación original del proyecto de ley de creación del FIC.

institucionalidad regional. El tercer capítulo establece la creación del fondo para la innovación y la distribución de los recursos entre las regiones.

- 1. Crea el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad como un ente asesor presidencial, independiente del ejecutivo, si bien se relaciona administrativamente a través del Ministerio de Economía. Estará encargado de asesorar al Presidente de la República en todos aquellos aspectos relacionados con la estrategia nacional de innovación y las políticas destinadas a su implementación y de proponer una estrategia nacional de innovación con un horizonte de 12 años cada 4 años.*

Establece asimismo que el Presidente de la República fijará una estrategia nacional de innovación la que considerará para su elaboración la propuesta del Consejo.

Crea el Comité de Ministros para la Innovación encargado de implementar la estrategia nacional de innovación y de velar por la coordinación de los distintos órganos del Estado vinculados a la implementación de la política de innovación.

- 2. En el caso de las regiones, crea en cada región los Consejos Regionales de Innovación para la Competitividad como un ente asesor de los Gobiernos Regionales, para proponer una estrategia regional de innovación y elaborar en forma coordinada con el CNIC el componente territorial de la propuesta de estrategia nacional de innovación.*

Los Gobiernos Regionales deben elaborar una estrategia regional de innovación, la que tendrá en cuenta la estrategia propuesta por los Consejos Regionales de Innovación.

- 3. Por último, el fondo propiamente tal, el que estará destinado al financiamiento de iniciativas definidas por el CMI en el ámbito de la investigación, la infraestructura y el equipamiento científico tecnológico, el emprendimiento innovador, la formación de recursos*

humanos especializados, el desarrollo, transferencia y difusión tecnológica y la promoción de la cultura pro innovación.

Una de las trabas fundamentales para aprobar el proyecto se refería a la distribución de los recursos del FIC entre el nivel nacional y las regiones, aumentándose del 25 al 35% la proporción de recursos que gestionarán las regiones de modo directo.

A la fecha el proyecto de ley se encuentra en su segundo trámite constitucional¹² y se ha logrado que la Sala del Senado apruebe la idea de legislar (el 9 de septiembre del 2009, esto es transcurridos 4 años desde la presentación del proyecto original). Abierto el período para recibir indicaciones, se recibió un total de 98 indicaciones. Estas deberán ser analizadas por las comisiones unidas de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, de Minería y Energía y Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Una vez que las comisiones unidas aprueben el proyecto, éste debe pasar a la Comisión de Hacienda y, una vez aprobado en esta última instancia, el proyecto se presenta a la Sala del Senado para su votación. Luego deberá volver a ser discutido por la Cámara de Diputados.

Las indicaciones hechas al proyecto son de tipo variado. Las hay de forma y de fondo. Varias de las indicaciones se vinculan con la incorporación del concepto de desarrollo aunado con el concepto de competitividad y/o con el de innovación, proponiéndose incluso que el Fondo de Innovación para la Competitividad pase a llamarse Fondo de Innovación para la Competitividad y el Desarrollo. También hay una serie de observaciones vinculadas con la integración de las visiones regionales y la entrega de recursos a las regiones y otro tanto con el condicionamiento de la entrega de nuevos recursos a evaluaciones de las estrategias adoptadas, expresándose preocupación por verificar resultados e impacto. Otros aspectos abordados en las indicaciones

¹² Trámite que se inició el 3 de septiembre del 2004, en la versión original del proyecto que se concentraba en la creación del FIC.

son que la construcción de ternas sea hecha por el Consejo de Alta Dirección Pública y que su designación sea por 6 años sin reelección, y la inclusión explícita de instituciones de educación superior, centros científicos e institutos tecnológicos, complementando las menciones a las universidades y sus centros de investigación. Se propone también agregar al Ministro de Agricultura y al de Medio Ambiente al CMI.

Las observaciones provienen mayoritariamente de los senadores pero también hay indicaciones de la propia Presidencia de la República, como la eliminación de la “supervigilancia” del Presidente de la República sobre el CNIC.

Más allá de debilidades de la técnica legislativa y de indicaciones que son contradictorias o no son consistentes, uno de los principales vacíos del proyecto de ley es la ausencia de atribuciones del CMI respecto de los recursos de I+D+i que no provienen del FIC. El año 2008 el FIC representó algo más del 37% del gasto total del Estado en I+D+i¹³. Mientras en el caso de los recursos del FIC el proyecto de ley plantea “definir anualmente los planes y programas que serán financiados con los recursos del FIC”, en el caso del resto de los recursos sólo señala “procurar la coherencia entre la política de innovación para la competitividad con el uso de los recursos públicos destinados a la innovación para la competitividad.” Otro aspecto que se echa de menos en la versión vigente del proyecto de ley respecto de la estrategia propuesta por el CNIC es el establecimiento de una dedicación parcial no exclusiva del Presidente del Consejo. En relación a la recepción de la propuesta de conformación de los Consejos Regionales de Innovación, ésta será discutida en el contexto de la Componente 2.

Actividad 2:

¹³ Ministerio de Economía (2008), Cuenta del Ministro de Economía ante la Comisión Mixta de Presupuesto del Congreso.

Crear una instancia de gestión de las políticas de innovación en el ejecutivo (Hacienda, Economía y Educación) que cautele el alineamiento estratégico de las distintas instituciones que participan del sistema público de innovación y que concentre y transparente la responsabilidad política.

En el año 2007 se creó el Comité Gubernamental de Ministros para la Innovación -también llamado Comité de Ministros para la Innovación, CMI- mediante instructivo presidencial. Dicho instructivo estableció como tarea principal de dicho Comité, el asesorar al Presidente de la República “en la ejecución de las políticas públicas de innovación para la competitividad, y servir de instancia de coordinación entre los distintos órganos del Estado vinculados al desarrollo del Capital Humano, la Ciencia (I+D) y la Innovación Empresarial en el país, y al impulso de una cultura e infraestructura habilitante coherentes con la Estrategia Nacional de Innovación. En el desarrollo de su trabajo, el Comité deberá poner especial atención al perfeccionamiento institucional requerido, especialmente a nivel regional”. Además, de acuerdo al instructivo, son funciones del Comité:

- Proponer medidas para la concreción de la Estrategia Nacional de Innovación que fije la Presidente de la República y asesorar al poder ejecutivo en el control de su ejecución;
- Proveer de instancias de coordinación al conjunto de ministerios y agencias públicas ejecutoras de los programas vinculados a la Estrategia Nacional de Innovación;
- Proponer y apoyar la formulación de las modificaciones de orden legal y reglamentario requeridas para la adecuada ejecución de la Estrategia Nacional de Innovación;
- Solicitar información y asesoría especializada a organismos públicos y privados;
- Solicitar a las instituciones, organismos públicos y servicios a que se refiere el artículo primero, que autoricen al personal especializado de sus dependencias para que se desempeñen en las tareas específicas que le encomiende el Comité.

