



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DESARROLLADA DESDE
ABAJO HACIA ARRIBA: EL CASO DE CHILE EMPRENDE.**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

PEDRO TOMÁS GOIC BOROEVIC

PROFESOR GUÍA:

MARÍA ANGÉLICA PAVEZ GARCÍA

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

GABRIELA RUBILAR DONOSO
ALEJANDRA MIZALA SALCES

SANTIAGO DE CHILE
JULIO 2011

RESUMEN DE LA TESIS
PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS
POR: PEDRO TOMÁS GOIC BOROEVIC
FECHA DE EXAMEN: 14 de julio de 2011
PROF. GUÍA: MARÍA ANGÉLICA PAVEZ GARCÍA

RESUMEN

EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DESARROLLADA DESDE ABAJO HACIA ARRIBA: EL CASO DE CHILE EMPRENDE.

Este trabajo busca entender los principales elementos que explican el cierre del Programa Chile Emprende, que entre los años 2004 y 2010, a través de la cooperación y acuerdos público-privados generó ambientes y condiciones para potenciar, desde abajo hacia arriba, el desarrollo económico de la micro y pequeña empresa en diversos territorios de Chile. Para esto se incorporaron conceptos de descentralización, participación organizada de la ciudadanía y actuación coordinada de servicios públicos y actores privados, con la finalidad de capturar y concretar más y mejores oportunidades de negocio y empleo para cada territorio.

Desde una perspectiva investigativa, basada en la revisión y análisis de documentación oficial y actas del directorio del programa, complementado con revisión de prensa, testimonios, entrevistas y comunicación directa con informantes clave, se trabajó para adentrarse en la complejidad de las organizaciones públicas y recoger buenas prácticas de gerencia social, planteándose dos preguntas de investigación: ¿Cómo se construye el programa Chile Emprende en su etapa de expansión y consolidación? y ¿Por qué, si el programa fue bien diseñado y era coherente con todas las señales respecto de construcción de valor, terminó cerrándose? A través de ellas, se conduce la construcción de un pormenorizado relato de la experiencia, que recoge fallas y aciertos que permiten indagar entre otros, el rol de los gerentes públicos frente a iniciativas de coordinación, descentralización y participación, en que su figura o de la institución por ellos representada, puede ser cubierta por el éxito o fracaso del colectivo.

A partir del relato, que en sí va entregando pequeñas lecciones respecto de la gestión de programas colaborativos, se desprenden tres conclusiones. En primer lugar, es posible avanzar en la descentralización de decisiones y en la participación local efectiva, como herramientas para mejorar el impacto y calidad de las políticas públicas, para ello se requiere es voluntad política. En Segundo término, para alcanzar lo anterior y así generar un mayor valor público, es imprescindible la capacidad de colaboración e interacción entre altos directivos públicos, ya que su debilitamiento es identificado como una importante causal de fracaso. Como tercera constatación, se refuerza la importancia de la etapa de implementación de una política pública como un proceso de negociación, donde los intereses de los actores son más o menos útiles para alcanzar los fines y objetivos establecidos, generándose en torno a ellos los acuerdos que finalmente serán refrendados por todos los actores.

En la línea de los aprendizajes, para enfrentar mejor preparados los permanentes ajustes que suelen producirse en los equipos de gobiernos y que podrían considerarse debilidades en el caso de Chile Emprende, se identificó la necesidad de poseer una planificación de largo plazo conocida por todos los actores; contar con un sistema de control de la gestión bien sustentado y adecuado a la realidad de la intervención, además de un sistema de monitoreo, evaluación y mejora continua tanto del diseño como de las prácticas de gestión.

ABSTRACT

En este trabajo se relata lo que fue la gestión nacional del programa Chile Emprende de Desarrollo Económico Territorial, que se ejecutó entre los años 2004 y 2010 en 43 territorios subnacionales a lo largo de todo Chile. Además se hace un esfuerzo por descubrir las causas más importantes de su cierre, recogiendo lecciones que puedan ser útiles para futuras experiencias que se sustenten en la coordinación y cooperación público privada, en la cesión de poder a la ciudadanía y en el esfuerzo por descentralizar las decisiones públicas.

El análisis de la experiencia, arroja al menos tres constataciones, en primer lugar se confirma que es posible avanzar en la descentralización de decisiones y en la participación local, requiriendo para ello básicamente voluntad de las autoridades y actores involucrados; en segundo término se identifica la capacidad de colaboración e interacción entre altos directivos públicos como elemento clave para asegurar el éxito de este tipo de políticas, constituyéndose su desaparición en la causa principal de la finalización del programa; además se refuerza la importancia de la etapa de implementación de una política pública como un permanente proceso de negociación de intereses de los actores involucrados y la necesidad de entenderla como tal para asegurar mejores resultados.

En la línea de los aprendizajes, para enfrentar mejor preparados los permanentes ajustes que suelen producirse en los equipos de gobiernos y que podrían considerarse debilidades en el caso de Chile Emprende, se identificó la necesidad de poseer una declarada planificación de largo plazo, que inclusive supere los períodos políticos del país; contar con un sistema de control de la gestión bien sustentado y adecuado a la realidad de la intervención, además de un sistema de monitoreo, evaluación y mejora continua tanto del diseño como de las prácticas de gestión, capaz de responder a las expectativas de un sinnúmero de actores, como fue el caso de Chile Emprende.

AGRADECIMIENTOS

Al hacer entrega de este documento, no puedo dejar de agradecer el apoyo, la paciencia, el tiempo y el esfuerzo de todos quienes me han acompañado y han estado cerca de mí desde el día que inicié el MGPP hasta ahora en que entrego el Estudio de Caso y completo mi proceso de graduación.

En especial,

A Verónica, Tomás y Javier les agradezco la comprensión, cariño y compañía en cada intento por cerrar este proceso.

A Mery, Alfonso y María Elisa, porque me apoyaron, me recibieron y me empujaron a terminar.

En María Angélica personalizo el agradecimiento al Magíster como un todo, compañeros, profesores y administrativos, ya que sin su apoyo y recurrentes llamados, esto no habría sido posible.

También quiero, de antemano agradecer a todos aquellos que se den el tiempo de leer estas líneas y creer que vale la pena dedicarse a la gestión pública, que pese a las dificultades y falta de criterio con las que a veces se debe lidiar, se puede construir un mejor Estado para Chile y sus personas.

.....en el instante en que terminé de escribirlo, tuve la ligera sensación de que con ello había conseguido liberarme de una carga que llevaba desde hacía mucho tiempo sobre mis espaldas. Así pues, tal vez lo escribí en el momento más indicado.....

Haruki Murakami en "De qué hablo cuando hablo de correr"

Tabla de Contenidos

Glosario de siglas más utilizadas.	6
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO 1 ¿Qué fue el Programa de Desarrollo Económico Territorial Chile Emprende?	9
1.1. Base teórica Programa Chile Emprende.	9
1.2. Chile Emprende: contexto y sus principales elementos metodológicos y de operación en el territorio.	10
1.2.1. Operación y organización en el territorio.....	11
1.2.2. Consejo Público Privado, el corazón del sistema, ¿Qué es y cómo opera?	13
CAPÍTULO 2 Relato de la experiencia de Política Pública Chile Emprende.	18
2.1. Emprende Chile, período 2001 a fines de 2004, se demostró que era posible la articulación entre organismos públicos en virtud de apuestas locales.	18
2.2. Período de instalación formal del “Nuevo” Programa Chile Emprende, se instala y expande desde regiones un nuevo modo/estilo de ver el desarrollo y el fomento productivo.	24
2.2.1. Operación del primer año de Chile Emprende y cumplimiento del itinerario propuesto.	27
2.3. Expansión metodológica, presupuestaria y territorial, los acuerdos ciudadanos como mecanismo para alcanzar más y mejores oportunidades de negocios y empleo.	33
2.3.1. Entre la incertidumbre del ajuste y sobrecarga operativa aparecen nuevas ideas.	34
2.3.2. Los acuerdos ciudadanos seducen y se profundizan como método para acordar los resultados y medir sus avances, pero también tensionan.....	40
2.4. Declive del Programa, se impone una conducción sectorialista y personalista, la construcción desde el territorio es frenada. Se pierde la convicción por el desarrollo territorial.	47
2.4.1. Un nuevo Directorio, en donde se impone el interés institucional e individual por sobre la acción concordada.	48
2.4.2. Se debilita la lógica de los acuerdos ciudadanos como mecanismo de evaluación, planificación y programación anual y las Gerencias Territoriales migran de promotoras de desarrollo a supervisores administrativos.....	50
2.4.3. Auditorías y evaluaciones recomiendan continuar con ajustes y relevan las virtudes del modelo, pero en definitiva no tuvieron el impacto esperado.	54

2.4.4. Cierre del Programa, marcado fuertemente por el impacto del terremoto y el ajuste presupuestario consecuente. Sin respuesta de parte de las autoridades frente a las demandas de evaluación y continuidad.	60
CAPÍTULO 3 Análisis y Conclusiones.	69
3.1 Resumen del Relato.	69
3.2. Análisis y Conclusiones.	71
3.2.1. La apuesta por la descentralización y participación como elementos centrales para potenciar el desarrollo endógeno.	71
3.2.2. Gerentes Públicos frente a iniciativas de coordinación, descentralización y participación.	72
3.2.3. La Implementación como un proceso de ensamblaje y permanente negociación, factor clave en el éxito y reconocimiento del programa.	75
3.3. Lecciones y aprendizajes en torno a la implementación.	76
BIBLIOGRAFÍA	79

Glosario de siglas más utilizadas.

ARDP:	Agencia Regional de Desarrollo Productivo.
CHE:	Chile Emprende.
CONADI:	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.
CORFO:	Corporación de Fomento de la Producción.
DIPRES:	Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
FNDR:	Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
FOSIS:	Fondo de Solidaridad e Inversión Social.
INDAP:	Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario.
MIDEPLAN:	Ministerio de Planificación y Cooperación.
MINAGRI:	Ministerio de Agricultura.
MINECON:	Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.
MINTRAB:	Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
MIPYME:	Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
MOP:	Ministerio de Obras Públicas.
MYPE (o MIPE):	Micro y Pequeña Empresa.
OCDE (OECD):	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OIT:	Organización Internacional de Trabajo, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).
PROCHILE:	Dirección de Promoción de Exportaciones.
PRORURAL:	Programa de Cooperación para el Desarrollo Rural.
SEGEGOB:	Ministerio Secretaría General de Gobierno.
SENCE:	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.
SERCOTEC:	Servicio de Cooperación Técnica.
SERNAPESCA:	Servicio Nacional de Pesca.
SERNATUR:	Servicio Nacional de Turismo.
SUBDERE:	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
UAHC:	Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

INTRODUCCIÓN

La creciente complejidad de las demandas ciudadanas requiere de los gobiernos la ineludible capacidad de generar redes y relaciones entre todos los actores del país, que propendan a la unión del sector público con el privado y del Estado con la gente, de modo que el gobierno atraiga a los ciudadanos a participar activamente de los procesos políticos en un ambiente donde prevalezca la corresponsabilidad y la cooperación. De esta forma, toda organización pública debe liderar, forjando lazos duraderos entre las instituciones y los actores del sector privado, con el fin de crear uniones sinérgicas (Longo, 2008, citado en Waissbluth y Larrain, 2009).

Hoy día no existe discusión respecto que el sentido de las organizaciones públicas y su intervención es generar mayor valor público (Moore, 1999), tampoco se puede discutir que favorecer la generación de riqueza en territorios alejados de los centros de desarrollo y menos favorecidos por el modelo económico imperante en Chile es generar valor público, y que para ello es necesario desarrollar y proteger la capacidad de crear buenos acuerdos de trabajo entre organismo públicos de fomento, de por sí complejos y los sujetos de su intervención, avanzando en pactos que permitan dar sustento en el tiempo a estas estrategias.

Para alcanzar lo anterior, es necesario además del claro mandato político, la convicción por parte de los altos directivos públicos respecto a la necesidad de construir soluciones en acuerdo e implementarlas y evaluarlas en conjunto con las comunidades involucradas y con actores afines a la problemática en cuestión. Este fue el esfuerzo que emprendió un grupo de directivos públicos a principios del año 2001, consiguiendo que una propuesta que se sostenía en la cooperación y participación haya logrado desplegarse, desarrollarse y mostrar resultados, pero más sorprendente aún es la constatación de la facilidad con que estos esfuerzos de coordinación y articulación virtuosa pueden ser desechados tan solo con un cambio de administración o la imposición de criterios particulares por sobre los intereses colectivos.

En el presente estudio de caso el autor¹, hace un esfuerzo por escudriñar en los potenciales errores, falta de anticipación a los cambios y adecuación a estos del programa Chile Emprende (CHE), que además de cumplir con una serie de mandatos en el ámbito del desarrollo económico de la micro y pequeña empresa en diversos territorios de Chile, se comprometió con una método cooperativo público-privado, construyendo de abajo hacia arriba, e incorporando la coordinación entre los más importantes servicios públicos de fomento productivo del país, que normalmente han actuado en forma independiente y desarticulada, como elementos distintivos de su gestión.

¹ El autor Pedro Goic Boroevic, se desempeñó en el programa Chile Emprende desde julio de 2005 hasta agosto de 2009, ocupando los cargos de profesional de apoyo, Gerente Nacional y Secretario Ejecutivo del Programa, por lo que el relato además de construirse sobre documentación recopilada, considera la propia experiencia del autor y antecedentes recogidos durante su paso por el Programa.

Para entender este proceso, es importante instalarse en el escenario de profunda desconexión con que operan los diversos servicios de fomento productivo nacionales, su marcado centralismo en los diseños y operación de instrumentos, focalizados en las unidades productivas, no ocupándose de la generación de entornos territoriales competitivos y propensos a la innovación como ocurre en las mejores prácticas internacionales de desarrollo económico local (Alburquerque, 2007-b).

El sujeto de estudio es el programa de Desarrollo Económico Territorial Chile Emprende, **Chile Emprende**, iniciativa que tuvo por propósito el mejoramiento sustantivo de los niveles de ingresos y de las condiciones de trabajo en el tejido empresarial y laboral, ligado a la pequeña y micro empresa y al trabajo independiente en los territorios con los que operó (González y van Hemelryck, 2005). El programa comenzó como una experiencia piloto de coordinación interinstitucional a comienzos de 2001, formalizándose como programa y política pública en diciembre de 2004 y cerrando su operación definitivamente en diciembre de 2010, sin una evaluación objetiva que avalara su fracaso y justificara su cierre.

El estudio se plantea desde una perspectiva investigativa, combinando en el método análisis de elementos orientados a comprender la complejidad de las organizaciones públicas (Waissbluth e Inostroza, 2008), así como la identificación y análisis de buenas prácticas de gerencia social (Barzelay y Cortázar, 2004), complementando con aprendizajes y ajustes metodológicos producto de la aplicación de estos instrumentos sobre organizaciones públicas y prácticas gerenciales (Herrera, 2008; Incer, 2009; Garrido, 2010). Planteándose preguntas de investigación para guiar la construcción de un relato de la experiencia, basado en el análisis de las actas de Directorio del programa, informes, evaluaciones, publicaciones y presentaciones, lo que fue complementado con entrevistas a personajes claves dentro del proceso, para finalmente analizar el relato y generar conclusiones y aprendizajes a ser considerados en experiencias similares.

La primera de estas preguntas de carácter más descriptivo nos permite hilvanar un relato y dejar documentado el cómo se gestó y desarrolló el programa ¿Cómo se construye el programa Chile Emprende en su etapa de expansión y consolidación?, la segunda pregunta indaga en las explicaciones sobre el relato antes descrito ¿Por qué, si la experiencia está bien diseñada y es coherente con todas las señales respecto de construcción de valor, finalmente termina cerrándose?. Para finalmente profundizar en el rol de los Gerentes Públicos frente a iniciativas de coordinación, descentralización y participación en que su figura o la de la Institución que dirigen tienden a subsumirse en el éxito o fracaso del colectivo, lo que inclusive podría proyectarse al gobierno como un todo.

De esta forma el documento final se organiza en tres capítulos: el primero relata en términos muy generales lo que fue el programa Chile Emprende describiendo brevemente los elementos distintivos que permiten conocer cómo se organiza y su operación básica. El segundo es un detallado relato de la experiencia de establecimiento y operación del programa como política pública, documentando los hechos y reforzando los aciertos para dejar testimonio de ello. Para finalmente en un tercer capítulo analizar algunos de los elementos que se consideran centrales en la gestión y cierre de Chile Emprende, exponiendo los aprendizajes y conclusiones del proceso.

CAPÍTULO 1 ¿Qué fue el Programa de Desarrollo Económico Territorial Chile Emprende?

1.1. Base teórica Programa Chile Emprende.

El soporte teórico del programa Chile Emprende radica en el enfoque de desarrollo económico territorial, reconociendo que en cualquier economía y sociedad las diferentes regiones y territorios se caracterizan por su gran heterogeneidad, tanto en lo relativo a su contexto físico, geográfico, medioambiental, económico, social, cultural e institucional, como a sus diferentes potencialidades de desarrollo.

El enfoque tradicional de desarrollo se basa principalmente en una concepción sectorial de las políticas, aplicando planteamientos centralistas decididos “desde arriba”, en lugar de crear condiciones en los diferentes territorios para que los agentes locales puedan ser promotores de emprendimientos productivos, adquiriendo las competencias necesarias para ser autores de su propio desarrollo.

La necesidad de superar las limitaciones de este enfoque tradicional ha dado lugar al surgimiento de planteamientos innovadores en la política del desarrollo, tanto en el medio urbano como en el medio rural, incorporando el territorio como un vector principal de organización de las actuaciones.

Este enfoque de desarrollo territorial se basa en algunos principios básicos:

- Creación de asociaciones locales de desarrollo con participación de los diferentes actores territoriales, públicos y privados, las cuales deben dotarse de un equipo técnico permanente (Grupo de Acción Local), encargado de promover la participación efectiva de los agentes locales.
- La generación de acuerdos o Pactos Territoriales por el Desarrollo Local y el Empleo.
- Elaboración y aplicación de Planes de Acción Local que definen de forma concertada los ejes de intervención para las acciones de desarrollo en el territorio.
- Multisectorialidad y búsqueda de vínculos entre las distintas acciones sectoriales, en el marco de las estrategias integradas de desarrollo local.
- Cofinanciación de los planes de acción local.
- Integración en red de los territorios a fin de facilitar los procesos de aprendizaje en los mismos (Alburquerque, 2007-a).

Elementos que distan de los tradicionales enfoques gerenciales centralistas enquistados, no sólo en la institucionalidad de fomento en Chile, sino en gran parte de las organizaciones del estado y

del poder político nacional, como lo refuerzan Waissbluth y Arredondo en su artículo Descentralización en Chile: Una trayectoria Posible (Waissbluth y Arredondo, 2011).

Así el Programa se construye sobre una base teórica, que si bien es atractiva e innovadora y con alguna experiencia en países desarrollados, sobretodo en Europa, no es la que ha imperado en las estrategias de fomento productivo en Chile, con el reto de lograr instalarla en las estructuras e instituciones de fomento productivo existentes en el país (Alburquerque, 2007-b).

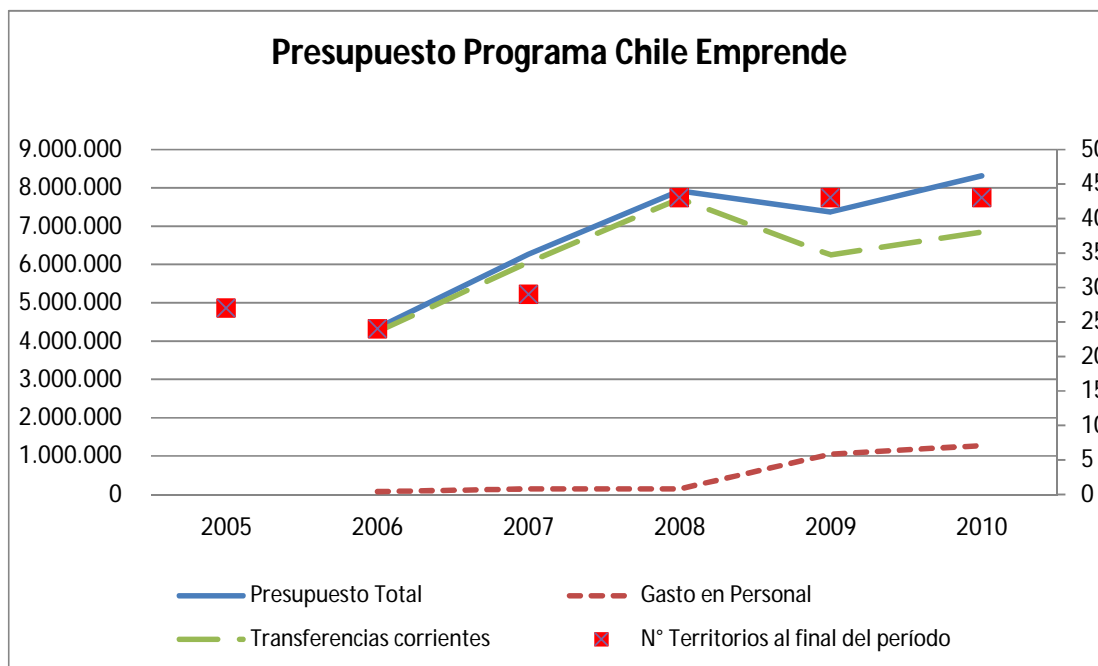
1.2. Chile Emprende: contexto y sus principales elementos metodológicos y de operación en el territorio.

Chile Emprende fue un programa inter-institucional del Gobierno de Chile, cuyo diseño incorporó a los ministerios de Economía (MINECON), Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), del Trabajo (MINTRAB), Agricultura (MINAGRI), Secretaria General de Gobierno (SEGEOB), Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Subsecretaría de Obras Públicas y Subsecretaría de Hacienda, mediante el involucramiento directo del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y, a partir de 2009 el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), quienes ejecutan los programas vinculados al desarrollo de las micro y pequeñas empresas (MYPEs). Asimismo, el programa se ancla en SERCOTEC, dado que éste preside el Directorio y actúa como Secretaría Ejecutiva del Comité de Ministros (DIPRES, 2009-b).

El programa se orienta a facilitar la identificación, captura y desarrollo de oportunidades de negocios y empleo por parte de las MYPEs y sus redes, a través de planes de desarrollo económico territorial, concertados y realizados entre actores públicos y privados de territorios subregionales definidos en las diversas regiones del país; de este modo, se impulsa la actuación pública en red en función del aprovechamiento de las oportunidades detectadas (DIPRES, 2009-b).

Con la finalidad que el lector se genere una primera impresión de la dimensión del programa, este llegó a manejar un presupuesto propio de cercano a los 8.300 millones de pesos en el año 2010, que se ejecutaba a través de las instituciones de fomento antes mencionadas, y que significaba un aporte cercano a un tercio de la inversión total de los planes territoriales, ya que los dos tercios restantes eran comprometidos por la institucionalidad pública regional con recursos propios y por los usuarios/socios privados del programa en la lógica del 1+1+1, en el gráfico N° 1 se puede apreciar el desarrollo que tuvo el presupuesto del programa desde el año 2006, además de la cantidad de territorios con que terminó operando cada año, los que finalmente se estabilizaron en 43 territorios.

Gráfico N°1 Presupuesto propio del programa Chile Emprende, expresado en miles de pesos de enero de 2010.



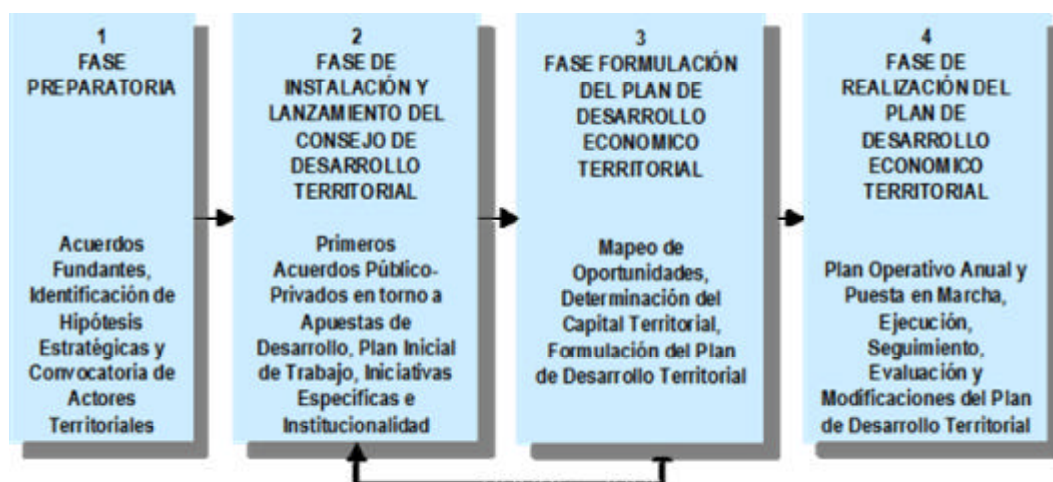
Fuente: Elaboración propia a partir de antecedentes de DIPRES y Programa Chile Emprende.

Como se mencionó, este presupuesto era canalizado por las instituciones socias en virtud de acuerdos que se alcanzaban en cada territorio para el uso y distribución de los recursos, necesarios para financiar las acciones incluidas en los planes territoriales, lo que será explicado con más detalles en el relato de la experiencia.

1.2.1. Operación y organización en el territorio.

Para facilitar el entendimiento de las estructuras y mecanismos básicos de operación del programa en cada territorio, a continuación se presentan las principales fases de la estrategia de construcción y realización de planes de desarrollo territorial, cuyo detalle se puede encontrar en la Guía Metodológica de Desarrollo Económico Territorial del Programa (Chile Emprende, 2005-a). En la figura N°1 se presenta un flujo general de estas fases, es importante recalcar que en cada territorio este proceso varía y no necesariamente es absolutamente lineal, sobre todo cuando el esfuerzo dice relación con poner en valor la identidad propia de cada territorio y su proceso.

Figura N°1 Fases del Proceso de un Plan de Desarrollo Territorial en el marco de Chile Emprende.



Fuente: Guía Metodológica de Desarrollo Territorial Programa de Desarrollo Económico Territorial Chile Emprende, 2005.

Existe una primera **Fase preparatoria**, se parte de la base que los territorios son construcciones sociales y no realidades dadas, por lo que es requisito para impulsar procesos de desarrollo económico territorial el alcanzar una cierta condición de actores: la mínima necesaria para que existan nociones compartidas respecto de cuál es el territorio común de referencia, así como, respecto de cuáles pueden ser algunas de las potencialidades y oportunidades en las que basar su desarrollo, y de quiénes pueden encarnar la dinamización de dichos procesos.

Por ello es que el punto de partida es la constitución de un núcleo impulsor que tome a su cargo la construcción de estas condiciones básicas requeridas y aporte insumos que la faciliten.

La fase siguiente dice relación con la **instalación y lanzamiento de una instancia de cooperación público-privada**, donde confluyen múltiples actores públicos y privados que libremente se concertan en torno a propósitos comunes, construyendo desde la propia realidad (desde abajo hacia arriba) su propuesta de desarrollo, de lo contrario estas nacen abortadas, o derivan en dinámicas excluyentes.

Cuando estos espacios no existen o se encuentran muy poco desarrollados, se requiere trabajarlos, a fin de que los actores públicos y privados implicados puedan debatir y tomar acuerdos preliminares relativos a la búsqueda de sus propios caminos de desarrollo, así como comprometer energías y recursos para explorarlos hasta seleccionar las alternativas que estimen más adecuadas, este es el germen inicial de lo que en adelante se llamará **Consejo Público Privado de Desarrollo Territorial** y que en definitiva es la instancia conductora del proceso a nivel territorial.

La tercera fase, ya con una cierta estructura organizacional instalada **es la construcción colectiva de un plan de desarrollo del territorio**, el que se construye a partir del capital del territorio y sus actores, pero de cara a oportunidades concretas susceptibles de ser capturadas y desarrolladas

por ellos. Lo que supone, por parte de los implicados, desde la identificación de las mismas, su evaluación y selección conforme a sus capacidades y condiciones para aprovecharlas y hacerse cargo de las brechas de capital territorial existentes para poder capturarlas y desarrollarlas.

