

RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)

PROGRAMA PROVISION FONDO DE INNOVACION PARA LA COMPETITIVIDAD (FIC REGIONAL)
MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

PANELISTAS:

HERNÁN REYES (COORDINADOR)

CARLOS CALDERÓN

JUAN MAZA

ENERO – JULIO 2011

NOMBRE PROGRAMA: PROVISION FONDO DE INNOVACION PARA LA COMPETITIVIDAD (FIC REGIONAL) AÑO DE INICIO: 2008 MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio del Interior SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2008 - 2010
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2011: \$31.722 millones

1. Descripción general del programa

El programa se inicia a contar de 2008 y constituye una provisión presupuestaria a los Gobiernos Regionales desde el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC¹). La transferencia de recursos se realiza desde el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, quien administra el FIC, a la SUBDERE quien a su vez los distribuye entre los Gobiernos Regionales de acuerdo a lo establecido en la respectiva glosa presupuestaria y por resolución visada por DIPRES. Los Gobiernos Regionales, por su parte, asignan los recursos para su ejecución a las instituciones que la Ley define como elegibles (agencias y entidades ejecutoras)².

Dado que hasta el presente no ha existido un marco legal específico para el fomento de la innovación a nivel regional, desde los inicios el programa ha operado a través de glosas en la Ley de Presupuestos de cada año que regulan la aplicación de sus recursos.

A contar del presente año 2011, la SUBDERE articula esta provisión con el Proyecto "AGCI/UE³, cuyos recursos no ingresan directamente al presupuesto del Programa pero sí complementan el 5% de la Provisión FIC que se puede destinar al "fortalecimiento de capacidades de los Gobiernos Regionales y de la institucionalidad pública o privada para el desarrollo regional de la innovación, así como para la profesionalización de la gestión de la provisión"⁴.

Fin: *Contribuir al desarrollo económico de los territorios, promoviendo la innovación regional⁵ y el aumento de la competitividad.*

¹ El "Fondo de Innovación para la Competitividad" (FIC) es un programa presupuestario del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, mediante el cual se financian proyectos de innovación en el marco de la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad, a través de un grupo acotado de agencias públicas calificadas en el tema (CORFO, INNOVA-Chile, INNOVA-Biobío, FIA, CONICYT y otras). Desde 2008, el 25% de dicho fondo se transfiere como provisión a los Gobiernos Regionales a través de la SUBDERE, la que pasa a ser conocida como "FIC Regional", a cuyos recursos también pueden postular proyectos, además de las agencias indicadas, universidades y centros de educación superior.

² Tomado de la Ley de Presupuestos correspondiente al año 2011.

³ Se refiere al Proyecto "Apoyando el Desarrollo de un Sistema Regional de Innovación que *promueva Regiones Innovadoras*" AGCI/UE cuyo propósito su nombre indica, al identificar que las regiones no cuentan con las capacidades necesarias para gestionar iniciativas de innovación.

⁴ Ley de Presupuestos del sector Público 2011, glosa 16, del Programa 01, Capítulo 05, Partida 05, de SUBDERE.

⁵ Innovación regional es el proceso y capacidad de incorporar el conocimiento existente a servicios y/o productos nuevos y/o mejorados, incluyendo en estos los procesos, recursos, entornos productivos e instituciones y agentes locales de desarrollo de un espacio definido. Provenientes, entre otros, de la ciencia, investigación aplicada, patentes u otras formas de explotación, modelos y sistemas de gestión, así como de la puesta en valor de prácticas locales y conocimientos tradicionales, la producción de equipamiento tecnológico, etc.

Propósito: *Sistemas regionales de innovación⁶ más eficaces para promover el desarrollo en las regiones.*

Componente 1: *Gestión y uso de la inversión pública descentralizada para promover la innovación regional.* Busca, por una parte, que los respectivos Gobiernos Regionales realicen una gestión eficiente y efectiva del proceso global de asignación y ejecución de la Provisión FIC y, por otra, que a través de ello, se alcancen resultados concretos del esfuerzo de inversión regional, pública y privada, en ciencia, tecnología e innovación de los Gobiernos Regionales y de los agentes públicos y privados. Este componente corresponde al 95% de los recursos de la Provisión FIC.

Componente 2: *Generación de competencias institucionales efectivas para gestionar los requerimientos crecientes de innovación regional.* Promueve en las respectivas regiones, por una parte, la existencia de nuevas instituciones, instancias efectivas, prácticas y recursos humanos que asuman de modo convergente la innovación regional, y; por otra, la existencia de definiciones estratégicas regionales en materia de innovación para la competitividad y/o cohesión territorial, que resultan vinculantes para los actores concernidos. Este componente presenta dos subcomponentes: uno que genera facultades a nivel institucional regional para gestionar la innovación y otro que genera capacidades regionales para conducir y gestionar dicha innovación.

Población Objetivo

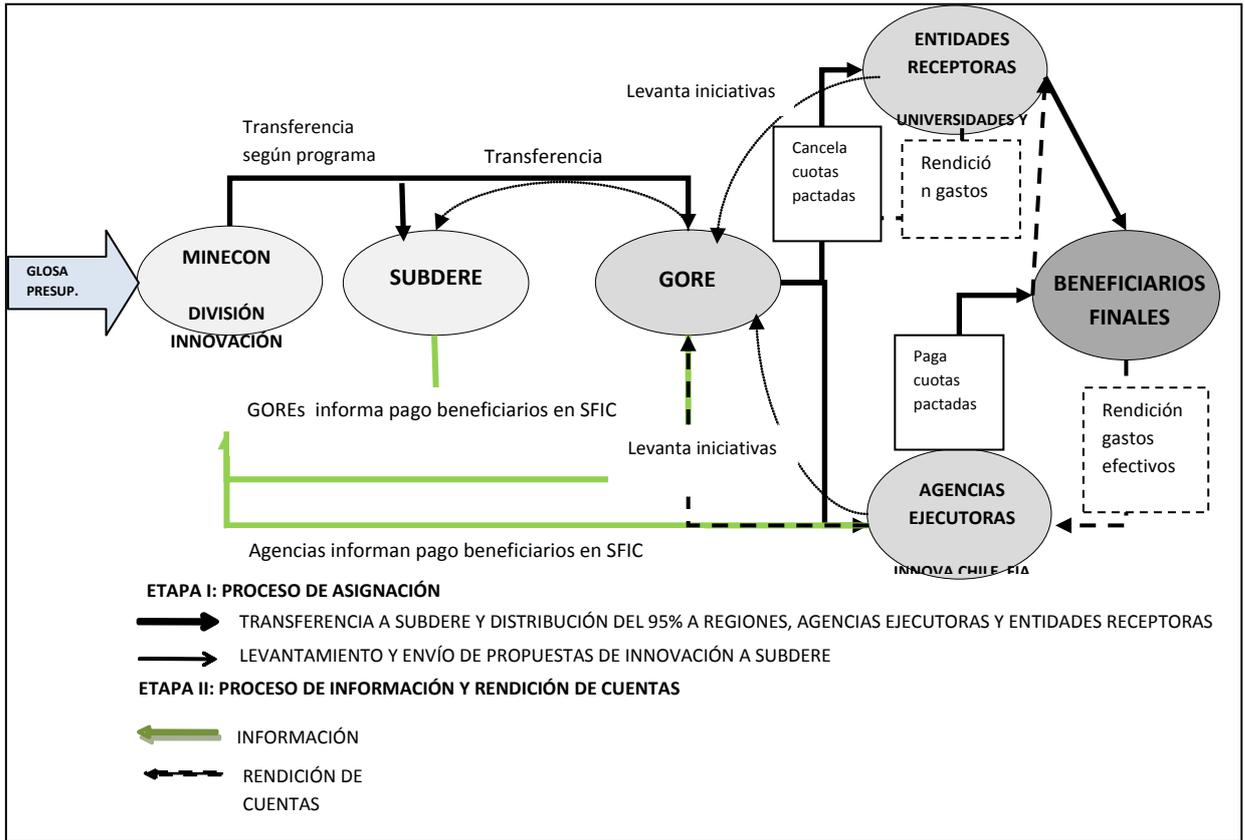
Los beneficiarios finales de la provisión FIC son los demandantes del sistema nacional de innovación regionalizada, especialmente universidades, centros de investigación, institutos tecnológicos, asociaciones empresariales y las empresas, generadoras de la riqueza y del bienestar de la comunidad regional, que deberán incorporar cambios en su comportamiento económico e innovador. Si bien es posible identificar quiénes pueden constituir la población objetivo, no es posible cuantificarla considerando la naturaleza y diversidad de las iniciativas que se pueden realizar bajo la definición de innovación.

2. Proceso de Gestión de la Provisión FIC

De los procesos de producción identificados en el programa, que corresponden al componente 1 y al componente 2 con sus respectivos subcomponentes, el correspondiente al primer componente es el que destaca por presentar la mayor complejidad en términos de etapas y cantidad de actores que participan en él, y porque representa el 95% de la provisión presupuestaria. A continuación se presenta en el gráfico 1 el proceso mencionado identificando las dos grandes etapas que lo conforman: la asignación de recursos, información y la rendición de cuentas.

