

# Guía para el diseño de programas y proyectos subnacionales de desarrollo productivo

Marco Dini  
Nahuel Oddone  
Horacio Rodríguez Vázquez



# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

**Deseo registrarme**



NACIONES UNIDAS

CEPAL



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](http://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](http://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)



[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)



[www.cepal.org/es/publicaciones/apps](http://www.cepal.org/es/publicaciones/apps)

# Guía para el diseño de programas y proyectos subnacionales de desarrollo productivo

Marco Dini  
Nahuel Oddone  
Horacio Rodríguez Vázquez



Este documento fue preparado por Marco Dini, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Horacio Rodríguez Vázquez, Consultor de la misma División, y Nahuel Oddone, especialista en desarrollo productivo.

Las secciones relativas a las estrategias de lanzamiento y comunicación contaron con la colaboración de Manuel San Martín. Se agradecen los comentarios de Alicia Williner, Asistente de Investigación Superior del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), y de Claudia Jara, Coordinadora del área de innovación y fomento de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) de Chile.

El trabajo se realizó en el marco del proyecto "Asistencia técnica en el diseño de políticas de transformación productiva y traspaso de competencias para el desarrollo regional inclusivo en América Latina", de la CEPAL y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

Ni la SUBDERE ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la SUBDERE o las de las Naciones Unidas o las de los países que representan.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2024/7  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2024  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.23-01002

Esta publicación debe citarse como: M. Dini, N. Oddone y H. Rodríguez Vázquez, "Guía para el diseño de programas y proyectos subnacionales de desarrollo productivo", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/7), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

<b>Introducción</b>	5
<b>Parte I</b>	
<b>Elementos introductorios sobre políticas subnacionales de desarrollo productivo</b>	11
A. Planificación para el desarrollo productivo	13
B. ¿Para qué políticas para el desarrollo productivo?	19
C. Las políticas públicas para el desarrollo productivo nivel subnacional	28
D. El marco de políticas y planes de desarrollo productivo a escalasubnacional	43
<b>Parte II</b>	
<b>Lineamientos para la formulación de programas y proyectos de desarrollo productivo</b>	57
A. Programas y proyectos de desarrollo productivo impulsados por gobiernos intermedios	59
B. Contenido y enfoque de un programa de desarrollo productivo	64
C. Principales componentes de un proyecto de desarrollo productivo	79
D. Funcionamiento de un PDP	84
<b>Parte III</b>	
<b>Herramientas de trabajo para el desarrollo de políticas, planes, programas y proyectos subnacionales de desarrollo productivo</b>	91
A. Análisis de contexto	94
B. Formulación y validación del programa de desarrollo productivo	103
C. Lanzamiento del programa de desarrollo productivo	107
D. Evaluación intermedia y ajustes del programa de desarrollo productivo	118
<b>Parte IV</b>	
<b>Paso a paso para el diseño de un programa de desarrollo productivo</b>	123
1. Análisis de contexto	128
2. Formulación y validación del programa de desarrollo productivo	129
3. Lanzamiento del programa de desarrollo productivo	134
4. Evaluación intermedia	135

### **Lista de siglas y acrónimos**

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COVID-19	Coronavirus (SARS-CoV-2)
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GI	Gobiernos Intermedios
I+D+i	Investigación, desarrollo e innovación
IED	Inversión extranjera directa
MIPYME	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PDP	Programas de Desarrollo Productivo
PoIDP	Políticas de Desarrollo Productivo

# Introducción

La necesidad de una recuperación sostenible, justa y resiliente del impacto que ha tenido la pandemia por COVID-19 sobre América Latina y el Caribe reclama el diseño de políticas públicas de desarrollo productivo (PoDP) que sean de carácter multinivel para generar un nuevo equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad (CEPAL, 2012), que ponga de relieve las interdependencias entre la economía, la población y el medio ambiente para aumentar el bienestar de todas las personas, sobre todo las más vulnerables (Rodríguez Vázquez, Olvera y Plata, 2020). En esta perspectiva los gobiernos subnacionales juegan un rol esencial. Si antes tuvieron que adoptar medidas de reactivación para atender la emergencia de salud junto al Estado central, ahora tienen que acompañar y ser protagonistas de la recuperación para que sus economías crezcan sosteniblemente en el largo plazo.

La recuperación exige un papel activo del Estado central y de los gobiernos subnacionales que buscan potenciar la articulación con otros actores y fortalecer la innovación a través de la implementación de PoDP. En el contexto actual, y para que dicha recuperación sea verdaderamente sostenible, justa y resiliente, es imperativo transformar los sistemas de producción y consumo alineándolos con la Agenda 2030, para evitar que los instrumentos de recuperación tengan un “efecto rebote” en términos de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), entre otras externalidades negativas, tal y como ocurrió en la recuperación de la crisis financiera de 2008 (Rivera, 2011; WWF, 2008).