El instructivo establece que el Comité estará integrado por:

- Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, quien lo presidirá
- Ministro de Hacienda
- Ministro de Educación
- Ministro de Relaciones Exteriores
- Ministro de Agricultura

- Ministro de Obras Públicas
- Ministro de Transportes y Telecomunicaciones

La Subsecretaría de Economía fue designada para prestar apoyo administrativo y técnico al Comité. Este trabajo lo desarrolla a través de la División de Innovación del Ministerio de Economía, creada el mismo año 2007.

El rol del CMI y de su Presidente en términos de alineamiento estratégico y de concentración y transparencia de la responsabilidad política –los principales propósitos tras el desarrollo de esta actividad- ha sido relativo.

En términos del alineamiento de las instituciones, el Comité ha sesionado en contadas oportunidades¹⁴. En cuanto a la concentración y transparencia de la responsabilidad política, aquí la situación es más compleja aun. En la práctica el CMI no tiene visibilidad como tal, ni en los hechos ni en la identidad que ha logrado generar a la fecha, siendo una figura más bien formal. Respecto de la transparencia, sobresale por ejemplo el hecho de que el CMI no cuente con un sitio web, en circunstancias de que hoy en día ese es el estándar prácticamente de cualquier iniciativa pública en Chile. Asimismo, no existe documentación oficial del CMI rindiendo cuenta de las decisiones adoptadas, el grado de implementación, los resultados obtenidos, los recursos empleados, etc. De hecho, no hay documentación pública del CMI ni de las actas de sus sesiones, y el documento de Política de Innovación oficial aparece como un documento del Ministerio de Economía. Es de esperar que esta situación cambie una vez que la ley del FIC sea aprobado, lo que incluye dar estatus legal al CMI.

Un rol más activo y visible ha sido desempeñado por la División de Innovación del Ministerio de Economía, CORFO e InnovaChile y el Ministerio de Hacienda. También ha jugado un rol mucho más determinante la existencia de vínculos previos entre los principales directivos de las instituciones que componen el SNIC. Varios de ellos no sólo son parte de una misma generación sino también han compartido los inicios de la concepción de la idea de crear un Consejo, una estrategia y una política, desde los años 90. Incluso varios de ellos fueron compañeros de carrera en la misma universidad. Este factor ha sido influyente en la coordinación y el alineamiento.

Las posibles causas de un CMI más bien desdibujado son múltiples:

¹⁴ 8 sesiones entre abril del 2008 y agosto del 2009, incluyendo sesiones ordinarias y extraordinarias. Durante el año 2009 se efectuó sólo una reunión.

Por una parte está el instructivo. En sí mismo su peso legal es inferior al de un decreto y, por cierto, al de una ley. El instrumento tampoco entrega mayores facultades al Comité. De hecho, el Presidente del CMI aparece como responsable de la política nacional de innovación en forma más bien implícita.

Por otra parte está el rol protagónico que ha asumido el Ministerio de Hacienda en las definiciones de políticas públicas en diferentes ámbitos en este período presidencial. La política de innovación ha sido uno de los temas en los cuales dicho ministerio ha desarrollado un papel activo lo que, dado su peso político, ha significado que el CMI y los ministerios que lo integran tiendan a pasar a un segundo plano a la hora de tomar decisiones. El funcionamiento de este tipo de instancias transversales de política pública como el CMI es un desafío en el paisaje de la institucionalidad pública chilena ya que no hay tradición. En el contexto anteriormente descrito, los incentivos para invertir energías y tiempo para que dicha instancia juegue un rol más decisivo se reducen significativamente: finalmente, será Hacienda quien tome la decisión. Un ejemplo de ello es el papel que ha jugado dicho ministerio en la gestión de la aprobación de la ley del FIC, cuestión que también ha conspirado con su aprobación ya que la dedicación de tiempo a su tramitación debe competir con otro número importante de iniciativas legislativas y una agenda política contundente. Asimismo, el avance en la definición de una estrategia para los Institutos Tecnológicos Públicos, ITP, quedó congelada en parte por la intervención de Hacienda la que no estuvo de acuerdo con la propuesta formulada por el Ministerio de Economía. Por último, se señala que otra muestra de esta intervención frecuente de Hacienda fue el formato que se eligió para implementar el programa de becas para estudios en el extranjero que implicaba la realización de un esfuerzo inédito en Chile por el número de becas al que se apuntaba y el monto de los recursos involucrados. La generación de un nuevo programa aparte de la estructura de CONICYT, quien históricamente ha administrado los procesos de selección y entrega de becas de diferentes fondos y fundaciones –incluidas fundaciones extranjeras-, ha puesto en riesgo el logro de la meta.

Dada la importancia del CMI como contraparte del CNIC y la necesidad de contar con una instancia que traduzca sus recomendaciones en decisiones de política, posicionar el CMI y mejorar su efectividad pareciera ser un desafío de la mayor relevancia. La OECD refuerza este punto destacando el rol que puede jugar el CMI en las decisiones presupuestarias:

“The CMI will need to innovate a way to present and negotiate as a whole with the Ministry of Finance about the budget of a “virtual ministry of innovation””¹⁵.

Actividad 3:

Generar capacidades-en el Consejo y el Ejecutivo, en el marco de los roles que le cabe a cada uno- para la evaluación y el diseño de las políticas y programas de fomento a la innovación, así como para la generación de información relevantes que permita mantener actualizada la estrategia y rendir cuentas permanentemente a la ciudadanía.

En esta línea se han materializado varias iniciativas y otras tantas están en curso. No obstante, a la fecha no se cuenta con sistemas de evaluación y monitoreo operando ni a nivel del CNIC ni a nivel del Ejecutivo. Lo anterior no ha impedido el levantamiento de información para continuar el proceso de diseño –o sugerencias de diseño- de políticas y programas. Por parte del CNIC se han licitado y realizado diversas consultorías tendientes a construir componentes de lo que podría ser un sistema de evaluación de las políticas y programas de fomento a la innovación y a generar información relevante, tanto para la reflexión interna y la fundamentación de rediseños o similares, como para mantener informada a la ciudadanía y rendir cuentas. Entre estas iniciativas destacan las siguientes consultorías:

- Formulación de marco lógico para la estrategia nacional de innovación para la competitividad.
- Análisis nacional e internacional de evaluaciones de sistemas nacionales de innovación.
- Metodologías de Evaluación.
- Diseño Sistema de Estadísticas de Innovación en Chile.
- Construcción del Sistema de Estadísticas de Innovación en Chile.