⁶ Los sistemas de innovación consisten en el conjunto de relaciones que se establecen entre estructuras productivas y sus correspondientes infraestructuras institucionales, cuyos elementos y relaciones interactúan en la producción, difusión y utilización de conocimiento nuevo y económicamente útil. Las innovaciones son el resultado de la interacción social entre los actores económicos (Lundvall, 1992). En este sentido, la innovación es un proceso de aprendizaje que se beneficia de la proximidad de las organizaciones que puedan generar este proceso. El papel de las autoridades regionales es apoyar el proceso de aprendizaje ofreciendo servicios y mecanismos de incentivos que estimulen y aumenten las interrelaciones entre todos los agentes, enfocando su esfuerzo hacia aquellos que generan la riqueza, el empleo y el nuevo conocimiento. Los sistemas regionales de innovación eficientes son aquellos que logran generar vínculos fuertes y sistemáticos entre las fuentes de producción de conocimiento (universidades, centros, organizaciones de investigación, otras), intermediarios o estructuras de interfaz (gobierno y servicios de innovación privados) y las empresas (incluyendo a los emprendedores). En dicho sentido, los sistemas de innovación en regiones son: en primer lugar, los procesos y políticas para gobernar la innovación, y en segundo lugar, el tipo de empresas y su grado de vinculación, en términos de redes, contratos, presencia o ausencia de canales de oferta y grados de realización conjunta (Phillip Cooke, 1992)

GRAFICO 1: ASIGNACIÓN DE RECURSOS, INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL COMPONENTE 1



Fuente: Elaboración propia en base a información de SUBDERE y MINECON

En la **etapa de asignación** se transfieren los recursos a SUBDERE quien resuelve mediante resolución, la distribución del 95% a regiones hacia fines del mes de diciembre de cada año anterior al del presupuesto. Las regiones, a través de los GORE's, difunden las bases de la convocatoria regional, basadas en la Guía FIC que elabora SUBDERE, para generar iniciativas que luego se envían a esta Subsecretaría para su revisión y aprobación. En el caso del proceso 2011, el listado de proyectos aprobados por los CORE's y enviado a SUBDERE se realizó al 30 de abril de 2011.

La transferencia de recursos a los beneficiarios finales comienza, por lo general, a fines del año respectivo pues una vez que los proyectos han sido definidos, deben firmarse convenios entre los GORE's y las agencias ejecutoras y entidades receptoras por cada iniciativa financiada. En el caso de las agencias ejecutoras, éstas deberán abrir convocatorias para la postulación a sus instrumentos y recién después de la selección de proyectos, se firman los contratos con los beneficiarios.

En la etapa de **rendición de cuentas**, es necesario utilizar el sistema SFIC 3.0. Las Agencias ejecutoras rinden los días 10 de cada mes, mediante una planilla, los gastos del mes vencido, mientras que los GORE's rinden los gastos informados por las Universidades y Centros en la misma fecha. Para ambos casos, son los GORE's los responsables de revisar la pertinencia de los gastos, por lo cual solicitan a todas las entidades receptoras de fondos, los respectivos respaldos de gasto, teniendo la potestad de aceptar parcial o totalmente la rendición.

Los GORE's tienen plazo hasta el día 20 de cada mes de aceptar la rendición subida al SFIC por las agencias, informando a MINECON mediante un correo electrónico.

Cabe mencionar que en muchos casos, las rendiciones de cuentas contemplan, en una primera instancia, las transferencias realizadas a los beneficiarios finales, sin embargo, una vez terminado el proyecto, las mismas agencias realizan el ajuste en la rendición (devoluciones), dado que cuentan con la información de ejecución real, que no necesariamente coincide con lo transferido.

El flujo directo a través del sistema SFIC 3.0⁷ está enfocado a la gestión administrativa y financiera de los proyectos regionales y, si bien tiene en general, un correcto desempeño, no consolida el total de los recursos ejecutados ya que las entidades receptoras de fondos rinden gastos financiados con FIC-Regional, pero no necesariamente todo lo financiado con FNDR u otros fondos.

En la actualidad, SUBDERE no participa en el proceso de rendición de cuentas de gastos, sin embargo, cada vez que MINECON realiza una transferencia a SUBDERE, éste último tiene la obligación de remitir a MINECON el comprobante de ingreso contable, así como enviar los días 15 de cada mes vía correo electrónico, un estado de las transferencias realizadas a los GORE's, desglosado por región, agencia, asignación presupuestaria, y tipo de financiamiento (FIC-Regional y FNDR).

Por otra parte, el sistema SIGFE⁸, no incorpora un apartado que facilite el diálogo con el sistema SFIC 3.0. Esto provoca un problema a la hora de consolidar y cuadrar cifras, ya que la información completa no está en los tiempos necesarios y el proceso de consolidar la información es más bien dificultoso.

Finalmente, y como un aspecto más de la complejidad del proceso, se debe señalar que las agencias ejecutoras nacionales presentes en las regiones (Conycit, FIA, Innova Chile, etc.) cumplen una función de representantes del nivel central para cumplir con la política o plan nacional vigente sin considerar, muchas veces, las diferentes realidades regionales. Ello da cuenta de una insuficiente complementariedad estratégica de la Provisión con otras provisiones o programas de carácter similar o de mayor envergadura que son relevantes en el desarrollo de las regiones, como por ejemplo el FIC nacional. Sobre este punto cabe mencionar la falta de instancias de diálogo político estratégico dentro de las regiones, y entre las regiones y el nivel central que permitan planificar en un *esquema compartido* los recursos de inversión en materia de desarrollo e innovación regional.

3. Resultados de la evaluación del diseño del programa

Se justifica plenamente la existencia del Programa, por encontrarse vigente la necesidad que le dio origen. Su diseño general es pertinente, estando bien orientados la mayoría de los cambios introducidos en el período 2010-2011, los que permiten un “escalamiento” importante, desde la administración de una partida presupuestaria a la gestión de un programa, con potencial de generar resultados de innovación que incidan en la competitividad regional y cohesión territorial. Específicamente:

- La necesidad que dio origen al Programa aparece bien justificada. El programa nace enmarcado en la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad (ENIC), y luego se especifica en el marco de la política en la materia (en proceso de definición), buscando que las regiones cuenten con adecuados ambientes o “ecosistemas” que faciliten la innovación en el marco de estrategias propias en la materia, lo que contribuiría al mejoramiento de la competitividad regional y nacional, así como el de los niveles de cohesión económica territorial. En ese

⁷Sistema de información del FIC, desarrollado por el MINECON para toda la institucionalidad pública del sistema nacional de innovación.

⁸Sistema de Información de Gestión Financiera del Estado, que lo utilizan los GORE's y SUBDERE.

sentido, la política de innovación de la actual administración (en proceso de definición), postula un plan 2010-2014 que busca contribuir a “aumentar la productividad y la competitividad de la economía y sociedad chilenas”, poniendo énfasis en “una cultura pro innovación y emprendimiento, emprendedores e innovadores conectados globalmente, y altas capacidades de transferencia y difusión tecnológica”.

- Sin perjuicio del punto anterior, existen visiones encontradas sobre el diseño del programa, específicamente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que administra el FIC nacional. Desde su punto de vista, la Provisión FIC, no tiene las características de un Programa, y sólo “se trata de una asignación presupuestaria – entre otras– de un Programa a mayor escala⁹, caracterizada por la participación que tienen los Gobiernos Regionales en la decisión acerca de su distribución” pero no por su ejecución regional. “No resulta evidente para MINECON que el modelo actual de distribución de recursos de decisión regional sea el más eficiente para los intereses públicos, tomando en consideración – entre otros puntos - que la Provisión FIC-R es una más de las provisiones que gestiona la SUBDERE, ni siquiera la más importante”¹⁰. En el mismo sentido, y a diferencia de la posición de SUBDERE, MINECON postula que el Proyecto Red “se encuentra separado del FIC-R, principalmente porque aún no se enmarca dentro de la Política Nacional de Innovación y corresponde a una iniciativa que cuenta con otras orientaciones referentes a la Innovación, como fomentar la participación de las PYMES, introducción de nuevos instrumentos y herramientas de apoyo para mejorar la innovación y competitividad, así como también contribuir al desarrollo económico local”¹¹.
- Para algunos de los procesos de producción de componentes, no se contemplan en forma explícita acciones orientadas expresamente a promoverlos. Por ejemplo, no se identifican acciones referidas a que las regiones cuenten con una “Política o Estrategia Regional de Innovación” ni para implementarlas, sin embargo, se diseñan indicadores (indicadores 1.2. y 1.1. a nivel de propósito) para medir estos resultados.
- Dado que los Gobiernos Regionales no cuentan con las competencias técnicas especializadas en materia de innovación y los profesionales de apoyo a cargo de la respectiva gestión regional (División de Planificación de los SAGORE) sólo recientemente se han dedicado al tema; se corre el riesgo de una toma de decisiones en materia de asignación de recursos poco informada respecto de la pertinencia y calidad de los proyectos que se financien. Por otra parte, dado que las especialidades y competencias profesionales en la materia se concentran en las agencias ejecutoras y en las entidades receptoras se corre el riesgo adicional de una captura de recursos por parte de estas instituciones.
- La Provisión FIC suele ser vista como un instrumento de financiamiento regional de iniciativas y proyectos pro-innovación pero no como parte de una estrategia más amplia, en cuyo marco debe articularse o complementarse estratégicamente con otras iniciativas, programas agentes y actores. Ella es “uno” de los instrumentos públicos pro innovación además del FIC Nacional, los recursos de Infraestructura para la Competitividad del MOP, hasta los del FNDR y otras fuentes de financiamiento de decisión regional.

⁹ El Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC).

¹⁰ “Comentarios al Informe Final FIC Regional”, División de Innovación, Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño; Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; abril 2011.