Sobre esa base, y sin renunciar a una visión de largo plazo, se concuerda un plan en torno a objetivos y metas alcanzables, que contemple iniciativas y emprendimientos realizables a partir de los actores en cooperación (sean realizados por sí mismos, o en alianza con terceros), y asumir compromisos para llevarlos a cabo, así como formas de seguimiento y control de su cumplimiento.

Por último, **la realización del plan de desarrollo económico**: el plan, en cuanto conjunto de acuerdos vinculantes entre actores en cooperación, no se “ejecuta” en el sentido clásico, sino que constituye una suerte de “realización” colectiva.

Es así que los acuerdos y rumbos delineados están en permanente y dinámica revisión a la luz de los avances y dificultades surgidas, de las oportunidades emergentes o de otras que no fueron seleccionadas previamente, pero respecto de las cuales surgen nuevas potencialidades de aprovecharlas; de las nuevas condiciones de actores generadas al calor de pequeños resultados que empiezan a lograrse y que desarrollan nuevas confianzas, o de nuevas alianzas y redes que ellos han ido estableciendo y que les permiten asumir desafíos que poco tiempo antes no estaban en condiciones siquiera de plantearse.

Para esta fase, se incluyen propuestas orientadas a un mejor aprovechamiento de la riqueza de su naturaleza esencialmente dinámica y flexible; buscando contribuir a que los procesos desencadenados y las nuevas opciones y oportunidades que ellos abren vayan expandiéndose y realizando sus propios recorridos: sin demasiada preocupación porque ello escape a la lógica de “correcta” ejecución, seguimiento y evaluación de lo planificado; aunque sí ocupándose de ir generando los aprendizajes colectivos que permitan corregir, ajustar, revisar, replantearse y hasta superar las aproximaciones, enfoques, opciones y estrategias hasta tiempos presentes, cualesquiera que éstos sean (Chile Emprende, 2005-a).

1.2.2. Consejo Público Privado, el corazón del sistema, ¿Qué es y cómo opera?

Como se mencionó anteriormente uno de los pilares del programa es la promoción de una nueva alianza entre públicos y privados, la que se expresa en el establecimiento de instancias de trabajo concertado en los territorios, llamadas Consejos Público Privados. A través de ellos, se creó un ambiente institucional propicio para materializar la colaboración recíproca, donde cada sector aporta desde la especificidad de sus misiones institucionales, en función de los resultados esperados en cuanto a mejora y fortalecimiento del desempeño de las MYPEs territoriales.

En dicha instancia participan empresarios, sus redes y gremios; alcaldes de las municipalidades involucradas o sus asociaciones territoriales; directores regionales de los servicios públicos vinculados al fomento productivo y promotores de Chile Emprende (Gómez y Lanzarotti, 2006).

En la figura N°2 se presenta el esquema general respecto de la organización de un Consejo Público Privado, estructura que va variando tanto en composición como en funcionamiento y periodicidad según las características propias de cada territorio, no es lo mismo reunirse y tomar decisiones presencialmente en Santiago Centro (reuniones de Consejo al menos mensuales) que en un territorio como Palena Queulat, donde el Consejo se reúne no más de tres veces al año y ahí son instancias intermedias quienes conducen el proceso en lo operativo.

Figura N°2 Estructura General de la organización en el territorio, Consejo Público Privado y sus estructuras auxiliares.



Fuente: Presentación institucional Chile Emprende 2005.

En términos globales cada Consejo Público Privado constituye la máxima instancia decisoria en el territorio respecto del plan de desarrollo económico territorial, normalmente existe un directorio o comité ejecutivo de carácter más operativo, que mandatado por el propio Consejo, toma decisiones respecto de la marcha y ajuste del plan territorial, en este último participan el presidente, algún directivo público según la especificidad del territorio, al menos un representante privado y el gerente territorial, también conocido como secretario ejecutivo territorial, cuyas funciones básicas se describen en el recuadro N°1.

Otra instancia formal es la Secretaría Técnica Territorial: que en el diseño del programa, debía conformarse principalmente con profesionales de las instituciones socias del programa, para formar en conjunto con el

gerente, un equipo de apoyo técnico a la gestión del proceso territorial. En el balance general al año 2005, se observó que esta fue una instancia que tendió a diluirse una vez iniciada la elaboración de mapa de oportunidades en cada territorio (González y van Hemelryck, 2005).

Como parte de la operación normal y en virtud de los requerimientos, se organizan también estructuras auxiliares al interior del territorio, que tienen por objeto operativizar o desarrollar los acuerdos y requerimientos que emanan de cada Consejo, es así como se organizan mesas de carácter permanente, con organización territorial o sectorial para facilitar la coordinación dentro del territorio y el flujo de información y propuestas hacia el Consejo, ya que en ellas se concentra la participación de los micro y pequeños empresarios. Así mismo se generan comisiones o grupos de tarea para sacar adelante acuerdos y trabajos más puntuales y acotados en el tiempo.

En el recuadro N° 2 se presenta un extracto del estudio de caso realizado por Gómez y Lanzarotti en el territorio Huasco, donde se esquematiza un caso real para ilustrar al lector respecto de la constitución y operación básica de un Consejo Público Privado de Desarrollo Territorial en el marco de la ejecución de un plan territorial.

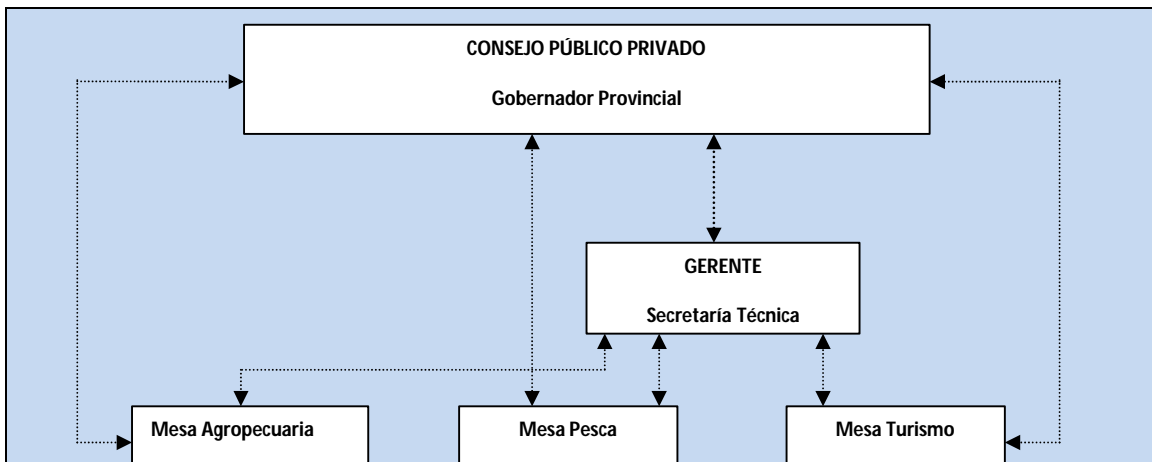
Recuadro N°1 Definición del Gerente Territorial o Secretario Ejecutivo Territorial.

El Gerente Territorial, tiene por función gestionar y coordinar con actores públicos, privados y municipales la ejecución del Plan Territorial acordado por el respectivo Consejo Público Privado, con especial énfasis en la detección y concreción de oportunidades de negocio y empleo. También cumple un papel relevante en la promoción del programa, en la concertación de actores e institucionalización del proceso, en el establecimiento de nexos entre los distintos estamentos participantes, así como en la coordinación de iniciativas.

Este profesional es seleccionado por el Consejo Público Privado, cumpliendo con requerimientos generales en cuanto a perfil y competencias establecidas por el programa, siendo este el que gestiona los recursos necesarios para su contratación y operación.

Fuente: Instructivo Programa Chile Emprende y Sistematización evaluativa Chile Emprende (2005).

Recuadro N°2 Institucionalidad del Territorio Huasco en el año 2005.



Consejo Público Privado: con 15 miembros titulares, es donde se toman las decisiones estratégicas, se articulan los recursos y se conduce el proceso de desarrollo económico territorial. Presidido por el gobernador provincial, participan seis empresarios (dos miembros de las directivas de cada mesa temática), los alcaldes de las cuatro comunas y los directores regionales de los servicios públicos involucrados (INDAP, FOSIS, SERCOTEC y SENCE). 40% de sus integrantes pertenecen al sector privado y 60% al sector público.

Secretaría técnica territorial: integrada por 11 personas, coordinada por el gerente territorial, gestiona los acuerdos del Consejo, articulando la acción de los servicios y municipalidades participantes, a nivel operativo. Consecuentemente, participan cuatro profesionales representantes de las respectivas instituciones promotoras del programa (INDAP, FOSIS, SERCOTEC y SENCE), un representante de la gobernación, encargados de las oficinas de desarrollo productivo de las cuatro municipalidades involucradas y un representante del Programa Territorial de Corfo (PTI).

Mesas temáticas: también coordinadas por el gerente, su labor está referida a la generación y aprovechamiento de oportunidades específicas de los sectores económicos correspondientes. Participan actores privados directamente asociados a cada área de oportunidad. En este caso funcionan 3 mesas.

Mesa Agropecuaria (22 miembros). Presidida por una representante del sector privado; participan en ella 11 empresarias, representantes de organizaciones, más los 11 integrantes de la secretaría técnica territorial. 50% del sector privado; 50% del sector público; 33% hombres; 77 % mujeres.

Mesa Pesca (28 miembros). Presidida por un representante del sector privado; participan en ella dos representantes de cada uno de los 10 sindicatos de pescadores artesanales que existen en el territorio; 2 representantes de los dos municipios que tienen costa; el gobernador, un representante de la Capitanía de Puerto, más cuatro representantes de Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), FOSIS, SERCOTEC Y SENCE, 70% del sector privado y 30% del sector público.

Mesa Turismo (14 miembros). La preside un representante del sector privado y participan los cinco integrantes de la directiva de la Asociación Gremial Turínc de Huasco; los encargados de las Oficinas de Desarrollo Productivo de las cuatro municipalidades involucradas; más representantes de SERNATUR, FOSIS, SERCOTEC, INDAP Y SENCE, 35% del sector privado y 65% del sector público.

En este marco, las estructuras permiten una articulación en varios planos. Al interior del sector privado, fundamentalmente a través de las mesas temáticas, donde se crean redes empresariales y acciones asociativas en torno al desarrollo de oportunidades del sector respectivo. Al interior del Estado, impulsa la gestión de los instrumentos en forma complementaria y vinculados a la gestión municipal, de modo de dar un soporte más integrado a los proyectos que se deciden en las mesas, puesto que lo que se busca es asegurarles la viabilidad, apoyando todos los componentes que inciden en ella. Finalmente entre actores públicos y privados en función del Plan de Desarrollo acordado.

Fuente: Huasco: el difícil diálogo con las grandes inversiones externas. (Gómez y Lanzarotti, 2006)

CAPÍTULO 2 Relato de la experiencia de Política Pública Chile Emprende.

Presentados algunos antecedentes para contextualizar la dimensión y las estructuras básicas de funcionamiento del programa, se desarrollará un relato de la historia de esta iniciativa de política pública, construido sobre la base de los principales hitos en la gestión del programa desde sus inicios en la fase de diseño y piloteo, hasta su proceso de cierre definitivo, destacando aquellos eventos que fueron marcando el quehacer del programa y recordando los hechos de contexto que impactaron directamente sobre él.

En términos formales el programa cuenta con dos etapas cronológicas claramente diferenciadas, la primera dice relación con una experiencia piloto conocida como Emprende Chile, que tras instalar las bases de un potencial programa de desarrollo económico territorial y ser adecuadamente evaluada, aprovechando una ventana de oportunidad, da origen al programa Chile Emprende propiamente tal. Ya formalizado el programa, se identifican una etapa de expansión, una de consolidación o estabilidad muy breve y una rápida declinación y cierre.

En base a lo anterior el relato se construye sobre la cronología y al mismo tiempo sobre esta ruta hacia el cierre, identificando los esfuerzos por evaluar, identificar, recoger e incorporar mejoras provenientes desde la experiencia en terreno, desde lo local hacia lo nacional, desde abajo hacia arriba, lidiando al mismo tiempo con las ansias de control centralizado (tanto en lo referido a la información de gestión como a los diseños y aplicación) desde el nivel central expresada en la creciente tensión entre el programa (estructuras territoriales y Secretaría Ejecutiva) y sus instituciones socias.

2.1. Emprende Chile, período 2001 a fines de 2004, se demostró que era posible la articulación entre organismos públicos en virtud de apuestas locales.

La experiencia piloto Emprende Chile surge el año 2001 en el contexto del debate institucional en torno a cómo avanzar en la superación de las enormes desigualdades presentes en la sociedad chilena. La situación del país en esta materia en ese entonces, muestra que el crecimiento económico sostenido, acompañado por políticas sociales compensatorias, no resulta suficiente para resolver el problema. Así mismo buscó dar respuesta a los compromisos del Gobierno del presidente Lagos incluidos en su Programa "Crecimiento con Igualdad", entre los que se encuentran el fomento del desarrollo territorial equilibrado y el fomento del desarrollo de la micro y pequeña empresa (Lagos, 1999).

De esta forma, a comienzos de 2001, tres instituciones vinculadas al fomento productivo SERCOTEC, FOSIS y el Programa de Cooperación para el Desarrollo Rural (PRORURAL) a las que luego, se sumaron otras dos INDAP y SENCE, acordaron impulsar un programa conjunto

denominado Emprende Chile, orientado al desarrollo de oportunidades de negocios y empleo para micro y pequeñas empresas y trabajadores independientes, sobre la base de la realización de planes de desarrollo económico territorial en un grupo acotado de zonas del país, estableciendo para ello acuerdos público privados en torno a objetivos comunes (González y van Hemelryck, 2005).

La primera tarea fue instalar un equipo de trabajo, constituido por los máximos directivos de FOSIS Mario Ossandón, SERCOTEC Patricio Fernández y PRORURAL Ricardo Romo y Carlos Calderón del mismo programa, quienes ya habían trabajado y generado esfuerzos de descentralización y cooperación pública en programas de fomento para la micro y pequeña empresa con una visión más territorial que sectorial, dedicándose directamente a la tarea de construir una propuesta de intervención que integre los conceptos de desarrollo económico territorial en la actuación de fomento productivo del Estado de Chile, lo que impacta directamente en el compromiso que mostrarían posteriormente tanto SERCOTEC como FOSIS con el desarrollo de Emprende Chile².

INDAP y SENCE no se incorporan como “fundadores” del programa, sino que se “asocian” a él sólo una vez que el Gobierno del Presidente Lagos reemplaza a sus primeras direcciones nacionales. Las personas que asumen provenían de prácticas más afines³ con el enfoque del Emprende Chile, también más cercanas a la de sus impulsores; lo que facilitó el establecimiento de acuerdos para que se sumaran las respectivas instituciones (Calderón, 2010).

En la primera etapa, Emprende Chile, no contó con recursos específicos asignados para su implementación, ya que oficialmente no se trataba de un programa reconocido por la estructura formal de fomento productivo⁴. Sólo contó con el financiamiento aportado voluntariamente y de común acuerdo por las instituciones socias, transfiriendo recursos de operación a SERCOTEC, para costear los gastos de la secretaría ejecutiva nacional, gerencias territoriales y apoyo a los procesos territoriales de formación y concertación de actores.

En este escenario se identificaron 10 territorios subregionales⁵, con los que se trabajó en la instalación de los acuerdos básicos y la identificación de hipótesis estratégicas de desarrollo económico. Para posteriormente avanzar en la instalación de un Consejo Público Privado y el establecimiento de un plan de acción (Plan de desarrollo territorial).

² Entrevista Sr. Carlos Calderón, quien fuera Secretario Ejecutivo de Chile Emprende entre los años 2005 y 2008, y parte del equipo gestor de Emprende Chile.

³ Tanto el Sr. Halabí como la Sra. Escárdate, ya contaban con experiencia en instituciones de fomento, cercanía al modelo de aplicación de recursos con foco en acuerdos locales y trabajo con micro y pequeños emprendedores.

⁴ Calderón en su Tesis para optar al Magíster en Desarrollo (2010) cita a Emprende Chile, junto con otras dos iniciativas en la Región del Bio Bio y La Araucanía como “...experiencias, desarrolladas al menos en sus inicios en el margen o desde el margen de las políticas oficiales en la materia; a partir de sus primeros sucesivos avances y aprendizajes, colectivamente acumulativos, van poco a poco constituyendo referentes y, a partir de ello, introduciéndose en el debate sobre fomento productivo, el desarrollo económico o la descentralización.”

⁵ Seis de estos territorios provenían del PRORURAL.

El financiamiento de las acciones e intervenciones comprometidas en cada uno de los planes de desarrollo territorial acordados, ocurría a través del instrumental y presupuestos normales de cada una de las instituciones comprometidas y otras que confluyen en virtud de la especificidad del territorio, el aporte de los municipios y los empresarios de cada uno de los territorios. Sumándose a ello un pequeño monto de recursos desde el nivel central, orientado al financiamiento de acciones que favorezcan la coordinación territorial (financiamiento del sueldo de gerentes territoriales, consultorías para la construcción del mapa de oportunidades, apoyos metodológicos, entre otros), en definitiva lo que se produjo más que una gran llegada de recursos fue un ordenamiento de los que ya se aportaban al territorio, pero bajo una conducción común y acordada (González y van Hemelryck, 2005).

Durante este desarrollo se sientan las bases técnicas, estructurales y administrativas, además de las confianzas y acuerdos político-técnico entre los Directivos públicos conductores del proceso. Así al abrirse una ventana de oportunidad, ya que a principios de 2004 Chile presenta un crecimiento sostenido y demuestra ir dejando atrás los efectos de la crisis Asiática, sin embargo este crecimiento no se proyecta a regiones y mucho menos hacia la micro y pequeña empresa. En este mismo momento está en pleno perfeccionamiento el proceso de compras públicas, lo que es identificado como un riesgo para el ingreso de pequeños empresarios como proveedores del Estado, frente a tal situación el Presidente de la República encarga al Director de Chile Compra de la época, generar alternativas para a través de las compras públicas potenciar el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, en esta búsqueda Chile Compra toma contacto con SERCOTEC y FOSIS. Los Directivos de los Servicios asociados en Emprende Chile, presentan el programa como la solución a los requerimientos planteados por el Presidente, de esta forma una tema como el desarrollo equilibrado de los territorios y regiones de Chile, que estaba en una prioridad intermedia con una propuesta de solución desarrollada en las sombras, pasa a instalarse como prioridad de política pública y formalizarse como un Programa prioritario para el Gobierno⁶.

El mismo equipo directivo, al identificar la potencia de la propuesta de desarrollo, toma la decisión de sistematizar y documentar desde un perspectiva más técnica las lecciones y aprendizajes de este período, encargando en el año 2004 a la Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC), en conjunto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), una sistematización evaluativa de la experiencia, a partir de la cual se identifican los logros y desafíos relevantes, y se pretende incorporar la experiencia y mejoras provenientes desde los territorios para proyectar el programa con mayores posibilidades de éxito.

Según la sistematización elaborada por la UAHC y OIT (González y van Hemelryck, 2005), en esta primera etapa de ejecución los logros del programa se sitúan en el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad y de las capacidades de los actores y en el acondicionamiento del territorio, que condujeron a la identificación y generación de oportunidades económicas para un conjunto de actores involucrados, es decir el esfuerzo dejó capacidad instalada, como se expone con mayor detalle en el recuadro N°3.

⁶ Entrevista Sr. Carlos Calderón Azocar.

Recuadro N°3 Logros de la fase Emprende Chile como base para la siguiente etapa.

Principales logros institucionales de la etapa Emprende Chile:

A partir de los resultados alcanzados por Emprende Chile se logra **institucionalizar una propuesta de desarrollo**, que se formaliza en el programa Chile Emprende, con lo que se amplía su base institucional y pasa a transformarse en una estrategia nacional, generándose instancias nacionales y regionales para operar y coordinar el programa, en los niveles subregionales y territoriales se instalan instancias público privadas, Consejo Público Privado, concebido como la instancia territorial principal.

Permite instalar el **enfoque territorial** como una estrategia innovadora para el desarrollo económico, reconociendo las capacidades endógenas y el potencial del territorio y de sus actores, además instala la necesidad de la participación real de diferentes agentes económicos y sociales movilizados en torno a objetivos de desarrollo compartidos. Así mismo **coloca a las micro y pequeñas empresas como actores de desarrollo local**, como un sector que aporta al desarrollo económico, ya no sólo como sujetos/objetos de políticas subsidiarias, son parte de la solución al generar economías de agregación que permitan estructurar su oferta competitiva.

El enfoque **genera un soporte metodológico**, probado y ajustado en la interacción directa con los actores del territorio, además susceptible de aplicar en otras realidades. Los elementos centrales del método, se pueden sintetizar en:

- la identificación y establecimiento de objetivos intermedios, generando un proceso de mediano y largo plazo que sustente el logro de los objetivos finales del programa;
- la constitución de instancias público-privadas, con capacidad de toma de decisiones;
- la construcción de un proyecto de futuro compartido, que se materializa en un Plan de Desarrollo Económico Territorial;
- el desarrollo paralelo de la dimensión del entorno físico, de servicios, de infraestructura y cultural, como acondicionamiento del territorio para incrementar su competitividad;
- la consideración de etapas iniciales promotoras, con un rol relevante en el desencadenamiento del proceso por parte de la institucionalidad pública;
- la institucionalidad y sus diferentes instancias a nivel local (Consejo público-privado, instancias de apoyo técnico-temático, gerencia territorial);
- la coordinación pública en sus diferentes niveles de gestión nacional, regional y local, basada en los programas y presupuestos regulares, así como en la especificidad a la vez que complementariedad de las diferentes instituciones participantes.

Fuente: Extracto Sistematización Evaluativa Chile Emprende (González y van Hemelryck, 2005).

Así mismo, la evaluación de medio término identifica cuáles serán tareas relevantes a profundizar, elementos de la carta de navegación, en la nueva etapa institucional ya instalado como programa de desarrollo económico territorial dentro de la parrilla programática formal del sistema de fomento productivo nacional y por ende con una mayor exposición de sus defectos y virtudes. En tal sentido, los esfuerzos deberían centrarse en reforzar el capital social, generando condiciones para un mejor y mayor desarrollo de las instancias de coordinación territorial, de igual manera es relevante además de reforzar las instancias operativas en cada territorio, ampliar la gama de oportunidades a vislumbrar y explotar con el objetivo de ser lo más inclusivo posible. Lo anterior

necesariamente implicaría mayores esfuerzos en el ámbito de los recursos, el desarrollo técnico y metodológico y sin lugar a dudas en el reforzamiento de la red institucional frente a la nueva propuesta de intervención. En el recuadro N° 4 se desarrollan más ampliamente las recomendaciones futuras por parte del equipo de la UAHC y la OIT.

Recuadro N°4 Planteamientos efectuados en la sistematización evaluativa del programa, que no pueden quedar en el tintero en la nueva etapa.

Desafíos planteados para el programa Chile Emprende en virtud de la evaluación de la experiencia piloto Emprende Chile:

Relevancia de la inversión inicial y “salto” de envergadura, es necesario seguir reforzando dos aspectos claves de este proceso: la formación de capital social y de una cultura del emprendimiento. Además el logro de mayores avances en el futuro dependerá del aumento del peso de su acción en este ámbito. Adicionalmente, la consolidación de los aspectos que llevan al logro de un programa suele ir aumentando sus desafíos y requerimientos técnicos, financieros e institucionales.

Conducción del proceso territorial y capital social, se debe reforzar la constitución de una “alta dirección del proceso” en los territorios, potenciando las acciones orientadas a fortalecer la capacidad asociativa y de trabajo en redes, los espacios de confianza, la cultura de emprendimiento y el liderazgo de estos actores. Se debe fortalecer el protagonismo del pequeño empresariado local en las estrategias territoriales y ayudar a su constitución como un creciente sujeto del desarrollo del territorio.

Reforzar la cooperación público privada, la experiencia muestra que la articulación público privada puede ser multiplicada en la medida que se establecen los procesos y confianzas adecuadas. Este no es un proceso automático y se requiere poner el énfasis más en una construcción conjunta que en un beneficio inmediato y puntual. Los tiempos son particularmente relevantes si se considera que los actores sociales involucrados en el proceso, son a la vez “**parte de la solución y parte del problema**”.

Es clave fortalecer el rol del **gerente territorial** y la constitución de una mínima red de apoyo coherente con el crecimiento del peso de los Consejos Público Privados, ya que de lo contrario su rol gerencial se diluirá en tareas de tipo técnico y administrativo.

Acondicionamiento del territorio, es relevante en el desarrollo futuro integrar instituciones insuficientemente presentes, maximizar la eficiencia y cobertura de la acción pública, y flexibilizar los aparatos sectoriales. Es necesaria la redefinición del rol público en términos de apoyo a la competitividad territorial mediante la disponibilidad de fondos de innovación y asistencia técnica. Se requiere adicionalmente de instrumentos de formación orientados a generar comunidades de aprendizaje y capacidades de gerencia relacional. Así mismo es crítico asegurar recursos financieros para la expansión de las oportunidades locales.

No se puede dejar de lado el acondicionamiento físico del territorio, consistente en equipamiento e infraestructura comercial y productiva, y desarrollo de la conectividad.

Ampliación del campo de oportunidades, donde es necesario esclarecer las perspectivas estratégicas de los sectores primarios de las economías locales en los cuales ha estado especialmente centrada la práctica del programa e integrar más a los ejes de servicios y de manufactura en las estrategias territoriales.

El programa debe acentuar el enfoque territorial que está en su inspiración. El desarrollo en el territorio es distinto a la suma de sectores económicos que en él se implantan. La política del programa debe ser, entonces, crear condiciones para que aumenten los enlaces económicos locales e impulsar aquellas líneas de oportunidades que generan más “brechas de rentabilidad”. Lo anterior evitando caer en eventuales inequidades y fracturas sociales que se produzcan por efecto del aprovechamiento desigual de las oportunidades abiertas.

Relevancia de la escala de acción, es importante que se defina una escala que articule una masa mínima de recursos, sectores de actividad y oportunidades, desde la cual sea posible el diseño del desarrollo territorial y que al mismo tiempo sea un espacio de participación asumible por pequeños empresarios ubicados en espacialidades locales.

La escala de acción del programa ha permitido fortalecer dinámicas de desarrollo y alianzas territoriales, y demuestra potencialidades de articulación con el nivel regional y de acción con los municipios. La tarea aún necesaria es consolidar esa escala de acción y referencia. Para ello, han de disminuir los procesos de desarrollo económico desarticulados de la institucionalidad del programa, y adaptarse la organización de las instituciones públicas y de las asociaciones de los agentes privados. La acción de los niveles centrales es necesaria para darle globalidad al proceso y para poner sus dispositivos al alcance del mismo.

Fuente: Extracto Sistematización Evaluativa Chile Emprende (González y van Hemelryck, 2005).

A esta altura la experiencia piloto Emprende Chile ideada por un pequeño equipo de directivos de instituciones de fomento en el nivel central, había generado importantes alianzas a nivel regional y subregional; se ha alimentado de la experiencia en los territorios; ha incorporado como práctica permanente levantar las propuestas de desarrollo y mejora desde lo local hacia lo nacional y en términos institucionales, ha logrado seducir a las autoridades nacionales como una alternativa para generar desarrollo económico con una dosis importante de equidad social y territorial, ofreciendo una alternativa para cumplir con la promesa del gobierno de Ricardo Lagos.

Esto último se expresó en palabras del propio Presidente Ricardo Lagos E. en el Encuentro Nacional de la Pequeña Empresa (ENAPE) de 2004, donde anunció la creación *“de un programa integrado para las micro y pequeñas empresas, denominado Chile Emprende, dirigido por los Ministros de las carteras participantes, que reunirá al conjunto de instituciones que operan programas de fomento”*, cuyo objetivo central sería *“potenciar y fortalecer el desarrollo de las micro y pequeñas empresas gestionando en forma común y con una estrategia articulada los instrumentos de fomento productivo”* y *“sumando a esta lógica de trabajo coordinado los recursos de los gobiernos regionales, públicos y privados, que se destinan directa o indirectamente al fomento productivo de las MIPE”* (Lagos, 2004).

2.2. Período de instalación formal del “Nuevo” Programa Chile Emprende, se instala y expande desde regiones un nuevo modo/estilo de ver el desarrollo y el fomento productivo.

A fines del año 2004 la experiencia piloto Emprende Chile ya demuestra resultados en el ámbito de la coordinación y construcción de institucionalidad desde los territorios, además de incipientes resultados medibles en el ámbito del desarrollo económico, algunos de los cuales se presentan en el recuadro N°5, con el fin de ilustrar la variedad tanto de temáticas como territorios con los que se comprometía el programa.