Además, el CNIC ha realizado diversos estudios tendientes a mejorar la comprensión del fenómeno de la innovación y de sus bases en Chile como:

- Medición de transferencia y comercialización tecnológica.
 - Análisis del Sistema de Innovación Empresarial en Chile.
- _____

¹⁵ OECD (2009), “Chile’s National Innovation Council for Competitiveness. Interim Assessment and Outlook”.

- Análisis del fenómeno innovativo en Chile.
- Análisis de la cultura innovativa en el país.
- Estudio de la OECD sobre la educación y capacitación vocacional en Chile

Asimismo, ha efectuado una serie de análisis sectoriales que han enriquecido el conocimiento sobre los clusters a priorizar y las estrategias a abordar para potenciar su desarrollo.

En esta misma línea cabe hacer mención a la realización en el período bajo análisis de la 5ª Encuesta de Innovación Tecnológica y de Gasto y RRHH I+D en el sector privado, 2005-2006, llevada a cabo por el CNIC, de la 6ª Encuesta de Innovación Tecnológica y de Gasto y RRHH I+D en el sector privado, 2007-2008, llevada a cabo por el Ministerio de Economía, y la 1ª Encuesta de Investigación y Desarrollo, por disciplina científica, sectores estado, educación superior e instituciones privadas sin fines de lucro, años 2007 Y 2008 efectuada por CONICYT.

A comienzos del año 2010 se llevará a cabo una evaluación de la estrategia por parte de un panel de expertos, en consistencia con la propuesta del mismo CNIC de realizar evaluaciones internacionales cada 4 años –período que coincide con la extensión del período presidencial. En estos momentos se está reuniendo la información necesaria, lo que implica la construcción de un marco lógico, la definición de indicadores e identificación de productos, resultados e impacto de la estrategia propuesta por el CNIC en sus documentos de los años 2007 y 2008. Será la segunda evaluación realizada con posterioridad a la formulación de la estrategia nacional de innovación.

En el caso del ejecutivo, se encuentra en marcha la realización del “Programa para Promover la Innovación y la Competitividad” con el financiamiento del Banco Mundial. Este programa “apunta a potenciar la innovación como elemento central del desarrollo económico, y de avanzar en la generación de una institucionalidad microeconómica acorde a las necesidades de nuestro país. Para lograrlo, relevará el protagonismo del Ministerio de Economía en la formulación, coordinación, implementación y evaluación de políticas microeconómicas pro-crecimiento económico, poniendo especial énfasis en las políticas de innovación. En concreto, el Programa entrega apoyo técnico y financiero al Ministerio de Economía y a las dos principales instituciones ejecutoras de la política de innovación: CORFO y CONICYT.” Las tres componentes del programa son:

Componente I: Ministerio de Economía

El Ministerio de Economía es el organismo responsable de sentar las bases

microeconómicas y condiciones favorables para el desarrollo económico del país. La componente busca “fortalecer la capacidad del Ministerio de Economía para diseñar, coordinar, monitorear y evaluar políticas microeconómicas pro-crecimiento económico poniendo especial énfasis en las políticas de innovación.” Para lograr esto, una de las dos subcomponentes consideradas es el “Desarrollo e Implementación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación”.

Componente 2: CONICYT

En este caso, la Componente del proyecto busca formular un plan estratégico con metas de mediano plazo alineadas a la estrategia nacional de innovación, modificar un subconjunto de sus instrumentos de manera tal que permitan dar cumplimiento a las metas del plan estratégico y, por último, fortalecer sus capacidades de monitoreo en coordinación con los esfuerzos que realice el Ministerio de Economía. Una de sus tres subcomponentes es el Desarrollo e Implementación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación.

Componente 3: CORFO

Esta Componente del proyecto busca fortalecer la capacidad para desarrollar programas que estimulen el nacimiento de negocios intensivos en conocimiento y la adopción de tecnologías de más alto valor por parte de la mediana y pequeña empresa. También el fortalecimiento de la capacidad de monitorear y evaluar estas acciones e iniciativas, en coordinación con los esfuerzos que realice el Ministerio de Economía. Una de las tres subcomponentes es el Fortalecimiento de la capacidad de Evaluación y Monitoreo de Innova Chile.

Todas estas subcomponentes se encuentran en fase de diseño conceptual. En el caso del Ministerio de Economía esta fase ya se ha terminado y se ha dado inicio al desarrollo del soporte tecnológico del sistema de monitoreo y evaluación. En el caso de InnovaChile, el diseño conceptual se encuentra en plena fase de desarrollo. Finalmente, en el caso de CONICYT, la institución ha preferido desarrollar el sistema por partes y en diciembre se adjudicó el proyecto “Metodologías de evaluación de programas e instrumentos de CONICYT”.

Subcomponente 2:

Ordenar y fortalecer los subsistemas que conforma el SNIC.

Actividad 1:

Definir la institucionalidad para la innovación en todos los niveles del sistema público, asegurando la gobernabilidad del sistema y optimizando la gestión, en coherencia con los principios de la estrategia adoptada por el gobierno. Ello implica revisar el rol de los distintos componentes del sistema, partiendo por las agencias y los fondos y programas públicos e incluyendo a los institutos tecnológicos públicos.

Actividad 2

Fortalecer la institucionalidad pública para la innovación basada en dos grandes pilares, CORFO y CONICYT, definiendo claramente roles basados en las fallas de mercado que busquen corregir y superar los problemas de coordinación que existen actualmente.

PROPOSITO

Asegurar la gobernabilidad del sistema, reduciendo su fragmentación, generando una institucionalidad estratégicamente alineada que oriente y coordine la política nacional de innovación y sus instrumentos, con una visión de largo plazo.



Componente 2:

Generar condiciones para una mejor coordinación y convergencia del gobierno central y los gobiernos regionales en relación con las políticas públicas pro innovación.



Actividades

Componente 2:

Generar condiciones para una mejor coordinación y convergencia del gobierno central y los gobiernos regionales en relación con las políticas públicas pro innovación.