¹¹ *Ibíd.*

- El carácter anual de la asignación de recursos del programa, no se corresponde con el carácter generalmente plurianual de los procesos de generación o instalación de innovaciones, lo que genera diversas distorsiones que afectan la calidad de las iniciativas y proyectos que se financian.
- El programa, desde su inicio en 2008 como una provisión de recursos a los Gobiernos Regionales, con una lógica de administración de fondos ciega (operando en base a si cumple o no cumple condiciones de desembolso), ha tenido cambios en su diseño hacia una conformación de equipo y el desarrollo de un primer diseño con características de programa (año 2011) en que se cuenta con personal, se analizan objetivos y metas más allá de ejecutar la transferencia y se incorpora el componente de fortalecimiento de capacidades regionales de gestión y conducción. Los cambios producidos a través de la glosa presupuestaria, que pueden identificarse en el Cuadro 1, lo orientan hacia una ejecución más pertinente en el ámbito de la innovación a través de la exigencia en el uso de los recursos, la incorporación de nuevas agencias ejecutoras y en el fortalecimiento de las capacidades regionales.

Cuadro Nº 1: Reformulaciones del programa 2008-2011

Reformulaciones más relevantes del Programa	2008 -2009	2010	2011
Reasignaciones	Los Gobiernos Regionales pueden reasignar los fondos de Innovación para la Competitividad Regional, al financiamiento de otras iniciativas en el marco del desarrollo de su región	IDEM, pero agregando que los recursos destinados a otros asuntos, deberán ser devueltos por los Gobiernos regionales en la partida presupuestaria del año siguiente como suplemento a los recursos de la Provisión FIC de cada Región	Si los Gobiernos Regionales no logran asignar proyectos que cubran la totalidad de los recursos pre-asignados de la Provisión FIC a la región (por falta de proyectos elegibles que cubran dichos recursos), Subdere podrá reasignarlos entre otras regiones, previa consulta con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.
Disponibilidad de Recursos a Nuevas Agencias o Entidades ejecutoras	Hasta el 20% de los recursos de la Provisión FIC estarán destinados a financiar proyectos provenientes directamente de nuevas agencias ejecutoras (Universidades, Centros, etc.)	Hasta el 30% de los recursos de la Provisión FIC estarán destinados a financiar proyectos provenientes directamente de nuevas agencias ejecutoras (Universidades, Centros, etc.)	Hasta el 100% de los recursos de la Provisión FIC estarán destinados a financiar proyectos provenientes directamente de nuevas agencias ejecutoras (Universidades, Centros, etc.)
5% de la provisión FIC			Se incorpora componente de fortalecimiento de capacidades regionales de gestión y conducción; para lo que se destina hasta el 5% de la Provisión FIC, que luego se complementa con el Proyecto RED con la U.E.

Fuente: Elaborado por el Panel en base a información de Subdere

- La apertura del Fondo en 2011, a nuevos proponentes o agentes de innovación (universidades, ARDP y otros), más allá de las agencias nacionales especializadas, puede aportar "riqueza de diversidad" por una parte y, por otra, facilita el que las regiones asuman el tema con mayor propiedad con instituciones de la propia región. A contar de 2010, con la nueva administración de Gobierno, cambian los énfasis de política en materia de promoción pública de la innovación para la competitividad optándose por el uso de instrumentos sectorialmente no selectivos para buscar disminuir el riesgo que la política seleccione en forma excluyente a ciertos sectores de actividad económica (Von Igel, 2011-a)¹². Es así que, en el marco de dichas nuevos criterios de política, el énfasis se pone ahora en los innovadores y emprendedores. Por otra parte, a nivel de los agentes de innovación, se apuesta a las universidades más destacadas en el ámbito científico, señalándose que la I+D "es el punto de partida de un *ecosistema innovador*", para lo que las ciencias nacionales deben actuar en red y cooperación con los principales centros de investigación del

¹²Von Igel, Conrad; Jefe División de Innovación, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción: entrevista, mayo 2011.

mundo. En síntesis, innovadores y emprendedores a nivel de actores; y universidades de excelencia a nivel de agentes de innovación.

4. Resultados de la evaluación de la organización y gestión del programa

En términos de gestión, el Programa es aún muy nuevo para pedirle resultados asociados a sus objetivos que son de mediano y largo plazo; encontrándose a la vez, en una fase de transición para completar su diseño programático.

Sin perjuicio de ello, a nivel de proceso, se puede señalar, específicamente:

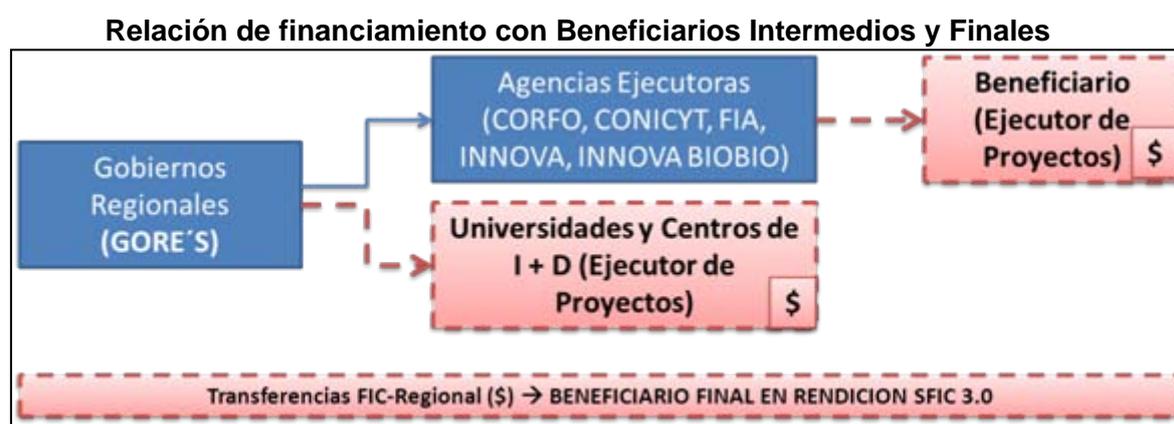
- Existe un desacople en los tiempos de planificación entre el nivel central y la ejecución de los proyectos: las distintas etapas del proceso de asignación se ejecutan, prácticamente en forma secuencial, por lo que la extensión y duración de todo el proceso de asignación es de a lo menos diez meses. Inevitablemente, los recursos llegarán a los beneficiarios al final del año generando un gasto efectivo de ejecución y la rendición de cuentas mínimo, dado el resto de tiempo que resta para cerrar el año fiscal. Ello genera tensión entre las instituciones del nivel central (en especial, entre SUBDERE y MINECON), y entre ellas y las regionales, estas últimas, que deben lidiar con el tiempo real de ejecución de los proyectos y el tiempo impuesto por el calendario fiscal. Este desajuste se debe, por un lado, a la falta de definiciones estratégicas en el ámbito de innovación para la competitividad que guíen y enmarquen el desarrollo del territorio en un esquema prospectivo de mediano plazo y que permita identificar con mayor facilidad los proyectos financiar. Por otro lado, a la corta duración de los convenios entre el GORE y las agencias (hasta 18 meses) que no permiten el desarrollo completo de proyectos de innovación que tienen ciclos más largos, de hasta 3 años por lo menos. Por último, la identificación de los proyectos a financiar no se inicia con anterioridad al proceso de asignación para que la asignación efectiva de los recursos a los beneficiarios se haga iniciando el año y no a mediados o casi al final como ha ocurrido en varias oportunidades.
- El hecho que el programa originalmente fuera gestionado sólo como una provisión presupuestaria explica en buena parte que el componente 2, de competencias institucionales efectivas para gestionar la innovación regional, sea más reciente y se encuentre menos desarrollado. Sin embargo, para el logro de los objetivos es clave y urgente su desarrollo acelerado y en profundidad.
- En base a la entrevistas realizadas en el marco de la evaluación, el estudio identificó que, si bien las facultades para gestionar adecuadamente el programa están delegadas en la región, es necesario el desarrollo de capacidades con las que actualmente no cuentan; en particular, para analizar estratégicamente la región respecto de sus desafíos y brechas en materia de innovación, así como para identificar y concordar objetivos posibles de alcanzar y definir líneas estratégicas prioritarias para irlos logrando.
- Los mismos entrevistados identificaron que, en el nivel regional, el liderazgo de los/las Intendentes para articular la amplia gama de actores y sectores concernidos con la innovación constituye un punto crítico de carácter esencial. Dicho liderazgo es esencial para conducir la gestión de los incentivos no financieros y financieros (Provisión FIC), a fin de crear el entorno regional apropiado para que el sector privado regional se incorpore efectivamente a los esfuerzos y las iniciativas de promoción de la innovación.

- La baja capacidad de ejecución del programa muestra su debilidad institucional puesto que no existen mecanismos de seguimiento y monitoreo suficientes para dar cuenta de su gestión. Asimismo, no se han desarrollado los incentivos o señales para que los beneficiarios ejecuten los proyectos en los tiempos programados.

5. Resultados del programa

Los beneficiarios genéricos del programa son los/las innovadores y emprendedores en cuanto principales *actores* de innovación e, indirectamente, en cuanto *agentes* de innovación, los/las generadores y extensionistas de conocimientos. Los primeros, generalmente se encuentran insertos o vinculados a empresas, emprendimientos y redes o cadenas productivas; mientras que los segundos, a entidades especializadas en la producción o difusión de conocimientos, universidades y centros de I+D; y unos y otros interactúan en los procesos de producción y difusión de innovaciones.