Recuadro N°5 Algunos ejemplos de mayor articulación y generación de negocios y empleos demostrados hasta el año 2005.

Territorios y logros en el ámbito de la articulación, los negocios y el empleo.

Gracias a su instalación en el Aeropuerto Internacional, artesanos del territorio incrementan sus ventas en un 40%, **Santiago Nor Poniente, Región Metropolitana.**

Empresas del Circuito Tradiciones de Mar y Tierra rompen estacionalidad de demanda, percibiendo aumento del 20% de sus ingresos en temporada baja; **Maule Sur, Región del Maule.**

Pequeños propietarios de la Red de Campesinos Forestales concluyen su plan de forestación 2002-2004, incorporando a su patrimonio forestal 8.985 hás; **Clúster Forestal, Región de la Araucanía.**

Municipios de la Araucanía Andina (Lonquimay, Curacautín, Victoria, Melipeuco, Cunco, y Vilcún) generan una ordenanza municipal común para el desarrollo del turismo sustentable, incluyendo aspectos ambientales, comerciales, y de ordenamiento territorial.

372 pescadores artesanales cosechan 1 millón 800 mil locos de sus áreas de manejo esta temporada, y los comercializan a través de sus 11 organizaciones, previa negociación en bloque con plantas de proceso; **Chiloé, Región de Los Lagos.**

Empresas turísticas desarrollan nuevos productos turísticos como la Ruta de la Salud y el Sendero del Jabalí; invierten en mejorar la calidad de sus establecimientos, y se capacitan en gestión comercial y calidad del servicio; **Panguipulli, Región de Los Lagos (Actualmente Región de Los Ríos).**

Fuente: Extraído de presentación institucional “Logros al primer trimestre 2005”, Programa Chile Emprende.

Lo anterior, sumado a la buena evaluación de parte de las autoridades, lleva a que en Noviembre de 2004, se oficialice la existencia del programa Chile Emprende a través del Decreto N° 290⁷ del Presidente de la República que crea la Comisión Asesora Presidencial⁸ para el “Programa Chile Emprende”, que tiene como misión dar la conducción y coordinación política del programa, asegurando la máxima participación y compromiso de los distintos Servicios Públicos que pueden impactar en el desarrollo de los Territorios y sus MYPEs, además de asegurar el flujo de información directo al Jefe de Estado respecto de la marcha y ajustes del programa.

En el mismo Decreto se establece la creación del Directorio del programa Chile Emprende⁹, que se basa en el grupo de Directivos Públicos que conducían el anterior Emprende Chile (SERCOTEC, FOSIS, INDAP y SENCE), con la incorporación formal de SUBDERE, MINECON y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), y cuya tarea se centra en la generación de las orientaciones operativas del programa, el seguimiento y evaluación de los resultados de los planes territoriales y la generación de los informes agregados para la Comisión y el Parlamento, en definitiva es donde radica la conducción operativa del programa y quien se entiende con las estructuras regionales, Intendencia y coordinación única regional de fomento productivo y subregionales representadas por los Consejos Públicos Privados de Desarrollo Territorial (MINECON, 2004).

Así mismo se genera un Instructivo Presidencial para La ejecución del programa Chile Emprende, que en lo sustantivo, además de instruir la operación en los niveles regional, subregional y local, establece las responsabilidades de cada uno de ellos y de sus directivos (Presidencia de la República de Chile, 2004).

En la Figura N°3 se presenta gráficamente la integración de lo establecido como estructura base nacional del programa a partir del Decreto e Instructivo arriba mencionados, manteniendo la estructura de los Consejos Públicos Privados, con representantes locales de las redes empresariales, de trabajadores, de los municipios y servicios públicos comprometidos en cada uno, como la base de organización en los territorios.

⁷ Toma de razón por parte de la Contraloría General de la República del Decreto N° 290 con fecha 26 de marzo de 2005.

⁸ La Comisión Asesora Presidencial está constituida por el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, quien la preside; Ministra de Planificación y Cooperación, quien actúa como vicepresidente; Ministro del Trabajo y Previsión Social; Ministro de Agricultura; Ministro Secretario General de la Presidencia; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo; Subsecretario de Obras Públicas y Subsecretaria de Hacienda. Actuando como Secretario Ejecutivo el Gerente General de SERCOTEC.

⁹ Directorio constituido por el Gerente General de SERCOTEC, Director Ejecutivo de FOSIS, Director Nacional de INDAP, Directora Nacional de SENCE, Jefe de la División de Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía, Jefe de la División de Desarrollo Regional de la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Gerente de Fomento de CORFO.

Figura N°3 Estructura General del Programa Chile Emprende



Fuente: Extraído de presentación institucional Chile Emprende 2005.

En términos presupuestarios, que será uno de los temas centrales en la operación del programa en cuanto a asegurar el adecuado financiamiento de las iniciativas contempladas en los planes territoriales, ya en el primer año de operación formal se logró incorporar una glosa específica en el presupuesto 2005 de cada una de las Instituciones de fomento participantes del programa (SERCOTEC, CORFO, INDAP, FOSIS y SENCE), que buscó facilitar y potenciar la coordinación de recursos y acciones de fomento productivo en los territorios con los que se trabajaba. La que en términos genéricos establecía que:

“Los recursos incluidos en esta asignación podrán aplicarse conforme a los criterios y procedimientos que se establezcan para el Programa Chile Emprende, asignándolos para la ejecución de planes o proyectos que sean funcionales a sus objetivos. Su asignación y aplicación podrá ser complementaria con otros recursos de origen público o privado.

Para la aplicación de recursos destinados a fomento productivo se deberá tener en cuenta las proposiciones que formulen al efecto los Gobiernos Regionales, pudiendo ser estos criterios de elegibilidad, localización u otros. Estas proposiciones deberán ser remitidas por los Gobiernos Regionales a más tardar el 31 de Diciembre del 2004 (DIPRES, 2005).”

Así mismo, entendiendo la necesidad de rápidamente asociar a la estructura y presupuesto una masa crítica de promotores del programa y su particularidades metodológicas (como se ha mencionado antes, muy distintas a los enfoques sectoriales de fomento productivo tradicionalmente aplicados en el país), en el marco del lanzamiento oficial del programa, se realiza la primera Jornada Nacional Chile Emprende (2 diciembre de 2004) que se hizo coincidir con el Primer Seminario Internacional Desarrollo Económico Territorial y Empleo realizado en Hualpén, contando con la participación de todos los directivos nacionales y regionales de SERCOTEC, FOSIS, INDAP, SENCE, CORFO, MIDEPLAN, SUBDERE y MINECON, además de representantes de gobiernos regionales, de municipalidades y de organizaciones de micro y pequeños empresarios. Lo anterior con el objeto de establecer criterios comunes y construir una masa crítica de directivos, funcionarios y empresarios comprometidos con el naciente programa a través de una serie de exposiciones de la experiencia nacional e internacional en torno al desarrollo económico territorial (Chile Emprende 2005-b).

2.2.1. Operación del primer año de Chile Emprende y cumplimiento del itinerario propuesto.

Ya con las estructuras declaradas y en proceso de instalación, se puede decir que comenzó una nueva etapa de operación, aunque esta sea continuidad metodológica y conceptual de lo que fue Emprende Chile.

En cuanto a la conducción del programa, se estableció que la Comisión Interministerial Asesora Presidencial para el Programa Chile Emprende debería reunirse al menos dos veces en el año¹⁰, situación que nunca ocurrió, cuando se debieron remitir oficialmente al Congreso Nacional los informes trimestrales, que debían ser visados por dicha Comisión, estos se enviaron sin modificaciones respecto de lo sancionados por el Directorio Nacional, refrendados por el Secretario Ejecutivo, Gerente General de SERCOTEC (Chile Emprende, 2006-a).

En lo referido al Directorio Nacional, con fecha 4 de enero de 2005 (Chile Emprende 2005-c), éste se constituye formalmente¹¹, realizando 18 sesiones en el año 2005. Siendo éste un período muy prolífico en cuanto a decisiones administrativas, operativas y de contenido metodológico. En esta etapa el Directorio designa al Secretario Ejecutivo y se refuerza el equipo de dicha Secretaría¹², además de aprobar su plan de trabajo, así como del presupuesto operacional para el 2005.

¹⁰ Decreto Supremo N° 290.

¹¹ Integrantes de este primer Directorio fueron Patricio Fernández Seyler (Gerente General de SERCOTEC), Mario Ossandón Cañas (Director Ejecutivo de FOSIS), Ricardo Halabí Cafenna (Director Nacional de INDAP), Jossie Escárate Müller (Directora Nacional SENCE), Julio Ruiz Fernández (Jefe División de Desarrollo Regional de SUBDERE), Cristian Palma Arancibia (Jefe de Desarrollo Productivo MINECON) y el Gerente de Fomento de Corfo, Juan Carlos Gutiérrez, quien no participó de la sesión constitutiva.

¹² En el mes de julio de 2005 se integra a la Secretaría Ejecutiva como profesional de apoyo el Sr. Pedro Goic B., quien se desempeñaría luego como gerente nacional del programa (Agosto 2006-Abril 2008) y posteriormente como Secretario Ejecutivo (Mayo 2008- Agosto 2009).

Del mismo modo se constituye una Secretaría Técnica del Directorio, conformada por profesionales de los diversos Servicios y Ministerios que conforman el Directorio del programa y que tiene por función operativizar los acuerdos que de este emanen (Chile Emprende, 2005-c).

En todas las regiones del país se formalizaron instancias únicas de coordinación de fomento productivo, subordinadas del Intendente Regional, tal como se establecía en el instructivo presidencial (varias de ellas bajo la nomenclatura región-emprende), en las que se tomaron las definiciones y decisiones respecto del respaldo regional a los territorios que operarían con Chile Emprende durante el 2005 (Chile Emprende, 2006-a).

La cobertura del programa pasa desde los 10 territorios provenientes de la iniciativa piloto Emprende Chile a 27 territorios conformados y con planes anuales acordados y operativos, esto a partir de las propuestas de los Intendentes Regionales emanadas de la discusión y acuerdo al interior de las instancias únicas de coordinación antes mencionadas. La expansión territorial en un lapso tan breve, significó un tremendo esfuerzo, tanto para los actores territoriales, quienes debieron estructurar y convencer a las autoridades regionales de la fuerza y coherencia de sus propuestas, como de estas últimas en términos de coordinación y comprensión de la dinámica del programa y del equipo nacional de apoyo al difundir la estrategia del programa y evaluar la pertinencia de las propuestas presentadas, lo que favoreció el levantamiento de planes que finalmente no fructificarían de la manera esperada al no contar con la madurez ni el apoyo necesario, tema que se repetirá en futuros procesos de expansión.

A pesar de lo anterior los planes anuales o las iniciativas comprometidas en cada uno de los sectores y/o territorios se cumplen en un alto porcentaje, realizando cuentas público privadas de los avances acumulados en materia de resultados 2005 por territorios o sectores de intervención, además de la presentación y debate de las propuestas para su desarrollo en los próximos años.

Sin embargo, al analizar con más detención los compromisos de recursos públicos en cada uno de los planes anuales, se identificó que se mantiene la inercia cultural de los servicios públicos contra el trabajo cooperativo en concertación con los agentes de desarrollo, en particular con los micro y pequeños empresarios. Manteniéndose la lógica de reparto/ejecución de subsidios y recursos públicos, más que abrir espacios al desarrollo de oportunidades (por parte de los privados). En definitiva se detecta que el esfuerzo de muchos servicios aún se concentra mayoritariamente en contabilizar los recursos colocados, de modo tradicional (muchas veces pensando en cumplir con metas de gestión territorial), en las comunas pertenecientes a los territorios identificados y considerar eso como aporte al Plan Territorial, más que dirigirlos a aquellas iniciativas en torno a las cuales se habían construido acuerdos con las redes de micro y pequeñas empresas locales. Lo anterior genera roces entre el sector público y los empresarios al considerar los primeros que han cumplido con sus compromisos y los segundos plantear que si bien los recursos han sido colocados en la zona de influencia, no fueron orientados a las inversiones y acciones requeridas para capturar las oportunidades identificadas.

Con todas las dificultades de un primer año de operación, con una estructura presupuestaria sustentada en la disposición de parte de los servicios para comprometer sus recursos y el apoyo de una glosa presupuestaria que recomienda orientar los recursos a los planes territoriales, se alcanzó un interesante nivel de concertación de presupuestos en torno a los planes territoriales y esta sería la base de cálculo para años siguientes, en el cuadro N°1 se indican los montos comprometidos para 2005 por los distintos servicios y el peso relativo de estos recursos sobre los presupuestos institucionales, lo que puede ser entendido como un indicador de compromiso, con la salvedad que se indicó anteriormente respecto del real impacto de estos recursos sobre los resultados comprometidos en los planes.

Cuadro N°1 Estimación de compromiso de recursos 2005 de servicios públicos y gobiernos regionales en los 27 territorios con que opera el programa. En miles de pesos de enero de 2005.

Institución	Compromiso con territorios Chile Emprende	Porcentaje respecto de transferencia a privados
CORFO	786.038	3%
SERCOTEC	851.443	37%
INDAP	2.054.633	4%
FOSIS	1.518.469	34%
SENCE	1.355.622	7%
Gob. Regionales (incluye FNDR)	824.807	No aplica
Otros	423.820	No aplica
Total	7.814.832	No aplica

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe final año 2005 Secretario Ejecutivo Programa Chile Emprende y Ley de presupuesto 2005.

Los antecedentes respecto de la dificultad para intencionar la inversión pública hacia los planes territoriales, los niveles de compromiso presupuestario alcanzados en forma voluntaria por los servicios y el inminente cambio de administración¹³ y lo atractivo de la propuesta para las autoridades, llevan al Directorio del programa a generar conversaciones con la Dirección de Presupuestos (DIPRES) con la idea de construir un presupuesto administrado por el programa, que asegure su continuidad para el año 2006 y permita/obligue el establecimiento de acuerdos público-privados efectivos para su apropiada ejecución, *“la única forma de asegurar la continuidad de Chile Emprende en el próximo gobierno es en la Ley de Presupuesto y sus glosas”*, afirmaba

¹³ Ya se presumía por parte del grupo de directivos fundante del Programa que era poco probable que los criterios bajo los cuales se creó el Chile Emprende fuesen fácilmente asumidos y apropiados por las autoridades entrantes.

Mario Ossandón en cada reunión del programa¹⁴. Es así como en el marco del Directorio de Chile Emprende, se realizó un intenso trabajo conjunto con la DIPRES, discutiéndose criterios y estrategias que tuvieran expresión en la propuesta presupuestaria, alcanzando un acuerdo que quedaría reflejado en la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2006.

En el recuadro N° 6 se da cuenta en forma resumida del proceso de discusión y construcción del primer presupuesto propio del programa Chile Emprende.

Recuadro N°6 Extracto de las discusiones y documentos que generaron el primer presupuesto Chile Emprende.

Construcción del Programa Presupuestario 2006

Sobre la base de la experiencia del año 2005 y la necesidad de contar con un presupuesto flexible, que asegure la participación y acuerdo de los actores públicos y privados del territorio en su aplicación, se inicia un trabajo entre el Directorio del Programa y la Dirección de Presupuestos (DIPRES), representada por su Jefe de Estudios, Don Jaime Crispi, para analizar y desarrollar un programa presupuestario específico para el Programa Chile Emprende.

La experiencia obtenida por el programa refuerza que la heterogeneidad de los territorios hace que la mayor parte de las decisiones de fomento productivo deban ser específicas a cada realidad. A lo que se agrega que parte de los conocimientos necesarios para tomar esas decisiones no son fácilmente "agregables" como información estadística. Lo que imposibilita tomar las mejores decisiones centralizadamente.

Así, se reconocen y acuerdan con DIPRES cuatro aspectos fundamentales que deben quedar plasmados en la expresión presupuestaria 2006 del Programa Chile Emprende, de modo que los presupuestos públicos provoquen/faciliten la coordinación de todos los actores relevantes en el encadenamiento productivo de cada territorio:

Rendición de cuentas: asegurando que no se diluyan las responsabilidades por el hecho de actuar coordinadamente, dejando claramente establecido quién es el encargado de que los diversos actores se coordinen. Además es necesario contemplar evaluaciones cuantitativas que den cuenta del grado de éxito del programa, tanto territorialmente como nacionalmente.

Flexibilidad: definida la orientación estratégica de la región, se debe ser flexible al aceptar nuevas opciones productivas no incluidas originalmente que presenten potencialidades, revisando regularmente los objetivos estratégicos, ya que estos cambian a lo largo del tiempo. La evidencia empírica demuestra que decidir cuáles son las industrias ganadoras es un ejercicio con grandes dificultades y de muy poca certidumbre.

Trabajo por acuerdos: gran parte de los logros identificados del programa se sustentan en la necesidad de trabajar en conjunto de los distintos actores, por lo que se debe asegurar el seguir trabajando mediante acuerdos.

Expresión presupuestaria: para asegurar la operación de Chile Emprende, se propuso crear un programa presupuestario que refleje los aportes de recursos de cada institución, donde las glosas debieran también

¹⁴ El autor como parte del equipo de la Secretaría Ejecutiva fue parte de todas estas conversaciones y largas discusiones.

consagrar algunos aspectos operativos centrales del programa, como la existencia de un diagnóstico regional común e instancias de rendición de cuentas conjunta por parte de los servicios involucrados.

Sobre esta base se construye el primer programa presupuestario del Programa Chile Emprende, como un Programa 02 dentro del presupuesto del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y que considera un monto total para el año 2006 M\$3.697.700 que en lo sustantivo es transferido a cada uno de los servicios socios ejecutores según se acuerda en las glosas respectivas y que se aproxima a lo que se declaró fue el aporte de cada uno de ellos a los planes durante el año 2005.

Los elementos anteriores quedan plasmados en las glosas 02 y 03 del Presupuesto del Programa:

Glosa 02 "La transferencia de estos recursos se efectuará a través de convenios entre SERCOTEC y los organismos ejecutores, para el cofinanciamiento de iniciativas contempladas en los Planes de Desarrollo Económico Territorial de aquellos territorios que hayan sido definidos como tales por el Directorio del Programa Chile Emprende a propuesta del Intendente Regional. Cuando SERCOTEC actúe como ejecutor, tales estipulaciones constarán en la resolución de dicho organismo.

Las instituciones que participen en el Programa, en cada región, deberán rendir cuentas conjuntamente, del grado de avance de las metas territoriales comunes definidas para el mismo (DIPRES, 2006)."

Glosa 03 "Estos recursos sólo podrán ser transferidos para la operación y ejecución de Planes de Desarrollo Territorial que cumplan las condiciones señaladas en la glosa 02, a corporaciones de derecho privado a las que se refiere la Ley N°20.035. En los casos que estas corporaciones no se hayan constituido, los recursos podrán ser transferidos a los Gobiernos Regionales, los cuales los incorporarán a su presupuesto (DIPRES, 2006)."

Por último, cabe mencionar que se mantiene la glosa de coordinación presupuestaria considerando las proposiciones que formule la instancia única de coordinación en fomento productivo y capacitación de cada región. Además, SENCE y FOSIS incluyen glosas específicas para potenciar el accionar de los Servicios en cada uno de los territorios y ampliar su rango de usuarios atendibles por distintos programas.

Fuente: Construcción propia a partir de actas de Directorio de Chile Emprende, documento de discusión elaborado por DIPRES y Ley de Presupuesto de la Nación 2006.

Hacia fines del año 2005, el Directorio del Programa también acuerda las condiciones mínimas y criterios para la incorporación como territorios y operación de los planes territoriales 2006, que considera no ampliar la cobertura territorial del programa, con el fin de madurar el proceso en aquellos territorios que recién se han incorporado. En la misma línea, dentro del proceso de programación y presupuestación, se acuerda implementar un ejercicio de autocalificación territorial que desarrollará cada Consejo Público Privado en forma autónoma, ajustándose a la metodología e instrucciones establecidas para estos fines y que debe ser validada y comunicada al Directorio por el respectivo Intendente Regional (Chile Emprende, 2005-d). Así se categorizarían a los territorios en avanzados, emergentes e incipientes, según su nivel de desarrollo como se explica en el recuadro N°7. Estableciéndose que esta categorización estaría íntimamente ligada a la calidad de los resultados a comprometer/exigir en los respectivos planes anuales de desarrollo territorial y por ende al co-financiamiento del Programa para las acciones en ellos previstas (Chile Emprende, 2005-e).

Recuadro N°7 Condiciones requeridas para categorizar a los territorios según su nivel de madurez.

Tipos de territorios y de planes de trabajo 2006

Territorios **“avanzados”**: aquellos en que los procesos y dinámicas de concertación y gestión público-privadas se encuentran más maduros, cuentan con un plan estratégico con adecuada ejecución, que contiene acuerdos en torno a la visión del territorio y una estrategia consistente de mediano y largo plazo para avanzar en su concreción; y las iniciativas y emprendimientos que se realizan tienen incidencia suficiente para comprometer resultados a nivel de efectos en los ingresos, empleos, acceso a mercados y, en general, competitividad territorial. Para el potenciamiento de estos procesos y avances de resultados, podrán acceder a rangos máximos de co-financiamiento Chile Emprende de entre \$ 180 millones y \$ 300 millones, pero con altas exigencias en materia de co-financiamiento privado y compromisos de resultados asociados a ello.

Territorios **“emergentes”**: territorios en que sus instancias de cooperación y gestión público-privadas operan regularmente y cuentan con un plan de desarrollo territorial que, al menos, precisa y contiene acuerdos consistentes y suficientes para su adecuada implementación el año 2006, en especial en torno a la identificación de sus oportunidades y apuestas estratégicas de desarrollo; aunque las iniciativas, proyectos e inversiones para su realización se encuentren en fases iniciales o sean aún de cobertura e impacto reducido. Para la profundización de dichas iniciativas, podrán acceder a niveles de financiamiento intermedio, que oscilarán entre \$ 70 millones y \$ 100 millones, también con exigencias intermedias en materia de co-financiamiento y compromisos de resultados.

Territorios **“incipientes”**: son los que están iniciando sus procesos, por lo que requieren aún fortalecer sus niveles de participación y gestión público-privada, precisar la identificación de sus oportunidades y apuestas estratégicas de desarrollo, y construir su plan estratégico de desarrollo con metas de resultado y compromisos acordes al logro de éstas; pero que al menos han identificado y concordado un área estratégica en torno a la cual se precisan una o más iniciativas consistentes, que permiten avanzar en la prospección de oportunidades y apuestas estratégicas de desarrollo. Para las iniciativas conducentes a ello podrán acceder a financiamiento menor, pero también con menores exigencias, tanto de co-financiamiento como de compromisos y obligaciones. En este caso el monto máximo de co-financiamiento Chile Emprende ascenderá hasta \$ 35 millones.

Fuente: Extraído de documento “Condiciones de participación y co-financiamiento Chile Emprende 2006, Criterios, orientaciones y pautas para Programación, autocalificación y presupuestos territoriales 2006. Diciembre 2005”.

En virtud de la expansión del Programa ocurrida en 2005, de la aplicación de un nuevo modelo de programación y presupuestación y la existencia de un presupuesto propio asociado al programa, se acuerda realizar un II Encuentro Nacional del Programa Chile Emprende en el mes de enero de 2006, que incluye a directivos de los servicios públicos de fomento y representantes de las redes empresariales que participan en cada uno de los territorios, además de los gerentes territoriales o secretarios técnicos de cada uno de los consejos público-privados ¹⁵ (Chile Emprende, 2005-d).

¹⁵ Independiente que se sabía habría un importante recambio de directivos regionales, siempre fue interés del programa formar una masa crítica convencida de que la intervención a nivel territorial puede ser una

De esta forma, la fase de instalación nacional, puesta en marcha y generación de resultados iniciales que legitimen la continuidad y sostenibilidad de la iniciativa, que corresponde a los que se esperaba lograr durante 2005, está suficientemente realizada y lograda. De la misma forma, en virtud de las decisiones del Directorio y de los acuerdos alcanzados con DIPRES y expresados en la Ley de Presupuesto de la Nación, se considera que se ha blindado suficientemente la permanencia y proyección de Chile Emprende para el año 2006 (Calderón, 2005).

Todo lo anterior ocurre en pleno período de elecciones presidenciales escenificadas en diciembre de 2005, con una segunda vuelta que enfrentaría a Michelle Bachelet y Sebastián Piñera en enero de 2006, situación que generó incertidumbre en cuanto a la continuidad de autoridades centrales (ministerios, jefaturas de servicios), regionales y locales con alto impacto en la operación del programa, especialmente de los Consejo Públicos-Privados (Intendentes, gobernadores y jefes locales de servicios).

2.3. Expansión metodológica, presupuestaria y territorial, los acuerdos ciudadanos como mecanismo para alcanzar más y mejores oportunidades de negocios y empleo.

Esta etapa, que en lo temporal abarca desde el año 2006 hasta mediados de 2008, está marcada por una actitud de escucha y aprendizaje de lo que ocurre en los territorios, cómo se demanda y cómo debe ir construyéndose la oferta y negociación de aportes públicos (y privados también) cuya decisión se construye en acuerdo dentro del territorio, desde abajo hacia arriba. En lo institucional es una etapa de definiciones pero también de bastante inestabilidad y cambio en la dirección del programa, además se enfrenta el proceso de instalación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP), que termina siendo más lento de lo presupuestado y en varias regiones entra en conflicto con Chile Emprende, básicamente por contar con escasa participación de los sectores MIPE y en muchos casos excluir a los representantes de este estrato empresarial de los procesos de identificación de sectores prioritarios.¹⁶

El año comienza marcado por la elección en segunda vuelta de la Presidenta Michelle Bachelet, generando esto el proceso de estructuración del nuevo gabinete y selección y cambio de autoridades, lo que necesariamente obligaría a iniciar un proceso de socialización y sensibilización del modelo, lo que había sido considerado en el período anterior al asegurar la operación en el primer año de gobierno al dejar establecidos los presupuestos y mecanismos de adjudicación y operación para el año 2006.

alternativa efectiva frente al centralismo, sectorialismo y foco instalado exclusivamente en las empresas del sistema de fomento productivo nacional.

¹⁶ Si bien jamás se produce una definición formal respecto de si el Programa o los Territorio Chile Emprende son absorbidos por las Agencias de Desarrollo Productivo, esa situación se mantiene flotando permanentemente en el ambiente y genera incertidumbre, lo que en definitiva se mantendrá como una tensión de impacto variable durante todo el período 2006-2009.

Al mismo tiempo se produce el aterrizaje de los principales compromisos de campaña, uno de ellos, dado el alto énfasis en la descentralización y fomento del desarrollo productivo a nivel regional impuesto por el discurso de las nuevas autoridades y por ello directamente relacionado con el quehacer del programa Chile Emprende, dice relación con la creación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, establecido en el Programa de Gobierno de la siguiente forma: *“Crearemos Agencias Regionales de Desarrollo en todas las regiones. Las Agencias Regionales de Desarrollo se constituirán en el corazón de una alianza estratégica entre los sectores público y privado en beneficio del desarrollo de cada región”* (Bachelet, 2005), cuya primera bajada fue el incorporar la formalización de las Agencias como una de los compromisos de los primeros 100 días de gobierno (Bachelet, 2006), lo que demostraba su alta prioridad en términos de apuesta de política pública y podía entenderse como una oportunidad para profundizar lo adelantado por Chile Emprende o en su defecto una posible competencia al construirse desde lógicas absolutamente dispares. En el caso de Chile Emprende, si bien se trata de un Programa de carácter nacional, los acuerdos operativos ocurren en el territorio y es lo que se ha tratado de profundizar, en el caso de las Agencias primero se constituyeron como comités dependientes de CORFO, para después iniciar un largo proceso de construcción de agendas estratégicas y planes de mejora de la competitividad, en muchos casos bastante alejadas de las demandas de las MYPEs del territorio.

Si bien es un período complejo y con incertidumbre, el Programa había alcanzado un cierto posicionamiento político¹⁷, que se ve reflejado en la expresión: *“Expandiremos la cobertura de Chile Emprende, potenciando la gestión territorialmente coordinada de los programas que operan en diferentes instituciones de fomento. Bajo la nueva normativa de Gobiernos Regionales, las instituciones públicas que administran dichos programas –CORFO, SERCOTEC, FOSIS, INDAP, SENCE— sumarán sus presupuestos a los del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) bajo una lógica de coordinación y desarrollo territorial”* expuesta también en el documento “Programa de Gobierno” de Michelle Bachelet (Bachelet, 2005), lo que generaba señales de una oportunidad de adecuada conjunción con las Agencias antes mencionadas.