Mucho se ha escrito sobre las políticas de desarrollo industrial a nivel del Estado central, pero menos se ha publicado sobre este tipo de políticas a escala subnacional dentro de la literatura especializada. Por ello, este documento aporta una guía práctica para el diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo a nivel subnacional, con particular atención en los gobiernos intermedios (GI); es decir, regiones, provincias, departamentos o estados federados.

En este ámbito, Chile representa un caso interesante de cómo construir nuevas competencias y capacidades para el diseño de políticas y programas de desarrollo productivo en los gobiernos regionales y locales, reorganizando, al mismo tiempo, las modalidades de operación de la institucionalidad nacional de fomento que tradicionalmente opera de forma centralizada (vea el Recuadro 1).

### Recuadro 1 Consideraciones sobre el caso de Chile

La aprobación de la Ley 21.074 en 2018 representó un hito en el proceso de regionalización de Chile. Dicha ley reconoce nuevas atribuciones a los gobiernos regionales en materia de desarrollo productivo, menciona a las municipalidades entre los actores relevantes y define mecanismos para el traspaso de competencias desde las instituciones nacionales de fomento a los gobiernos regionales. Después de la elección popular de los Gobernadores Regionales, que ocurrió por primera vez en 2021, este proceso ha experimentado una significativa aceleración.

Estas nuevas disposiciones apuntan a generar una transformación profunda en la modalidad de diseñar e implementar las políticas y programas de desarrollo productivo. Chile cuenta con algunas decenas de instituciones que históricamente se han encargado de la gestión de estas iniciativas de apoyo. Las principales son entidades de larga trayectoria, sólidas capacidades profesionales y profundo arraigo territorial. El estilo predominante ha sido más bien centralizado y las modalidades de gestión no han sido libre de debilidades, marcadas por un enfoque instrumental que no ha favorecido la coordinación interinstitucional. La aprobación de las nuevas competencias de los gobiernos regionales en esta materia genera, por lo tanto, un traslape inevitable de atribuciones que debe ser considerado y gestionado con inteligencia para que la nueva institucionalidad que se cree se potencie mediante el desarrollo de sinergias, evitando duplicaciones y posibles conflictos.

La paradoja de un país con un capital institucional tan importante como el que tiene Chile en materia de desarrollo productivo es que este proceso de transformación resulta en especial complejo precisamente por la riqueza de instituciones que posee. Si para responder a la legítima demanda de protagonismo del nuevo actor político (los gobernadores electos) se desmiembran las instituciones históricas, se disipará una experiencia y unas capacidades que ha costado décadas construir. Por otro lado, si estas instituciones enfrentan este desafío de manera defensiva, podrían bloquear la transformación y frustrar el proceso de regionalización que la ley estableció y que el país necesita.

La premisa metodológica que se está planteando para enfrentar este desafío consiste en la generación paulatina y gradual de un enfoque de coordinación multinivel y multiactor (que, dicho sea de paso, es el mismo que se adopta a lo largo de esta guía) que reconoce la especificidad y la contribución que cada uno de los sujetos institucionales, del nivel nacional, regional y local, puede y tiene que realizar para asegurar mejores políticas de desarrollo productivo.

No se trata, evidentemente, de un proceso simple. Inevitablemente, se procederá por prueba y error y el avance hacia un nuevo modelo institucional que corrija los errores del antiguo y lo potencie, no es asegurado. Seguramente, los aprendizajes que se generarán en esta experiencia resultarán de mucha utilidad para toda la región.

Fuente: Slachevsky y otros (2023).

Las PoIDP subnacionales no son sustitutas de las políticas que emanan del Estado central. Por el contrario, encuentran muchas veces en éstas su inspiración y complementariedad. Las PoIDP subnacionales parten de un análisis cuidadoso del territorio, sus actores y los sectores económicos en los que estos se desempeñan. No se trata de ocupar el papel del Estado central, sino de aprovechar un espacio propio para la implementación de políticas con base en sus competencias y capacidades.