Desde el punto de vista del Programa, los primeros serían los beneficiarios “finales”, mientras que los segundos, los “intermedios”, y su relación, en términos del financiamiento de proyectos, podría graficarse como sigue:



Con algunas imprecisiones o inconsistencias derivadas de problemas asociados a los sistemas de información del Programa, los **beneficiarios intermedios** y los **beneficiarios totales**, según agencias ejecutoras y según áreas temáticas de los proyectos, durante los años 2008, 1009 y 2010 habrían sido los siguientes:

Según agencias ejecutoras

Cuadro N° 2-A
Beneficiarios Intermedios del FIC Regional por agencia ejecutora

AGENCIA	2008	2009	2010	TOTAL	%
FIA	0	10	9	19	22,0
INNOVA CHILE	1	8	8	17	20,0
CORFO	1	1	7	9	10,4
CONICYT	13	18	3	34	39,5
UNIVERSIDADES Y CENTROS DE I+D	4	2	0	6	7,0
INNOVA BIOBIO	0	0	1	1	1,1
Total	19	39	28	86	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a información de MINECON (SFIC 3.0)

Cuadro N° 2-B
Beneficiarios Finales del FIC Regional por agencia ejecutora

AGENCIA	2008	2009	2010	TOTAL	%
FIA	0	34	11	45	6,2
INNOVA CHILE	117	60	16	193	26,6
CORFO	76	55	20	151	20,8
CONICYT	79	151	21	251	34,6
UNIVERSIDADES Y CENTROS DE I+D	19	17	10	46	6,3
INNOVA BIOBIO	38	0	2	40	5,5
Total	329	317	80	726	100

Fuente: Elaboración realizada por MINECON, sobre base de SFIC 3.0.

Según ello, el Programa registra un total de **86 beneficiarios intermedios** y **726 beneficiarios finales**¹³. Cabe consignar que se indica la existencia de 6 casos en que Universidades y Centros de I+D operan como agentes intermediarios de otros beneficiarios intermedios; mientras que en otros 46 aparecen como beneficiarios finales.

Se observa que Conycit concentra el 40% de los proyectos en el caso de los beneficiarios intermedios, superando la sumatoria de Corfo + Innova, y resultando coincidente con la tendencia del FIC a nivel nacional. En el caso de los beneficiarios finales, si bien la mayor proporción de ellos aparece ligada a proyectos ejecutados por Conicyt, ella no logra superar la conjunción Corfo/Innova.

Según áreas temáticas de los proyectos

Cuadro N° 3-A
Beneficiarios Intermedios del FIC Regional por área temática

AREA TEMATICA	2008	2009	2010	TOTAL	%
Sin información	6	16	10	32	37,2
Capacidades de I+D y plataf. transversales clase mundial	4	1	4	9	10,5
Nueva institucionalidad para la innovación	3	3	4	10	11,6
Regionalización de la innovación	3	3	7	13	15,1
Capital humano para innovar	2	9	0	11	12,8
Cultura pro innovación y pro emprendimiento	0	4	1	5	5,8
Emprendimiento y transferencia tecnológica	0	2	0	2	2,3
Programas de Clústers de Alto Potencial	s/i	s/i	s/i	s/i	n/a
No aplica	1	1	2	4	4,7
TOTAL	19	39	28	86	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a información de MINECON (SFIC 3.0)

¹³ 776 beneficiarios finales según la información ordenada por áreas temáticas (ver Cuadro 3-B)

Cuadro N° 3-B
Beneficiarios Finales del FIC Regional por área temática

AREA TEMATICA	2008	2009	2010	TOTAL	%
Sin información	75	71	21	167	21,5
Capacidades de I+D y plataf. transversales clase mundial	34	18	6	58	7,5
Nueva institucionalidad para la innovación	79	145	30	254	32,7
Regionalización de la innovación	86	30	14	130	16,8
Capital humano para innovar	22	19	2	43	5,5
Cultura pro innovación y pro emprendimiento	13	20	3	36	4,6
Emprendimiento y transferencia tecnológica	23	9	8	40	5,2
Programas de Clústers de Alto Potencial	3	5	4	12	1,5
No aplica	14	21	1	36	4,6
TOTAL	349	338	89	776	100,0

Fuente: Elaboración realizada por MINECON, sobre base de SFIC 3.0.

Conforme a esta forma de clasificación, los beneficiarios finales ascenderían a 776 (en vez de 726¹⁴), respecto de los que no se contaría con información en un 21,5% de ellos. El área temática que concentra el mayor número relativo de proyectos; es la que se corresponde con la nueva institucionalidad para la innovación en primer término, seguida de la que ocupa el primer lugar entre los beneficiarios intermedios, la de regionalización para la innovación.

La cobertura inicialmente puede aparecer relativamente escasa. Sin embargo, dado que lo que interesa son las relaciones de cooperación o complementación entre los agentes y actores regionales de innovación, tanto demandantes como oferentes de I+D+i (y no c/u de ellos en forma separada); se podría considerar que la cobertura es bastante amplia, ya que en prácticamente todas las regiones hay proyectos –y, por ende, beneficiarios– que están participando de este tipo de iniciativas y no ya de modo aislado; sino en torno a algunas prioridades o líneas convergentes al interior de cada región.

En la medida que los proyectos e iniciativas específicas financiadas, así como las acciones relativas al segundo componente del Programa, vayan en conjunto configurando *redes regionales de innovación*, en cada una de las regiones en que dichos procesos se vayan concretando, se podrá considerar que se empieza a lograr una cobertura ampliada o relativamente elevada. Si adicionalmente se empieza a verificar en la mayoría de las regiones, se podrá considerar que el Programa como tal empieza a alcanzar altas coberturas.

Todo lo anterior es sin perjuicio de lo ya indicado en la sección correspondiente, en el sentido de que no existen definiciones suficientes ni respecto de la población potencial y menos respecto de la población objetivo. Es así, por ejemplo, que las universidades puedan aparecer como agencias “receptoras” o “ejecutoras” por una parte y como “beneficiarias”, según la naturaleza del proyecto específico y de quienes se benefician más directamente de él, así como del mecanismo a través del cual la universidad accede a dichos fondos (adjudicándoseles en una licitación convocada por la Agencia Nacional que a la vez los recibió el Programa en la respectiva Región; o en forma directa por haberlo postulado en dicha región y haber sido seleccionado y financiado por decisión del CORE respectivo).

¹⁴ Ver nota anterior, y Cuadro 2-B.

Finalmente, si bien determinadas coberturas pueden aparecer escasas (por ejemplo, en el ámbito del desarrollo de capital humano frente a los universos de profesionales en universidades, empresas y servicios públicos, potencialmente beneficiarios); no es así en el caso del segundo componente del Programa, de fortalecimiento de capacidades regionales, cuyos “beneficiarios” directos son, precisamente, cada una de las regiones; aunque éstas no aparezcan como “beneficiarias” propiamente tales, ni intermedias ni finales (y debieran aparecer también en dicho carácter, dado el propósito del Programa). En efecto, si se considera que a contar de 2010-2011 dicho componente se aplica regularmente en al menos 7 de las 15 regiones, también se debiera consignar que, la cobertura de “beneficiarios” de este segundo componente, al menos a contar de 2010-2011, comienza a ser significativa.

6. Antecedentes Financieros del programa

Fuentes de financiamiento

Entre 2008 y 2010 el financiamiento del programa sólo consideraba los recursos asignados a SUBDERE por el FIC, más aportes de la propia SUBDERE en lo que a soporte administrativo respecta (subtítulos 21, 22 y 29). De manera especial, se identificaron aportes del FNDR realizados por los Gobiernos Regionales para la compensación de rebajas realizadas en el presupuesto por DIPRES en 2009 y 2010. Desde el año 2011, el programa se complementa con el Programa de Apoyo a la Gestión Subnacional de SUBDERE (411 millones de pesos) y el proyecto “Apoyando el Desarrollo de un Sistema Regional de Innovación que Promueva Regiones Innovadoras”¹⁵ financiado con recursos de cooperación técnica de la Comisión Europea (737,2 millones de pesos). Los recursos del aporte europeo no ingresan al presupuesto de SUBDERE, sin embargo, aportan capacidades expertas para gestionar centralmente el programa y en 7 regiones seleccionadas en el marco del proyecto, vinculándose directamente con el 5% de la Provisión FIC destinado al fortalecimiento de capacidades de los Gobiernos Regionales.

Evolución del presupuesto y gasto del programa durante el período de evaluación

Como se puede apreciar en el Cuadro N°4, el Presupuesto ha crecido en un 37, 2% entre 2008 y 2010 (Ley de Presupuestos); sin embargo, en los años 2009 y 2010, se realizaron diversos ajustes presupuestarios que significaron una disminución de 48.1% del Fondo en 2009 y 28.7% en 2010. En ese escenario, el gasto devengado ha crecido en un 49,2% en el período 2008-2010, lo que indica una mejoría en la ejecución de las transferencias que realiza SUBDERE a los Gobiernos Regionales por sobre un 10% para un período de tan sólo 3 años. No obstante lo anterior, los niveles de ejecución son bastante bajos y en su mejor año (2009) alcanzan un 77,2% respecto al presupuesto establecido en la Ley.

¹⁵ Actualmente identificado como Proyecto RED “Conectando la Innovación en Regiones”, tiene duración hasta diciembre de 2012, oficializándose su inicio el 19 de noviembre de 2010, mediante el Decreto Exento N° 3.873 de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, donde consta la aprobación del Convenio Interinstitucional celebrado entre la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) y la SUBDERE.

Cuadro N° 4: Presupuesto vigente anual 2008-2010 de la Provisión FIC-R (miles de \$)

Regiones	2008			2009			2010		
	Ley de presupuesto	Presupuesto vigente	Devengado	Ley de presupuesto	Presupuesto vigente	Devengado	Ley de presupuesto	Presupuesto vigente	Devengado
TOTAL	21.561.683	21.561.683	14.130.394	26.858.305	13.931.005	20.753.916	29.570.488	21.073.081	21.082.326
Variación presupuesto o vigente		0,0			-48,1			-28,7	
Devengado / Vigente			65,5			149,0			100,0
Devengado / Presupuesto			65,5			77,3			71,3

Fuente: SUBDERE, en base a información obtenida de los decretos del M. de Hacienda.