2.3.1. Entre la incertidumbre del ajuste y sobrecarga operativa aparecen nuevas ideas.

En este nuevo escenario, la primera acción, para reforzar una masa crítica de directivos públicos y privados empoderados en la estrategia de desarrollo económico territorial que promovía el Programa, considerando además que muchos de los representantes públicos seguirán en posiciones de influencia, es la II Jornada Nacional Chile Emprende que se realiza entre los días 19 y 20 de enero, en la ciudad de Santiago, en ella participan representantes privados de todos los territorios, los representantes regionales y nacionales de CORFO, FOSIS, INDAP, SENCE, SERCOTEC,

¹⁷ Varios de sus integrantes participaron activamente en diversas comisiones técnicas que discuten propuestas en el ámbito del fomento y la descentralización para el futuro gobierno de M. Bachelet.

SUBDERE y MINECON, y otros servicios asociados a territorios específicos (SERNATUR, SERNAPESCA, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), Ministerio de Obras Públicas (MOP), entre otros), además de los gerentes territoriales y profesionales de la secretaría ejecutiva del Programa. La Jornada tuvo por objeto trabajar en torno a las autocalificaciones territoriales y explicitar la nueva operatoria presupuestaria para la construcción de los planes territoriales 2006, además de evaluar lo ocurrido durante el año 2005, proyectar el 2006 y reforzar desde dentro la continuidad del programa por sobre los cambios administrativos que puedan ocurrir.

El primer trimestre del año 2006 también está marcado por la presentación por parte de cada uno de los territorios de sus planes anuales de trabajo, los primeros que consideran financiamiento directo del programa, bajo las condiciones expuestas anteriormente en el recuadro N°7.

Aunque se realizó un trabajo de inducción en la Jornada antes mencionada y de apoyo directo a los territorios para la construcción de sus planes, estos no cumplieron con los estándares de calidad esperados y exigidos. Lo anterior marcado por el interés demostrado por los Consejos Públicos Privados en captar recursos por sobre comprometer resultados realistas, lo que llevó a la mayoría a autocalificarse por sobre las reales condiciones y construir planes muy desequilibrados en cuanto a requerimiento de recursos, compromiso de aportes y lo que es más importante compromiso de resultados a nivel de efectos en los ingresos, empleos, acceso a mercados y, en general, competitividad territorial. Esto fue una clara señal respecto que el proceso de autocalificación antes mencionado, no colocaba adecuadamente los incentivos (recursos) en la lógica que más y mejores resultados contarían con un mayor financiamiento o simplemente esto no fue transmitido de manera adecuada.

Así en el mes de marzo, tras un intenso trabajo de gabinete centrado en la revisión y ajuste por parte de la secretaría técnica nacional del programa, se aprueban aquellos planes de mayor calidad¹⁸, extendiéndose hasta el mes de mayo el plazo a los territorios para reestructurar los planes cuando la evaluación de las propuestas fue deficiente. Es importante mencionar que ya desde el diseño de este primer proceso de asignación presupuestaria se cae en una incoherencia respecto al declarado esfuerzo del programa por propiciar pactos locales de desarrollo y respetar los acuerdos que se producen en el propio territorio. Esto porque en la búsqueda de una mal entendida perfección técnica de los planes, se cayó en un proceso que finalmente repite el error de solicitar una propuesta desde lo local, para que un grupo de iluminados en Santiago lo revise y decreta cuáles son las buenas y las malas. La experiencia vivida y el reconocimiento de estos elementos, instala definitivamente la necesidad de hacer mucho más participativo y en directa relación y negociación con los empresarios, trabajadores y servicios públicos locales, los acuerdos en cuanto a planes de trabajo y resultados comprometidos, así como presupuestos a asignar.

¹⁸ En el proceso se recibió un total de 42 postulaciones, tras su análisis y evaluación se propone al Directorio, quien finalmente aprueba la siguiente distribución: i) "aprobar con recomendaciones" las propuestas de 10 territorios, ii) "aprobar previa reformulación" las de otros 9, iii) asignar recursos menores para la realización de una "preinversión preparatoria" en el caso de 10 territorios y, iv) "no aprobar financiamiento" para los 13 restantes (Chile Emprende, 2006-b).

En paralelo, enmarcado en la gran cantidad de tareas operativas asociadas al proceso de ejecución del presupuesto del Programa, dando cumplimiento a lo establecido en la glosa presupuestaria N°2 del programa *“La transferencia de estos recursos se efectuará a través de convenios entre SERCOTEC y los organismos ejecutores, para el cofinanciamiento de iniciativas contempladas en los Planes de Desarrollo Económico Territorial...”* (DIPRES, 2006), ya en el mes de diciembre de 2005 se inicia el proceso de redacción y negociación formal de los convenios que establecerán las condiciones bajo las cuales serán transferidos y ejecutados los recursos del programa, situación que se vio retrasada en forma importante por el cambio de autoridades y la necesidad de explicitar nuevamente los acuerdos alcanzados el año anterior, a ello se suma un complejo y lento proceso de tramitación de las firmas ante la Contraloría General de la República, situación que se reiterará en los años siguientes. Esto generó un importante retraso en la aplicación de los recursos cuando actuaron como ejecutores SENCE e INDAP, en el caso de FOSIS solamente aplicó recursos propios y en definitiva fue SERCOTEC¹⁹ quien llevó la mayor carga de ejecución del presupuesto del Programa en 2006, que asociado a una mayor flexibilidad institucional respecto de las iniciativas a financiar y amplitud en cuanto a perfil de los clientes institucionales, llevaría a que en los años siguientes las solicitudes de canalización se recargaran mucho sobre esta última institución.

Si bien se esperaba que producto de los ajustes de autoridades, la generación de confianzas y afiatamiento del nuevo Directorio, además de su compromiso y comprensión de los fundamentos del programa tomara algún tiempo, esto se extendió en exceso, ya que recién en el primer trimestre de 2008 logrará estabilizarse su constitución, situación que claramente complicó la operación, más cuando este Directorio debió asumir la conducción política del programa, dado que la Comisión Asesora Presidencial nunca operó, transformándose el Directorio en la máxima instancia decisora del programa.

En este escenario, con un Directorio en transición, esperando conocer quiénes serán sus nuevos integrantes y las visiones de cada uno de ellos, el esfuerzo de los directivos aún en ejercicio va encaminado a posicionar el Programa frente a las nuevas autoridades, es así como se invita a participar en sesiones de Directorio a las nuevas Ministra y Subsecretaria de Economía, Subsecretaria de Agricultura, entre otras autoridades (Chile Emprende, 2006-b, 2006-c).

El equipo directivo y posterior directorio del programa, había permanecido estable durante un largo período (2001-2006), lo que facilitó enormemente la concreción de acuerdos de trabajo. Ahora se ve expuesto por primera vez a una recomposición casi total, manteniéndose solamente Mario Ossandón, quien deja su cargo como Director Ejecutivo de FOSIS y asume como Gerente General de SERCOTEC y al mismo tiempo Presidente del Directorio de Chile Emprende, lo que asegura la continuidad del trabajo que venía realizando el Programa. Sin embargo, los nuevos directivos de FOSIS, SENCE e INDAP, son nombrados pero al mismo tiempo sus cargos son

¹⁹ En el caso de SERCOTEC sólo se debe dictar una resolución interna para aprobar la aplicación de los recursos, en el caso de las otras instituciones socias dado el monto de la transferencia, el convenio debe pasar por toma de razón de Contraloría, trámite que en promedio se extendía hasta el mes de abril y en casos extremos hasta junio.

concurados por el sistema de Alta Dirección Pública²⁰, siendo ratificado en este proceso, solamente el Director Nacional de INDAP Hernán Rojas, quien ya en la primera interacción con el programa hace ver su desacuerdo con la falta de presencia de los servicios socios frente a la imagen del programa²¹. En el caso de FOSIS y SENCE la compleja situación de sus Directivos y lo extenso del proceso de selección lleva a que su presencia en las reuniones de Directorio sea esporádica o representados por subrogantes con poca continuidad. Además asume María Angélica Ropert como representante de SUBDERE, quien será una opinión activa dentro del Directorio hasta 2008 y Sara Cabrera como representante de CORFO, quien también actuará con bastante intermitencia en el Directorio, la nominación de un representante del MINECON fue bastante más tardía y también con participación esporádica.

Lo anterior, genera un Directorio menos compenetrado de los fundamentos del programa y la lógica de trabajo en que este se ha sustentado, más bien se trata de directivos que por sobre la acción conjunta, observan el beneficio más directo para la institución a la que representan, tema que necesariamente se proyecta hacia sus directivos regionales. En este escenario, la figura del Presidente del Directorio se transforma en el decisor más relevante, reforzando como ente asesor y casi directivo a la Secretaría Ejecutiva del programa. En definitiva se hace lo que se acuerda y trabaja entre el Gerente de SERCOTEC y el equipo del programa, y a las reuniones de Directorio se llega con propuestas ya trabajadas para su ratificación y ajustes menores. Esto permite una operación fluida, pero también genera un alto riesgo al depositar prácticamente toda la conducción política en un solo individuo.

A pesar de las dificultades de coordinación, en el año 2006 se realizan 7 reuniones de Directorio, lo que permite evaluar el avance y ratificar acuerdos para implementar mejoras en la operación, manteniendo adecuadamente informados a los directivos participantes de este.

En el marco del proceso de instalación del nuevo gobierno existió la intención de corregir algunas fallas en la definición de la estructura nacional inicialmente diseñada para la gestión del programa, básicamente redefinir y hacer operativa la participación de las autoridades superiores de los ministerios involucrados, ya que como se mencionó la Comisión de Ministros nunca operó. Si bien se alcanzó a redactar y discutir un acuerdo con el MINECON para adecuar el Decreto N° 290 y dotar de una nueva estructura al Directorio, que asegure su continuidad y facilite la articulación

²⁰ El establecimiento de un Sistema de Alta Dirección Pública, en el marco de los acuerdos en contra de la corrupción en el Gobierno de Ricardo Lagos, consideró un sistema de reclutamiento a través de concurso público, con gradualidad en la incorporación de los distintos servicios públicos, sin embargo al producirse el re-cambio de autoridades el sistema fue sobrepasado en sus capacidades, lo que implicó entre otras cosas lentitud en muchos de los procesos. SERCOTEC al ser una corporación de derecho privado no formaba parte del sistema, por eso no hubo dificultad en el rápido nombramiento de su Gerente.

²¹ Uno de los acuerdos originales radicaba en relevar la imagen del gobierno actuando en red bajo el sello Chile Emprende por sobre la imagen institucional individual de cada uno de sus socios. En el caso puntual se produce una discusión pública entre Patricio Fernández y Hernán Rojas al inaugurar un stand promocional de productos territoriales, acusando al Director de INDAP a su homólogo de SERCOTEC de “vestirse con ropa ajena”, dado que muchos de los expositores son clientes de INDAP, así como de muchas de las otras instituciones socias.

con el naciente proceso de instalación de las ARDP, esto no fructificó ya que el 14 de julio de 2006 se oficializó el primer cambio de gabinete de la administración Bachelet, donde fue reemplazada la Ministra de Economía, con quien se habían llevado las tratativas, de esta forma el tema vuelve a fojas cero y jamás sería retomado (Chile Emprende 2006-d).

Más allá de las turbulencias en materia directiva, que como se mencionó serán permanentes, la construcción de buenos acuerdos de trabajo que generen más y mejores emprendimientos y empleos, dentro y con los territorios sigue siendo el objetivo movilizador, es así que identificados el exceso de centralismo y escasa participación de los actores involucrados en la aprobación final de las propuestas de planes de trabajo 2006, se establece para el año 2007 la necesidad de concertar en forma participativa con cada uno de los territorios los planes y presupuestos territoriales. Sobre esta base, se acuerda estudiar y diseñar la realización de “mesas de acuerdos”, por regiones, para la formalización de compromisos de recursos privados y públicos en torno a los planes de trabajo y presupuestos territoriales 2007, incluidos los aportes de co-financiamiento Chile Emprende. Dichos encuentros que fueron finalmente conocidos como Acuerdos Ciudadanos para el Desarrollo Territorial (Chile Emprende, 2006-d), se deberían realizar en el marco de Jornadas Regionales de Programación Ciudadana, la primera de ellas se realizó en Frutillar²² entre los días 8 y 9 de noviembre de 2006, una descripción más detallada de lo que fueron los acuerdos ciudadanos en su primera versión, se describe y relata en el recuadro N°8.

Recuadro N°8 Breve descripción del Proceso de Acuerdos Ciudadanos para el Desarrollo Territorial.

Primer proceso de Acuerdos Ciudadanos/Jornadas Regionales de Programación Ciudadana:

Fueron Jornadas regionales realizadas entre noviembre y diciembre de 2006, en que participan los Consejos Público-Privados de Desarrollo de los Territorios con que opera Chile Emprende, junto a empresarios, servicios públicos y autoridades regionales y locales concurrentes.

Convocadas y organizadas en función de concordar los planes de trabajo 2007, y de comprometer recursos privados y fijar presupuestos públicos para su ejecución.

Concluyen con la suscripción solemne de un Acuerdo Ciudadano de Desarrollo Territorial por cada territorio participante, suscrito por todos los concurrentes que comprometen recursos, acciones o gestiones para su realización.

²² Es importante mencionar la tensión que significó para el sector público la realización de este primer encuentro, ya que había clara conciencia que jamás, en el pasado reciente, se había realizado una Jornada que expusiera a la discusión tanto presupuestos, instrumentos, accionar (reglamentos y formas) del sector público en una conversación abierta con empresarios, trabajadores y municipios, para concordar acciones y presupuestos a ser aplicados en forma coordinada para el año siguiente, muchos esperaban una “pasada de cuenta” desde el sector privado. Pasado el medio día empezaron a sonar los celulares de los directores regionales, eran sus colegas de otras regiones para saber “¿Cómo habían sobrevivido a tal exposición frente a los privados?”, lo más sorprendente para todos fue la capacidad y racionalidad de todos los actores para sentarse, llegar a acuerdos y firmar públicamente compromisos de cooperación.

En definitiva se trata de un ejercicio que “aspira a ir más allá de la buena práctica de presupuestos participativos, para adentrarse en la audaz aventura de construcción de acuerdos entre ciudadanía territorial y administraciones, de asumir compromisos entre las partes, y de someterse mutuamente al control social respecto de su realización”. (Carlos Calderón Secretario Ejecutivo Programa Chile Empeña en la ceremonia de cierre de la Primera Jornada de Acuerdos Ciudadanos, Frutillar noviembre de 2006)

Sus resultados fueron:

-Planes de Trabajo 2007 de Desarrollo Territorial, de los 24 territorios con que operaba el Programa hasta 2006, que incluyen acuerdos sobre resultados a alcanzar, e iniciativas y emprendimientos para lograrlos.

-Compromisos formales de aportes de recursos privados, municipales, regionales y de servicios públicos, para la realización de las iniciativas, proyectos y emprendimientos.

-Compromisos territoriales de avance de resultados y ejecución, con acuerdo de evaluación a mediados de 2007, para ratificar aporte de recursos del programa para el segundo semestre.

Este ejercicio, además de permitir una planificación mucho más apropiada por el territorio, desencadenó otros efectos dignos de mencionar:

-Valorización de las nuevas formas de gestión y cooperación, como expresiones de la profundización democrática: más transparencia, más participación, más descentralización y, a la vez, más responsabilidad. *“Cuando era niña no había Democracia. La empecé a conocer de grande y, así como venía, no me estaba gustando, pero ahora con esto, le he tomado el gusto. Les informo: me cambio de bando y me paso al de la Democracia.”* (Testimonio de Dirigenta Sindical, San Antonio)

-Desarrollo del sentido de la co-responsabilidad respecto del adecuado uso de recursos públicos, en función del logro de resultados de desarrollo económico a nivel territorial, de carácter más inclusivo. *“Si se compromete un tercio de lo que estamos conversando, ya es lo más potente que nos ha ocurrido. Y si se cumple un tercio de lo que se comprometa, tendríamos que dar por vivido lo soñado.”* (Empresario Turístico, Frutillar)

-Fuerte avance en centrar el debate sobre el quehacer y el destino de recursos privados y públicos, en función de resultados, y no sólo de actividades o ejecución de recursos públicos. Los planes de trabajo 2007 ya aprobados, aparecen mucho más potentes, con compromisos de resultados mucho más nítidos y ambiciosos, y con compromisos de aporte de recursos diferentes a los del programa (de privados, municipios, gobiernos regionales y otras instituciones y fuentes), mucho más importantes que en 2006 (tanto en volumen como en proporción).

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de Secretario Ejecutivo y presentaciones del Programa.

También sobre la base de los aprendizajes del primer año de operación se avanza un paso más en términos de construcción de la propuesta de ley de presupuesto, considerando los acuerdos ciudadanos como mecanismo de planificación. Se incorporan algunas mejoras operativas a nivel de glosas, la más relevante dice relación con evitar las posibilidades de dispersión de los recursos comprometidos al establecer formalmente que estos recursos *“...financiarán las iniciativas contempladas para los Planes de Desarrollo Económico Territorial que se pacten con los respectivos Consejos Público-Privados de Desarrollo, según condiciones generales que defina el Directorio de*

Chile Emprende." (DIPRES, 2007). Lo anterior, consagra en la Ley de Presupuesto la existencia de los Consejos Públicos Privados como interlocutores formales válidos con los que se deben pactar los planes. Además se genera un fondo común que será asignado por el Directorio a cada uno de los ejecutores en virtud de la distribución solicitada y acordada con cada Consejo (flexibilidad presupuestaria), incorporando además en el presupuesto de cada Institución social, con excepción de SENCE, una línea presupuestaria Chile Emprende lo que facilitó su operación y seguimiento. Al mismo tiempo se genera una primera dotación formal de profesionales para la Secretaría Ejecutiva del Programa.

En los años siguientes no se plantean nuevas innovaciones a nivel de glosas, sino más bien se avanza en una mejor distribución de los fondos orientándolos a las instituciones que demuestran más habilidad para la colocación y ejecución de ellos, básicamente SERCOTEC y FOSIS; en el crecimiento presupuestario en virtud del incremento de cobertura; y en el año 2008, para el presupuesto 2009, en la fórmula de contratación de los Gerentes Territoriales (DIPRES, 2007, 2008, 2009).

De esta forma el Programa Chile Emprende aparece como una estrategia e iniciativa de desarrollo económico a nivel territorial muy potente, habiéndose constituido en referente para otras experiencias con propósitos similares, para otras zonas que empiezan a seguir su metodología y estrategia y que aspiran a integrarse al programa, y para las Agencias y Agendas Regionales de Desarrollo Productivo (Calderón, 2006).

2.3.2. Los acuerdos ciudadanos seducen y se profundizan como método para acordar los resultados y medir sus avances, pero también tensionan.

El año 2006 culmina con una cobertura de 24 territorios (129 comunas), sosteniendo el esfuerzo de aplicar el concepto no forzar el incremento de cobertura territorial, sino hasta que cada territorio demostrara haber generado un proceso sostenible de concertación para el desarrollo. Además de 5 territorios (16 comunas) en fase preparatoria, esto porque en la construcción de acuerdos se identificaron propuestas que no estaban suficientemente maduras para someterse a la tensión de ejecutar planes propiamente tal. Esto como muestra de la seriedad y madurez con que los actores territoriales se fueron apropiando del proceso, a modo de ejemplo en el caso de El Loa el primer acuerdo fue *"Constituir un Consejo público-privado para el turismo sustentable del Territorio Loa Emprende, con participación de municipios, comunidades atacameñas, emprendedores de comunidades atacameñas, empresarios y servicios públicos; y realizar su sesión constitutiva dentro de los próximos 30 días después de la firma de este acuerdo"*²³, dejando ver la capacidad para entender que antes de capturar recursos, era necesario constituirse con una idea de desarrollo común.

²³ Extracto del Acuerdo Ciudadano para el Plan Territorial de El Loa, 19 de Diciembre de 2006.

Además ya empieza a aparecer literatura que reconoce las virtudes del enfoque del Programa, por ejemplo el informe "Evolución, lecciones y desafíos de las políticas de Desarrollo Regional Territorial en Chile", señala que "la propuesta más relevante formulada hasta el momento para avanzar en el desarrollo económico territorial es la relacionada con el Programa Chile Emprende; se estructuró a partir de una opción de desarrollo económico territorial en cuyo enfoque se revalorizó el potencial endógeno del territorio y sus actores, para generar iniciativas de desarrollo que dieran cuenta de las necesidades y oportunidades específicas de cada zona" (SERVILAB, 2006).

A comienzos de 2007 todas las señales son promisorias, en primer lugar se cuenta con un presupuesto de expansión, lo que demuestra la confianza creciente en la nueva forma de articular fomento productivo a nivel territorial, lo que es relevado en el mensaje de la Presidenta de la República a la Cámara y en el folleto de la ley de presupuesto 2007 "Durante el año 2006 se han anunciado y comenzado a implementar significativas iniciativas de apoyo a la capacidad emprendedoras de las PYMEs. Siguiendo este compromiso, el Proyecto de Presupuestos 2007 contempla una serie de esfuerzos para que éstas desarrollen todas sus potencialidades. Así, se crea el Programa Nacional de Emprendimiento y se fortalece el Programa de Fomento a la Microempresa y el Programa Chile Emprende" (Presidencia de la República, 2007). Además el programa es reconocido como un socio importante para el proceso de establecimiento de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, que toma fuerza y la relación con Chile Emprende se ve fortalecida, sobretodo en la coordinación central²⁴, lo que además se ve reflejado en muchos pactos territoriales entre Consejos Público-privados y las incipientes ARDP como mecanismo de cooperación para la elaboración de agendas pactadas²⁵. Otro hito motivante, pero que a la vez será preocupante es el requerimiento de ampliar la cobertura territorial a 39 territorios operando a fines de 2007.

En lo operativo, ya se dejan ver dificultades para la administración de un presupuesto creciente, además se observan falencias en la implementación de los instrumentos y proyectos acordados entre actores privados y públicos en los territorios y problemas con las rendiciones de los convenios por parte de las instituciones socias (situación que se asocia a la demora en la tramitación de los convenio y que luego sería observada por la misma Contraloría General de la República). En este escenario se genera una unidad de seguimiento técnico y administrativo al interior de la Secretaría Ejecutiva, incrementando su dotación de personal y fortaleciendo el rol de la Secretaría Técnica del Directorio del programa en el ámbito del análisis y distribución de presupuestos a los territorios, papel fundamental para asegurar que cuando los recursos se canalizan a través de alguna de las instituciones socias, estas realmente tengan capacidad y disposición favorable para aplicarlos.

²⁴ El Sr. Patricio Fernández, Ex Gerente General de SERCOTEC y en tal calidad Primer Presidente del Directorio del Programa Chile Emprende, se integra al equipo de la Unidad Técnica de Coordinación de las ARDP, que ahora es dirigida por el Sr. Julio Ruiz, también integrante del primer Directorio de Chile Emprende.

²⁵ La primera acción de claro impacto, posterior a la formalización de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, constituyó la construcción de Agendas regionales de desarrollo productivo de las que se descolgarían los planes de mejoramiento de la competitividad (PMC).

Recién a mediados del año 2007, el Directorio de Chile Emprende logra una cierta estabilidad en su funcionamiento, ya que se incorporan como titulares permanentes los Directores de FOSIS y SENCE, además de un representante del Ministerio de Economía; también se incorpora como miembro permanente a SERNATUR, esto dada la importancia del sector turismo en las oportunidades de negocio identificadas en cada uno de los territorios y en las estrategias de todas las regiones del país.

Así mismo, especialmente motivado por su Presidente, que además dirige el Comité de Servicios Públicos de las ARDP, el Directorio asume un rol estratégico para el proceso de instalación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo y formalización de las Agendas Regionales y los acuerdos vinculantes a ellas asociados, tomando acuerdos como: favorecer las coordinaciones entre los Consejos Públicos Privados y los Comités Estratégicos de las Agencias; invitar y acordar con representantes de las Agencias las evaluaciones y asignación presupuestaria Chile Emprende de medio término 2007 e incentivar la integración de micro y pequeños empresarios en las distintas estructuras decisorias de las Agencias. Además aprovechando la estructura y funcionamiento del Directorio de Chile Emprende, con presencia de la Subsecretaría de Economía se oficializa el Comité Nacional de Servicios de Fomento, Agencias Regionales de Desarrollo Productivo y Programa Territorial Chile Emprende, comité en que además de los servicios socios de Chile Emprende participan CONADI, la Dirección de Promoción de Exportaciones (PROCHILE) y el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) (Chile Emprende, 2007-a).

Es importante mencionar las dificultades iniciales de los nuevos Directores de SENCE y FOSIS para apropiarse de la lógica del programa, ya que la primera tendencia, al igual que ocurriera con INDAP en 2006, es a identificar aisladamente cual es el aporte y beneficio para cada una de sus instituciones. Frente a esto, la coordinación provocada desde el territorio (desde bajo hacia arriba) y un creciente proceso de opinión y control social hacia las instituciones, encabezada por actores privados y municipales que no sólo se sienten empoderados, sino que tenían poder de decisión sobre los recursos que compromete tanto el programa como los servicios públicos y los propios actores privados, cuya utilización ya no puede cambiarse por antojo de cualquiera de los actores, sino que requiere un acuerdo del Consejo Público Privado y el correspondiente ajuste de resultado, no se comprende fácilmente. Situación que complicó a algunas direcciones regionales y provinciales, que en muchos casos aprovecharon los cambios de directivos para expresar esta queja frente a las autoridades superiores.²⁶

A pesar de la presión por la carga operativa, dificultades de conducción y tensión asociada al proceso de articulación y potenciamiento con Agencias Regionales de Desarrollo, el año 2007 está marcado por la explosión participativa: el delegar y potenciar las decisiones en los propios territorios; avanzando en descentralizar, dentro de los marcos que permitía el programa, las decisiones de uso de recursos, el diseño de instrumentos y la articulación de negocios. Ya está

²⁶Esta situación se repite en todos los Servicios que operan recursos Chile Emprende y concurren con recursos propios, sin embargo aquellos directivos que ya han recorrido un camino junto al territorio detectan las fórmulas para obtener claros beneficios institucionales (presencia en medios, lucimiento de acciones, entre otros) de su participación en los Consejos Territoriales, en una lógica de gana/gana.

claro que era posible construir sobre la base de acuerdos, no solo para planificar y asignar resultados y recursos, sino también evaluar y construir mejores acuerdos de trabajo.

El respaldo al esfuerzo de los acuerdos ciudadanos se ve reflejado en expresiones como: *“A través del Programa Chile Emprende, se gestó un importante acuerdo de gestión participativa, pionero en su tipo en el país, donde pequeños empresarios tienen la oportunidad de participar en las decisiones de inversión pública para desarrollar oportunidades de negocios y empleo”*, Jaime Bertín Intendente de la Región de los Lagos en Diario El Gong, 24/11/2006, o de parte de actores privados como el empresario Andrés Casanova de Alto Hospicio, que en la Jornada de acuerdos en diciembre de 2006, resaltó el nuevo foco del programa, *“me parece excelente esta nueva metodología de trabajo, en la que los recursos son entregados condicionados por oportunidades de negocios reales para el territorio, y que son evaluados a final de año de acuerdo a estos mismos compromisos”*.

En esta línea los acuerdos ciudadanos de desarrollo territorial, se perfeccionan el año 2007 incorporando jornadas de evaluación y ajuste de medio término, como se mencionó anteriormente el programa además cuenta con un equipo especializado en el seguimiento de los resultados lo que hace posible esta tarea, estas jornadas permiten identificar los avances y dificultades y generar las correcciones operativas y de diseño para asegurar mejores planes de trabajo y avanzar en un proceso de mejora continua de dichos planes, además de controlar riesgos de captura por grupos de interés y evitar la duplicidad y reiteración de acciones.

En las jornadas de evaluación de medio término se actualizan los resultados de los territorios con los que trabaja el programa, además de establecer una serie de compromisos comunes a todos, además de los específicos de cada territorio, que deben ser insumos/línea base para la próxima discusión de resultados y presupuestos para 2008, dichos compromisos en términos genéricos se detallan en el recuadro N°9.