Según la CEPAL, el cambio estructural es un proceso de desarrollo económico y social con igualdad, como se verá en el capítulo 2 de esta guía. Esta transformación es entendida como el tránsito hacia actividades y sectores más intensivos en conocimientos tecnológicos y con un mayor dinamismo de la productividad, distribuyéndose a lo largo de los diferentes territorios y alcanzando a todas las personas. Las PoIDP, en el contexto de la post pandemia, siguen enfrentando en la región una serie de desafíos que ya son de larga data como crear mayores oportunidades de empleo de calidad con igualdad de oportunidades para las mujeres, jóvenes y otras minorías; aumentar el valor agregado de la producción local a través de mayores y mejores encadenamientos, incorporar criterios de acción climática y reducir la brecha tecnológica con los países desarrollados para fortalecer las exportaciones, entre otros. Estos puntos son claves para disminuir la heterogeneidad estructural de las economías nacionales, la dualidad exportadora y evitar la tendencia a la reprimarización de las exportaciones, uno de los principales riesgos que todavía se observan en el horizonte y que impacta sobre el bajo crecimiento de la región.

Un adecuado impulso al desarrollo productivo requiere de esfuerzos coordinados entre instituciones, de diferentes sectores, y políticas que son pensadas e implementadas desde distintos niveles del Estado: el central y los subnacionales (intermedios y locales). Las entidades que operan en estos niveles, junto a otros actores, participan de un proceso colaborativo mediante el cual muchos intereses, a veces contrapuestos, logran sintetizarse en una estrategia cooperativa formal o informal. El objetivo es que todos, en conjunto, puedan percibirse como interdependientes y trabajar de manera cooperativa, complementando sus competencias, fortaleciendo sus capacidades individuales y colectivas para coordinar sus esfuerzos y sumar recursos a través de PoDP.

## Recuadro 2 Resumen de los objetivos de la guía

### ¿En qué consiste la guía?

Esta guía busca acompañar el diseño e implementación de programas y proyectos subnacionales de desarrollo productivo con particular énfasis en el papel que desempeñan los gobiernos intermedios.

### ¿Qué metas se persiguen con esta guía?

Valorar las competencias y fortalecer las capacidades para el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos subnacionales de desarrollo productivo.

- Incorporar elementos conceptuales referidos a las características propias de los gobiernos subnacionales y la dimensión territorial del desarrollo productivo con particular atención en los gobiernos intermedios.
- Conocer el enfoque de la gobernanza multinivel para interpretar las relaciones entre los actores nacionales y subnacionales, así como para facilitar la coordinación con otros actores y la colaboración intersectorial que en conjunto contribuyen a estimular el desarrollo productivo.
- Divulgar algunos conceptos que facilitan el diseño de programas y proyectos de desarrollo productivo como el mapeo de actores y la priorización de estrategias, entre otros.

### ¿Qué herramientas se ofrecen?

Fichas y distinciones conceptuales que pueden ayudar a los responsables del diseño de un programa de desarrollo productivo en la concreción de las etapas en la que se articula la construcción de dicho programa. Estos elementos se presentan en las dos primeras partes de la Guía. En la Parte I se enmarcan en el proceso de desarrollo de las PoDP y en la Parte II en el proceso de desarrollo de programas de desarrollo productivo (PDP). En la Parte III se presentan de forma detallada y en la Parte IV se insertan en el paso a paso de la formulación e implementación de PDP.

Fuente: Elaboración propia.

El concepto que se ha utilizado para indicar esta necesidad de coordinación entre los distintos actores que contribuyen a la formulación y puesta en marcha de políticas de desarrollo productivo es el de gobernanza.

El principal factor que ha impulsado una amplia difusión de este concepto es el incremento de la complejidad de los procesos de desarrollo. La combinación de múltiples variables en un contexto de permanente incertidumbre (alta variabilidad) configura escenarios turbulentos en los cuales los recursos de los actores individuales no son suficientes para generar respuestas eficaces y flexibles, situación que promueve un enfoque colaborativo basado en la participación y el diálogo, la generación de acuerdos y la creación de respuestas colectivas. Para alcanzar la capacidad de mirar integralmente el proceso de desarrollo productivo de un territorio se requieren distintos puntos de observación, análisis y acción, del fortalecimiento de las competencias subnacionales, de la capacidad de diálogo y cooperación entre los actores que se sitúan en estos distintos niveles del Estado, así como de procesos de evaluación de carácter participativos.

Dado que el contexto importa, e importa mucho, es clave que la promoción del desarrollo productivo se base en una lectura atenta de las especificidades del territorio y de los factores que afectan el desarrollo productivo local, pues una correcta interpretación de sus características y dinámicas socioeconómicas, ambientales y político-institucionales determinan el éxito o fracaso de las acciones de fomento. Aquí también resulta muy

recomendable que estos procesos sean participativos, para aprovechar las distintas competencias y visiones en la interpretación de la realidad territorial, así como para impulsar un mayor compromiso de los actores locales en la implementación y gestión de las medidas de apoyo que se acuerden.