La distribución porcentual por regiones del presupuesto vigente para el periodo 2008 – 2010, presentada en el Cuadro N° 5, da cuenta que la Región de Antofagasta concentra en todos los años analizados la mayor cantidad del presupuesto vigente; las otras regiones que concentran un porcentaje importante: Valparaíso, la Región Metropolitana, Atacama y la Región del Bio Bio. Al respecto, es importante mencionar que la Ley de Presupuestos sigue usando criterios de distribución inter-regional del Fondo según el carácter más o menos “minero” de las regiones debido a que el FIC surge en el marco de una discusión política sobre la aplicación o no del royalty minero o impuesto específico a la minería y aún el tema está en debate por las implicancias de mantenerlo o no ligado al impuesto específico a la minería.

Cuadro N° 5: Distribución del presupuesto vigente del FIC-R por regiones 2008-2010 (porcentajes)

FIC REGIONAL	2008	2009	2010
REGIONES	% Total	% TOTAL	% TOTAL
ARICA Y PARINACOTA	7,08%	5,49%	7,67%
TARAPACA	7,27%	2,86%	5,02%
ANTOFAGASTA	13,63%	16,81%	14,31%
ATACAMA	7,62%	5,52%	10,97%
COQUIMBO	7,96%	3,28%	9,59%
VALPARAISO	8,78%	7,45%	12,25%
METROPOLITANA	6,86%	7,78%	5,22%
O'HIGGINS	7,65%	4,86%	4,43%
MAULE	5,02%	9,67%	7,06%
BIO BIO	6,51%	6,52%	9,16%
LA ARAUCANIA	5,33%	3,49%	6,55%
LOS RIOS	3,95%	5,73%	0,18%
LOS LAGOS	4,32%	8,32%	6,09%
AYSEN	3,97%	6,15%	1,16%
MAGALLANES	4,03%	6,06%	0,33%
TOTAL ANUAL	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía.

De acuerdo al estudio complementario realizado en el marco de esta evaluación, la ejecución efectiva anual a nivel de beneficiario a cargo de las agencias ejecutoras nacionales y entidades receptoras (universidades y centros acreditados) es baja (Ver Cuadro N° 6). La explicación de esta baja ejecución obedece a varias causas que ya han sido señaladas en párrafos anteriores y que se pueden resumir en: a) existencia de al menos 6 instituciones antes de llegar los recursos a los beneficiarios finales, con sus tiempos institucionales y procedimientos administrativos que generan una demora

en el inicio de la ejecución; b) los proyectos de innovación, por su naturaleza, requieren espacios temporales protegidos de ejecución que superan un año fiscal; c) la existencia de un diseño centralista, conceptual, funcional y presupuestario homogéneo para todo el país, que no da cuenta de la diversidad y complejidad para dinamizar y gestionar óptimamente la inversión en innovación, desde espacios regionales diferentes, con distintos grados de densidad institucional, económica y tecnológica al promedio del país.

Cuando se analiza la distribución de la ejecución por región se identifica que, en 2008, ninguna región superó el 25% de ejecución y que 5 regiones no tuvieron ejecución. Si bien aumenta la ejecución en 2009 y 2010, aún sigue siendo menor de 50% en el 75% de las regiones. Las regiones que superan el 100% en 2009 y 2010, dan cuenta de ejecución de arrastre.

Cuadro Nº 6: Distribución Porcentual del FIC – R anual del Presupuesto Ejecutado en relación al Presupuesto Autorizado (vigente)

FIC REGIONAL	2008	2009	2010
REGIONES	% Ejecutado	%Ejecutado	%Ejecutado
ARICA Y PARINACOTA	20%	4%	30%
TARAPACA	11%	48%	37%
ANTOFAGASTA	0%	23%	15%
ATACAMA	0%	198%	25%
COQUIMBO	1%	69%	143%
VALPARAISO	5%	42%	
METROPOLITANA	11%	20%	
O'HIGGINS	18%	41%	28%
MAULE	21%	30%	12%
BIO BIO	0%	0%	1%
LA ARAUCANIA	10%	8%	0%
LOS RIOS	0%	60%	
LOS LAGOS	0%	60%	
AYSEN	15%	41%	153%
MAGALLANES	9%	0%	100%
TOTAL	7%	40%	26%

Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía.

El programa no contempla recuperación de gastos; la provisión FIC se encuentra abordando precisamente las fallas de mercado que abordan los programas enfocados a la innovación, por lo tanto el mercado no observa aún esa necesidad y no está dispuesto a pagar por estos servicios. Los temas de innovación a nivel regional son desarrollados todavía a nivel precompetitivo para la generación de conocimiento. El programa no mide el aporte de tercero.

7. Justificación de la Continuidad del programa

Están plenamente vigentes tanto la necesidad de desarrollo de capacidades de innovación regional, como base para una diversificación económica que permita la agregación de valor y de competitividad país sostenible en el largo plazo, como la necesidad de contar con sistemas –o “ecosistemas”– regionales de innovación¹⁶ que faciliten los procesos antes indicados, de conocimiento, innovación y emprendimiento desde los territorios.

A pesar de tratarse de una iniciativa bastante reciente, en particular bajo la modalidad entrenada en 2011, la Provisión FIC ya puede exhibir algunos resultados iniciales –a nivel de procesos– relativos al desarrollo de capacidades regionales para la incorporación prospectiva de la innovación como instrumento de competitividad y desarrollo regional. En particular, la instalación de los desafíos de la innovación como factor de competitividad entre los actores y agentes, públicos y privados de cada región.

8. Principales Recomendaciones

Para que el avance descentralizador que ha significado la asignación de los recursos del Programa por parte de los Gobiernos Regionales, contribuya efectivamente a la competitividad regional con integración territorial, los proyectos e iniciativas que se financien debieran enmarcarse en estrategias o políticas regionales de mediano o largo plazo, debidamente concordadas entre sus respectivos principales actores y agentes de innovación y emprendimiento, y formalizadas por los órganos competentes; lo que en la mayoría de los casos aún no ocurre.

Diseño

A nivel de diseño del Programa se requiere definir un propósito más realista o alcanzable, precisar sus beneficiarios o destinatarios, y en general mejorar su matriz de planificación para efectos de su desempeño y monitoreo. En particular, se recomienda profundizar el diseño y acelerar la aplicación de su segundo componente, relativo a la expansión de las competencias y redes regionales de cooperación, gobernabilidad y conducción estratégica en materia de I+D+i; así como modificar el esquema actual de financiamiento anual de iniciativas y proyectos, por otro de carácter plurianual, que se corresponda mejor con los tiempos de maduración de los procesos de innovación. Específicamente:

1. Es necesario precisar y mejorar técnicamente la Matriz de marco lógico (incluyendo consideraciones aportadas por los demás actores involucrados en el proceso) en función de que se convierta en una herramienta de trabajo como guía para el desempeño y como instrumento de monitoreo del cumplimiento de los objetivos propuestos.
2. Más allá del fortalecimiento de las capacidades profesionales en los GORE's y de la formación especializada de sus profesionales integrantes, así como del fortalecimiento o desarrollo de los órganos decisionales o de gobernabilidad estratégica; se recomienda el desarrollo de redes regionales de especialistas, tanto en lo relativo a procesos de innovación, como de las áreas de contenidos prioritarios de cada región, para ir desarrollando una masa crítica en la materia.

¹⁶ La documentación de SUBDERE hace referencia a “sistemas” regionales de innovación, mientras que la de MINECON usa preferentemente la noción de “ecosistemas” de innovación.

3. En los distintos instrumentos que hacen operativo el Fondo, podrían incorporarse disposiciones que incentiven, propicien o induzcan más clara y explícitamente la complementariedad de dichos recursos con los provenientes de otras fuentes; en particular, con los correspondientes al FIC (Nacional), al FNDR y otros de asignación regional, así como de los programas e instrumentos regulares de las Agencias facultadas para operar recursos de la Provisión FIC.

4. Pasar del esquema actual de financiamiento anual de iniciativas a uno de carácter plurianual, que considere los tiempos de maduración de los procesos de innovación propios de las prioridades definidas por cada región, así como la temporalidad que demanda la aplicación de los procedimientos institucionales y administrativos correspondientes; sin perjuicio de los controles respecto de los grados de avance que en cada caso se hayan comprometido para los períodos inter-anales intermedios.

Organización y Gestión

A nivel de organización y gestión se requieren mejorar los sistemas de seguimiento de iniciativas y proyectos y de información de sus avances y gastos (relación SUBDERE-MINECON); gestionar los tiempos de los procedimientos del ciclo de los proyectos e iniciativas (de su convocatoria hasta su seguimiento), armonizándolos tanto con la secuencia inter-institucional en que ellos se dan, como con la temporalidad de los procesos de generación y aplicación de innovación. Por otra parte, se requieren superar lógicas centralizadoras o prácticas centralistas, como la evaluación centralizada y por parte de una única institución (SUBDERE) de la pertinencia de los proyectos aprobados por los Gobiernos Regionales, la inducción de determinadas metodologías pro-innovación para la competitividad (RIS) en desmedro de otras opciones y posibilidades, o de una determinada institucionalidad estándar para la gobernabilidad estratégica de los procesos de I+D+i a nivel de las respectivas regiones ("Directorio Regional" diseñado por SUBDERE) que no reconoce ni recoge suficientemente el capital acumulado por algunas regiones en materia de cooperación público-privada pro innovación. Específicamente:

1. Se recomienda, afinar y mejorar los procedimientos de información entre SUBDERE y MINECON, sobre todo en lo relativo a consolidar el gasto ejecutado en regiones considerando los tiempos requeridos y las posibilidades de cumplirlos, con el objeto de minimizar la tensión entre ambas instituciones que genera la actual falta de sincronía.