Recuadro N°9 Compromisos genéricos para todos los territorios Chile Emprende en las Jornadas de evaluación de medio término 2007.

Los territorios deberán llegar a las Jornadas Ciudadanas de Programación Territorial 2008 con:

-Una evaluación de los grados de avance en materia de resultados de desarrollo territorial comprometidos para 2007; junto con un informe sobre la verificación de los aportes de recursos efectivamente realizados por todos los actores concurrentes privados y públicos.

-Una propuesta de plan de trabajo 2008 a discutir en dichas jornadas, en que se incluyan: propuestas de nuevos resultados de desarrollo territorial a lograr durante 2008, expresados como metas cuantificadas y susceptibles de verificar, con sus respectivos indicadores y medios de verificación, principales iniciativas y proyectos a ejecutar para lograr dichos resultados, y compromisos de aporte de recursos frescos, privados, municipales, de servicios públicos sectoriales y regionales y de otras fuentes, para la adecuada y oportuna realización de las actividades y proyectos propuestos en función de los resultados a lograr (a los que se sumarán los que en dicha ocasión pueda comprometer Chile Emprende).

-Una línea de base actualizada, con las redes apícolas, productoras y tejedoras de lana y productores de ladrillos, que permita la identificación y cuantificación de los avances en materia de resultados y procesos. (Los rubros descritos son específicos para cada territorio y varían en virtud de las oportunidades de negocio identificadas)

Fuente: Extraído del Acuerdo ciudadano de afinamiento del plan de trabajo y financiamiento segundo semestre, plan de desarrollo 2007 territorio Maule Sur.

Al contar con una estructura que permite un mayor seguimiento de los resultados, se identificó la tremenda disparidad de estos y la imposibilidad de generar información agregada, así una de las mejoras propuestas fue acotar los indicadores de resultados que al programa le interesaba medir y asegurar que estos sean parte del proceso de negociación de recursos, lo que permitiría crear planes más ordenados y de más fácil seguimiento. Considerando que esto último fue una mejora en términos de control de gestión del programa, atenta en algún grado contra la construcción a nivel territorial, si bien no coloca una camisa de fuerza, si obliga a encasillarse, tema necesario para, como se mencionó antes, poder demostrar resultados agregados. Es en el marco de esta discusión respecto de las mejoras de los procedimientos de acuerdos y asignación de recursos, en la reunión de Directorio del 28 de Agosto de 2007, surge una voz de alerta respecto de cómo se están desarrollando y, aunque parezca un contrasentido, concentrando decisiones en el nivel central cuando ya se cuenta con una estructura y estilo de trabajo que reconoce lo local y transfiere decisiones a los emprendedores y servicios públicos ubicados en el territorio. *“Es el momento de avanzar en transferir, en ceder el programa a los gobiernos locales”* fue lo que expresó María Angélica Ropert, de SUBDERE y que reiteraría en reunión de servicios de fomento del 5 de enero de 2008, previo al encuentro nacional de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo sosteniendo *“...que se debe aprovechar la experiencia Chile Emprende, porque ha permitido meter gestión territorial desde abajo, pero dirigido muy centralizadamente”*²⁷. Esta propuesta no concertó mayor respaldo, ya que se asumía que eso debería ocurrir naturalmente una vez que las Agencias de Desarrollo Regional culminaran su proceso de instalación y se abocaran a la gestión de los procesos de fomento productivo en cada una de las Regiones. **Probablemente esta fue una de esas señales que en el tráfago de la operación, no fue adecuadamente considerada.**

De esta forma se enfrentan las Jornadas de programación ciudadana para el año 2008 con marcada claridad respecto al pool de indicadores y por ende acciones susceptibles de ser financiadas con los recursos del programa, concentrándose más en aquellas que tienen que ver con identificar y explotar el valor del territorio y su gente que aquellas más orientadas al desarrollo de la empresas propiamente tal; tarea, esta última, que debe ser enfrentada por cada uno de los servicios de fomento con recursos de su propio presupuesto. Así mismo se identifica como muy necesario seguir trabajando en potenciar las capacidades de conducción y liderazgo de los actores territoriales, especialmente privados, ampliando su visión para el aprovechamiento de oportunidades por parte del territorio y transformándose así en aporte y soporte a la construcción

²⁷ Referencias y antecedentes recogidos por el autor de los apuntes y borradores de acta de ambas reuniones.

de acuerdos ciudadanos de desarrollo territorial para el año 2008, entendiendo además que más temprano que tarde son quienes deberán sustentar el sentido del programa en el territorio, ya que este siempre ha declarado que no será permanente, aun cuando no se ha establecido una fecha concreta de término en su itinerario.

A fines del año 2007, para la planificación 2008, las jornadas regionales de acuerdos ciudadanos se realizaron en las 15 regiones del país y en ellas se trabajó y alcanzó acuerdo en los 39 territorios con los que a la fecha trabajaba el programa, estableciéndose todo un sistema de medición de resultados y compromisos acordados sobre los cuales hacer seguimiento y en base a los cuales se evaluarían las asignaciones de medio término en 2008.

Como se mencionó, el Programa termina el año 2007 trabajando con 39 territorios (176 comunas), superando las capacidades instaladas tanto de control como de acompañamiento metodológico, por lo que fue necesario apoyo metodológico externo más intenso para lograr ejecutar las jornadas de acuerdos, esto ya podría identificarse como un peligroso proceso de crecimiento descontrolado y que requirió de mucha estabilidad interna del equipo del programa para evitar un colapso, este crecimiento además tensionó de manera importante a los actores públicos en los territorios, queja que se hizo sentir en el Directorio del Programa.

Este año además se inicia una evaluación en profundidad de los Programas de Microemprendimiento, entre los cuales se incluye Chile Emprende y cuyos resultados recién serán conocidos en el año 2009. Si bien la evaluación significa mayor desgaste en lo referido a entregar información y explicar la operación del programa en numerosas reuniones, el modelo resulta tan atractivo a ojos de los evaluadores externos, que los resultados de la evaluación ya se vislumbran en esta fecha como un espadarazo al programa.²⁸

Junto con la tremenda carga propia del programa, avanza el proceso de establecimiento de las ARDP y la necesidad de generar espacios de confluencia con el programa, entre otras cosas para acabar las confusiones que este proceso ha generado especialmente entre agentes privados que trabajan con el Chile Emprende, lo que se ve reflejado en la inquietud expresada por representantes privados en taller realizado el 16 de enero de 2008 como se detalla a continuación: *“Cuestionamientos en torno a cuál es la relación de los territorios con las Agencias, temor a que ello signifique menores recursos para el territorio o que las decisiones se trasladen a las Agencias en lugar de los Consejos público-privado. Hay poca claridad respecto del tema y de la manera que abordarán su participación en la jornada del día siguiente”²⁹.*

Con el fin de favorecer esta necesaria confluencia y operación coordinada, se acuerda con el Ministerio de Economía la realización de una Jornada Nacional de Acuerdos sobre las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo (Chile Emprende, 2007-b) a realizarse entre los días 17 y 18

²⁸ Estudio realizado por la Consultora STATCOM, encargado por DIPRES y MINECON.

²⁹ El día 16 de enero se realizó por parte de Chile Emprende un taller preparatorio con los representantes privados de los Consejos Públicos Privados, con el objeto de alinear expectativas y potenciar la participación de los representantes de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs) en las decisiones de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo.

de enero de 2008, posterior a la firma de los acuerdos ciudadanos en los territorios Chile Emprende y previo a la firma de los acuerdos vinculantes y que deberá ser un hito en el proceso, contando con apoyo metodológico proporcionado por el Programa Chile Emprende, para conseguir la apropiación de las Agendas, con la máxima presencia de representantes de los servicios públicos y de los actores territoriales privados del Chile Emprende, para asegurar la participación de la pequeña y micro empresa en estos acuerdos.

En resumen, el año 2007 concluyó con un exitoso proceso de evaluación y programación 2008 bajo la modalidad de acuerdos ciudadanos, incorporando mejoras que permitieran una operación más fluida de los planes. Lo que sumado a la estrecha relación y mejor coordinación con el sistema de las ARDP y a un sistema de seguimiento y medición más ordenado y con claridad en sus tareas hacía prever un año próspero en lo referido a ejecución, ordenamiento, desarrollo metodológico y expresión de todo esto serían los resultados en cada uno de los territorios, que se evaluarían y ajustarían a mediados de 2008, repitiendo la exitosa experiencia de 2007. Así mismo en la Jornadas de negociación se incorpora SERNATUR³⁰ como operador de recursos Chile Emprende a través de una transferencia de SERCOTEC, lo que alivia en gran parte la tensión sobre este último servicio en cuanto a la concentración de recursos a operar.

El corolario de esta etapa fue la Jornada Nacional de Acuerdos sobre las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo, esto en un marco bastante inesperado, ya que el 8 de enero de 2008, previo a la Jornada Nacional, se produce un nuevo ajuste de gabinete con dos efectos muy claros sobre el programa y los esfuerzos de coordinación que se desarrollaban: en primer lugar Hugo Lavados asume como Ministro de Economía reemplazando a Alejandro Ferreiro, con quien se había acordado la realización de la Jornada y al mismo tiempo Mario Ossandón deja la Gerencia General de SERCOTEC para asumir como Subsecretario de Previsión Social, generándose la salida del último representante que se mantenía desde los inicios del proceso como Emprende Chile.

En este nuevo escenario político, se realiza la Jornada Nacional de Acuerdos sobre las Agendas Regionales, que cuenta con una masiva asistencia, superando los 560 asistentes, de los cuales más de 100 provienen directamente de territorios Chile Emprende, dando un marco muy importante de participación de la micro y pequeña empresa, además abrió un espacio de participación para estos actores en la discusión de las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo, que no se había dado en las respectivas regiones. Si bien esto último genera algunos roces institucionales, producto de lo que fue entendido como un golpe³¹ de Chile Emprende, permite cerrar la Jornada con importantes acuerdos y claridades para el itinerario de firma de los acuerdos vinculantes que

³⁰ La experiencia de integrar a SERNATUR como operador de los recursos de SERCOTEC, por un monto inicial de MM\$1.050, fue todo un éxito desde varias perspectivas, primero descomprimió la presión de ejecución sobre SERCOTEC, en segundo lugar permitió cruzar los conocimientos técnicos con la pertinencia de las ejecuciones, además SERNATUR, a diferencia de las otras instituciones socias estructuró un equipo especializado para hacer seguimiento y apoyo a las intervenciones que ellos canalizaban, lo que aseguró rendiciones de óptima calidad y en los plazos estipulados.

³¹ Esta situación generó molestias sobretudo en representantes de CORFO, quienes acusaron al Programa de Chile Emprender el encuentro, al favorecer la excesiva presencia de representantes de micro y pequeñas empresas.

se realizaría en el mes de marzo de 2008 como estaba establecido en la ley de presupuesto (ARDP, 2008; DIPRES, 2008).

2.4. Declive del Programa, se impone una conducción sectorialista y personalista, la construcción desde el territorio es frenada. Se pierde la convicción por el desarrollo territorial.

Posterior a la exitosa realización de la Jornada Nacional de Acuerdos sobre las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo en enero de 2008, con participación destacada del programa Chile Emprende tanto en su diseño como ejecución, se inicia un nuevo ciclo en la gestión del programa, marcada por el alejamiento de Mario Ossandón de la Gerencia General de SERCOTEC y a su vez de la Presidencia del Directorio de Chile Emprende. Lo anterior es visto por parte del equipo del programa como un problema y potencial crisis, por el papel central y casi sin contrapeso del Presidente del Directorio en la conducción y generación de acuerdos políticos para la operación de Chile Emprende. Como se ha mencionado es la figura que logra mantener el sentido y apoyo institucional de las autoridades políticas, mas con un Directorio en que los ejecutivos claves tienden a tomar palco y observar y criticar el desarrollo del programa desde su postura institucional. En este sentido, es en este momento cuando el hecho de no haber logrado instalar en los nuevos directivos nacionales asumidos en la administración Bachelet, el convencimiento de que el camino de coordinación, descentralización y generación de acuerdos dentro y con los territorios es un camino posible para alcanzar un desarrollo económico de mejor calidad, se torna crítico.

Tanto dentro del equipo profesional de la Secretaría Ejecutiva, como entre los representantes privados de cada uno de los territorios existen serios temores de que el nombramiento del nuevo Gerente General de SERCOTEC, implique un importante retroceso en cuanto a la cesión de poder que hasta la fecha se ha transferido a los territorios y sus Consejos Públicos Privados, superando la esfera de un simple programa de fomento y alzándose como una política pública de desarrollo productivo participativa y comprometida con las decisiones acordadas descentralizadamente en los territorios.

Finalmente el día 4 de febrero de 2008 se formaliza en sesión ordinaria del Directorio de SERCOTEC (SERCOTEC, 2008), el nombramiento de la Srta. Cristina Orellana Quezada³² como Gerente General de dicho organismo y por ende Presidenta del Directorio Nacional del Programa Chile Emprende, que con un enfoque que se corresponde con la estrategia centrada en la prestación de servicios de desarrollo empresarial propia de los inicios de la década de los 90, va restaurando las prácticas consecuentes, incluyendo la cobertura de prestación de servicios de

³² La Srta. Orellana se había desempeñado como Jefe de Gabinete de la Subgerencia de SERCOTEC, desde esa posición fue apoyo al equipo gestor de Emprende Chile, ocupando luego la Dirección Regional de SERCOTEC Valparaíso, La Dirección Regional de CORFO en el Maule, para finalmente asumir la Gerencia General de SERCOTEC en febrero de 2008.

desarrollo empresarial como preocupación principal, el retorno a estrategias de intervención de tipo sectorial y con prevalencia del actor público central, y asociado a ambas, el reemplazo progresivo de la masa crítica de agentes que dieran origen y sustento al Programa Chile Emprende por otros más funcionales a la lógica que se buscaba restaurar (Calderón, 2010). Este nombramiento y el marcado cambio de énfasis impuesto por la nueva dirección, desde lo metodológico y participativo al control administrativo y la supremacía de las decisiones públicas centrales, por sobre los acuerdos alcanzados en el territorio, además de las tensiones propias de supervisiones y escenarios políticos, marcarán el transitar del programa en los próximos 2 años, lo que concluirá en su cierre definitivo en Diciembre de 2010.

2.4.1. Un nuevo Directorio, en donde se impone el interés institucional e individual por sobre la acción concordada.

Con el nombramiento de Cristina Orellana a principios de 2008, se completa el recambio definitivo de los ejecutivos públicos que impulsaron la idea del Emprende Chile y posteriormente concordaron y aprobaron la creación y operación del Chile Emprende. El primer efecto de este nuevo orden, dice relación con el imponer el rol de los Servicios de Fomento como actores por sobre lo que se había logrado construir como acuerdo al interior de los Consejos Públicos Privados y en el propio Directorio de Chile Emprende. Esto se vio reflejado en acciones tan simples como el imponer la señalética de cada una de las Instituciones por sobre imagen colectiva del Chile Emprende, hasta empoderar a Directores Regionales e incluso a través de la acción directa de los propios Directores Nacionales en los territorios para desconocer, revisar y cancelar muchos de los acuerdos que se habían alcanzado con el empresariado local en las jornadas de acuerdos ciudadanos a fines de 2007.

A pesar de lo anterior, en la primera reunión de Directorio con la nueva conformación, que se mantendrá prácticamente hasta fin del gobierno de Michelle Bachelet, se asume el compromiso de reforzar una serie de líneas de acción, muy coincidentes con lo que había sido el programa hasta la fecha, lo que abriría una luz de confianza:

- Centrar la acción del programa en función de la obtención y visibilización de resultados significativos.
- Vincular dichos resultados y articularlos con los procesos de construcción y aplicación de las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo.
- Lograr una mayor participación en los planes territoriales y una mejor articulación de éstos con los Municipios y Gobiernos Regionales.
- Perfeccionar la participación ciudadana en los planes territoriales y en las respectivas instancias de cooperación público-privada.
- Impulsar iniciativas que contribuyan a desarrollar visión estratégica de mediano y largo plazo por parte de los actores y agentes territoriales (Chile Emprende 2008-a).

Sin embargo, estos acuerdos pasan rápidamente a transformarse en letra muerta, ya que la posición del Directorio se orienta a la identificación de las “molestias” que el programa provoca en cada una de reparticiones regionales y lo “complejo” que es trabajar con los actores privados inmiscuidos en las definiciones presupuestarias públicas. Lo anterior desata una escalada de conflictos con los directivos regionales de los servicios socios, sobre todo aquellos que no habían vivido el proceso Emprende Chile, que a esta altura eran mayoría. Dichos conflictos rara vez fueron tratados en el Directorio, sino en reuniones bilaterales entre la Gerencia de SERCOTEC y el Servicio involucrado, debilitándose el Directorio como el espacio para conocer y hacer un adecuado seguimiento de los acuerdos y compromisos. En definitiva el Directorio va poco a poco perdiendo su rol conductor político del Programa.

Esta tensión tiene efectos casi inmediatos al producirse en el mes de mayo la renuncia del Sr. Carlos Calderón a la Secretaría Ejecutiva del programa. Provocado lo anterior por una clara diferencia de criterios respecto a la nueva conducción que se desea dar al programa; la descalificación por parte de la nueva autoridad respecto al desempeño del programa y a sus formas de construir acuerdos, personalizando tal situación en su Secretario Ejecutivo; a lo que se suma una histórica relación de desencuentros técnicos entre la Srta. Orellana y el Sr. Calderón, cuando la primera se desempeñaba como directora Regional de SERCOTEC.

Tras la salida de Carlos Calderón, asume como Secretario Ejecutivo del programa el Sr. Pedro Goic, quien hasta ese momento se desempeñaba como Gerente del programa, lo que es visto como una cierta señal de continuidad, por parte del equipo profesional y de los representantes de los distintos territorios, ya que se trata de una persona que viene desde dentro del programa y ha sido partícipe de los desarrollos metodológicos, la cesión de decisiones hacia los Consejos y en definitiva uno de gestores del programa en los últimos 3 años.

Sin embargo, el quiebre en la relación entre el programa y los Servicios Públicos socios se sigue profundizando, sobre todo con SERCOTEC, donde se produce un importante cambio de directivos nacionales y regionales, que tensiona cada vez más, imponiéndose como es lógico los criterios de SERCOTEC como administrador del programa. En este escenario se producen varias salidas de gerentes territoriales y profesionales de la Secretaría Ejecutiva del Programa³³, debilitándose los equipos técnicos y la masa crítica de gestores territoriales que había logrado construirse hasta fines de 2007.

A partir de este año las reuniones de Directorio son cada vez más espaciadas y se concentran básicamente en la revisión de aspectos administrativos y formales, revisión de presupuestos, análisis de informes de avance, análisis de informes de Contraloría General de la República, algunos ajustes en el ámbito de la discusión presupuestaria, lo que implica que su periodicidad no superará las tres reuniones por año, a pesar de que los acuerdos iniciales planteaban reunirse al

³³ Entre Mayo y Diciembre de 2008, además de la salida del Sr. Calderón, renuncian a sus funciones o terminan contrato sin renovación de ellos, los dos profesionales de seguimiento, el encargado del seguimiento presupuestario, la secretaria del programa y la encargada de comunicaciones, siendo reemplazados parcialmente por profesionales seleccionados por la Gerencia de SERCOTEC.

menos una vez al mes (Chile Emprende, 2008-b), lo que ya da cuenta del nivel de compromiso y ocupación por el programa, además se produce un fenómeno de creciente desconexión con el proceso de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, que tan auspicioso se había iniciado el 2008. De esta forma las decisiones en torno al Programa van quedando casi exclusivamente en manos de su Presidenta, citándose al Directorio sólo para acuerdos que requieren la aprobación formal de este.

2.4.2. Se debilita la lógica de los acuerdos ciudadanos como mecanismo de evaluación, planificación y programación anual y las Gerencias Territoriales migran de promotoras de desarrollo a supervisores administrativos.

Producto de un nuevo retraso en la aprobación de los convenios de transferencia por parte de la Contraloría General de la República y el proceso de ajuste que está viviendo el programa a nivel central, son suspendidas las Jornadas de evaluación de medio término, esto porque el equipo de la Secretaría Ejecutiva no contaba con el respaldo ni la confianza suficiente por parte de las nuevas autoridades y las tareas se centraron en demostrar el buen funcionamiento del programa. En este escenario el proceso de evaluación y asignación de recursos complementarios se realiza sobre la base de información documental y reportes de las gerencias territoriales. Asignándose los recursos pendientes para la correcta ejecución de los planes, sin repetir el ejercicio de análisis y ajuste que se realizó en años anteriores. Además se avanza en la formalización de los últimos 5 territorios que se integrarían al programa, alcanzando en el año 2008 una cobertura de 43 territorios que es la que se mantendrá hasta el año 2010.

Lo anterior fue una señal de cómo se irían manejando en adelante las Jornadas de acuerdos, con un control cada vez más marcado por los servicios públicos, limitando la flexibilidad en el uso de los recursos que estuvo en el origen del programa, circunscribiendo crecientemente el presupuesto a incrementar los recursos para financiar los instrumentos normales de la parrilla de cada uno de los servicios, lo que complicaría las condiciones de negociación y a su vez generaría molestia y desconfianza en el empresariado de los distintos territorios.

A principios de 2008 Contraloría General de la República hace entrega del informe final de un ejercicio de auditoría realizado in extenso al programa Chile Emprende, entre varias observaciones y recomendaciones, una marcará el proceso de negociación y acuerdos ciudadanos para el año 2009, ya que se establecía la necesidad de contar con una supervisión directa de los proyectos y su rendición en terreno, tema imposible de sobrellevar con el staff de la Secretaría Ejecutiva del programa y que jamás fue adecuadamente asumida por los equipos de terreno de los Servicios Públicos involucrados en el Programa (Contraloría General de la República, 2008).

Con esta justificación y aplicando su habilidad negociadora, la Presidenta del Directorio logró incorporar el reconocimiento de los cargos de Gerente Territorial como parte de la planta del

programa en el proyecto de ley de presupuesto, asegurando para 2009 un presupuesto de continuidad y la definición de un correcto mecanismo de contratación de los gerentes territoriales, esto se entendió por parte del equipo como un voto de confianza después de una relación inicial muy compleja. Este proceso de formalización de la relación del Programa con sus profesionales en los territorios debía traer sólo beneficios, sin embargo no estuvo exento de dificultades. El complejo proceso de selección y contratación de los nuevos Gerentes territoriales que fue controlado directamente desde la Gerencia de SERCOTEC y su negativo impacto en el proceso de acuerdos ciudadanos para 2009 se describe con más detalle en el recuadro N° 10, dando cuenta de la pérdida de confianza en el proceso participativo y sobretodo en el nuevo accionar de los Servicios Públicos.

Recuadro N°10 Selección de Gerentes y acuerdos ciudadanos para el año 2009, el definitivo cambio de estilo.

Una de las dificultades con las que debía lidiar el programa todos los años decía relación con reforzar y formalizar la figura del gerente territorial, que hasta el año 2009 fueron contratados anualmente a través de un convenio de transferencia entre SERCOTEC y un gremio local por concepto de asistencia técnica. Lo anterior no aseguraba condiciones de estabilidad, seguridad, respeto y responsabilidades a dichos profesionales, que son actores claves en la coordinación y desarrollo de los procesos territoriales. Por eso la discusión, apoyada por las recomendaciones de Contraloría General de la República, respecto de contratar a los gerentes territoriales como funcionarios del programa fue muy bien recibida en una primera instancia, asumiendo que esto podría retrasar el desarrollo inicial del programa en el año 2009.

Pero más allá de las dificultades esperables en un proceso de contratación de 43 profesionales a lo largo de todo el país en un período muy acotado de tiempo, la situación se enrareció en extremo al expresarse una vez más la visión centralista y controladora de las nuevas autoridades de SERCOTEC, que instruyeron la realización de concursos, que en una primera etapa ni siquiera consideraban la participación de los Consejos Público Privados en su resolución, situación que tras largas discusiones logró ser revertida (Chile Emprende, 2008-c). A pesar de ello, las grandes definiciones de perfil y proceso corrieron por parte de la Gerencia de SERCOTEC, viendo en este proceso la oportunidad de reemplazar a gran parte de los profesionales que provenían de la administración anterior, así se establecieron limitaciones en cuanto a perfil profesional (exclusivamente del área económica), lo que dejaba fuera, por el sólo hecho de provenir de carreras vinculadas al área social al menos a 7 profesionales que habían trabajado desde los inicios del programa, acumulando en total un reemplazo de más del 50% de los Gerentes Territoriales que se desempeñaban en el Programa hacia fines de 2008, con la consiguiente molestia y pérdida de confianza desde los territorios y la fuga de capital técnico formado en el programa.

Un comentario recurrente de la Srta. Orellana, decía relación con *"hasta aquí llegaron los amigos de Calderón"* en clara referencia a los Gerentes que llevaban más trayectoria en el programa, todos los cuales habían sido seleccionados por concurso y por cada Consejo Público Privado.

Este proceso de concurso y selección se desarrolla en paralelo con el proceso de acuerdos ciudadanos 2008, donde se programaron las acciones y presupuestos para 2009, complicando enormemente el proceso de negociación, produciéndose esta en un escenario de desconfianza hacia la institucionalidad pública, lo que se ve reforzado con Directores Regionales que llegaron a las Jornadas con instrucciones de no canalizar recursos Chile Emprende, si no eran claramente funcionales a los intereses de la propia institución, incluso en

diálogo del Secretario Ejecutivo con la Gerente General de SERCOTEC en la Jornada ciudadana de la Región Metropolitana, que por primera vez terminó sin acuerdos, la señal fue clara “...no a todo, porque así en la próxima conversación todo es ganancia para nosotros...”, es importante mencionar que en los territorios metropolitanos SERCOTEC junto con FOSIS eran las grandes herramientas para canalizar los recursos y esta acción simplemente quebró las confianzas con los actores territoriales de dicha región.

Fuente: Elaboración propia sobre la experiencia en el proceso como Secretario Ejecutivo de Chile Emprende.

Pese a la no realización de las jornadas de medio término y evaluación en el año 2008, si se aprobó por parte del Directorio mantener la lógica de los acuerdos ciudadanos como estrategia para las programaciones anuales, como ya se mencionó, acotando mucho más los espacios de intervención a los intereses de cada una de las Instituciones aportantes, lo que necesariamente implicaría que acciones que el programa venía realizando se verían truncadas y se dificultaría en exceso la canalización de los recursos. En la planificación para el año 2009 en la mayoría de los territorios FOSIS y SERNATUR cumplieron un rol fundamental para facilitar la programación de las acciones propuestas por los Consejos Públicos Privados, ya que SERCOTEC, que tradicionalmente fue el servicio más flexible en su operación en general se restó de canalizar recursos.

En adelante el ejercicio de acuerdos ciudadanos quedará marcado por una relación de desconfianza entre los actores públicos y privados, quebrándose el proceso de negociación y acuerdos que se había logrado construir desde los inicios del programa, volviendo a la antigua lógica de “*los que ponen la plata ponen la música*”. Así, lo que normalmente fue catalogado como una fiesta de participación, se va transformando en una imposición más que en una negociación y pacto de desarrollo.

A diferencia de los años anteriores el proceso de planificación territorial para el año 2010, realizado a fines de 2009 y que en definitiva sería el último, se trabajó sobre la base de presupuestos operativos previamente definidos e informados a los territorios, así como una propuesta de distribución de canalización de recursos acordada por los servicios públicos ex-ante. Lo anterior favoreció planificaciones muy acotados y precisas, lo que hizo más simple el proceso de seguimiento posterior, pero al mismo tiempo restó creatividad y homologó las intervenciones entre los territorios, siendo que estos son esencialmente distintos entre ellos, ya que en general se trabajó sobre la oferta que los Servicios de manera agregada realizaron a los territorios. Así se limitó el proceso de construcción y acuerdo desde abajo hacia arriba, que había sido característico del programa, terminando en un ejercicio de validación por parte de los representantes privados de cada territorio de los respectivos planes territoriales, debilitándose definitivamente la figura del Consejo Público Privado como espacio de evaluación, planificación, negociación y acuerdo.