En esta perspectiva, lo que se presenta a continuación en esta guía, si bien está pensado principalmente como una herramienta que oriente y respalde el trabajo de los hacedores de políticas públicas, debe ser interpretado como parte de un proceso más amplio en los cuales las comunidades, las empresas, los trabajadores y la academia tienen un rol relevante.

## Lo que la guía no es

Hay que tener presente que la elaboración de la guía nos obligó a seleccionar y priorizar los temas, conceptos y herramientas analizadas. En este sentido es importante tener presente que la guía:

- No es una explicación de cómo diseñar proyectos de desarrollo productivo, acorde con los reglamentos o normas adoptados por instituciones de fomento determinadas.
- No es una recopilación exhaustiva de herramientas de diseño y planificación de las políticas o programas de desarrollo productivo (por ejemplo, marco lógico y herramientas de diagnóstico de la economía local/regional).

## La organización de la guía

Esta guía consta de cuatro partes: la primera, Parte I, concentra la atención en las políticas (y en menor medida los planes) de desarrollo productivo, en el papel de los gobiernos subnacionales y en los conceptos clave que enmarcan sus tareas:

- Se presenta una breve descripción de los principales pasos de la planificación orientada al desarrollo productivo
- Se razona sobre el “para qué” se considera importante impulsar políticas y programas de desarrollo productivo
- Se discute el papel de los gobiernos subnacionales en el desarrollo productivo y, particularmente, de los gobiernos intermedios
- Se presentan algunos de los pasos principales en la formulación de las políticas de desarrollo productivo

La segunda, Parte II, ilustra conceptos, pasos y métodos para el diseño de los programas de desarrollo productivo que se vuelven el objeto central de la propuesta metodológica expuesta en la guía. Después de una discusión sobre los conceptos de “programa” y “proyecto” (capítulo A), se entra en el proceso de diseño. Dicho proceso se estructura alrededor de tres capítulos: el B discute 7 temas relevantes para la definición del enfoque y los contenidos principales del Programa de Desarrollo Productivo (PDP); el C trata de los contenidos de un proyecto; y el D ilustra los aspectos esenciales del funcionamiento del programa. Los tres temas son tratados de forma simple y con el uso frecuente de ejemplos y referencias a casos prácticos.

La Parte III presenta algunas herramientas prácticas de trabajo que ayudan a construir un PDP y, en particular, a avanzar en las cuatro etapas clave de su proceso de diseño: análisis del contexto productivo; formulación y validación de un PDP; lanzamiento; y evaluación intermedia y ajuste del PDP.

Por último, la Parte IV proporciona una hoja de ruta para facilitar el uso práctico de los conceptos e instrumentos descritos en el texto.

## Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012). Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada de desarrollo. Santiago: Naciones Unidas.
- Rivera, A. (2011). La crisis no frena la emisión de gases de efecto invernadero. El País. [https://elpais.com/diario/2011/12/05/sociedad/1323039603\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2011/12/05/sociedad/1323039603_850215.html).
- Rodríguez Vázquez, H., Olvera, M. y Plata, C. (2020). Latinoamérica Sostenible: ¿Cómo impulsar una recuperación justa y resiliente a partir del financiamiento climático en México? Documento de Políticas No. 1. México: Transforma, Espacio Público, ETHOS Laboratorio de Políticas Públicas. Noviembre.
- World Wildlife Fund (2008). En 2008, las emisiones de CO2 mundiales debidas al petróleo bajaron por primera vez desde 1983. WWF Noticias. <https://www.wwf.es/?8080/En-2008-las-emisiones-deCO2-mundiales-debidas-al-petrleo-bajaron-por-primera-vez-desde-1983>.



## **Parte I**

**Elementos introductorios  
sobre políticas subnacionales  
de desarrollo productivo**



# A. Planificación para el desarrollo productivo

## Objetivos del capítulo:

- Presentar el significado de los conceptos que se usan en la planificación de acciones para el desarrollo productivo
- Precisar las relaciones que se establecen entre los distintos instrumentos de planificación

En este capítulo se describen los principales conceptos que se utilizan en el proceso de planificación para el desarrollo productivo.

Dicho proceso se construye de lo general a lo específico, definiendo una jerarquía de términos que se ilustran en el Diagrama 1 y que se utilizarán a lo largo de la guía<sup>1</sup>.