2. Con el objeto de reducir el tiempo de asignación de recursos y de adaptar los procesos a los tiempos reales de ejecución de este tipo de iniciativas se recomienda: a) adelantar el proceso de convocatoria, levantamiento de iniciativas, selección de proyectos por parte de las regiones pues permitiría contar con el tiempo razonable para realizar, según corresponda, buenas propuestas, evaluaciones y selecciones; así como para que los contratos o convenios de ejecución se puedan realizar a inicios de año, dejando más holgura para una adecuada ejecución. En el mismo sentido, b) resolver la distribución inter-regional de los recursos y comunicarla inmediatamente haya sido aprobada la correspondiente Ley de presupuestos; c) operar la "Guía FIC Regional" con aplicación de principio de "silencio administrativo" si no se resuelve y aplica oportunamente en relación a las fechas de convocatoria.

3. Realizar un diagnóstico que detecte las brechas en cada región para formar una masa crítica de actores y agentes que, en relación de cooperación recíproca puedan conducir los respectivos procesos de innovación regional.

4. Se recomienda que SUBDERE adopte efectivamente la Matriz Lógica u otro modelo de gestión de programa con objetivos claros, indicadores de gestión y una

planificación a mediano plazo que pueda ser monitoreada y que integre mecanismos de seguimiento a todo el sistema que involucra la Provisión FIC complementándose con las orientaciones y el trabajo del Ministerio de Economía y las demás instituciones participantes.

5. No imponer esquemas o procedimientos uniformes o estandarizados a las regiones; ni en lo relativo a metodologías particulares de definición de estrategias regionales de innovación (RIS u otras), tipos específicos de iniciativas o proyectos de innovación a financiar, ni de estructuras específicas de gobernabilidad estratégica regional (Directorio Regional del Proyecto Red u otro). En dichas y otras materias, se recomienda facilitar el que cada región aproveche el capital que ya haya acumulado fruto de experiencias y prácticas anteriores; así como que pueda aplicar el Programa con la flexibilidad suficiente para que se adapte a la propia especificidad regional.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

AGOSTO 2011

MIN.INT.(ORD.) N° 3982/

ANT. : Su carta C-86/11 de fecha 29 de julio de 2011.

MAT.: Responde a observaciones y recomendaciones de Informe que se indica.

SANTIAGO, 16 AGO 2011

DE : JEFE DIVISIÓN DE DESARROLLO REGIONAL.

A : SRA. PAULA DARVILLE A
JEFE DIVISION CONTROL DE GESTIÓN DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS.

En relación a su documento citado en ANT., mediante el cual se solicita emitir opinión respecto del proceso de evaluación del Programa Provisión Fondo de Innovación para la Competitividad, realizado en el marco de la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales y el cual forma parte de los compromisos establecidos en el protocolo de Acuerdo firmado entre la Dirección de Presupuestos y el H. Congreso Nacional, informo a Ud., que esta Subsecretaría comparte las conclusiones y recomendaciones efectuadas por el panel de expertos y a la vez compromete la implementación de las recomendaciones señaladas en el citado documento.

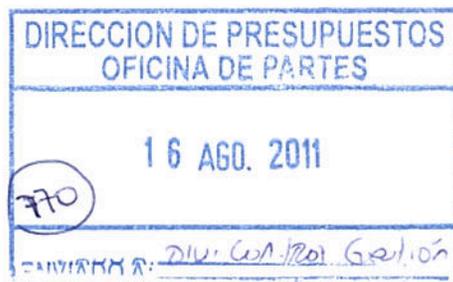
Respecto a las recomendaciones efectuadas, se adjunta documento que contiene la respuesta a ellas y los compromisos que se asumirán para dar continuidad al programa, sin embargo es preciso señalar que muchas de las recomendaciones planteadas por el equipo evaluador, se encuentran implementadas por la División de Desarrollo Regional durante el presente año, situación que fue informada y trabajada con el equipo, pero que en el contenido del informe no son señaladas.

Sin otro particular, saluda atentamente a Usted.



Cristóbal Leturia

CRISTÓBAL LETURIA I.
Jefe
División de Desarrollo Regional



BCT/CFA

DISTRIBUCIÓN:

1. Sra. Jefe División Control de Gestión DIPRES.
2. Gabinete Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
3. Sr. Jefe de Gabinete Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
4. División de Desarrollo Regional.
5. Unidad FNDR.
6. Oficina de Partes.

RESPUESTA A LAS RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO DE EVALUACION DEL PROGRAMA FONDO INNOVACION PARA LA COMPETITIVIDAD

RECOMENDACIONES	RESPUESTA
Diseño	
<p>1. La recomendación que se deriva de las 5 primeras conclusiones sobre el diseño es la necesidad de repensar y mejorar técnicamente la Matriz de marco lógico (incluyendo consideraciones aportadas por los demás actores involucrados en el proceso); en función de que se convierta en una herramienta de trabajo como guía para el desempeño y como instrumento de monitoreo del cumplimiento de los objetivos propuestos;</p> <p>2. Para el enunciado del Propósito se recomienda una redacción menos ambiciosa y más operativa como la siguiente: <i>Desarrollo de redes regionales pro-innovación regional entre agentes y actores públicos y privados de innovación (innovadores y emprendedores generadores de riqueza, empleo y nuevo conocimiento).</i></p> <p><i>Esto significaría a nivel de componentes, modificar el componente 2 a: Promoción de servicios, mecanismos y otros incentivos para el incremento y fortalecimiento de las inter-relaciones de cooperación en las redes regionales pro-innovación.</i></p>	<p>La matriz de marco Lógico será la guía para el desempeño y a la vez será el instrumento para el monitoreo de los objetivos que el programa se propone.</p> <hr/> <p>Se acepta propuesta de modificación de la componente 2, efectuada por el panel.</p>
<p>3. Más allá del fortalecimiento de las capacidades profesionales en los GORE's y de la formación especializada de sus profesionales integrantes; así como del fortalecimiento o desarrollo de los órganos decisionales o de gobernabilidad estratégica; se recomienda el desarrollo de redes regionales de especialistas, tanto en lo relativo a procesos de innovación, como de las áreas de contenidos prioritarios de cada región.</p> <p><i>De este modo, se podrá recurrir a estos especialistas para una adecuada evaluación ex ante de iniciativas y proyectos específicos, conforme a su mérito innovador</i></p>	<p><i>Esta recomendación está siendo abordada por el programa Regiones Innovadoras UE-RIS-Chile, en siete regiones pilotos y el objetivo es ampliarlo a la totalidad de las regiones del país.</i></p>

<p><i>para la respectiva región; de modo que ella resulte independiente de otros intereses, por una parte y, por la otra, facilite decisiones más y mejores informadas al respecto.</i></p> <p><i>Lo mismo podría aplicar para efectos de monitoreo y seguimiento, evaluación de procesos y resultados, evaluación de pertinencia estratégica; así como para ir desarrollando una masa crítica para contar con estrategias regionales potentes en la materia.</i></p>	
<p><i>4. En las glosas presupuestarias, convenios inter-institucionales, guías operativas o metodológicas, resoluciones de transferencia de recursos, bases regionales, pautas y criterios de evaluación ex ante, y otros instrumentos a través de los que el Programa orienta la asignación de sus recursos; podrían incluirse disposiciones que incentiven, propicien o induzcan más clara y explícitamente la complementariedad de dichos recursos con los provenientes de otras fuentes; en particular, con los correspondientes al FIC (Nacional), al FNDR y otros de asignación regional, así como de los programas e instrumentos regulares de las Agencias facultadas para operar recursos de la Provisión FIC.</i></p>	<p><i>La actual glosa N° 16 de la provisión Fondo de Innovación a la Competitividad, considera la explícitamente la posibilidad que los convenios de transferencias de recursos incorporen recursos sectoriales, incluso de privados.</i></p> <p><i>Consideración que también se incluye en la Guía Operativa del programa.</i></p>
<p><i>5. Pasar del esquema actual de financiamiento anual de iniciativas a uno de carácter plurianual, que considere los tiempos de maduración de los procesos de innovación propios de las prioridades definidas por cada región, así como la temporalidad que demanda la aplicación de los procedimientos institucionales y administrativos correspondientes; sin perjuicio de los controles respecto de los grados de avance que en cada caso se hayan comprometido para los periodos inter- anuales intermedios.</i></p>	<p><i>La actual glosa N° 16 de la provisión Fondo de Innovación a la Competitividad, considera la explícitamente la posibilidad de que la aplicación de los recursos tenga el carácter plurianual.</i></p>
<p><i>6. Se recomienda sistematizar en el seguimiento de la información de los beneficiarios por género de tal manera de realizar monitoreos que permitan detectar y corregir diferencias de acceso discriminatorias.</i></p>	<p><i>La sistematización de esta información será incorporada como parte de los antecedentes que deben aportar las instituciones receptoras de recursos de la provisión.</i></p>
<p><i>7. Se recomienda encargar un estudio que proponga criterios más objetivados respecto de montos y forma de distribución inter-</i></p>	<p><i>La realización de un estudio sobre los criterios de distribución interregional de recursos FIC y de la Provisión FIC, es un</i></p>