En esta dimensión ha habido, fundamentalmente, tres tipos de hitos relevantes y de alto impacto, algunos ligados directamente con el esfuerzo de regionalización de la innovación, otros que se han generado en el marco general de los esfuerzos de descentralización realizados por el gobierno y que, si bien no fueron gatillados por la estrategia de innovación se destacan en el documento por tener un fuerte impacto en la conformación del contexto en el cual se producen dichos esfuerzos de regionalización de la innovación. Los hitos son:

1. Avances en la desconcentración y descentralización, expresados, fundamentalmente, en modificaciones legislativas que han entregado mayores atribuciones a los gobiernos regionales, creando al mismo tiempo un mecanismo más democrático en la elección de sus integrantes.
2. La constitución de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, ARDP, de CORFO, las que más allá de las limitaciones de recursos que puedan haber enfrentado, han logrado posicionarse como un actor legítimo y relevante a nivel de la discusión regional.
3. La inclusión explícita en la Política Nacional de Innovación de la Línea Estratégica correspondiente a la regionalización de la innovación.
4. El destino de una proporción importante de los montos del FIC para gestión directa de los gobiernos regionales, el que junto con los recursos que administran las agencias ejecutoras a través de sus oficinas regionales ha implicado que cerca del 70% de los recursos del FIC se haya invertido en regiones.
5. La constitución –si bien de modo informal- de la Mesa Interinstitucional del FIC orientada a asegurar una buena distribución y uso de los recursos de la componente regional del FIC.
6. La inclusión en la nueva versión del proyecto de ley de creación del FIC de la figura de los Consejos Regionales de Innovación para la Competitividad.

Para analizar el grado de avance en las actividades contenidas en la estrategia nacional de innovación y el impacto de estos hitos, es importante tener en cuenta el dispar grado de desarrollo de las regiones del país y su gran heterogeneidad en cuanto a sus capacidades institucionales y de gestión.

Actividad 1:

Fomentar la elaboración de estrategias regionales de innovación en el marco de la estrategia nacional de innovación, en cada una de las regiones.

A la fecha ha habido diferentes iniciativas tendientes a la formulación de estrategias regionales de innovación, así como de desarrollo científico y tecnológico. Algunas de ellas han nacido en agencias ejecutoras como CORFO y CONICYT, quienes han licitado consultorías para el desarrollo de este tipo de tareas. En otros casos han sido los propios gobiernos regionales como en el caso de la V región, con el apoyo técnico de ILPES.

En el caso de CONICYT, esta institución realizó un primer gran esfuerzo en los años 2005-2006, con el apoyo de la SUBDERE y en el marco de Programa Bicentenario financiado por el Banco Mundial. Este fue el proyecto “Las Regiones de Chile ante la Ciencia, Tecnología e Innovación: Diagnósticos Regionales y Lineamientos Estratégicos”. En este marco en algunas regiones se crearon también los Consejos Regionales de Ciencia y Tecnología (CORECYT), iniciativa que, lamentablemente, no fructificó.

En cuanto a las iniciativas posteriores de formulación de estrategias regionales de innovación, éstas debieran inscribirse dentro de la práctica de formulación de estrategias regionales de desarrollo, que son de más larga data. Estas comprenden períodos variables que van desde los 6 años a los 20 años como es el caso de la Estrategia Regional de Desarrollo de la región Libertador Bernardo O’Higgins que cubre el período 2000-2020.

En general las regiones están ante un fenómeno que todavía no les es propio, con excepciones como la región del Bío Bío y la región de Los Lagos que tienen ya experiencia específica en la definición e implementación de estrategias de innovación a nivel regional. El grado de participación de las regiones en las decisiones que se han ido tomando –y por tanto el grado de apropiación de éstas- es relativo. No es raro que las regiones se enteren por casualidad de decisiones que las afectan, producto de la tradición centralista del país. Por este motivo, las estrategias regionales de innovación generadas no siempre han sido reconocidas por los gobiernos regionales y sus principales autoridades –incluso a veces son simplemente desconocidas-, convirtiéndose a veces en ejercicios de alcance limitado en cuanto a su capacidad real de influencia sobre lo que pueda ocurrir en la región, en la medida en la que su construcción no cuenta con la participación de los actores relevantes de la zona.

No obstante, las estrategias disponibles hoy día al menos juegan un papel instrumental y son utilizadas para el análisis de pertinencia de las inversiones de los PMC y justificar los proyectos e iniciativas apoyadas por agencias ejecutoras como InnovaChile.

Algunos entrevistados plantearon que el CNIC podría y debiera jugar un rol más fuerte en este ámbito, ya que gracias a su validación y a su percepción como ente más bien

neutral –particularmente porque no asigna recursos- no cuenta con la carga política normalmente asociada a los ministerios o agencias ejecutoras nacionales. No obstante, el CNIC sería un ente prácticamente desconocido a nivel de regiones. Esto se debe en parte a la falta de participación efectiva que tuvieron las regiones en el proceso de conformación de la estrategia nacional. No habría habido una consulta sistemática con las regiones y las reuniones realizadas habrían tendido a ir más bien en la dirección de informar que de escuchar a las regiones. Naturalmente, el hecho de que el CNIC no cuente con presencia física (oficinas, equipos, etc.) contribuye también a este desconocimiento.

La nueva versión del proyecto de ley de creación del FIC asigna explícitamente a los Gobiernos Regionales la tarea, entre otras, de:

- “Establecer la estrategia regional de innovación.”
- “Formular y establecer la política regional de innovación...en concordancia con la política de desarrollo de la región, la política nacional de innovación y la estrategia nacional de innovación y definir planes y programas destinados a su implementación en la región.”

El mismo proyecto crea los Consejos Regionales de Innovación para la Competitividad en cada una de las regiones con el rol de asesorar al Gobierno Regional correspondiente, en “aquellas materias relacionadas con la innovación para la competitividad en la región”. En particular, entre sus tareas se encuentra “Proponer al Gobierno Regional, cada cuatro años o cuando éste lo disponga, una estrategia regional de innovación, previa revisión de la estrategia regional de innovación vigente a esa fecha.”

Cabe señalar que uno de los entrevistados señaló que la elaboración de estrategias regionales de innovación genera cierta distancia en la SUBDERE debido a que el énfasis del concepto está en lo productivo y se dejarían fuera aspectos sociales y políticos de importancia para las regiones.

En estos momentos se encuentra en elaboración un proyecto del gobierno, con el apoyo de la Unión Europea, tendiente a trabajar el desarrollo de estrategias regionales de innovación basándose en el modelo de la Regional Innovation Strategy, RIS, empleada por los países que integran dicho organismo. Se trataría de un proyecto piloto a realizar en 3 regiones, por un período de 3 años, y contemplaría la inclusión de todos los actores relevantes, tanto del gobierno central como regional: AGCI, SUBDERE, MINECON, CONICYT, InnovaChile, CNIC, ARDP y los GORE.