- **ESTRATEGIA.** Define la misión general de las políticas de desarrollo. Indica el tipo de territorio que se busca construir y fija horizontes de referencia de largo plazo.
- **POLÍTICA.** Curso de acción que los actores de un determinado territorio adoptan en respuesta a problemas comunes. Las políticas declaran las intenciones y los principios rectores de la acción y establecen lo que éstas pretenden lograr. Además, buscan construir condiciones y brindar lineamientos para que se cumplan los objetivos propuestos.
- **PLAN.** Instrumento que encausa directrices generales, objetivos, estrategias y metas y que además puede identificar mecanismos para el cumplimiento de los objetivos establecidos.
- **PROGRAMA.** Conjunto articulado de intervenciones organizadas en proyectos que, ejecutados, alcanzarán los objetivos fijados.
- **PROYECTO.** Iniciativa específica que involucra a una o varias empresas y que, enmarcándose en un programa determinado, permite la concreción de las acciones que llevan al cumplimiento de los objetivos que éste contempla.

Esta concatenación conceptual se presenta como si fuera un proceso lineal. En la realidad, el diseño de cada paso se basa (también) en los aprendizajes que surgen de la evaluación de los pasos previos. Para que eso ocurra de manera sistemática y no extemporánea, es necesario que en cada instrumento se defina un sistema de revisión de su experiencia, evaluación de sus resultados y retroalimentación (véase Diagrama 1). En materia de desarrollo productivo, como en cualquier otro proceso social, no hay procesos lineales, sino más bien procesos dialécticos basados en aprendizajes continuos.

<sup>1</sup> Estas definiciones se basan en el documento del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) (2019). Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.

**Diagrama 1**  
**Jerarquía de conceptos en la planificación de políticas**



Fuente: Elaboración propia.

Un segundo aspecto por considerar es que cada concepto define el (o los) nivel(es) sucesivo(s). En este sentido, la estrategia identifica las políticas necesarias para alcanzar sus metas; cada política identifica los planes a través de los cuales se articula; cada plan, sus programas, y proyectos (véase Diagrama 2).

A veces las indicaciones que una instancia de decisión contempla con respecto a la siguiente (una estrategia con respecto a las políticas, o las políticas acerca de los planes, etc.) son genéricas; en otros casos son muy detalladas, dependiendo -entre otros factores- de la relación que existe entre las instituciones que elaboran los distintos instrumentos, tanto a nivel sectorial como intersectorial.

Si bien esta secuencia puede aplicarse a cualquier política, en este capítulo, se centrará la atención en el desarrollo productivo y, en específico, en el desarrollo productivo de los gobiernos intermedios (los que en Argentina se denominan provincias, en Chile regiones y en Colombia departamentos, al igual que en Paraguay y Uruguay o estados en Brasil y México).

**Diagrama 2**  
Ejemplo de concatenación de los instrumentos de planificación de desarrollo productivo: de la estrategia a los proyectos



Fuente: Elaboración propia.

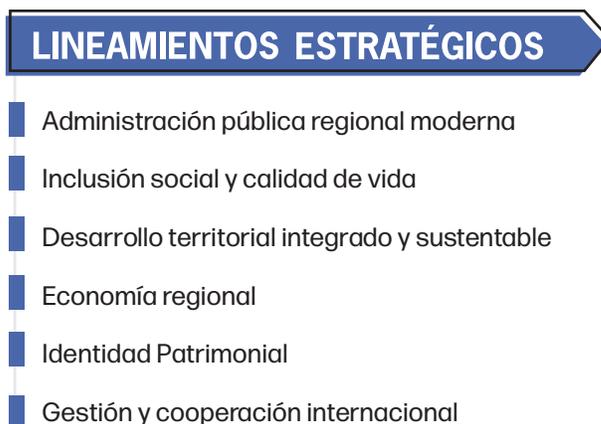
Considerar un ámbito territorial bajo un gobierno intermedio (GI) introduce un tercer elemento de reflexión acerca de cómo garantizar una coordinación eficiente entre los actores del nivel intermedio, que en el marco de este documento son el sujeto principal, y los que operan en el nivel superior (nacional) e inferior (local). Por ejemplo, si un gobierno regional decide invertir en la mejora de las cadenas agropecuarias de su territorio mediante políticas productivas ad hoc, tendrá que preguntarse, entre otros temas, qué márgenes de autonomía tiene respecto a los lineamientos definidos por el Ministerio de Agricultura; de qué manera puede garantizar que las acciones que dicho ministerio realiza en pro de las empresas regionales converjan hacia el logro de las metas priorizadas por los actores de su región; cuáles son las instancias y métodos para enfrentar y solucionar eventuales discrepancias; etc. Y si el desarrollo del sector agropecuario regional contempla el impulso a la innovación y al desarrollo tecnológico, ¿cómo garantizar la coherencia y convergencia con las acciones impulsadas por la entidad nacional encargada de las políticas de ciencia tecnología e innovación? Y también ¿cómo estas acciones son aterrizadas por el propio gobierno regional y por las jurisdicciones locales (municipios, cantones, alcaldías, etc.)?