<p>regional de recursos del FIC y de la Provisión FIC, en función de metas de resultados en materia de innovación para la competitividad, nacional y regional. Ello, con el propósito de ir arribando a un sistema más eficiente y transparente en términos de resultados, de modo análogo a cómo operan las bonificaciones a inversiones privadas en riego (ley 18.450 y sus modificaciones), forestación (D.L. 701 y sus modificaciones, u otros instrumentos como los de incentivos a la recuperación de suelos, protección del bosque nativo, y similares.</p>	<p>tema que en el corto y mediano plazo se ve poco factible de efectuar, considerando que existe un proyecto de ley en trámite en el Congreso, que puede modificar sustancialmente la forma como se financia en la actualidad la provisión.</p>
<p>8. Tal como autoriza la Ley de Presupuestos a través de la glosa respectiva, convendría promover que las Agencias Regionales Especializadas realizaran convenios con los Gobiernos Regionales, en los que se regularan las condiciones de aplicación de los recursos del Programa en función de las necesidades y prioridades regionales, y no en función de la normativa interna de los "instrumentos" de dichas entidades.</p> <p>Alternativamente, y sin salirse del marco de lo autorizado por la citada Ley, cada convenio específico que suscriba una determinada agencia, al regular la forma de operar los recursos del Programa para la correspondiente región y año, puede ser considerado y usado como "instrumento" específico de dicha entidad: para la misma región y período de vigencia del convenio suscrito.</p>	<p>Las orientaciones de la guía operativa del FIC, como la glosa presupuestaria específica, promueven que para el financiamiento y la decisión de uso de los recursos, los gobiernos regionales puedan adoptar las decisiones acordes a sus reales necesidades de innovación y no en función de la oferta de instrumentos que las entidades ejecutoras promuevan.</p>
<p>Organización y Gestión</p>	
<p>1. Se recomienda, afinar y mejorar los procedimientos de rendición entre SUBDERE y MINECON, sobre todo en lo relativo a consolidar el gasto ejecutado en regiones considerando los tiempos requeridos y las posibilidades de cumplirlos; con el propósito de minimizar la tensión entre ambas instituciones que genera la actual falta de sincronía.</p>	<p>Los procedimientos sobre rendición de gastos fueron concordados entre SUBDERE y MINECON, durante el mes de marzo de 2011 y se encuentran en plena aplicación.</p>
<p>2. Los procedimientos debieran tener correspondencia con los tiempos de los procesos, para que puedan realizarse adecuadamente. Se recomienda adelantar el proceso de convocatoria, levantamiento de iniciativas,</p>	<p>En la glosa presupuestaria N° 16 de la provisión para el año 2011, se incorporó una fecha límite para regular el proceso de convocatoria, levantamiento y selección de las iniciativas por parte de los gobiernos regionales.</p>

selección de proyectos por parte de las regiones. Podría aspirarse a que dicha selección esté en condiciones de realizarse inmediatamente se apruebe la Ley de Presupuestos y conforme a ella se distribuyan los recursos del Programa entre regiones (o que estén pre-seleccionados y priorizados antes de ello, para que se asignen los recursos que resulten disponibles conforme a dicha priorización). Ello permitiría que los diferentes actores y agentes contaran con el tiempo razonable para realizar, según corresponda, buenas propuestas, evaluaciones y selecciones; así como para que los contratos o convenios de ejecución se puedan realizar a inicios de año, dejando más holgura para una adecuada ejecución.

Para ello, entre otras medidas posibles, se puede considerar el convocar a la postulación de propuestas desde antes que esté aprobada la Ley de Presupuestos (análogo a la formulación de proyectos al FNDR u otras fuentes, lo que se hace hasta con más de un año de anticipación): que la distribución inter-regional de los recursos del Programa sea resuelta y comunicada inmediatamente haya sido aprobada la correspondiente Ley de presupuestos; que la "Guía FIC Regional" opere con aplicación de principio de "silencio administrativo" si no se resuelve y aplica oportunamente en relación a las fechas de convocatoria; y/o que las bases para las convocatorias regionales puedan o deban ser sancionadas por las respectivas regiones en oportunidad que se corresponda con las fechas de dichas convocatorias.

Evaluaciones preliminares del cumplimiento de esta disposición, han demostrado que la medida fue acertada, sin embargo es necesario efectuar nuevos ajustes a los procedimientos, con la finalidad de optimizarlos, situación que será recogida en la formulación de la glosa presupuestaria del año 2012 y en la guía operativa de la provisión.

<p>3. Se recomienda realizar un diagnóstico que detecte las brechas en cada región para formar una masa crítica de actores y agentes que, en relación de cooperación recíproca puedan conducir los respectivos procesos de innovación regional.</p> <p>En complemento, financiar las acciones, estudios, programas o inversiones conducentes al establecimiento de acuerdos público-privados estratégicos en materia de innovación, en el marco de los cuales se concuerden prioridades que orienten los esfuerzos en la materia, entre ellos proyectos e iniciativas a ser financiados por el Programa.</p> <p>Ambos procesos, a partir de los avances previos que en las respectivas materias puedan contar las correspondientes regiones: desde los consejos o instancias colegiadas sobre ciencia y tecnología impulsados en el pasado a través de CONICYT, pasando por la experiencia de Innova Bio-Bio en la Región homónima, las "agendas" de innovación que impulsaran algunas ARDP u hoy Corporaciones Regionales de Desarrollo Productivo, hasta determinados contenidos vinculantes en la materia incluidos en ERD, Convenios de Programación; u otros instrumentos de planificación y/o mecanismos de gobernanza en la materia.</p>	<p>Esta recomendación está siendo abordada por la componente de fortalecimiento de la provisión, con el apoyo del programa Regiones Innovadoras UE-RIS-Chile</p>
<p>4. Se recomienda que SUBDERE adopte efectivamente la Matriz de Marco Lógico u otro modelo de Gestión de Programa con objetivos claros, indicadores de gestión y una planificación a mediano plazo que pueda ser monitoreada y que integre mecanismos de seguimiento a todo el sistema que involucra la Provisión FIC complementándose con las orientaciones y el trabajo del Ministerio de Economía y las demás instituciones participantes.</p>	<p>Se acoge la recomendación.</p>
<p>5. La denominada "evaluación de pertinencia", que determina si una iniciativa o proyecto es o no financiable a través del Programa; debiera realizarse a través de mecanismos transparentes que garanticen igualdad de condiciones.</p>	<p>La evaluación de pertinencia que en la actualidad se efectúa, surge como una recomendación del informe N° 90 de la Contraloría General de la República sobre el uso y aplicación de los recursos de la provisión del Fondo de Innovación para la</p>

<p>Diversos mecanismos alternativos se pueden aplicar para ello; incluidos algunos no recomendados por ser centralizados, como podría ser que la "pertinencia" o "elegibilidad" la determinara una comisión oficial inter-institucional (vg. SUBDERE-MINECON-DIPRES) por acuerdo fundado del que quedase acta suscrita, o que, en los casos de duda, se consultase oficialmente a la Contraloría, procediendo según su respuesta.</p> <p>Sin embargo, entre los sistemas ya suficientemente probados, podría determinarse la realización de una evaluación ex ante de elegibilidad (o "pertinencia") de cada proyecto o iniciativa cuya postulación se reciba, la que se realizara sobre la base de criterios objetivados y explícitos comunicados públicamente y en forma previa; y que dicha determinación, debidamente suscrita, pase a ser vinculante, en el sentido de que las postulaciones que fruto de dicha evaluación no resulten elegibles, no puedan ser seleccionados por las instancias regionales pertinentes de decisión o asignación de recursos (del similar modo a que, en cualquier licitación pública, las propuestas que son declaradas "fuera de bases" son excluidas y no pasan a consideración de los órganos resolutores).</p>	<p>Competitividad, ante lo cual SUBDERE asume el compromiso de implementarlo durante el año 2011.</p> <p>En la propuesta de glosa para el proyecto de presupuesto del año 2012, se está proponiendo la realización de una evaluación ex - ante por parte de los gobiernos regionales.</p>
<p>6. Se recomienda la promoción activa de acuerdos público-privados regionales estratégicos en materia de innovación, en función de los cuales se definan las políticas y prioridades regionales que orienten los esfuerzos en la materia para períodos plurianuales; y en torno a las cuales se estructuren redes regionales pro innovación, también público-privadas, capaces de conducir estratégicamente dichas opciones hacia su realización.</p> <p>Específicamente se recomienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Distribuir una parte significativa y progresivamente creciente del presupuesto del programa entre las regiones que cuenten con estrategia o política en la materia –en la medida que 	<p>Las recomendaciones que se plantean forman parte del programa Regiones Innovadoras UE-RIS-Chile.</p>

<p>ella esté formalmente aprobada por su Gobierno Regional ⁽¹⁾, que asignen o hayan asignado una alta proporción de sus recursos del programa (vg. 80%) a alguna de sus principales prioridades en la materia (por ejemplo, entre las 3 primeras prioridades), y mientras mantengan dichas prioridades durante el período inter-anual respectivo—;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mantener y ampliar a otras regiones la iniciativa de financiar con recursos de la Provisión FIC y complemento del Proyecto RED, el diseño de estrategias regionales de innovación; pero profundizándola, en el sentido de privilegiar la construcción de acuerdos público-privados estratégicos en la materia, en función de los cuales se desarrolle el “diseño” de estrategias y; ▪ Facilitar acuerdos regionales para que se destinen recursos propios del Programa, además de a los procesos de construcción de acuerdos estratégicos, a iniciativas específicas de “fortalecimiento de redes para la innovación”² en el respectivo nivel regional, conforme a su respectiva especificidad. 	
<p>7. Se recomienda no imponer esquemas o procedimientos uniformes o estandarizados a las regiones; ni en lo relativo a metodologías particulares de definición de estrategias regionales de innovación (RIS u otras), tipos específicos de iniciativas o proyectos de innovación a financiar, ni de estructuras específicas de gobernabilidad estratégica regional (Directorio Regional del Proyecto Red u otro).</p> <p>En dichas y otras materias, se recomienda facilitar el que cada región aproveche el capital que ya haya acumulado fruto de experiencias y prácticas anteriores; así como que pueda aplicar el Programa con a flexibilidad suficiente para que se adapte a la propia especificidad regional.</p>	<p>El trabajo permanente de SUBDERE, en los ámbitos de su competencia, están orientados a trabajar en conjunto con los gobiernos regionales, con respeto irrestricto a la autonomía y a los intereses de cada región.</p> <p>Esta forma de trabajar es la que se ha compartido íntegramente con los gobiernos regionales que participan del programa Regiones Innovadoras UE-RIS-Chile.</p>

¹ Situación que actualmente tendrían las regiones de Magallanes y la Antártica Chilena, y del Maule; y que antes de iniciado 2012 podrían llegar a tener varias otras.