Es innegable que las acciones emprendidas y las discusiones que éstas acciones han generado, irán creando las condiciones necesarias para que el centro político modere su fuerza centrífuga, siempre y cuando se sostengan en el tiempo¹⁶. Ya se observan conversaciones que antes no existían en los espacios regionales. Hay que mantenerlas y fortalecerlas y asegurar que las próximas iniciativas vayan en el sentido correcto de reforzarlas y no deshacer el camino hecho, deslegitimando espacios que ha tomado tiempo y energía construir. Se ha logrado generar una masa crítica para conversar sobre el mismo tema, más allá de que pueda haber visiones diferentes.

BOX: Las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, ARDP

El Programa de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, ARDP, fue financiado por un préstamo del BID, suscrito en febrero del 2007 y tuvo por objeto contribuir al aumento de la competitividad de las MIPYME chilenas que integran los clusters y cadenas productivas territoriales en las diversas regiones del país. La base del programa es la articulación público privada que, desde las propias regiones y a través de la instalación y consolidación institucional de las ARDP, fortalezca la capacidad regional y local para diseñar, coordinar y articular acciones de fomento productivo y mejoramiento del entorno competitivo de los clusters regionales.

La misión de las ARDP es “Promover un desarrollo productivo regional sustentable, que contribuya al mejoramiento de la competitividad regional.”¹⁷

Sus objetivos estratégicos son:

- 1. Instalar capacidades locales: “Redes de inteligencia competitiva”.*
- 2. Construir, validar e impulsar Agendas Regionales de Desarrollo Productivo.*
- 3. Facilitar la coordinación de la oferta de fomento productivo y articular iniciativas de interés público y privado con impacto territorial.*

¹⁶ Ha habido iniciativas anteriores en el ámbito de la ciencia y tecnología, como los CORECYT.

¹⁷ www.ardp.cl

4. *Proveer información sobre las oportunidades productivas de la región.*
5. *Favorecer un entorno propicio para los negocios y el emprendimiento.*
6. *Desarrollar la cooperación interregional y regional-internacional.*

Las ARDP fueron creadas como Comités de CORFO si bien durante el 2010 deberán constituirse en Corporaciones independientes. Cuentan con un Consejo Estratégico de Desarrollo Productivo presidido por el Intendente e integrado por representantes locales de instituciones de fomento y del ámbito privado y un Secretario Ejecutivo. A nivel nacional el programa es coordinado por el Comité Interministerial de Coordinación y Seguimiento integrado por los ministros de Economía, Hacienda, Agricultura, Planificación, e Interior a través de SUBDERE, con el soporte de la Unidad Técnica de Coordinación de CORFO.

La etapa de instalación se verificó entre el 2006 y el 2007, incluyendo la formulación de las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo. La preparación de éstas involucró la identificación de clusters productivos de la región y una primera priorización de los mismos de acuerdo a las estrategias de desarrollo regional existentes y criterios mínimos que aseguraran el éxito de las posibles intervenciones. La definición de las agendas fue hecha mediante mecanismos participativos con todos los actores relevantes para consensuar visiones estratégicas de largo plazo. Estas identifican la visión regional, ejes y lineamientos estratégicos, focos territoriales y ejes productivos, objetivos, acciones, presupuestos, plazos, responsables e indicadores.

Además, las Agendas contemplan Programas para el Mejoramiento de la Competitividad de clusters productivos con potencial competitivo, PMC, los que incluyen acciones de coordinación con otras entidades regionales. Cada PMC cuenta con un Comité Gestor y un gerente. Para su desarrollo se han establecido convenios entre los servicios y las ARDP, esta última representada por el Intendente regional en su calidad de Presidente del Consejo Estratégico. La suscripción formal de los convenios se realizó el 25 de marzo

del 2008.

Su logro principal a la fecha ha sido su validación como actor relevante en el espacio político social de las regiones y su reconocimiento como espacio de discusión y coordinación entre el sector público y el privado. Hasta ahora, las ARDP han sido efectivas en la vinculación con los sectores productivos y en la promoción de la reflexión sobre el desarrollo regional. Precisamente, otro de los logros de las ARDP ha sido la generación del debate institucional que generó su establecimiento, respecto de quiénes, por qué y cuándo.

Próximamente, y de acuerdo al itinerario originalmente trazado para esta pieza de la institucionalidad regional, las ARDP debieran convertirse en Corporaciones Privadas. Esta última situación es vista no sin preocupación, dado el costo inicial asumido¹⁸ y los logros obtenidos. Al constituirse en Corporaciones Privadas perderán la presencia del Intendente y, en general, el respaldo político con el que hoy cuentan y que facilita su operación. No está claro que puedan llevarse sus atribuciones actuales al futuro esquema.

Actividad 2:

Articular y asegurar la expresión balanceada de las definiciones y prioridades estratégicas regionales con las nacionales a través de la suscripción de acuerdos estratégicos marco.

(Asegurar la expresión balanceada de los dos mandantes en la región a través de la formulación de acuerdos entre las regiones y el nivel central.)

Los acuerdos marco se concibieron en los 90's y son "acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado, que puede exceder el año. Si bien éstos no constituyen una fuente de

¹⁸ El comienzo no fue fácil ya que algunos actores regionales las consideraron como competencia y que venían a "hacerle sombra" a instituciones desconcentradas ya instaladas en las regiones. Además CORFO es vista por las regiones como el centro poniendo platas.

financiamiento independiente, deben ser vistos como una forma de reorientar los recursos sectoriales. Actualmente se denominan Convenios de Programación”¹⁹.

Su principal ventaja reside en la posibilidad de considerar simultáneamente la concurrencia de varios ministerios y agencias y de trascender las limitaciones que entraña el año presupuestario. Los convenios de programación son plurianuales y cubren de 4 a 5 años. En general han operado en temas de obras públicas, salud y educación.

Los convenios marco o convenios de programación registrados en el sitio web de SUBDERE han sido formulados en su mayoría en el período 2004-2006. No ha habido acuerdos marcos recientes que permitan recoger la discusión del último quinquenio sobre la estrategia y política nacionales de innovación y los desarrollos verificados a nivel regional, tanto en términos de las modificaciones legales que han experimentado los gobiernos regionales (Ley 20.390 del 2009) como de la creación de nuevas instancias de articulación productiva, como las ARDP.