Como se mencionó anteriormente, en este período los Gerentes Territoriales pasan a ser funcionarios del programa³⁴, con un perfil y misión orientada al seguimiento y control de las

³⁴ El proceso de selección de gerentes se logra estabilizar alcanzando acuerdos con la Gerencia de SERCOTEC, administrador del Programa, respecto de llevar adelante un proceso que permita a representantes privados actuar como parte del comité de selección, que el proceso sea conducido en términos técnicos por la Gerencia de Personas de SERCOTEC y finalmente se presente una terna priorizada para decisión de la Gerencia de SERCOTEC, esto permite contar con 31 de los 43 gerentes territoriales a mediados del mes de marzo de 2009.

inversiones y acciones del programa, por sobre la promoción de procesos de desarrollo territorial, lo que también resta dinamismo al proceso y más bien tiende a focalizar las acciones en la colocación de instrumentos de desarrollo empresarial.

En este nuevo escenario, ya con una masa crítica de gerentes territoriales contratados, se realiza en marzo de 2009 una jornada de equipo gerencial del programa, que es vista como una oportunidad para recuperar confianzas, clarificar con la presencia de los máximos directivos nacionales de las instituciones socias el rol de cada una de ellas y del programa en el ámbito del desarrollo territorial y productivo, en definitiva es el momento refundacional o de nuevo pacto interno del programa como un "programa público tradicional", lo que se identifica claramente en las ideas fuerza para el desarrollo del Chile Emprende que plantean los miembros del Directorio a los nuevos gerentes, entre ellas conviene destacar:

- El cuidar la relación entre los gerente y los agentes públicos socios, reforzando el nuevo rol de agente público de los gerentes territoriales.
- Explicitar la confianza de los Directores Nacionales hacia el programa y hacia todo el equipo de este.
- La necesidad de generar condiciones para que esta nueva etapa del programa se desarrolle en un ambiente de plena cooperación.
- Mostrar resultados efectivos y conjuntos respecto de la acción del programa.
- Lograr grados máximos de flexibilidad en la operación sin poner en riesgo (administrativo) ni a personas ni a instituciones³⁵.

Con estos lineamiento, el esfuerzo durante el primer semestre del año 2009 se concentró en la instalación de los nuevos gerentes territoriales, reforzar su conocimiento técnico de los territorios y metodología del programa, además de la instalación operativa en cada territorio y el conocimiento de los actores relevantes, en tal sentido la primera etapa de este relanzamiento, tuvo mucho de reconstruir confianzas y convencer en los territorios que el sentido del programa se mantenía vigente.

En adelante y hasta su cierre definitivo, la gestión del Programa se orientará a incrementar el control, el seguimiento administrativo y técnico, con la instalación de sistemas de seguimiento que permiten supervisar directamente los recursos invertidos del programa, y contar con un conocimiento de los resultados agregados y coberturas alcanzadas, dejando de lado la generación de nuevos procesos y el análisis cualitativo de los efectos de las intervenciones en los territorios, todo lo anterior con un férreo control desde la Gerencia General de SERCOTEC.

³⁵ Exposición Sr. Hernán Rojas, Director Nacional de INDAP en representación del Directorio de Chile Emprende en Jornada de equipo gerencial del programa, 16 al 20 de marzo de 2009.

2.4.3. Auditorías y evaluaciones recomiendan continuar con ajustes y relevan las virtudes del modelo, pero en definitiva no tuvieron el impacto esperado.

Como se mencionó anteriormente en el año 2008 se emite por parte de la Contraloría General de la República el informe final de auditoría administrativa rutinaria realizada, tanto a SERCOTEC³⁶, como a los demás servicios que operan los recursos Chile Emprende, identificando una serie de errores y debilidades en la operación y seguimiento administrativo, muchas de ellas asociadas a la forma de operar las transferencias por parte de SERCOTEC, que fueron asumidas e integradas en la operación administrativa del programa. Así mismo se identificó el retraso en la rendición de los convenios de transferencia entre SERCOTEC y las instituciones operadoras de los recursos del programa, tema expuesto en innumerables ocasiones frente al Directorio y que no había logrado solucionarse. Estas observaciones tensionaron aún más las relaciones del programa con sus socios (quienes no habían cumplido con lo establecido), pero fue decisivo para acelerar las rendiciones y en el año 2009 tener cerrados y ordenados administrativamente todos los procesos anteriores, algunos como el caso de SENCE estaban pendientes de rendición definitiva desde el año 2006.

A nivel de la operación en los territorios propiamente tal, se observaron situaciones administrativas en la operación de los recursos por parte de las Direcciones Regionales de los servicios socios, que como se mencionó anteriormente permitió avanzar en la formalización de la relación contractual de Chile Emprende con sus gerentes territoriales, además de perfeccionar y potenciar los mecanismos de seguimiento y control del programa.

Este informe profundizó la tensión existente en la relación del equipo de la Secretaría Ejecutiva de Chile Emprende y del programa en general con SERCOTEC, con recurrentes descalificaciones de la Gerencia de SERCOTEC en terreno como por ejemplo *"... es impresentable que un Gerente Territorial se le haya ocurrido pagar con su tarjeta de crédito un gasto de un proyecto, ese es el desorden en que vive el Chile Emprende"*³⁷, relevando los problemas por sobre las virtudes del programa y generando una sensación de permanente desconfianza hacia las operaciones de Chile Emprende. Esta misma situación se reiteró luego con servicios como FOSIS, SENCE y en menor medida INDAP, en donde las observaciones decían clara relación con manejos poco prolijos en las propias instituciones pero que se achacaban a la operación de Chile Emprende y a la excesiva participación privada en los distintos procesos, tal situación no se repitió con SERNATUR, ya que desde un principio la institución estructuró un equipo de apoyo y seguimiento a regiones que aseguró una correcta ejecución. A este respecto, es importante recordar que el programa jamás operó directamente los recursos a nivel territorial, sino que estos eran administrados por los servicios públicos de fomento y supervisados por sus propios mecanismos de control.

³⁶Es la primera auditoría profunda a los estados financieros de Chile Emprende, lo que provoca innumerables dificultades, ya que además de las particularidades administrativas de SERCOTEC (Corporación de Derecho Privado), se suma la operación de no fácil comprensión para el organismo contralor del Programa Chile Emprende.

³⁷ Cita textual de observación en torno a los resultados de la Auditoría realizada el año 2007, de la Gerente General de SERCOTEC en reunión con todo su equipo Directivo Regional.

Reconociendo que en el ámbito de seguimiento administrativo existió una debilidad importante en la implementación del programa, la estructura central se reforzó con profesionales idóneos para estas tareas y se concentró en favorecer el ordenamiento, seguimiento y control de los procesos, cerrando con éxito las observaciones y recomendaciones emanadas desde Contraloría y el Directorio del programa. Sin embargo esta tarea implicó desatender el esfuerzo de construcción desde el territorio, desde abajo hacia arriba³⁸ y a su vez reforzó la actitud de control sobre el presupuesto de los organismo públicos, lo que profundizó aún más el quiebre de las confianzas entre los actores públicos y privados.

Junto con el examen de Contraloría, cuyo objetivo no es otro que detectar falencias y espacios de mejora, en el período se publican una serie de evaluaciones externas que identificaron aciertos en el espíritu, diseño y operación del programa, identificándolo como una innovación metodológica y que va por la senda correcta en ámbitos de participación, construcción de entornos competitivos para el desarrollo de las regiones, de las micro y pequeñas empresas y descentralización. Además la experiencia es reconocida como una buena práctica a nivel internacional, tanto por expertos como por instituciones que invitan a ejecutivos del programa a exponer las virtudes del modelo, es así que la experiencia se internacionaliza en seminarios de la Red de Desarrollo Territorial de América Latina y El Caribe (Red DETE-ALC) en Fortaleza, Montevideo y Viña del Mar, en foros del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el II Foro de Microfinanzas en Colonia Uruguay, entre otros; además de presentaciones de la estrategia a delegaciones de Paraguay, Bolivia y Colombia.

Una de las evaluaciones más atractivas y que se consideró podría dar un nuevo empuje al programa fue la realizada por el equipo examinador de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el ámbito del desarrollo territorial en el marco del proceso de incorporación de Chile a dicha organización, en que se hace referencia al programa como una innovación en el ámbito territorial y de coordinación, con prometedor futuro: *“Hasta hace muy poco, los programas nacionales de apoyo a las MIPYMES chilenas eran implementados con un enfoque nacional que no consideraba las dinámicas regionales de dichas empresas. Sin embargo, tanto el Gobierno como los gremios empresariales, las ARDP y el Programa Chile Emprende, están iniciando acciones para enfrentar los problemas de las MIPYMES desde una perspectiva territorial. El programa Chile Emprende es una iniciativa muy prometedora que ofrece un enfoque territorial integral para la promoción y desarrollo de las MIPYMES”*.

El mismo informe refuerza que *“Chile Emprende abre el camino para políticas integrales, basadas en el ámbito local, que van más allá de la tradicional orientación sectorial. El programa reúne los esfuerzos y perspectivas de distintos ministerios, organismos públicos y actores privados, en territorios específicos. Al mismo tiempo, mantiene un compromiso básico con las MIPYMES para mejorar el desarrollo regional y el bienestar social”* (OCDE, 2009).

³⁸ En este momento se evidencia claramente que una de las falencias del programa fue no haber logrado traspasar su operación definitivamente a los gobiernos regionales, mucho más cercanos a la realidad y requerimientos de los territorios, versus los intereses centrales, sobretudo en años de elecciones y con autoridades que buscan un posicionamiento mayor en la futura administración.

Se suma a la lectura de la OCDE, el resultado de la evaluación en profundidad a los programas de microemprendimiento encargado por DIPRES y MINECON en 2007 (DIPRES, 2009-b), que respecto al Programa establece una serie de valoraciones y recomendaciones, relevante es la de transformarse en una variable que potencia el efecto de los instrumentos tradicionales de fomento al ubicarlos en entornos propicios para el desarrollo de la empresas y emprendimientos, a continuación se detallan las principales conclusiones de dicha evaluación:

- En primer término la evaluación recomendó la continuidad del programa, justificándola ya que el problema que dio origen a la formulación y a los objetivos planteados actualmente por Chile Emprende a nivel de propósito, siguen vigentes en la actualidad. También se reconoce el esfuerzo y nivel de logro al desarrollar las relaciones, las redes y el entorno que asegure la capacidad de innovar, adaptarse, flexibilizar y competir con una identidad que de visibilidad en un mundo globalizado que tiende a homogeneizar todo. La continuidad del programa se funda también en los altos niveles de satisfacción de los beneficiarios, en los resultados intermedios y en el impacto encontrado a nivel de las metas de ingresos³⁹. También en la alta asociación al Chile Emprende de los resultados a nivel de productos intermedios y finales observados en los distintos programas en evaluación.
- El estudio reconoce que la institucionalidad instaurada a partir del Chile Emprende es adecuada, en tanto incorpora a los principales actores públicos involucrados en el desarrollo de oferta pública orientada al desarrollo de las MYPEs; y su anclaje a nivel de secretaría ejecutiva en SERCOTEC parece coherente, dado que los objetivos del programa se alinean a las declaraciones estratégicas de dicha institución.
- Finalmente se presentan las principales recomendaciones al programa, varias de las cuales ya se estaban implementando a la fecha:
 - Analizar la estructura lógica de los objetivos del Chile Emprende.
 - Incorporar un sistema centralizado de información relativa a la operación y logro de las metas de los territorios.
 - Instalar un mecanismo efectivo de coordinación entre los Consejos Público-Privados y las instituciones que ejecutan el programa, con el propósito de obtener información actualizada acerca del desarrollo de los planes territoriales y de asegurar que tanto los procesos como los recursos estén siendo aplicados como se acordó.
 - Acordar un mecanismo estable con los servicios públicos referente a la ejecución del presupuesto Chile Emprende, con el propósito de que las secretarías técnicas accedan a supervisar la administración de los recursos.
 - Diseñar e implementar un sistema de seguimiento de objetivos de los planes territoriales (DIPRES, 2009-b).

Son coincidentes la “Guía de aprendizaje Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN-BID) sobre Proyectos de Integración Productiva y Desarrollo

³⁹ Esta apreciación se expresa sobre la base del estudio cualitativo que realizó la consultora STATCOM encuestando a beneficiarios del Programa, ya que a la fecha de realización del estudio no existían registro de datos y seguimiento que permitieran una evaluación objetiva de este asunto.

Económico Territorial”, al reconocer el concepto atrevido e innovador del Programa: *“Chile Emprende constituye uno de los primeros casos en América Latina en los que el enfoque de desarrollo económico territorial es incorporado como parte de la política de Estado”,* y que su institucionalización *“ha creado, pues, un nuevo escenario para el despliegue del enfoque del desarrollo económico territorial y el trabajo digno”* (FOMIN-BID, 2008); y el análisis de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) respecto de políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial, en donde al analizar el caso chileno, señala que el territorio es la base para que las micro y pequeñas empresas, los trabajadores independientes y los demandantes de empleo desarrollen y exploten su potencial, planteando al respecto que *“la propuesta más relevante formulada hasta el momento para avanzar en el desarrollo económico territorial es la relacionada con el Programa Chile Emprende”,* aunque ella esté aún circunscrita *“al ámbito del fomento productivo”* (CEPAL, 2009).

Estos elementos reforzaron la convicción del aporte del programa al desarrollo en los diversos territorios en los que actúa; sin embargo a nivel Directivo las evaluaciones sólo sirven como elementos para el lucimiento en seminarios, los positivos resultados no sirvieron para convencer al Directorio de la necesidad de repotenciar Chile Emprende desde los servicios públicos con el fin de entregar un programa con una propuesta diferente de construcción de desarrollo, bien evaluado y en pleno funcionamiento a la nueva administración que debía asumir en el año 2010.

En términos de política pública, a mediados del año 2009 el programa ha salido de la esfera de la discusión de las políticas de desarrollo territorial, la conexión con el proceso de establecimiento de las ARDP se concreta solamente a nivel local, en aquellos territorios donde existe voluntad de ambas partes para ello.

El Directorio cumple un rol meramente formal, el mejor ejemplo de esto es que no se reunió para analizar los resultados de las evaluaciones antes mencionadas y exponerlas como logro de la coalición gobernante y de los propios directivos de cara al proceso electoral que se aproximaba. El control del programa lo ejerce la Gerencia General de SERCOTEC, deteniéndose el desarrollo de innovaciones metodológicas en las que fuese tan prolífica la operación en años anteriores.

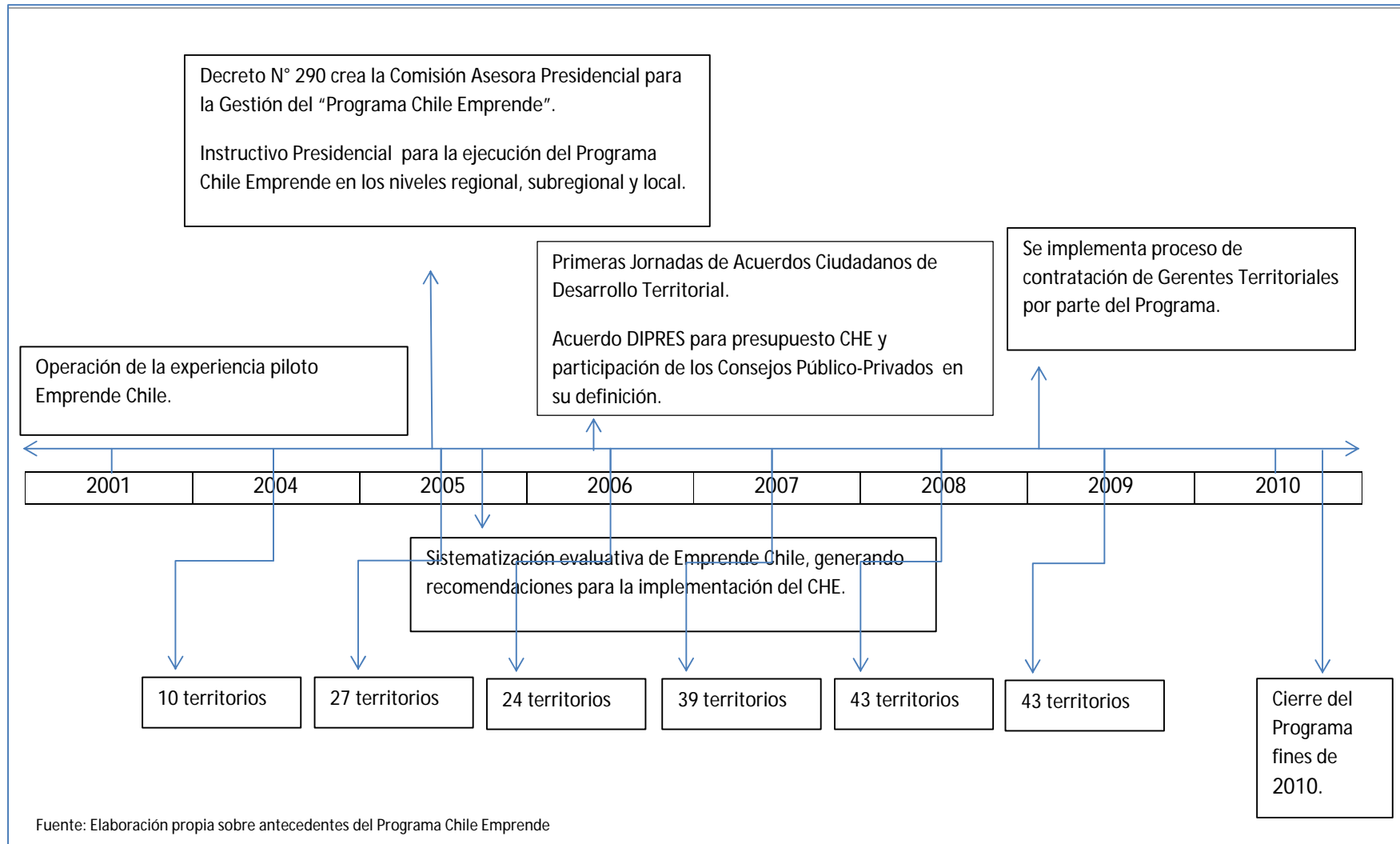
En este escenario, reconociendo que el proceso ha llegado a un punto de no retorno en cuanto a la valorización de la construcción de acuerdos de desarrollo desde el territorio y sintiéndose coartado en cuanto a las posibilidades de potenciar el programa y avanzar en un eventual traspaso de este a las gobernanzas locales, renuncia el Secretario Ejecutivo del Programa Sr. Pedro Goic B. El cargo de Secretario Ejecutivo, no sería repuesto, sino hasta después del cambio de gobierno a mediados de 2010.

En este período, a diferencia de lo ocurrido en el año 2005, no hubo intención de trabajar una estrategia para potenciar la entrega del programa y asegurar su buena recepción por parte de las nuevas autoridades para asegurar su continuidad, esto a pesar que los antecedentes antes descritos en las evaluaciones eran suficientemente contundentes para haberlo realizado,

sobretudo conociendo el marcado énfasis declarado en los programas de gobierno de ambos candidatos respecto de la necesidad de descentralización administrativa y económica del país (Piñera, 2009; Frei, 2009).

A esta altura del relato, con el objeto de facilitar la comprensión al lector y la aproximación a las conclusiones y aprendizajes, se presenta gráficamente, a modo de resumen en la figura N°4 la línea de tiempo del programa y los principales hitos a ella asociada.

Figura N°4 Representación de la línea de tiempo del Programa Chile Emprende.



2.4.4. Cierre del Programa, marcado fuertemente por el impacto del terremoto y el ajuste presupuestario consecuente. Sin respuesta de parte de las autoridades frente a las demandas de evaluación y continuidad.

En un año de marcada inflexión, no sólo en el Programa sino en el país, tras el triunfo electoral de Sebastián Piñera, reinstalando a una coalición de derecha en el Gobierno después de 20 años de conducción del país por parte de la Concertación, coalición de centro izquierda, se esperan profundos ajustes en el sector público y su accionar en el ámbito del fomento productivo.

Con la lógica incertidumbre del proceso de traspaso de gobierno, el programa inicia la operación del año con la validación de la distribución presupuestaria por parte del Directorio y la coordinación operativa de este mismo para asegurar la tramitación de los convenios de transferencia en el más breve plazo, son los dos únicos acuerdos de Directorio del 20 de Enero de 2010 (Chile Emprende, 2010-a), además de reforzar el proceso de ordenamiento administrativo y seguimiento técnico que se ha desarrollado en los últimos años, con la idea de hacer una correcta entrega a las nuevas autoridades. Dicha incertidumbre también se expresa en los territorios y sus Consejos Público Privados ya que se espera una importante renovación de integrantes, dada la significativa participación de gobernadores y directivos públicos en ellos.

Otro hecho que marcó al país e impactó directamente en el programa, fue el terremoto ocurrido el 27 de febrero, que afecta dramáticamente a cuatro regiones, generando además de las pérdidas humanas, una tremenda destrucción de infraestructura pública y privada. Situación que perjudica directamente a once de los territorios con los que trabaja el Programa, en varios de ellos se pierden todos los esfuerzos desarrollados durante más de cinco años por construir destinos turísticos y encadenamientos productivos (Maule Sur, Cuenca del Mataquito, Arauco, Secano del Libertador, entre otros). Lo anterior obligó a replantear y en muchos casos dar por cerradas las planificaciones del año y abocarse a tareas de reconstrucción básica, redireccionando los recursos comprometidos por el programa a procesos de rehabilitación de aquellas empresas y emprendimientos que tenían posibilidades de resurgir en el corto plazo.

Además el efecto del terremoto se deja sentir globalmente en el programa, ya que se toma la decisión de realizar un profundo ajuste "recorte" presupuestario, que alcanza a los M\$2.399.843, equivalente al 47,8% del presupuesto operativo que ejecutan SERCOTEC, INDAP y SENCE en este último la reducción significó el 100% del presupuesto (Ministerio de Hacienda, 2010), lo que frena la operación, no sólo en la zona siniestrada sino en todo el país. Asociado a esto SERCOTEC asume un rol de primera línea en el proceso de rehabilitación de micro y pequeñas empresas afectadas, por lo que sus esfuerzos se orientan a esta tarea, situación que se repetiría en los demás organismos socios de Chile Emprende.

SERCOTEC desde el año 2007 había desarrollado experiencia en la reacción frente a catástrofes con marcado efecto sobre micro y pequeños empresarios (Terremoto de Tocopilla, explosión en plano de Valparaíso, incendio en el mercado de Curicó, erupción del volcán Chaitén, entre otros).

Además en el proceso de entrega de cargo al nuevo Gerente General de SERCOTEC, el Programa Chile Emprende apenas es mencionado⁴⁰, siendo relegado por la entrega de los programas directos de SERCOTEC y la situación de reacción frente a la catástrofe, dejando en un marcado segundo plano el programa, lo que deja la puerta abierta para echar mano a los recursos considerados en su presupuesto, sin ninguna contraposición de las otras instituciones que participan de él.

Como parte del proceso de instalación de las nuevas autoridades, asume el Sr. Alejandro Miranda como Secretario Ejecutivo del programa, cargo vacante hacía ocho meses, tras la salida del Sr. Goic en septiembre de 2009. A partir de este momento se inicia un proceso de paulatino desmantelamiento del Programa, que parte con acciones tan básicas como bajar la página web www.chilemprende.cl, que siempre había sido un mecanismo de información y extensión respecto del programa y sus territorios (publicación de documentos, actas, resultados, invitaciones, otros), además de la no renovación de contratos y despidos de gerentes territoriales y profesionales del programa, en el recuadro N°11 se presenta un extracto de carta del Sr. Guillermo Zenteno, Presidente del Consejo Público Privado del territorio Aconcagua dirigida al Secretario Ejecutivo del Programa, donde se grafica la forma en que se llevó este proceso, específicamente la información al territorio respecto del término de contrato del gerente territorial. La señal definitiva de no continuidad se produjo al no incluir el programa Chile Emprende en la discusión presupuestaria para el año 2011. Como conclusión del proceso, todo el personal de la Secretaría Ejecutiva y gerentes que aún permanecían en sus cargos son desvinculados en diciembre de 2010, cerrándose la operación del programa como tal, sólo restando algunos procesos de ejecución de instrumentos que son llevados adelante por cada una de las instituciones ejecutoras.

Recuadro N°11 Extracto de carta del Sr. Guillermo Zenteno, Presidente del Consejo Público Privado del territorio Aconcagua dirigida al Secretario Ejecutivo del Programa.

Señor

Alejandro Miranda Muñoz

De nuestra consideración:

El pasado viernes 08 del presente (octubre 2010) he recibido una escueta comunicación en la cual Ud. me informa en mi calidad de Presidente del Consejo Público Privado del Programa de Desarrollo Territorial Aconcagua Emprende, que con esa misma fecha nuestro Gerente Territorial ha cesado en sus funciones.

Esa decisión **tomada por Ud., sin ninguna conversación o consulta a ninguno de los miembros, tanto públicos como privados de nuestro Consejo⁴¹**, no sólo nos ha tomado por sorpresa sino que la consideramos sin ninguna justificación, dado el buen comportamiento profesional del señor Aravena como Gerente y Coordinador de las diversas iniciativas que tocan el desarrollo de los sectores medianos y pequeños tanto agrícolas como turísticos del Valle de Aconcagua.

⁴⁰ Comunicación personal del autor con profesionales de la Secretaría Ejecutiva del programa.

⁴¹ Resaltado aplicado por el autor.

.....Lamento que un Programa tan efectivo que durante cuatro años provocó una verdadera transformación a nuestro territorio culmine con una comunicación de seis líneas. Entiendo que como consecuencia de su decisión de terminar con el contrato del señor Aravena, también se involucra el cese de las actividades de nuestro Programa Territorial. De ser así y a lo cual le solicito Ud. pueda confirmarlo a nuestro Programa, debo también manifestarle que el pequeño y mediano empresariado agrícola y turístico de las diez comunas de la provincias aconcagüinas no se merecían una ruptura semejante. Nuestras autoridades locales y jefes de servicio tampoco podrán entender dicha decisión que no sabemos a qué responde. En lo personal, lamento que un trabajo que ha logrado crear y desarrollar un diálogo permanente y eficaz entre quienes tienen la responsabilidad de generar mejores condiciones para el desarrollo económico y quienes son los destinatarios de dicho esfuerzo se acabe en la forma que Ud. lo hace.

Fuente: Carta del Sr. Guillermo Zenteno, Presidente del Consejo Público Privado del territorio Aconcagua dirigida al Secretario Ejecutivo del Programa, 12 de octubre de 2010.

Como se mencionó en el párrafo anterior, en la discusión del presupuesto 2011 no se incluye el Programa en la propuesta de Ley, tan sólo una glosa presupuestaria de SERCOTEC que *“Incluye \$ 1.100.000 miles para realizar acciones dirigidas a promover la cooperación entre empresarios y la conexión de éstos con los mercados, sobre la base de una gestión participativa público privada, enmarcada en 22 territorios en las regiones del país, incluyendo servicios públicos, gobiernos regionales, empresarios y sus organizaciones, y los municipios de los territorios definidos”* (DIPRES, 2011). Lo anterior, se entiende como medida de contención a las demandas de los Consejos Públicos Privados expresadas directamente a las autoridades de SERCOTEC y a través de diputados y senadores de las zonas afectadas, además de los medios de comunicación locales. A continuación en el recuadro N°12, se exponen algunas de las presentaciones y reacciones que generó esta decisión en los territorios que aún operaban con Chile Emprende.

Recuadro N°12 Algunas expresiones de presión y desazón por el cierre definitivo de Chile Emprende desde territorios del Programa.

Expresión de Presidenta de Consejo Público Privado del Territorio Patagonia Verde:

La presidenta del hasta ahora consejo público-privado, Sofía Cantero, lamentó la decisión del Gobierno de no asignar recursos para el año 2011, por lo que a partir de la próxima semana comenzarán a desmantelar este proyecto que partió en 2007 y que ahora pasará a ser sólo un proyecto más de SERCOTEC.

“La no continuidad del programa generará la frustración en los pequeños emprendedores, ya que durante este tiempo se generó una importante vinculación público-privado que ha generado buenos dividendos en materia turística en la provincia de Osorno, que por estos días pretende consolidarse como un polo turístico de primer nivel”.

<http://www.biobiochile.cl/2010/11/26/cierre-de-programa-chile-emprende-preocupa-al-sector-turismo-de-osorno.shtml>

Preocupación expresada por el Diputado de Urresti por el cierre de Chile Emprende en radio Bio Bio:

El parlamentario socialista señaló que el programa no contaría con el financiamiento para el año 2011, lo que a su juicio sólo perjudicaría el trabajo que han venido desarrollando en los últimos años los distintos territorios que se han formado bajo el alero de esta iniciativa, para el fomento y desarrollo de la región en general.