Como se verá más adelante (Capítulo C), la respuesta a estos interrogantes se encuentra en la construcción de esquemas de colaboración intersectorial y en la gestión de un sistema de coordinación multinivel. En este capítulo, la atención se centrará en el papel y función de los gobiernos intermedios.

Un último punto destacable es que las palabras utilizadas para identificar los distintos pasos de la planificación son polisémicas y a menudo son utilizadas con significados distintos<sup>2</sup>. A modo de ejemplo, lo que en este documento se identifica como ‘estrategia’ en algunos países puede ser denominado ‘política’. También pueden encontrarse otros ejercicios de planificación que utilizan otros términos y que, por ejemplo, recurren al concepto de ‘ejes’ en lugar de ‘planes’.

El siguiente Diagrama ilustra este punto haciendo referencia a la Estrategia Regional de Desarrollo de la Región de Los Ríos de Chile, 2009-2019<sup>3</sup>. Este documento, aprobado por el Consejo Regional en septiembre de 2009, presenta su visión estratégica en una página denominada “Escenarios Deseados” que describe sintéticamente las características o principios del desarrollo que se espera alcanzar en la región, mencionando: la participación ciudadana; el rol modernizador de la institucionalidad pública; una identidad basada en la pluriculturalidad, la equidad de género, la creación artística y la generación de conocimiento; el desarrollo regional sustentable basado en la puesta en valor, conservación de sus recursos naturales y la protección de la biodiversidad; la creación de una economía diversificada, eficiente y competitiva, con valor agregado y encadenamientos productivos, impulsada por el trabajo asociativo entre el sector público, la sociedad civil y los centros generadores de conocimiento; y el fortalecimiento de la capacidad de la Región de Los Ríos para interactuar, favorablemente, tanto en el entorno nacional como en el exterior.

Sobre esta base se definen **6 “lineamientos estratégicos”**:

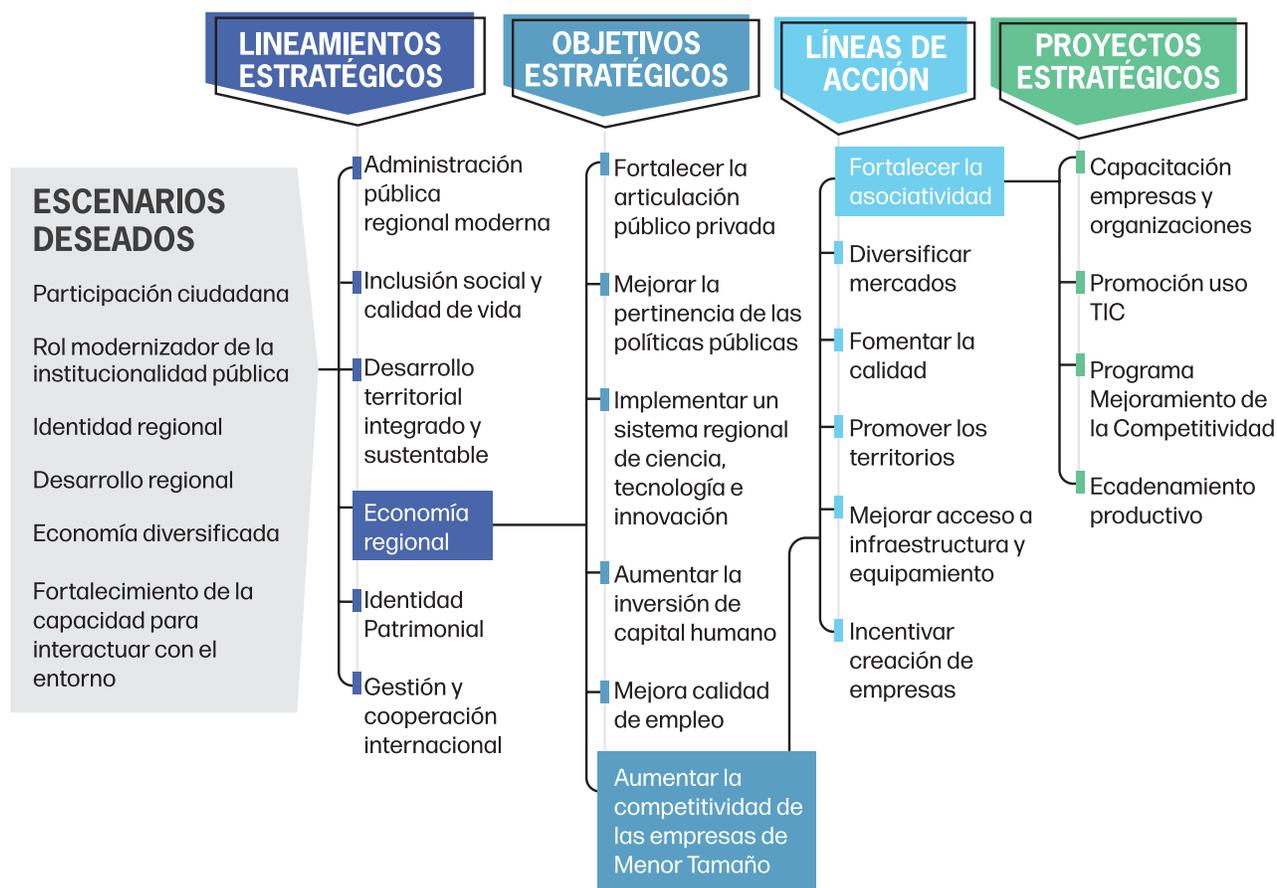


Para el desarrollo de cada lineamiento se definen “objetivos estratégicos”, “líneas de acción” y “proyectos estratégicos”. El Diagrama 3, que ilustra esta planificación, presenta los detalles del lineamiento “Economía Regional”, del objetivo específico “Aumentar la competitividad de las empresas de menor tamaño” y de la línea de acción “Fortalecer la asociatividad” que se articula en 4 proyectos estratégicos.

<sup>2</sup> Las denominaciones adoptadas en este documento, por lo tanto, son convencionales. No obstante, los conceptos que éstas identifican ilustran una concatenación de elementos que, aunque se identifiquen con nombres distintos, es generalmente compartida por los actores de la región que se ocupan de políticas públicas.

<sup>3</sup> El resumen ejecutivo de la política es disponible en la página Web del gobierno regional: <https://www.goredelosrios.cl/directory/files/ResumenEjecutivoERD.pdf>.

**Diagrama 3**  
Ejemplo de planificación para el desarrollo con énfasis en los instrumentos de desarrollo económico



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Estrategia Regional de Desarrollo de la región de Los Ríos de Chile, 2009-2019.

El resultado final es una estructura de planificación que posee la estructura que se ilustra en los Diagramas 1 y 2, pero adoptando términos distintos.

Más allá de la terminología particular utilizada en casa caso, lo importante es no perder de vista las relaciones construidas entre los distintos conceptos de planificación y la coherencia general del conjunto. En los siguientes capítulos de esta parte de la guía se concentrará la atención en las políticas y se hará una breve referencia a los planes de desarrollo productivo.

## Conceptos clave

- **ESTRATEGIA.** Define la misión general de las políticas de desarrollo. Indica el tipo de territorio que se busca construir y fija horizontes de referencia de largo plazo.
- **POLÍTICA.** Curso de acción que los actores de un determinado territorio adoptan en respuesta a problemas comunes. Las políticas declaran las intenciones y los principios rectores de la acción y establecen lo que éstas pretenden lograr. Además, buscan construir condiciones y proponer lineamientos para que se cumplan los objetivos propuestos.
- **PLAN.** Instrumento que encausa directrices generales, objetivos, estrategias y metas y que además puede identificar mecanismos para el cumplimiento de los objetivos establecidos.
- **PROGRAMA.** Conjunto articulado de intervenciones organizadas en proyectos que, ejecutados, alcanzarán los objetivos fijados.
- **PROYECTO.** Iniciativa específica que involucra a una o varias empresas y que, enmarcándose en un programa determinado, permite la concreción de las acciones que llevan al cumplimiento de los objetivos que éste contempla.

## Bibliografía

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) (2019). Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.

Para profundizar el análisis realizado en este capítulo se sugiere:

Silva Lira, I. y Sandoval, C. (2012). Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL e ILPES.

## B. ¿Para qué políticas para el desarrollo productivo?

### Objetivos del capítulo:

- Resaltar la importancia de las políticas de desarrollo productivo (PoIDP) para promover el cambio estructural.
- Comprender el papel de las PoIDP como parte integral de los sistemas de innovación.
- Analizar las complementariedades de las PoIDP con otras políticas desde una perspectiva sistémica

El desarrollo sostenible implica promover la productividad en la dimensión económica, la inclusión en la dimensión social y la resiliencia en la dimensión ambiental, de manera tal que las necesidades del presente sean satisfechas sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras y sin dejar a nadie atrás. En ese contexto, el desarrollo productivo territorial es aquel proceso que permite a los sectores productivos de una economía aumentar su contribución absoluta al bienestar de la población a partir de las potencialidades de un territorio; es decir, a partir del aprovechamiento sostenible de sus recursos o capitales (humanos, económicos, naturales, físicos y/o de infraestructura, sociales e institucionales), la disponibilidad de conocimientos especializados adecuados, la eficiencia de las instituciones locales, las oportunidades en función de la ubicación geográfica del territorio, así como las interacciones entre los actores territoriales y entre éstos y otros territorios (Lee y Delgadillo, 2018; PNUD; 2005).