El concepto de convenios marco o convenios de programación permitiría dar mayor flexibilidad a los esfuerzos para regionalizar la innovación, al permitir trabajar con más de un ministerio, por varios años, e incluso con más de una región a la vez. Este tipo de instrumentos facilitarían trabajar desde una mirada más sistémica y, al mismo tiempo, focalizada, con una perspectiva de mediano y largo plazo. La no utilización de este mecanismo obedecería, de acuerdo a algunos entrevistados, a que la institucionalidad regional no estaría suficientemente madura para la formulación de este tipo de pactos país región.

No obstante, los términos del proyecto de ley de creación del FIC vigente obligarán a los Gobiernos Regionales a jugar un papel cada vez más activo en la definición e implementación de estrategias regionales de innovación, y en el alineamiento de las estrategias regionales y la nacional, lo que releva la necesidad de fortalecer las capacidades regionales, esto es, el objetivo correspondiente a la Actividad 4.

Hoy por hoy el establecimiento de balance entre las definiciones y prioridades estratégicas regionales con las nacionales se expresa en:

1. El rol que juegan las ARDP al transmitir la conversación de nivel nacional al nivel regional, al ser aun agencias de CORFO, beneficiándose de ese canal de comunicación.

¹⁹ www.subdere.cl

2. La porción del FIC correspondiente a recursos a ser distribuidos directamente por la región. En este caso, ha sido valiosa la articulación de la llamada “Mesa Interinstitucional del FIC” que, si bien no tiene estatus legal, reúne y permite la discusión y coordinación de la División de Innovación del Ministerio de Economía, CONICYT, CORFO, InnovaChile, la Unidad Técnica de Coordinación de las ARDP y DIPRES, todas ellas coordinadas por la División de Desarrollo Regional de SUBDERE.

La puesta en marcha de los Consejos Regionales para la Innovación establecidos en el proyecto de ley que crea el FIC no resuelve necesariamente el problema. De hecho, la visión de la mayoría de los entrevistados respecto de los términos de constitución de dichos consejos es bastante crítica (ver Actividad 3).

Actividad 3:

Diferenciar en la institucionalidad regional los roles de recomendación de políticas, decisión de políticas y ejecución de políticas.

(Aclarar y especializar la institucionalidad regional que recomienda políticas de la que decide y ejecuta)

El escenario institucional regional en materia de políticas públicas está fluyendo, producto de las modificaciones generales y particulares de su arquitectura. Puede decirse que los roles de los diferentes actores a nivel regional y sus alcances aun están en discusión, y la institucionalidad todavía no está madura. Pero eso aplica no sólo a las políticas de innovación sino en general a la gobernanza y gestión pública en regiones. Por cierto, tal como se señalara más arriba el grado de desarrollo de las regiones en este sentido no es homogéneo.

La entrega de las atribuciones de planificación a los GORE y la creación de la “tercera división”, esto es las Divisiones de Planificación en la estructura de los GORE, ha sido un paso importante en relación con las capacidades de la institucionalidad regional.

Por otro lado, las ARDP luego de un arduo esfuerzo de validación y posicionamiento están jugando un importante rol en la priorización de iniciativas a nivel regional. Pero no es un rol que les corresponda. Ellas están llenando un vacío que debiera ser ocupado por el GORE –con el apoyo de sus Divisiones de Planificación-, sin perjuicio de utilizar a las ARDP –ya constituidas en corporaciones- en un referente relevante.

La gran pregunta, especialmente en el ámbito de la elaboración de estrategias y políticas de innovación es ¿quién es el mandante? Como notaríamos anteriormente, la elaboración de estrategias de innovación y la contratación de estudios y consultorías con dicho propósito ha tenido orígenes diversos, y las menos de las veces ha sido el propio GORE el que ha procedido a liderar este tipo de iniciativas.

En el espacio particular de la innovación, el proyecto de ley en el Título II correspondiente al Marco Institucional Regional para la Innovación para la Competitividad intenta, precisamente, dar cuenta del objetivo planteado por la estrategia del Consejo.

La arquitectura de la institucionalidad regional propuesta en dicho proyecto de ley es una réplica de la nacional. Tal como se señalara más arriba, corresponderá al GORE establecer la estrategia regional de innovación y formular y establecer la política regional de innovación correspondiente, así como definir los planes y programas destinados a su implementación en la región y velar por la coordinación de los distintos órganos del Estado vinculados con la implementación de la política regional y nacional de innovación en la región. Queda radicado en el GORE entonces el rol de decisión en materia de políticas regionales de innovación.

Por su parte, los Consejos Regionales de Innovación propuestos tendrán como tareas²⁰:

1. Proponer al Gobierno Regional, cada cuatro años o cuando éste lo disponga, una estrategia regional de innovación, previa revisión de la estrategia regional de innovación vigente a esa fecha.
2. Elaborar en forma coordinada con el Consejo Nacional de Innovación el componente territorial de la propuesta de estrategia nacional de innovación
3. Informar anualmente, a través de un informe público, acerca de los avances en el cumplimiento de la estrategia regional de innovación.
4. Procurar que los recursos del FIC creado en esta ley que se destinen a los Gobiernos Regionales, se asignen a planes y programas que se enmarquen dentro de los objetivos de la estrategia nacional de innovación o la estrategia regional de innovación.

Esto es, los Consejos Regionales asumirán el rol de recomendación de políticas, para lo cual contarían con 6 miembros, uno de los cuales es un representante del CMI, un representante del CNIC y el Intendente, quien lo presidirá. Los otros 3 miembros son un

²⁰ Boletín N°864-357.

científico de reconocida trayectoria, un empresario regional, y un representante del Consejo Regional. De acuerdo al proyecto, el Intendente nombra al científico –de una terna presentada por los rectores de las universidades presentes en la región, reciban o no aporte fiscal- y al empresario.

Esta propuesta no ha estado exenta de polémica en los círculos más estrechos del SNIC y de sus referentes regionales. Las preocupaciones incluyen aspectos como la composición del Consejo Regional y su capacidad real de recoger la mirada regional; la legitimidad que, por lo tanto, tendrán estos Consejos y la posibilidad de abrirse paso y poder influir en las decisiones de los GORE –más allá del alineamiento formal que pueda significar la presencia del Intendente como parte del Consejo; y la proliferación de Consejos e instancias de coordinación de la política regional. Esta última situación implica dos posibles amenazas: por una parte, en el caso de las regiones con menores capacidades, la sobrecarga de trabajo de, básicamente, los mismos actores en las diferentes instancias, y el agotamiento del compromiso²¹. Por otra parte, la experiencia de las ARDP mostró lo desafiante que puede ser instalar un nuevo cuerpo y legitimarlo. Eso se ha logrado y ahora surgirá un nuevo referente en el ámbito más estrecho y más amplio a su vez de la innovación. Se pueden estar creando condiciones para una competencia no deseable por recursos escasos -capacidades, tiempo, atención- y un incremento en los costos de coordinación.