De Urresti afirmó que la información fue dada a conocer por el mismo Director Nacional de SERCOTEC, respondiendo a un oficio despachado por la Cámara de Diputados en la que se consultaba esta inquietud.

Por esta razón llamó al gobierno a clarificar cuales serán los montos y el instrumento que reemplazará este programa, para que el esfuerzo de asociatividad del sector público y privado de la zona no quede en el aire.

<http://www.biobiochile.cl/2010/10/31/diputado-de-urresti-esta-preocupado-por-eventual-cierre-de-programa-chile-emprende-en-los-rios.shtml>

Carta Consejo Público Privado del Territorio Aconcagua Emprende a Secretario Ejecutivo de Chile Emprende, 6 de octubre de 2010.

Nuestro Programa de Desarrollo Económico "Aconcagua Emprende" se encuentra en estos momentos en una situación de total incertidumbre respecto a su futuro. Una iniciativa que desde su fundación ha sido una herramienta de progreso y desarrollo para los medianos y pequeños emprendedores agrícolas y turísticos del Valle de Aconcagua, con sus dos provincias San Felipe y Los Andes, no se merece estar en una encrucijada frente a la cual no hemos tenido ninguna claridad de parte suya en su rol de Secretario Ejecutivo del Programa Chile Emprende, lo que significó que en nuestro último Comité Ejecutivo todos sus miembros, Públicos y Privados encomendaron al Presidente que suscribe, le hiciera presente mediante esta carta la situación anterior y urgirlo a que definiese el futuro del Programa.

Representantes de los pequeños y medianos empresarios ligados al sector turismo del valle de Aconcagua expresaron su preocupación por el anuncio del término del programa Chile Emprende:

El Presidente de la Asociación de Comercio de Aconcagua, Leonel Alegría, junto al Presidente de Turismo Aconcagua, Guillermo Zenteno y el diputado Gaspar Rivas se reunieron con el director ejecutivo de Chile Emprende, Alejandro Miranda, para expresarle su preocupación frente al tema.

"El objetivo de la reunión fue manifestar nuestra preocupación por el término este año del programa Chile Emprende, que busca facilitar y potenciar el desarrollo de oportunidades de negocios para micro y pequeñas empresas, decisión que lamentablemente fue ratificada por el Secretario Ejecutivo, producto de los resultados negativos arrojados en diferentes evaluaciones realizadas por las autoridades de nivel central", comentó el diputado Rivas.

<http://www.losandesonline.cl/contentroot/canal-act-news-display.aspx?ac=display&articleid=12899>

Parlamentaria Ximena Rincón llamó al Gobierno para que explique cómo va a apoyar el fomento productivo en las trece comunas en que se ejecuta este programa (Chile Emprende).

La parlamentaria aseguró que esta iniciativa permite focalizar el accionar de los servicios públicos en comunas que no siempre cuentan con esta posibilidad. “Queda claro, nuevamente, que una cosa es el discurso y otra la realidad, porque por un lado se habla de preocupación por las micro y pequeñas empresas, Mype, pero por otro se pone fin a un programa que no sólo apoya a los emprendedores, sino que a comunas que tienen serios problemas en su estructura productiva. Entonces, no queda más que preguntarse si las palabras alguna vez tendrán asidero en la realidad”, aseguró.

<http://cronicacurico.com/fin-de-chile-emprende-%E2%80%9Cuna-cosa-es-el-discurso-y-otra-la-realidad%E2%80%9D/>

Edison Pinilla, Gerente del Territorio Siete Lagos Emprende en la página web del territorio:

Una pena que la evaluación del Programa Chile Emprende haya sido tan superficial y no con la seriedad y altura de mira que se merecía una iniciativa con enfoque territorial que tenía el único objetivo ayudar a que los empresarios de los territorios más apartados de nuestro país pudieran mejorar sus negocios y sentir que eran importantes para la economía de sus territorios y del país, por otra parte, fue el único Programa que logro una verdadera descentralización y participación efectiva del mundo microempresarial en decisiones estratégicas para potenciar sus rubros y el territorio, aspectos que no se visualizan en las nuevas políticas de gobierno.

<http://www.sietelagosemvende.cl/content/se-puso-fin-un-trabajo-de-5-a%C3%B1os>

Fuente: Extractos tomados de cartas y reportajes relacionados con el cierre del Programa Chile Emprende

Otro esfuerzo por revertir la decisión del Gobierno, fue encabezado por profesionales y expertos nacionales e internacionales ligados al desarrollo económico territorial y local, que tuvieron relación laboral o de cooperación o simplemente conocimiento de las aspiraciones de desarrollo que proponía Chile Emprende.

En primer término un grupo de 21 profesionales se organizaron y firmaron con fecha 24 de noviembre de 2010 una carta abierta al Ministro de Economía, Juan Andrés Fontaine, el objetivo que se perseguía, era que la autoridad revisara la decisión de terminar con esta iniciativa público privada de desarrollo territorial y se asignen recursos a través del proyecto de ley de Presupuesto 2011, esto sobre la base de las buenas evaluaciones realizadas por entes independientes y los resultados alcanzados (Alvarado, et. al., 2011) y demostrados por los distintos territorios, dicha carta no tuvo respuesta de parte de las autoridades.

Esta situación fue reforzada por la presentación realizada al Presidente de la República por el Sr. Oscar Madoery, Coordinador General de la Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo de América Latina y El Caribe, que fue refrendado también por expertos nacionales e internacionales haciendo ver la preocupación e inconveniencia de cerrar el programa, cuyo texto se reproduce en el recuadro N° 13.

Recuadro N°13 Carta Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo de América Latina y Caribe a Presidente de la República.

“Los abajo firmantes, integrantes de la Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo de América Latina y Caribe, nos dirigimos a usted con el mayor respeto, al haber tenido noticia de la decisión de su gobierno de eliminar el Programa Chile Emprende, lo cual nos ha causado un gran asombro y tristeza.

Es así que compartimos la preocupación y los conceptos de la carta abierta que, al respecto, un grupo de profesionales ha hecho llegar recientemente al Sr. Ministro de Economía, Fomento y Turismo de Chile.

Dicho programa ha sido hasta ahora emblemático en América Latina, como ejemplo de actuaciones conjuntas entre organismos de fomento nacionales y de cooperación entre actores públicos y privados para la identificación de oportunidades productivas y empresariales en diversos territorios de su país, logrando de ese modo la construcción de entornos locales favorables a la promoción de pequeñas empresas y empleos, con un impacto muy notable en el ingreso de la población.

Usted sabe lo que significa ser empresario y conoce lo importante que es construir entornos favorables a los emprendimientos en los distintos territorios, así como la importancia que tienen las microempresas y pequeñas empresas para el empleo. Por ello no acertamos a entender la cancelación de este programa, cuando en nuestra opinión constituía un embrión de lo que debería ser una verdadera política de desarrollo empresarial para las microempresas y pequeñas y medianas empresas desde los propios ámbitos territoriales donde se ubican.

Queremos también resaltar la importancia de este tipo de programas para lograr un desarrollo nacional inclusivo, lo que requiere la integración de las pequeñas empresas con el fin de reducir la importante heterogeneidad existente en el tejido productivo del país. Igualmente, este tipo de programas de fomento productivo a nivel territorial permite superar las limitaciones de las acciones diseñadas de forma estandarizada desde el nivel central del Estado, abriendo espacios para el desarrollo de emprendimientos e iniciativas productivas y de empleo desde cada ámbito local en las diferentes regiones del país.

Como académicos, asesores gubernamentales y consultores de organismos internacionales y de agencias de Naciones Unidas, siempre hemos señalado el caso de Chile Emprende como una buena práctica en la región. Su eliminación, muy probablemente, obligará a regresar a las prácticas asistenciales para enfrentar situaciones que merecen un planteamiento serio en términos de política de desarrollo productivo y empresarial desde los diferentes ámbitos locales. Ojalá que estas líneas permitan una reflexión más meditada sobre dicha cancelación del programa y que su gobierno pueda considerar la continuidad o replanteamiento de las actuaciones del mismo.”

Fuente: Extracto carta Red DETE-ALC a Presidente de la República.

Frente a esta presentación, además de la respuesta formal acreditando la recepción del documento por parte de la Presidencia de la República, solamente se recibió una carta respuesta del Director Nacional de SENCE, José Miguel Berguño, al Coordinador General de la RED DETE-ALC, Don Oscar Madoery, cuyos párrafos textuales se reproducen en el recuadro N°14. Dicha carta, en lo sustantivo manifiesta que el Programa se cierra producto del esfuerzo modernizador del Gobierno, ya que tan sólo se trataba de una transferencia de SERCOTEC a SENCE y en adelante SENCE implementará programas propios para fortalecer a la PYME. Lo anterior deja de manifiesto

el imperio de una visión sectorialista y centralista, además de demostrar el desconocimiento absoluto de la operación del Programa y confirma lo planteado por el Sr. Madoery, respecto a que la eliminación de Chile Emprende, obligará a regresar a las prácticas asistenciales para enfrentar situaciones que merecen un planteamiento serio en términos de política de desarrollo productivo y empresarial desde los diferentes ámbitos locales.

Recuadro N°14 Extracto Carta de Director nacional de SENCE ante misiva dirigida al Presidente de La República por la Red DETE-ALC.

"Junto con saludarlo y respondiendo su carta dirigida al Excmo. Sr. Presidente de la República de Chile; Don Sebastián Piñera Echeñique, nos es grato comunicarle que la discontinuación del programa Chile Emprende obedece a la reestructuración y modernización de un sistema que ampliará las oportunidades de empleo en nuestro país.

El programa Chile Emprende era ejecutado por el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec), y a través de él se realizaban transferencias directas de recursos a nuestro Servicio, los cuales fueron destinados en su totalidad a la capacitación de la micro y pequeña empresa (MYPE). El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo actuaba como un organismo ejecutor como parte de una red en la que participaban también otros servicios como Fosis, Indap, y Sernatur.

En el marco de su rol institucional, Sence creó un nuevo instrumento que reemplaza al anterior, instancia que permite continuar colaborando con el fomento y desarrollo de la actividad productiva para fortalecer la MYPE que, tradicionalmente, no ha tenido un acceso fácil a la capacitación a través de la Franquicia Tributaria."

Fuente: Extracto carta respuesta Director Nacional SENCE, Sr. José Miguel Berguño Cañas, Santiago, 09 de Diciembre 2010.

En estas respuestas queda demostrado el profundo desconocimiento de la estrategia y lógica de operación del programa, así como el retorno a la operación de instrumentos aislados, no consensuados y desarrollados centralizadamente, despreciando lo construido y logrado hasta la fecha en el marco del programa Chile Emprende como expresión de construcción participativa de estrategias locales de desarrollo económico.

El 23 de noviembre de 2010, en la segunda y última reunión de Directorio de Chile Emprende de año 2010 (única sesión del Directorio liderada por las autoridades del Gobierno de Sebastián Piñera), citada con motivo de la resciliación⁴² de los convenios de cooperación entre SERCOTEC y las instituciones ejecutoras de los recursos del programa; el Gerente General de SERCOTEC informó que tras el diagnóstico realizado por el actual Secretario Ejecutivo del Programa⁴³, se ha decidido mantener a los 22 territorios mejor evaluados, en donde SERCOTEC desarrollará la coordinación público-privada

⁴² La resciliación o mutuo disenso es un modo de extinguir las obligaciones que consiste en una convención para dejar sin efecto un acto jurídico por mutuo consentimiento de todos los que intervinieron en su celebración.

⁴³ Pese a los esfuerzos personales del autor y solicitudes realizadas en cartas tanto al Presidente de la República, como al Ministro de Economía mencionadas en el texto y por parte de directores de Consejos Públicos Privados a las autoridades de SERCOTEC y Chile Emprende, esta evaluación y sus criterios nunca fueron publicados.

a través de sus líneas y programas regulares, y una vez que las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo se constituyan en Corporaciones al alero de los Gobiernos Regionales, reforzarán dichas coordinaciones (Chile Emprende, 2010-b).

Finalmente si bien pareciera que el tema desarrollo territorial no tiene ya importancia para las agencias de fomento de gobierno, SERCOTEC al informar la reestructuración interna de la Institución el 01 de febrero de 2011⁴⁴, comunica la creación de una Gerencia de Gestión Territorial a cargo del Sr. Alejandro Miranda, otrora Secretario Ejecutivo de Chile Emprende, cuyo objetivo principal será "Aportar al cumplimiento de la misión institucional de SERCOTEC a través del fomento y apoyo de la articulación público privada regional, identificando las diferencias regionales en oportunidades que presentan las MYPEs en políticas de fomento e impacto.", cuyas tareas y definiciones se detallan en el recuadro N°15.

Recuadro N°15 Definiciones en torno a la nueva Gerencia de Gestión Territorial de SERCOTEC.

Gerencia de Gestión Territorial, a cargo de Alejandro Miranda:

La Gerencia de Gestión Territorial busca:

Aportar al cumplimiento de la misión institucional de Sercotec a través del fomento y apoyo de la articulación público privada regional, identificando las diferencias regionales en oportunidades que presentan las MIPE en políticas de fomento e impacto.

Monitorear y evaluar la pertinencia de nuestros programas y servicios a nivel regional.

Aumentar la cobertura y difusión de sus programas y servicios en zonas aisladas del país.

Identificar nichos productivos y/o nuevas oportunidades:

- 1.- Identificar e integrar las realidades regionales de las MIPE a la política institucional.*
- 2.- Monitorear y evaluar la pertinencia de nuestros programas y servicios a nivel regional.*
- 3.- Fomentar y potenciar la articulación público privada a nivel regional.*
- 4.- Mejorar la difusión y acceso a nuestros servicios y programas en zonas aisladas del país.*

Contribuir al desarrollo de la región, fortaleciendo su capacidad de articulación público privada, y mejorando el acceso de las MIPE a los servicios y programas de Sercotec.

Identificar e integrar las diferencias de identidad, oportunidades y necesidades que presentan las MIPE en las diferentes regiones del país, a las políticas de fomento productivo de Sercotec.

Fortalecer e incrementar la capacidad de las Direcciones Regionales de Sercotec para articular a los actores públicos y privados regionales.

Instalar, acompañar, desarrollar, monitorear y evaluar procesos tendientes a mejorar la articulación público privada y el acceso a nuestros programas y servicios a nivel regional.

Fuente: Extracto correo electrónico en que Gerente General de SERCOTEC informa la nueva estructura de SERCOTEC, 1/2/2011.

⁴⁴ Correo electrónico dirigido a todos los funcionarios de SERCOTEC.

Tareas y definiciones en algún grado coincidentes con el rol que cumplía hasta el año 2010 el programa Chile Emprende, con la marcada diferencia, que Chile Emprende apostó a realizarlo en coordinación con las distintas instituciones de fomento, negociando y acordando las condiciones de aplicación e intervención con los propios empresarios y emprendedores involucrados.

Lo anterior, sumado a la contratación por parte del mismo SERCOTEC, de 22 coordinadores de gestión territorial (www.sercotec.cl) da cuenta una vez más que la idea y lógica de Chile Emprende, en cuanto modelo de intervención sigue siendo válida y reconocida; lo que hace SERCOTEC es tomarlo e instalarlo dentro de la Institución, a su vez demuestra claramente que la mayor dificultad es desarrollar esta propuesta en acuerdo con los sectores involucrados y probablemente más difícil aún en coordinación con otras agencias de fomento del Estado.

De esta forma se cierra definitivamente el Programa Chile Emprende, rescatándose algunos elementos por parte de SERCOTEC, pero perdiéndose el fundamento que motivó la creación y articulación del programa, cual es construir acuerdos de desarrollo económico territorial desde la base productiva, potenciando la acción de desarrollo desde abajo hacia arriba, desde la construcción de una propuesta ordenada, apropiada y comprometida y no desde una oferta central, desconectada de las realidades locales y de las oportunidades de negocio que la base empresarial considera que efectivamente puede y quiere alcanzar.

A pesar de lo anterior, el desarrollo del programa desde su etapa de diseño hasta el mismo cierre deja una serie de lecciones y aprendizajes que vale la pena documentar y registrar para que puedan ser de utilidad en futuros esfuerzos público privados de desarrollo; sobretodo asumiendo que, como lo demuestra el relato y las evaluaciones en el incluidas, son bastante más los aciertos en la construcción de esta política pública y que su cierre definitivo tiene bastante más de concepción ideológica que duras evaluaciones técnicas. Sobre las principales lecciones y aprendizajes se centrará el análisis y conclusiones en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 3 Análisis y Conclusiones.

La realización de este estudio de caso y el uso del relato del proceso como soporte metodológico, buscó documentar en detalle lo que fue la gestión nacional del programa Chile Emprende, una experiencia innovadora en la implementación de políticas públicas en el ámbito del desarrollo económico local en Chile. Iniciativa que durante su gestión hizo propio el clamor de agentes públicos y privados de territorios subnacionales por tener una mayor injerencia en las decisiones que a ellos impactan y así enfrentar el desafío de crecer con igualdad, incorporando las capacidades endógenas de estos mismos actores y territorios tradicionalmente subutilizadas y menospreciadas.

A partir de este relato, se recogen lecciones y aprendizajes que podrán ser aplicadas en nuevos esfuerzos de construcción e implementación de políticas públicas que busquen incorporar a los actores locales y sus particularidades, conociendo de antemano aquellos elementos que más tensionan estos procesos comprometidos con la participación y la descentralización de decisiones.

3.1 Resumen del Relato.

El relato se construyó a partir de dos preguntas operativas básicas, la primera de ellas eminentemente descriptiva permitió dejar documentado el cómo se gestó y desarrolló el programa, ¿Cómo se construye el programa Chile Emprende en su etapa de expansión y consolidación?, la segunda ayudó a incorporar en el relato algunas luces que permiten entender el ¿Por qué, si la experiencia estaba bien diseñada y era coherente con todas las señales respecto de construcción de valor, finalmente termina cerrándose?.

Chile Emprende fue una iniciativa interinstitucional del gobierno de Chile, que se desarrolló entre los años 2004 y 2010 -con una experiencia piloto previa "Emprende Chile" entre 2001 y 2004-, para llevar adelante una estrategia de desarrollo económico territorial, sobre la base de acuerdos ciudadanos de desarrollo territorial, pactados entre los servicios públicos de fomento, las autoridades políticas regionales y locales, municipalidades y empresarios, emprendedores y trabajadores de cada uno de los 43 territorios con los que alcanzó a trabajar. Para ello se organizaron Consejos Públicos Privados de Desarrollo Territorial en cada territorio, además de un completo desarrollo metodológico e instrumental que fue acompañado de soporte presupuestario específico, que facilitara las alianzas y acuerdos para la captura y desarrollo de oportunidades de negocio y empleo específicas a la realidad de cada uno de los territorios.

En el desarrollo del relato, se identifican tres etapas bien diferenciadas, primero la instalación formal, que proviene y recoge la experiencia del plan Piloto -Emprende Chile- y consiste en su instalación definitiva como política pública. Una segunda etapa de expansión, desarrollo y consolidación tanto de la cobertura territorial, como de la apuesta estratégica y metodológica, para concluir rápidamente con una tercera etapa en que se produjo el declive del Programa,

donde se frena el esfuerzo de construcción conjunta con los territorios y se produce el cierre definitivo en el año 2010.

El proceso de instalación formal de Chile Emprende se inicia a fines de 2004, aprovechando una ventana de oportunidad generada a partir de la constatación que la recuperación económica del país post crisis asiática no está alcanzando a las MYPEs especialmente en las regiones del país, y que dura hasta fines del año 2005. Consistió en la intensa labor de instalar la política pública en todo el país y generar los acuerdos para expandir los aprendizajes obtenidos de la experiencia piloto Emprende Chile (2001-2004), además de generar, con el respaldo formal de la Presidencia de la República, los acuerdos de operación entre las instituciones públicas, y al mismo tiempo aprender cómo lograr acuerdos público privados de desarrollo en torno a oportunidades de negocio y empleo que fueran sustentables en el tiempo. Esta etapa se caracterizó por el esfuerzo de convencer y comprometer con el proyecto a autoridades regionales y locales y movilizar y generar confianzas en los actores productivos de cada uno de los territorios.

La segunda etapa dice relación con el crecimiento y expansión del programa y la aplicación y ajustes de su estrategia y metodología, se desarrolló entre el año 2006 y mediados de 2008. Estuvo marcada por la implementación, evaluación y permanente ajuste de los instrumentos y recursos que el programa puso al servicio de los territorios para la concreción de sus planificaciones estratégicas y sus planes operativos anuales. También se encuentra sellada por la participación ciudadana y el empoderamiento de los actores territoriales y sus consejos públicos privados de desarrollo, por sobre la visión sectorialista tradicional de los organismos de fomento. Fue una etapa en que se formalizó la negociación y acuerdo en el territorio y esto fue incorporado en herramientas como la Ley de Presupuesto y convenios entre las instituciones socias del programa. Además fue una etapa de mucho desarrollo metodológico y de interacción con otras iniciativas que tenían como misión desconcentrar las decisiones en torno a las estrategias de fomento y desarrollo de las regiones y sus localidades (Agencias Regionales de Desarrollo Productivo). Todo ocurrió en un inestable escenario institucional para el programa, muy marcado por el cambio de gobierno Lagos-Bachelet y en ello, el complejo proceso de nombramiento de directivos públicos en las organizaciones que formaban parte del programa.

Para finalmente llegar a la etapa de declive y cierre definitivo del programa que se produjo en diciembre de 2010, esta etapa se caracterizó por la instalación definitiva de nuevas autoridades en el Directorio del programa, imponiéndose una conducción sectorialista y personalista, en donde se frenó la estrategia de construcción desde el territorio, prevaleciendo además una lógica de control burocrático y vertical, muy marcada por la estrategia de provisión de servicios de desarrollo empresarial hacia las empresas individuales por sobre la generación de ambientes y entornos de confianza que potencien el desarrollo endógeno de los territorios, sus empresas y trabajadores. De esta forma se enfrentó el cambio de gobierno Bachelet-Piñera, con una estructura y propuesta ya debilitada, que asociado a los ajustes de programas y presupuestos nacionales, facilitó su cancelación como programa en diciembre de 2010 al no ser incorporado en la ley de presupuesto de la nación para el año 2011.

En el transcurso del relato, con una visión retrospectiva de la experiencia se van identificando una serie de aciertos, espacios de mejora y fallas, que en el ejercicio de la operación coyuntural no fueron identificados o si lo fueron no se consideraron de la relevancia con que se pueden visualizar al tomar distancia y poner la perspectiva del tiempo en su análisis, tal como menciona Cortázar, el proceso de implementación de una política pública y/o programas sociales, está llena de detalles y la reacción y ajuste frente a estos marcará en gran parte el éxito o fracaso de ella (Cortázar, 2007).

Dentro de este sinnúmero de detalles que se identifican en el relato, el análisis y discusión se centrará en aquellos elementos claves que se considera marcaron el desarrollo del programa Chile Emprende en su evolución histórica, pero al mismo tiempo pueden, desde un punto de vista más abstracto, ser un aporte a la discusión y mejoramiento del proceso de implementación de políticas públicas que requieran alta coordinación de actores y la incorporación decidida de las poblaciones sujetos de intervención, ellas son: la incorporación de nuevas visiones de desarrollo económico y territorial; el rol fundamental que cumplen los Directivos Públicos en los procesos de implementación de políticas públicas y programas de desarrollo económico; y las particularidades y complejidades del proceso de implantación e implementación propiamente tal.

3.2. Análisis y Conclusiones.

3.2.1. La apuesta por la descentralización y participación como elementos centrales para potenciar el desarrollo endógeno.

En las definiciones originales del programa y a lo largo del relato es posible observar que el programa Chile Emprende no tuvo como objetivo principal la descentralización fiscal y administrativa del país, como tampoco tuvo la intención de erigirse en el baluarte y mejor alternativa de descentralización para el país, ya que esto no correspondía a los alcances que se plantearon el programa y las organizaciones que lo promovieron. Sin embargo, al revisar el mismo relato y la estrategia de implementación y operación del programa, se observa el esfuerzo realizado en la lógica de promover, en el marco institucional existente, el diseño de la intervención (planes de desarrollo territorial, aplicaciones presupuestarias, instrumentos de fomento, entre otros) desde abajo hacia arriba, ya que existía la convicción teórica y práctica, que para crecer con mayores dosis de equidad, no bastaba con la generación de riqueza y que esta “chorree”, sino que se debían favorecer las condiciones para que esa riqueza se genere desde el territorio, poniendo en valor las potencialidades y capacidades de este, sus empresas y sus trabajadores, de forma que esta riqueza se quede en el territorio y genere un círculo virtuoso de crecimiento a nivel local y territorial.

Con esta apuesta y su ejecución, el programa demostró durante su operación que para avanzar en el ejercicio de prácticas descentralizadoras, tal como lo mencionan Waissbluth y Arredondo (2011), en una primera etapa no es necesaria la construcción de complejos cuerpos administrativos y legales, sino muchas veces basta con adecuar los instrumentos y condiciones que

hoy están disponibles en nuestra legislación para favorecer la construcción local de alternativas e instrumentos de desarrollo, valorando así la experiencia local y el conocimiento construido desde las bases productivas. Ya que son los propios habitantes quienes mejor conocen la realidad de cada una de las zonas que, desde una lógica centralista, suelen ser "intervenidas" con soluciones o políticas del tipo "top down" despreciando sus potencialidades y capacidades endógenas. En definitiva, se confirmó que para avanzar en la descentralización de las definiciones y decisiones públicas en Chile, lo que hace falta es básicamente voluntad política de las autoridades de turno, que entre otras cosas exige generar confianza, ceder poder, estar dispuesto a apoyar y aceptar el error como un método de aprendizaje permanente.

Algo similar ocurre respecto de la promoción de la participación ciudadana, si bien Chile Emprende la potenció desde que se inició como experiencia piloto en el año 2001 a través de la incorporación de los actores privados en los Consejos Público Privados, ésta realmente se hizo carne cuando se tomó la decisión de incorporar a dichos Consejos como actores formales necesarios en la concreción de los acuerdos presupuestarios para el financiamiento de los planes territoriales acordados -Ley de presupuesto 2006-. Así se abrió un espacio de participación y empoderamiento, en el desarrollo, implementación y evaluación de los resultados del programa en cada uno de los territorios en que este acordó con los actores productivos intervenir. Siendo la construcción, desde abajo hacia arriba, de acuerdos ciudadanos y la evaluación de los grados de avance un espacio permanente de perfeccionamiento de la política general del programa, como de sus instrumentos de intervención, lo que además se expandió a la operación y acción de instrumentos particulares de las instituciones que conformaban y apoyaban la intervención del programa. Demostrando lo anterior que cuando la información es clara y las reglas del juego son por todos conocidas -públicos y privados- las actuaciones son mucho más prudentes, racionales y colaborativas, en contraposición a lo que ocurre cuando tanto actores públicos como privados proceden por separado. En espacios bien trabajados se puede discutir y crear civilizadamente.

En definitiva el programa logró demostrar, una vez más, que la promoción de la descentralización en las decisiones y la participación local efectiva, como herramientas para mejorar el impacto y calidad de las políticas públicas, es una decisión que requiere mucho más voluntad de los gestores públicos, que grandes redefiniciones jurídicas o institucionales.

3.2.2. Gerentes Públicos frente a iniciativas de coordinación, descentralización y participación.

Uno de los elementos que marcó el desarrollo del programa y en gran parte explica su éxito inicial, desde la etapa de plan piloto -Emprende Chile-, pasando por el proceso de implementación y crecimiento; al mismo tiempo es un factor que explica de manera importante su rápido decaimiento y posterior cierre, dice relación con la calidad y compromiso con el proyecto de los directivos y ejecutivos públicos que tuvieron responsabilidad directa en la conducción del proceso.

Al igual que lo constatado por Mario Weissbluth y colaboradores (2009) al analizar 28 organizaciones y programas públicos chilenos, uno de los factores claves, si no “el factor clave de éxito” está asociado a los adecuados niveles de capacitación y habilidades gerenciales de los mandos superiores de las instituciones, que son capaces de focalizar a la organización en lo importante, y ejercer un liderazgo adecuado sobre su personal. El análisis de la trayectoria de Chile Emprende y del rol que cumplieron los directivos públicos a cargo del programa, puede pasar a engrosar el listado como el caso 29 que confirma la regla en forma dramática.