² El “fortalecimiento de redes para la innovación” es uno de los destinos de la Provisión FIC que expresamente considera la Ley de Presupuestos (glosa 16, presupuesto SUBDERE 2011).



ORD. N° 9048

29 AGO. 2011

ANT.: a) Carta C-89/11 del 01 de agosto del 2011 de Dirección de Presupuestos;
b) Oficio Ord N° 8254, del 08 de agosto del 2011, de la Subsecretaría de Economía.

MAT.: Responde carta

SANTIAGO,

DE: TOMÁS FLORES J.
SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y EMPRESAS DE MENOR TAMAÑO

A: PAULA DARVILLE A.
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Junto con saludarle, adjunto nuestros comentarios a la última versión del Informe Final de la evaluación de la Provisión Fondo de Innovación para la Competitividad, con las correcciones y complementariedades previstas en el oficio a que se alude en Ant. b).

Sin perjuicio de eso, mantenemos los comentarios y observaciones generales contenidos en el oficio anterior, relativos tanto a la omisión de información y alcance, como a la precisión en este Informe, que reiteramos a continuación:

El Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) fue creado el año 2006 y constituye el principal instrumento para dotar de nuevos y mayores recursos los distintos esfuerzos que el Estado realiza en torno a la innovación.

La Provisión FIC (llamado comúnmente FIC-R) constituye un marco mínimo de recursos públicos regionales destinados a promover la competitividad, el desarrollo económico regional y la cohesión territorial, basado en la innovación. Por este motivo, y porque esta Subsecretaría precisa gestionar bien los recursos y ejecución de políticas públicas que favorezcan el crecimiento económico de nuestro país, en sus quince regiones, es que es de nuestro más genuino interés la evaluación del FIC-R.

Tomando en consideración que esta Subsecretaría no fue la contraparte oficial de esta evaluación, entendemos que juega un rol fundamental al ser el FIC-R parte del Fondo de Innovación para la Competitividad, programa que el Ministerio de Economía administra y ejecuta mediante Agencias como CORFO, CONICYT, FIA, InnovaChile, etcétera.

Por este motivo, y después de haber revisado el último documento sometido a nuestra consideración, estimamos 2 puntos de gran importancia sin perjuicio de correcciones y detalles que, debido a su extensión, adjuntamos con control de cambios.

1. Nos preocupa la omisión de ciertos aspectos que creemos críticos para una correcta evaluación del FIC-R. A nuestro entender,
 - a. El informe no recoge en su debida magnitud el marco económico, regulatorio e institucional completo del FIC-R, tomando en cuenta que la única fuente de financiamiento de la Provisión es el monto asignado presupuestariamente desde la Subsecretaría de Economía a la SUBDERE a través de un decreto anual de transferencia de recursos para su distribución entre los Gobiernos Regionales; su marco regulatorio son las glosas 04 del Programa 07.01.07 y 16 del Programa 05.05.01; su marco institucional, el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, el Comité Gubernamental de Innovación para la Competitividad, y el conjunto de instituciones que componen el Sistema Nacional de Innovación (SNI). Estimamos que sin entender la institucionalidad es difícil visualizar un modelo de

información que permita tomar las decisiones adecuadas y gestionar de forma eficiente los recursos y la política pública.

- b. Si bien se menciona que uno de los problemas es el número de actores que participan de la gestión del FIC-R, aumentando con esto la complejidad y tardanza del proceso, en las recomendaciones no se menciona ninguna medida que apacigüe este elemento, que es cien por ciento de organización y gestión.
- c. En relación a las Agencias Ejecutoras presentes en las regiones, el Informe Final indica que *"(...) cumplen una función de representantes del nivel central para cumplir con la política o plan nacional vigente sin considerar, muchas veces, las diferentes realidades regionales"*. Al respecto, extrañamos un mayor detalle de tal afirmación, que entendemos, es de vital importancia para la ejecución del FIC-R.
- d. En relación a la gestión del Programa, el Informe Final señala que este *"es aún muy nuevo para pedirle resultados asociados a sus objetivos que son de mediano y largo plazo; encontrándose a la vez, en una fase de transición para completar su diseño programático"*. Sin embargo consideramos que la gestión del programa no tiene tanto que ver con los resultados de este, sino más bien con la operativa rutinaria, diagramas de flujo, responsabilidades y rendiciones de los agentes; todos tópicos evaluables, por lo que nos preocupa la omisión de un análisis a fondo en estos temas.
- e. Si bien consideramos importante relevar la necesidad de descentralización de nuestro país, y nos hacemos cargo en lo que corresponde a la recomendación de *"superar lógicas centralizadoras o prácticas centralistas"*, hay que tomar en cuenta el mismo diagnóstico que este Informe señala: no están las capacidades del todo instaladas en regiones, luego, y debido a que el 5% para el fortalecimiento de capacidades comenzó este año, es menester velar por el buen uso del recurso público, tal como lo mandata la Contraloría General de la República en su informe N°156 del 2010 a esta Subsecretaría.
- f. Asimismo, frente a la premisa del Panel de Expertos, que sostiene que las Agencias Ejecutoras (InnovaChile, CONICYT, FIA, etc.) y Universidades, al tener instrumentos estandarizados (y planes específicos), no facilitan la generación de complementariedades o sinergias a nivel regional, estimamos que la obligación específica de crear dichas sinergias y complementariedades recae principalmente en los Gobiernos Regionales. Las Agencias Ejecutoras, así como también las Universidades, tienen una serie de instrumentos y programas, y capital académico, respectivamente, para ofrecerlo a la región. Es labor de los GOREs entonces el velar por que la asignación de recursos se alinee con estrategias regionales u otros instrumentos que permitan la mejor coordinación de estos instrumentos. De hecho es posible e incluso recomendable, complementar FIC-R con FNDR para cumplir este objetivo.
- g. Producto de la evaluación se hizo una revisión de las tablas y números que el presente informe entrega, respecto de lo cual es necesario reiterar que esta Subsecretaría dispone de datos diferentes, como ocurre en el caso particular de la Tabla N°17. Además podemos señalar que extrañamos una mayor especificación de la metodología de cálculo de aquellos indicadores, sin perjuicio de valorar la nota al pie N° 121 del Estudio Complementario contenido en el Anexo N°4.

Estimamos que la falta de homologación en criterios de metodología de cálculo lleva finalmente a exponer información que no necesariamente se asemeja a la que maneja y comunica esta Subsecretaría. En particular, la agregación de la información final que emitimos al Senado trimestralmente, relativa a la Gestión del Fondo de Innovación para la Competitividad, refleja un porcentaje de ejecución distinto al que señala el Informe y que adjuntamos en el documento: "TABLA % EJECUCIÓN CON DATOS DEL INFORME AL SENADO".

Sin embargo se reconoce la dificultad de consolidar los datos debido a las constantes actualizaciones y modificaciones que Agencias y Gobiernos

de datos en un día en particular tiene una alta probabilidad de ser distinto a obtener la misma información un día distinto.

2. Nos preocupa la omisión de fuentes importantes de información, como los Informes de Contraloría General de la República: N° 90/10 del 07 de diciembre del 2010 a la SUBDERE y N° 156/10 a esta Subsecretaría, con el fin de aportar mayores y mejores antecedentes a la Provisión en cuestión. En efecto, varias de las conclusiones de dichos informes apuntan a que la Subsecretaría de Economía debe ejecutar un control y seguimiento de las medidas que se implementen para mejorar la administración de los recursos FIC-R, medida que explica nuestro interés por mejorar la gestión, rendición de cuentas y ejecución tanto técnica como financiera de los proyectos/programas adjudicados según esta Provisión. De la misma forma, en estos informes se mandata, entre otras muchas cosas, el esclarecimiento y en otros casos, la devolución de recursos de ciertos proyectos en a lo menos dos regiones beneficiarias de la provisión.

Sin perjuicio que entendemos el alcance del estudio que el Panel de Expertos ejecutó para los efectos de esta evaluación, nos preocupa de igual manera la carencia de estudio en los proyectos/programas ejecutados desde la creación de este FIC-R. Esa información, que Contraloría analizó en su División de Auditoría Administrativa, es de alto valor, pues da cuenta de cómo se ha dado la ejecución en terreno de los beneficiarios finales de la Provisión.

Tal como en las cuatro ocasiones anteriores, esta Subsecretaría agradece la buena disposición de DIPRES al incluir nuestra opinión al proceso, y esperamos se tengan en consideración para informar de mejor forma a los destinatarios.

Adjunto también Informe Final con control de cambios.

Esperando haber contribuido con la evaluación que su División requiere, se despide cordialmente.



TOMÁS FLORES JAÑA
Subsecretario de Economía
y Empresas de Menor Tamaño



CVI/FTF
Distribución
49002101

- Destinatario
- Gabinete Subsecretario
- División de Innovación
- Oficina de Partes