Una de las salidas posibles a estas amenazas implica dar un mayor grado de flexibilidad al diseño de la arquitectura institucional, reconociendo las particularidades de cada región, su historia institucional y sus capacidades.

Actividad 4:

Definir un programa de fortalecimiento de las capacidades institucionales a nivel regional.

(Mejorar la capacidad institucional regional)

²¹ En particular llama la atención de que el período de los Consejeros Regionales sea de 3 años y no 6 años como en el caso del CNIC, período que no es renovable. Se puede entender como un esfuerzo por evitar el riesgo de captura de un grupo reducido de actores, tanto de las instituciones de educación superior y centros de investigación como del sector privado, pero si no va acompañado del desarrollo efectivo de capacidades en las regiones la viabilidad de la propuesta se ve amenazada.

Sin lugar a dudas, la existencia de capacidades a nivel regional es un factor clave tanto para las estrategias de desarrollo regional en general, como para la regionalización de la estrategia y política de innovación en particular. De hecho la existencia de capacidades ha sido uno de los argumentos más empleados para contener o moderar los grados de descentralización y regionalización del país²². La debilidades percibidas²³ respecto de los conocimientos y habilidades necesarias de los equipos regionales para asumir mayores responsabilidades, tanto en términos de formulación como de implementación de políticas y administración de recursos ha limitado la velocidad de transferencia de competencias hacia los gobiernos regionales. Hay quienes plantean la hipótesis de que, al menos en ciertos casos, la debilidad de las capacidades es producto de la falta de mecanismos adecuados de articulación. Estrechamente ligado a lo anterior, la disposición del nivel central de gobierno para entregar atribuciones, especialmente en lo referido a la gestión de recursos presupuestarios, ha sido extremadamente prudente. Ciertamente la existencia de marcos legales poco adecuados tampoco ha contribuido, convirtiéndose el juicio sobre las capacidades regionales en una suerte de círculo vicioso.

Esta situación debería cambiar de modo importante en los próximos años, producto de las últimas modificaciones realizadas al marco legal de los gobiernos regionales y algunas iniciativas emprendidas en el ámbito del desarrollo productivo. Estas están tensionando las capacidades de las regiones y obligarán a abordar este dilema con iniciativas concretas.

El FIC regional ha sido un elemento de presión sobre el desarrollo de capacidades regionales. Si bien otros deciden los montos los GORE deciden su aplicación. La aprobación del proyecto de ley del FIC, en la sección correspondiente a regiones, agregará un nuevo requerimiento a las capacidades institucionales.

Cabe señalar que uno de los desafíos que enfrenta el desarrollo de estas iniciativas de entrega de atribuciones y responsabilidades a los actores regionales es el riesgo de que unos pocos actores regionales capturen la agenda, ya sea universidades o empresas. En general la composición de las instancias de reflexión y coordinación tiende a ser la misma. En el caso de la captura de ciertos sectores productivos y empresas, el riesgo implica además que las agendas se vean afectadas por la legítima preocupación de los actores privados a resolver los problemas que los afectan hoy, dejando la perspectiva de mediano y largo plazo en un segundo lugar. El enfrentamiento exitoso de este desafío pasa por el fortalecimiento de las capacidades regionales.

²² OECD (2009) Territorial Review.

²³ Problema que fue planteado por la mayoría de los entrevistados.

A la fecha no existe un programa de fortalecimiento de las capacidades institucionales a nivel regional, claramente articulado en torno a la estrategia y la política de innovación.

Hay iniciativas que han avanzado en esta dirección, tanto de modo genérico en cuanto a las capacidades de los gobiernos regionales, como de modo más focalizado respecto de los desafíos que involucra la gestión del FIC.

En el primer caso se ubica el trabajo desarrollado por la SUBDERE en el marco de la ley del 20.035 del 2005 que estableció un nuevo marco legal que permite dar mayores responsabilidades y atribuciones a los gobiernos regionales y que se operacionalizó el 2007, mediante el traspaso de competencias de planificación que, hasta esa fecha, ostentaba MIDEPLAN. La promulgación de la ley contempló la creación de una nueva división -la División de Planificación del GORE. Complementariamente, la SUBDERE y MIDEPLAN desarrolló un programa de desarrollo de capacidades de gestión para asegurar el éxito de esta modificación.

En el segundo caso, la gestión de la porción regional de los recursos del FIC demostró que las capacidades de gestión son débiles y afectan la adecuada gestión de dichos recursos. En este marco cobró especial relevancia la constitución de la Mesa Interinstitucional del FIC, iniciativa liderada por SUBDERE, que ha permitido diseñar acciones de fortalecimiento de competencias y generar reglamentos y procedimientos para ordenar y sistematizar la gestión de los recursos entregados. Para el año 2010 se cuenta con 28 mil millones de pesos para fortalecer las capacidades y competencias requeridas de los GORE, las agencias ejecutoras, las universidades, y los actores privados. Esta mesa también ha permitido enfrentar dificultades de los procedimientos administrativos como la demora para traspasar los recursos desde el centro una vez que se ha logrado el acuerdo a nivel regional, demora generada por la conjunción de la burocracia nacional y regional. Para el 2010 el tema se intentará resolver por la vía de una glosa en la Ley de Presupuestos.

Finalmente, también habría que mencionar los esfuerzos realizados en el contexto de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, ARDP.

A futuro, el desarrollo de la experiencia piloto basada en la metodología europea de RIS también contemplará dentro de sus actividades el desarrollo de acciones de reforzamiento de competencias, lo que al menos en las 3 regiones que sean seleccionadas para el programa permitirá también contribuir al reforzamiento de las capacidades locales.

En síntesis, se han dado pasos pero se requiere contar con un esfuerzo más sistemático que identifique con precisión qué tipo de competencias se necesitan, quiénes y en

qué plazos. Esto requerirá una mejor precisión en cuanto a la distribución de roles a nivel regional pero es posible avanzar sustantivamente en la dirección necesaria.