Al seguir el relato, se van observando características y conductas virtuosas de los directivos públicos que condujeron con éxito el proceso desde cada una de las instituciones de fomento participantes; así como la aparición, conforme van produciéndose los ajustes y cambios de directivos, de las cualidades y conductas antagónicas. Sin ahondar en las características personales de cada uno de ellos, se reconocen una serie de elementos que marcan la operación del grupo gestor y el Directorio en su primera etapa:

- Profundo conocimiento del sistema de fomento productivo nacional, la mayoría de ellos ligados al fomento productivo y acciones de participación y descentralización desde el retorno a la democracia en los años 90, tres de ellos compartían la experiencia de haber dirigido el FOSIS.
- A la altura del gobierno en que se formalizó Chile Emprende, contaban al menos con 3 años de conocimiento de las instituciones que dirigían y habían ya iniciado proceso de ajuste y cambio importantes en ellas, asumiendo riesgos importantes para mejorar su gestión.
- Se trataba de profesionales, de un perfil técnico-político, con demostrada experiencia en la gestión de organizaciones públicas y en la negociación de políticas públicas. En todos los casos se reconocía un marcado carisma y convencimiento por la necesidad de generar mayor valor público a través de las instituciones que cada uno lideraba, reconociendo que existían otras instancias con más habilidad o recursos disponibles para alcanzar resultados reales con niveles de cobertura capaces de impactar y convencer.
- Disposición para dialogar y ceder -expresando los límites de esta disposición- visibilización institucional en función de mostrar resultados efectivos de coordinación público-público y público-privado, más allá de la práctica de alianzas institucionales formales.

Como menciona Juan Carlos Cortázar, gestionar con otros supone adaptar el programa a las capacidades e intereses de los participantes. La regla general es que cuanto más elevado sea el número de actores en el proceso de la implantación, menores son las posibilidades de conseguir una implantación que se ajuste al diseño inicial (Cortázar, 2007). En este caso se observa la disposición a gestionar con otros y además declarar el límite a partir del cual cada institución no está dispuesta a ceder espacio, generándose por aproximaciones sucesivas una condición para superar el equilibrio no colaborativo (Nash, 1950 citado en Monsalve, 2003) ya que todos los actores conocen de antemano hasta donde el otro está dispuesto a ceder, identificando que es

necesario satisfacer el deseo inicial de cada uno para abrir otro espacio de negociación y acuerdo. En este ambiente, dadas las condiciones y el rayado de cancha acordado por los participantes respecto del límite a partir del cual no se está dispuesto a ceder respecto de la propia identidad, se logra a crear un espacio en que cada uno entrega, ahora cooperativamente parte de su autonomía o deseos de monopolizar, en función de un proyecto común y generan más valor a través de la acción conjunta y coordinada en el Chile Emprende. Esta disposición y visión permitió a SERCOTEC ampliar la cobertura de su acción, a FOSIS generar alianzas entre los sectores de micro y pequeña empresa con trabajadores y proveedores de sectores más marginales y con menos posibilidad de establecer alianzas, a SENCE articular la capacitación con la realidad productiva local y a INDAP, además de mejorar una imagen institucional muy desacreditada aliándose con otros mejor evaluados, articular pequeños productores agrícolas con dinámicas comerciales locales más amplias, todo esto con la participación directa del sector privado y el aporte metodológico que provenía de PRORURAL. En definitiva todos ganaron cumpliendo sus expectativas, adicionando los efectos de la interacción virtuosa, que sólo generó más valor.

Para lo anterior los altos directivos generaron las confianzas con el fin de asumir riesgo conjunto, atreviéndose a llevar a sus instituciones a jugar con otros y moverse a una posición distinta para generar en conjunto mayor valor público que la simple sumatoria de cada intervención individual. También, apoyados en el ejemplo de los directivos que hacían lo mismo en cada una de sus organizaciones, innovaron al convencer y seducir a las propias instituciones para entrar en el juego a nivel regional y local, primero con esfuerzos muy focalizados (experiencia piloto), para después expandirse con resultados que lo avalaban. Tal como lo identifican Waissbluth e Inostroza, en este caso se observa la presencia de "intra-emprendedores institucionales", de elevada capacidad de gestión, liderazgo, y dispuestos a correr riesgos (Waissbluth e Inostroza, 2006).

Como se expone en la tercera parte del relato, esta interacción virtuosa de organizaciones y directivos públicos, se ve muy afectada tras el cambio de gobierno (Lagos-Bachelet), lo que impacta dramáticamente en el programa, ya que no se logra mantener la voluntad colaborativa de los actores, ya sea porque las autoridades entrantes no fueron partícipes de los acuerdos iniciales y/o tampoco fue posible generar las confianzas para lograr su convencimiento. Frente a esto la opción elegida por el programa fue reforzar a quienes creían y defendían su estrategia, fortaleciendo la figura del Presidente del Directorio.

Cuando se produce el último ajuste y se aleja de la presidencia del Directorio el último directivo comprometido desde la idea original, se impone un nuevo equilibrio, donde prima la visibilización individual tanto de las instituciones como de las propias figuras directivas, en este escenario la colaboración virtuosa del Chile Emprende se transforma en una molestia y clara competencia con las instituciones que lo conforman. Lo anterior produce un escenario de tensión entre las instituciones y el programa, entendiéndose esto como una competencia y dejando a Chile Emprende de manos amarradas en una posición sin salida, ya que quienes lo conforman, requieren bajarle el perfil, en definitiva se da el escenario de maximizar todo el beneficio individual y personalmente, así el valor público generado por el programa no es visto como un

aporte a la imagen de las instituciones socias, más allá de que existiese un mandato presidencial y legal para llevar adelante el programa, produciéndose un escenario de agente-principal.

Lo anterior demuestra que además de las aptitudes y capacidades de los directivos para gestionar adecuadamente sus organizaciones y proyectos, para obtener mayor valor público es fundamental la capacidad de colaboración e interacción entre ellos, sobretudo en áreas en que dada la magnitud del desafío es necesaria la intervención colegiada y la incorporación de otros actores durante el desarrollo. Esta es una cualidad que debe ser considerada por las máximas autoridades del país al momento de seleccionar a los directivos de instituciones públicas, además de incorporarlo de forma permanente a planes de formación y entrenamiento de estos mismo ejecutivos.

3.2.3. La Implementación como un proceso de ensamblaje y permanente negociación, factor clave en el éxito y reconocimiento del programa.

Como se analizó antes, desde un inicio se produce el siguiente acuerdo: cada institución que participa mantiene su identidad y visibilización propia en los ámbitos que más le atañen y en aquellos espacios en que podemos colaborar, nos vemos beneficiados bajo una misma imagen, esto es Chile Emprende-Gobierno de Chile. Dado que existió acuerdo de los ejecutores desde la etapa del diseño, y el pilotaje alimentó este diseño inicial con aportes de lo ocurrido en los primeros 10 territorios, la etapa crítica fue la implementación de la política pública, que implicó incorporar decididamente a otros actores al programa. Entre ellos autoridades regionales en todo el país, municipalidades, representantes privados y personeros de otras instituciones sectoriales que en función de la vocación productiva tenían presencia e intervenciones en los territorios.

Lo vivido en el proceso de implementación es lo que Eugene Bardach, define la implantación como un proceso de ensamblaje, donde resalta el carácter eminentemente político del proceso en el caso de las políticas públicas. Así este ejercicio se entiende como una sucesión de movimientos – juegos– entre actores, para decidir en qué condiciones entregarán los recursos –los elementos que componen el programa– que cada uno controla. Desde este punto de vista la decisión inicial –el mandato legal– es solamente la señal de inicio del juego; a partir de ese instante los jugadores –los actores participantes–intentarán todo tipo de estrategias para conseguir que la política a implantar maximice sus propios intereses y minimice el nivel de sus contribuciones, liberando recursos para otros juegos –otros procesos de implementación (Tamayo, 1997), es decir explicitar la dimensión política de esta y cualquier política pública.

Lo cultura de la negociación, como se expresó anteriormente, ya está internalizada en el estilo del programa desde sus inicios cuando se alcanzó el acuerdo entre los directivos de las instituciones socias en la etapa de diseño y acuerdos básicos de operación en la experiencia piloto y fue fortaleciéndose conforme avanzaba. Ya que el objetivo era potenciar negocios y generar riqueza, la negociación era inherente a este fin.

Este espíritu instalado en la génesis del programa fue fundamental en la etapa de implementación propiamente tal, como se describe en el relato en cada región y territorio se debió negociar e incorporar en el juego a Intendentes, Secretarios Regionales Ministeriales, Alcaldes y representantes privados para instalar la lógica “emprende” en las conversaciones relacionadas con el fomento productivo, en este espacio se cedió parte de la visibilidad regional de los Servicios y en definitiva se entregó la responsabilidad de proponer los territorios que se irían integrando al programa a las autoridades regionales, lo que otorgó al Intendente regional un espacio de poder importante en el ámbito del fomento y desarrollo local, a través de su función de coordinador, espacio normalmente capturado por las instituciones sectoriales. A cambio se obtuvo apoyo político a nivel regional y local para profundizar la implementación del programa y el compromiso personal de las autoridades de supervisar y potenciar la marcha de este. Algo similar ocurre a nivel territorial, donde la declaración inicial siempre fue: **poner en la mesa cuales son los intereses en juego y en virtud de ellos negociemos**. Así se establecían como parte del campo de juego los intereses políticos y posibilidad de re-elección de Alcaldes; cumplimiento de coberturas, ejecución presupuestaria y requerimientos de transparencia de las instituciones de gobierno; la concreción de nuevos negocios y mejores condiciones de empleo por parte de los actores privados, llegando a acuerdos en lo que respecta a visibilización de los actores, sectores a potenciar en las distintas etapas y presupuestos públicos y privados comprometidos para ello. En definitiva se acordaban claramente las oportunidades a capturar y sobre ello se negociaban las posibilidades de implementación con todos los intereses encima de la mesa.

En el caso de Chile Emprende, la implementación fue un permanente proceso de negociación, en que se explicita la dimensión política de la política pública, donde los intereses en juego no son ni buenos ni malos, sino aquellos que son más o menos útiles para alcanzar los fines y objetivos establecidos conjuntamente, produciéndose en torno a ellos los acuerdos políticos institucionales que finalmente son refrendados soberanamente por todos los actores en la firma de los acuerdos ciudadanos. Así una de las virtudes del programa fue instalar en el territorio un estilo de gestión, en donde el acuerdo de entrada en este juego es que se está dispuesto a negociar, en un espacio y con un objetivo conocido, por ende para ganar se debe estar dispuesto a ceder.

3.3. Lecciones y aprendizajes en torno a la implementación.

Como en todo proceso de análisis de la implementación de una política pública que en su desarrollo busca congeniar factores de descentralización, participación, innovación en la gestión pública, coordinación pública y cooperación público privada, no es fácil identificar un solo agente causal de su fracaso como fue planteada inicialmente la investigación; sin embargo, a lo largo del estudio, sí se ha identificado la actuación de los Directivos Públicos como un elemento explicativo. Siendo así, hay otros elementos que pudieron haber facilitado una mejor apropiación del proceso por las nuevas autoridades y en torno a ellos es importante esbozar ciertas lecciones y aprendizajes que pueden ser útiles para futuras iniciativas que se atrevan a continuar el camino

abierto por Chile Emprende, en tal sentido a continuación se mencionan aquellos ámbitos que a juicio del autor conviene no descuidar:

El acierto en el diseño y la metodología ajustándose conforme se avanza: un acierto a todas luces fue el diseño de la política pública, ya que aprovechó las condiciones de entorno, oportunidades y habilidades de los directivos de turno para construir una propuesta innovadora de intervención, probarla y perfeccionarla adecuadamente en una fase de piloteo, incorporando los aportes de los ciudadanos involucrados. Una vez en marcha se tuvo la destreza para reaccionar frente a los fallos que ponían en riesgo los resultados y el espíritu del programa, así cuando tendió a centralizarse en exceso se avanzó a los acuerdos ciudadanos, se incorporó la evaluación de medio término y la flexibilidad en el ajuste de los planes territoriales para asegurar buenos resultados y pertinencia en las acciones, se entendió la planificación como una carta guía y no como una camisa de fuerza y se apeló al sentido común de los actores, logrando flexibilidad por parte de los actores públicos y responsabilidad sobre los recursos públicos por parte de los actores privados. Todo lo anterior basado en información clara y conocida por todas las partes involucradas.

La Planificación de Largo Plazo: el desarrollo del programa se dio desde un acuerdo inicial en donde los ejecutivos a cargo de las instituciones declararon la confianza mutua para llevar adelante una propuesta innovadora, luego se aprovecha una ventana de oportunidad y se formaliza, a continuación se produce un crecimiento explosivo de cobertura asociado a la buena evaluación de DIPRES y al interés local de “ser territorio Chile Emprende” - no se estableció claramente cuál era la cobertura máxima recomendada o el período de duración del programa y su intervención territorial-, para luego como se analizó declinar y cerrar muy marcado por la intencionalidad de los Directivos de turno, que sintieron una amenaza o competencia en el programa.

Uno de los elementos que dificultaron el controlar las expectativas y establecer adecuadamente los hitos de evaluación fue el no tener un horizonte temporal definido, lo que llevó a que el programa en cierta forma, al avanzar en su institucionalización amenazara a las propias instituciones socias como un mecanismo más atractivo para hacer lo mismo o algo aparentemente parecido. En este sentido el aprendizaje radica en la necesidad de establecer ex-ante el ciclo de vida para este tipo de intervenciones, que sirva para precisar plazos y tipos de evaluación y definición de una agenda de corto, mediano y largo plazo, asegurando su continuidad más allá de los tiempos políticos, estableciendo claramente su fecha de término para que todos los participantes conozcan los plazos para alcanzar los objetivos intermedios o finales y se pueda programar adecuadamente el gasto, cobertura y transiciones.

Al contar con una planificación de largo plazo conocida por todos los actores, se podría haber incorporado la propuesta de dar un paso más adelante y entregar la administración del programa a los gobiernos regionales y/o locales, manteniendo un apoyo metodológico y de aporte a la innovación pública, que fue una oportunidad que se dejó pasar en medio de la presión operativa.

El Sistema de Control de la Gestión: dentro de los numerosos detalles de implementación que se van descifrando en el relato y análisis, hay uno que merece un párrafo y la preocupación de cualquier agente que pretenda implementar una política pública o programa social y dice relación con el adecuado sistema de control de gestión, la calidad y tipo de indicadores en que este se sustenta.

En Chile Emprende, el esfuerzo se concentró en generar indicadores duros respecto a resultados de los emprendimientos y el mercado del trabajo, como ventas, nuevos negocios, incremento de contratos, entre otros. Cortázar en “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales, Los detalles de la implementación” es muy claro al expresar que el sistema de control de gestión debe ser acorde a los objetivos del programa y debe fijarse variables susceptibles de ser efectivamente medidas, en tal sentido plantea que no todos los programas se deben controlar por variables duras exclusivamente (Cortázar, 2007). En este caso, en donde el valor agregado está asociado a acuerdos, confianza y relaciones, se requería de un sistema sustentado en variables cualitativas que debían dar cuenta de calidad de las relaciones al interior del territorio, calidad de las decisiones de los actores territoriales, densificación de relaciones comerciales; sin embargo, se buscó respuesta a través de la medición de datos duros, lo que además propició espacios de competencia con los servicios socios del programa. Así, es posible que de haber contado con indicadores más cualitativos, adecuadamente registrados y bien justificados teóricamente, la tarea de convencimiento y seducción a los nuevos directivos hubiese sido más efectiva.

El relato de la experiencia como aporte a un mejor control de la gestión: como se mencionó los sistemas de control de gestión deben adecuarse a la realidad de cada institución o programa, incluyendo distintos tipos de indicadores en virtud de las características de estos.

Habiendo sido parte del equipo que condujo el programa Chile Emprende, hoy en calidad de analista, el autor se permite proponer como una alternativa para complementar el seguimiento de la gestión directiva, la técnica de construcción y análisis del relato de lo que fue la marcha del programa o política pública en cuestión en el año de gestión, analizando en retrospectiva de corto plazo sus virtudes y defectos, ya que necesariamente durante la implementación ocurren fallas tal como hay aciertos no planificados, importantes de recoger y documentar para no repetirlos o incorporarlos según sea el caso. Lo anterior, sumado a los aportes provenientes de las evaluaciones formales y la retroalimentación de los clientes permite potenciar un proceso de mejora continua de los programas o políticas públicas en implementación.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alburquerque, Francisco (2007-a). "Enseñanzas de interés sobre la promoción de las iniciativas de desarrollo territorial y sus mecanismos de gestión." Documento desarrollado para CORFO y Chile Emprende, Santiago de Chile, 2007.
2. Alburquerque, Francisco (2007-b). "Fomento productivo territorial e innovación empresarial en Chile." En: Globalización, democracia económica y desarrollo territorial en Chile: Las empresas de menor tamaño en las políticas de Estado. Chile Emprende/SERCOTEC, Santiago de Chile, octubre 2007.
3. Alvarado, Luz María; Calderón, Carlos y otros (2010). "Carta abierta a Ministro de Economía. Referida al Cierre del programa Chile Emprende, 24/11/2010". Santiago de Chile, noviembre, 2010. <http://www.puntocentral.cl/?p=4333>
4. ARDP, Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (2008). "Itinerario ARDPs para firma Acuerdos Vinculantes". Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, Santiago de Chile, Enero 2008. http://www.ardp.cl/opensite_20061207154720.asp
5. Bachelet, Michelle (2005). "Estoy Contigo", Programa de Gobierno de Michelle Bachelet. Santiago de Chile, octubre 2005.
6. Bachelet, Michelle (2006). "Las tareas de los primeros 100 días de Gobierno", 36 medidas inmediatas del Gobierno de Michelle Bachelet. Santiago de Chile, enero 2006.
7. Barzelay, Michael y Cortázar, Juan Carlos (2004). "Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social". Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington D.C., Estados Unidos de América, 2004.
8. Calderón, Carlos (2005). Informe 05, Final 2005, Secretario Ejecutivo Directorio Programa Chile-Emprende. Chile Emprende, Santiago de Chile, diciembre 2005.
9. Calderón, Carlos (2006). Informe 04, Final Segundo Semestre 2006, Secretario Ejecutivo Directorio Programa Chile-Emprende. Chile Emprende, Santiago de Chile, diciembre 2006.
10. Calderón, Carlos (2010). "La dimensión del desarrollo territorial en las políticas chilenas de fomento productivo durante los gobiernos de la concertación (1990-2009)". Tesis para optar al Magíster en Desarrollo, Mención Desarrollo Territorial. Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile, diciembre 2010.
11. CEPAL, Comisión Económica para América Latina (2009). "Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El Caso de Chile". CEPAL / GTZ, Serie Desarrollo Territorial N° 5, Santiago de Chile, 2009

12. Chile Emprende (2005-a). "Guía Metodológica de Desarrollo Territorial Programa de Desarrollo Económico Territorial Chile Emprende". Chile Emprende, Santiago de Chile, Agosto 2005.
13. Chile Emprende (2005-b). "Memoria Seminario Internacional Desarrollo Económico Territorial y Empleo, 30 de noviembre y 1° de diciembre, Hualpén Concepción". Chile Emprende/GORE Bio Bio/GTZ/SUBDERE, Santiago de Chile, agosto 2005.
14. Chile Emprende (2005-c). "Acta Directorio 01/2005. Sesión constitutiva del Directorio de Chile Emprende (4/01/2005)". Chile Emprende, Santiago de Chile, enero 2005.
15. Chile Emprende (2005-d). "Acta Directorio 16/2005 Directorio Chile Emprende (07/11/2005)". Chile Emprende, Santiago de Chile, noviembre 2005.
16. Chile Emprende (2005-e). "Condiciones de participación y co-financiamiento Chile Emprende 2006. Criterios, orientaciones y pautas para programación, autocalificación y presupuestos territoriales 2006". Chile Emprende, Santiago de Chile, diciembre 2005.
17. Chile Emprende (2006-a). "Chile Emprende a un año de su puesta en marcha balance, perspectivas y desafíos. II Jornada Nacional Chile Emprende". Chile Emprende, Santiago de Chile, enero 2006.
18. Chile Emprende (2006-b). "Acta Directorio 1/2006 Directorio Chile Emprende (03/03/2006)". Chile Emprende, Santiago de Chile, marzo 2006.
19. Chile Emprende (2006-c). "Acta Directorio 4/2006 Directorio Chile Emprende (14/6/2006)". Chile Emprende, Santiago de Chile, junio 2006.
20. Chile Emprende (2006-d). "Acta Directorio 5/2006 Directorio Chile Emprende (25/8/2006)". Chile Emprende, Santiago de Chile, agosto 2006.
21. Chile Emprende (2007-a). "Acta de Directorio 1/2007, Directorio Chile Emprende, Acta sesión especial constitución Comité Nacional Servicios de Fomentos (19/3/2007)". Chile Emprende, Santiago de Chile, marzo 2007.
22. Chile Emprende (2007-b). "Acta de Directorio 5/2007, Directorio Chile Emprende (6/12/2007)". Chile Emprende, Santiago de Chile, diciembre 2007.
23. Chile Emprende (2008-a). "Acta de Directorio 1/2008, Directorio Chile Emprende (20/3/2008)". Chile Emprende, Santiago de Chile, marzo 2008.
24. Chile Emprende (2008-b). "Acta de Directorio 2/2008, Directorio Chile Emprende (23/7/2008)". Chile Emprende, Santiago de Chile, julio 2008.
25. Chile Emprende (2008-c). "Carta de Presidenta del Directorio a Presidentes de Consejos Públicos Privados, referente a proceso de acuerdos ciudadanos y proceso de contratación

- de gerentes territoriales 2009, SE-CHE N°097del 19/12/2008. Chile Emprende, Santiago de Chile, diciembre 2008.
26. Chile Emprende (2010-a). "Acta de Directorio 1/2010, Directorio Chile Emprende (20/1/2010)". Chile Emprende, Santiago de Chile, enero 2010.
 27. Chile Emprende (2010-b). "Acta de Directorio 2/2010, Directorio Chile Emprende (23/11/2010)". Chile Emprende, Santiago de Chile, noviembre 2010.
 28. Contraloría General de la República (2008). "Informe final N° 26 de 2008. Sobre auditoria a transferencia de Programa de Fomento a la Microempresa y Chile Emprende de SERCOTEC (5/8/2008)". Contraloría General de la República, Santiago de Chile, agosto 2008.
 29. Cortázar, Juan Carlos (2007). "Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales". En "Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales". Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C., Estados Unidos de América, enero 2007
 30. DIPRES, Dirección de Presupuesto (2005). "Ley de Presupuesto de la Nación 2005". Gobierno de Chile, Santiago de Chile, diciembre 2004.
 31. DIPRES, Dirección de Presupuesto (2006). "Ley de Presupuesto de la Nación 2006". Gobierno de Chile, Santiago de Chile, diciembre 2005.
 32. DIPRES, Dirección de Presupuesto (2007). "Ley de Presupuesto de la Nación 2007". Gobierno de Chile, Santiago de Chile, diciembre 2006.
 33. DIPRES, Dirección de Presupuesto (2008). "Ley de Presupuesto de la Nación 2008". Gobierno de Chile, Santiago de Chile, diciembre 2007.
 34. DIPRES, Dirección de Presupuesto (2009-a). "Ley de Presupuesto de la Nación 2009". Gobierno de Chile, Santiago de Chile, diciembre 2008.
 35. DIPRES. Dirección de Presupuesto (2009-b). "Evaluación en Profundidad de los Programas de Microemprendimiento y Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (MYPE) del Ministerio de Economía, Ministerio de Agricultura y Ministerio de Planificación y Cooperación" Elaborado por STATCOM, Julio 2009.
 36. DIPRES, Dirección de Presupuesto (2010). "Ley de Presupuesto de la Nación 2010". Gobierno de Chile, Santiago de Chile, diciembre 2009.
 37. DIPRES, Dirección de Presupuesto (2011). "Ley de Presupuesto de la Nación 2011". Gobierno de Chile, Santiago de Chile, diciembre 2009.

38. FOMIN-BID (2008). "Guía de aprendizaje FOMIN sobre Proyectos de Integración Productiva y Desarrollo Económico Territorial", Fondo Multilateral de Inversiones del BID (FOMIN-BID), 2008.
39. Frei, Eduardo (2009). "Una propuesta progresista para Chile". Programa de Gobierno de Eduardo Frei 2010-2014, Santiago de Chile, 2009.
40. Garrido, Luis (2010). "Interacción estratégica en la implementación de políticas públicas: El caso de la nueva política de recursos humanos en el sector público chileno (2003-2006)". Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile, Santiago de Chile, julio 2010.
41. González, Raúl; van Hemelryck, Líbero (2005). "Sistematización Evaluativa Chile Emprende". Chile Emprende/OIT, Santiago de Chile, diciembre 2005.
42. Gómez, Francisca; Lanzarotti, Claudia (2006). "Husco, el difícil diálogo con las inversiones externas". En: Tres procesos tres miradas. Chile Emprende/OIT/GTZ, Santiago de Chile, junio 2006.
43. Herrera, Omar (2008). Diagnóstico Institucional y propuesta de Mejora Agencia de Cooperación Internacional de Chile "AGCI". Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2008.
44. Incer, Guillermo (2009). "Factores determinantes para completar el proceso de transición de una política pública desde la fase predecisional a la fase de implementación. El caso del plan estratégico de la zona seca, Nicaragua". Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile, Santiago de Chile, diciembre 2009.
45. Lagos, Ricardo (1999): "Crecimiento con Igualdad" Programa de Gobierno de Ricardo Lagos. Santiago de Chile, 2005.
46. Lagos, Ricardo (2004): "Discurso presidencial en el Encuentro Nacional de la Pequeña Empresa (ENAPE), 2004". Presidencia de la República, Santiago de Chile, 2004.
47. MINECON Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción (2004-a): "Decreto N° 290 de 2 de diciembre de 2004, Crea comisión asesora presidencial para la gestión del Programa Chile Emprende. Gobierno de Chile, Santiago de Chile, diciembre 2004.
48. Ministerio de Hacienda (2010). "Decreto N° 585 del 31/5/2010, Modifica Presupuesto del Sector Público". Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile, junio 2010.
49. Monsalve, Sergio (2003). "John Nash y la teoría de juegos." En Lecturas Matemáticas, Volumen 24 (2003), Departamento de Matemáticas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, agosto 2003.

50. Moore, Mark (1999). "Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público". Editorial Paidós, España, 1999.
51. OCDE, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2009): "National Territorial Review of Chile" OCDE, 2009.
52. Piñera, Sebastián (2009). "Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza, Chile 2010-2014". Programa de Gobierno de Sebastián Piñera, Santiago de Chile, 2009.
53. Presidencia de la República de Chile (2004). "Instructivo presidencial para la ejecución del Programa Chile Emprende en los niveles regional, subregional y local, fechado el 30 de noviembre de 2004". Presidencia de la República, Santiago de Chile, noviembre 2004.
54. Presidencia de la República de Chile (2006): "Mensaje de S.E. la Presidenta de la Republica con el que se inicia el proyecto de Ley de presupuestos del Sector Público para el año 2007, Mensaje N°326-354". Presidencia de la República, Santiago de Chile, septiembre 2006.
55. SERCOTEC, Servicio de Cooperación Técnica (2008). "Reducción a escritura pública sesión ordinaria N° 527. Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC". SERCOTEC, Santiago de Chile, febrero 2008.
56. SERVILAB, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (2006). "Evolución, lecciones y desafíos de las políticas de desarrollo regional/territorial en Chile". Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Universidad de Alcalá, Madrid, España, 2006.
57. Tamayo, Manuel (1997). "El análisis de las políticas públicas". En "La Nueva Administración Pública", Alianza Universidad, Madrid, España, 1997.
58. Waissbluth, Mario y Arredondo, Cesia (2011). "Descentralización en Chile: Una trayectoria posible". Nota técnica N°4 abril de 2011, Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago, Chile, 2011.
59. Waissbluth, Mario e Inostroza, José (2006), "De la Confrontación al Consenso. La Reforma del Estado en Chile 1990-2005", PUBLIC, Boletín Electrónico de ESADE, Barcelona, 2006.
60. Waissbluth, Mario e Inostroza, José (2008), "Guía Metodológica para el Análisis de Organizaciones", Documentos de Trabajo Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2008.
61. Waissbluth, Mario y Larrain Fernando (2009). "Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado". En "Un Mejor Estado para Chile. Consorcio para la Reforma del Estado, Santiago de Chile, 2009.