Se requiere también complementar el fortalecimiento de competencias técnicas con competencias transversales. Tradicionalmente en las acciones desarrolladas el énfasis se ha puesto en las competencias técnicas (evaluación de proyectos, gestión presupuestaria, etc) y éstas han estado orientadas a los equipos de los GORE. No obstante, las competencias requeridas para la realización de un buen gobierno van más allá de los equipos operativos y por cierto más allá de los conocimientos técnicos que puedan ser necesarios para gestionar los recursos. Se echa de menos el fortalecimiento de las capacidades relacionadas con competencias llamadas blandas, las que serán críticas para asegurar la gobernanza en las regiones y la efectividad de políticas y programas. Competencias de liderazgo, trabajo en equipo, negociación, articulación, etc, son las competencias que harán la diferencia a la hora de evaluar la efectividad de las acciones emprendidas a nivel regional.

Análisis de Consistencia

Sin duda, el Propósito y las Componentes identificadas contribuyen al logro del Fin:

“Incrementar significativamente el ingreso per cápita a 2021 sustentado en el capital humano y el conocimiento, en la generación de valor por la vía de la innovación, y en el aprovechamiento de las ventajas naturales.”

Propósito:

“Asegurar la gobernabilidad del sistema, reduciendo su fragmentación, generando una institucionalidad estratégicamente alineada que oriente y coordine la política nacional de innovación y sus instrumentos, con una visión de largo plazo.”

Componentes:

1. “Promover la coordinación y alineamiento estratégico vertical y horizontal de los actores públicos del SNIC, de acuerdo a la visión de largo plazo de la estrategia nacional de innovación.”
2. “Generar condiciones para una mejor coordinación y convergencia del gobierno central y los gobiernos regionales en relación con las políticas públicas pro innovación.”

La gobernabilidad del SNIC hace una gran diferencia en el logro de la estrategia y la implementación exitosa de la política. De ella dependen la eficacia de las acciones emprendidas y también la eficiencia y oportunidad con la que el Fin se logre. En este sentido, contar con una “institucionalidad estratégicamente alineada que oriente y coordine la política nacional de innovación y sus instrumentos, con una visión de largo plazo” sigue pareciendo central, si bien la reducción de la fragmentación del sistema pareciera más bien un objetivo de nivel inferior y no parte del Propósito.

En cuanto a la consistencia vertical entre Fin, Propósito, Componentes y Actividades, se observa que dicha consistencia existe. Hay una lógica de causa efecto que se sostiene conforme uno desciende o asciende en la jerarquía de objetivos.

Las dos Componentes que se identifican en la estrategia son perfectamente

complementarias y en ese sentido también son consistentes horizontalmente:

En cuanto a las Subcomponentes de la Componente 1:

1. “Consolidar orgánica para la conducción del SNIC.”
2. “Ordenar y fortalecer los subsistemas que conforman el SNIC.”

También son consistentes horizontalmente entre sí y verticalmente en relación a la Componente 1 (por lo tanto también consistentes verticalmente con el Propósito y el Fin por transitividad).

Las actividades en el caso de la Subcomponente 1 son, nuevamente, consistentes horizontalmente entre sí y verticalmente con la Subcomponente 1 y Componente 1. Aluden a las dos piezas fundamentales del SNIC, el CNIC y el ejecutivo, y la necesidad de contar con inteligencia estratégica para la eficacia y la eficiencia así como para el aprendizaje y la “accountability” del sistema, aspectos claves de la gobernabilidad:

Actividad 1:

Consolidar por ley el CNIC, con carácter multisectorial y autónomo.

Actividad 2:

Crear una instancia de gestión de las políticas de innovación en el ejecutivo (Hacienda, Economía y Educación) que cautele el alineamiento estratégico de las distintas instituciones que participan del sistema público de innovación y que concentre y transparente la responsabilidad política.

Actividad 3:

Generar capacidades-en el Consejo y el Ejecutivo, en el marco de los roles que le cabe a cada uno- para la evaluación y el diseño de las políticas y programas de fomento a la innovación, así como para la generación de información relevantes que permita mantener actualizada la estrategia y rendir cuentas permanentemente a la ciudadanía.

En el caso de la Subcomponente 2, la lógica reside en una mirada a nivel ya no de las recomendaciones y decisiones de política sino en el nivel de la ejecución. Su definición es igualmente consistente vertical y horizontalmente con la búsqueda de una mayor gobernabilidad del sistema, dando cuenta de los niveles que no son abordados en la Subcomponente 1.

Se observa sin embargo en la Actividad 1 que el “Definir la institucionalidad para la innovación” puede ser entendido como que no hay institucionalidad, y no el mejoramiento a lo largo de los ejes planteados por el Banco Mundial. En la definición de esta Actividad 1 pareciera haber una mezcla con niveles de objetivos superiores e insuficiencias en la precisión. “Asegurar la gobernabilidad” es un elemento del Propósito. En cambio, se echa de menos una mención explícita a la conformación de los gobiernos de las componentes del sistema, junto a la revisión del rol de éstas, así como el explicitar la necesidad de dar cuenta de superposiciones y vacíos existentes como sentido de la revisión.

Actividad 1:

Definir la institucionalidad para la innovación en todos los niveles del sistema público, asegurando la gobernabilidad del sistema y optimizando la gestión, en coherencia con los principios de la estrategia adoptada por el gobierno. Ello implica revisar el rol de los distintos componentes del sistema, partiendo por las agencias y los fondos y programas públicos e incluyendo a los institutos tecnológicos públicos.

Actividad 2

Fortalecer la institucionalidad pública para la innovación basada en dos grandes pilares, CORFO y CONICYT, definiendo claramente roles basados en las fallas de mercado que busquen corregir y superar los problemas de coordinación que existen actualmente.

Finalmente, en cuanto a la Componente 2, también se aprecia una complementación perfecta entre las actividades, siendo a su vez consistentes horizontal y verticalmente, cubriéndose de modo bastante completo los objetivos definidos para la Componente 2 en relación con el Propósito y el Fin de la estrategia:

Actividad 1:

Fomentar la elaboración de estrategias regionales de innovación en el marco de la estrategia nacional de innovación, en cada una de las regiones.

Actividad 2:

Articular y asegurar la expresión balanceada de las definiciones y prioridades estratégicas regionales con las nacionales a través de la suscripción de acuerdos estratégicos marco.

Actividad 3:

Diferenciar en la institucionalidad regional los roles de recomendación de políticas, decisión de políticas y ejecución de políticas.

Actividad 4:

Definir un programa de fortalecimiento de las capacidades institucionales a nivel regional.