Para lograr una transformación sistémica que apunte al desarrollo productivo sostenible, es necesario -entre otros factores- una serie de modificaciones cualitativas en la estructura productiva, lo que se conoce como cambio estructural. Dichos cambios deberían facilitar una mayor participación de los sectores más intensivos en conocimiento, ocasionando transformaciones en la composición del producto, el empleo y el patrón de inserción internacional con el fin último de lograr que todas las personas gocen de mayor bienestar y prosperidad. El cambio estructural es “intensivo en políticas” (O’Farrel, Palazzo, Bril Mascarenhas, Freytes, & Dias Lourenco, 2021), por lo que demanda recursos financieros y técnicos, participación de diversos actores del ecosistema productivo, una cultura de monitoreo, evaluación y aprendizaje en el diseño e implementación de políticas, así como una arquitectura institucional adecuada que contemple las necesidades de los diferentes territorios.

Las políticas de desarrollo productivo (PoIDP), entendidas como cursos de acción, tienen el potencial de contribuir al cambio estructural a partir de la incorporación de innovaciones (tecnológicas, institucionales, sociales y culturales). Para lograrlo, las PoIDP requieren ser orientadas, por un lado, a crear, arraigar y/o fortalecer las capacidades, conocimientos y competitividad de los propios gobiernos subnacionales, sectores y empresas existentes en un territorio dado; y por el otro, a diversificar la estructura productiva local, estimulando la creación de nuevos sectores y empresas de alta

productividad, más inclusivos y con una mayor sostenibilidad y resiliencia sistémica. Además, es importante que dichas políticas promuevan una mayor productividad de las start-ups y las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), dada su capacidad para generar empleo y convertirse en centros de difusión de innovaciones (OECD, 2022; CEPAL, 2012) en el territorio. Por otro lado, prescindir de las PoIDP en el escenario actual coloca en desventaja al sector privado productivo de un territorio determinado con respecto a otras jurisdicciones que sí las implementan y, en consecuencia, afectando a la economía nacional en su conjunto.

En el marco de la Agenda 2030, las PoIDP no se limitan a objetivos económicos y/o productivos, sino que se conciben con mayor frecuencia como políticas de innovación para abordar desafíos económicos, sociales y ambientales, incluyendo la eliminación de brechas género, generación y etnicidad, así como tomar acciones ante la crisis climática, fortaleciendo los procesos de adaptación, mitigación y resiliencia frente al cambio climático. Dado que estos retos son sistémicos, masivos y complejos, las PoIDP no pueden pensarse como una receta de aplicación única. Por el contrario, desde el origen son concebidas como paquetes de políticas interactivas (O'Farrel, Palazzo, Bril Mascarenhas, Freytes, & Dias Lourenco, 2021) con intervenciones sinérgicas en varios frentes que se superponen y potencian entre sí, a través bucles de retroalimentación (feedback loops) para lograr impacto a escala y alcanzar los objetivos de desarrollo planteados a través de estrategias no lineales<sup>4</sup> (Rodríguez Vázquez, 2019). En este punto, es importante recalcar que el fin último de cualquier política de desarrollo debería ser el bienestar y prosperidad de todas las personas, sin dejar a nadie atrás. Por ello, es importante que las PoIDP estén alineadas con otras políticas complementarias, como las políticas fiscales, las políticas de competencia, las políticas de comercio e inversión y, en general, todas aquellas políticas vinculadas a favorecer el entorno de negocios en un territorio dado (OECD, 2022): infraestructura, energía, medio ambiente y cambio climático, inclusión social, ciencia, tecnología y educación, entre otras. Incluso, se debe considerar su alineamiento con posibles políticas de cooperación, como aquellas de la cooperación sur-sur, que acompañen los ejercicios en un territorio.

Este carácter sistémico del desarrollo productivo requiere, más allá de los enfoques sectoriales tradicionales, un nuevo paradigma en el diseño e implementación de las PoIDP, donde el énfasis se coloque en las interacciones, interdependencias y dinámicas de poder entre sectores y actores productivos. La perspectiva sistémica del desarrollo productivo también debe tomar en cuenta la integración del aparato productivo a los sistemas de innovación (locales y/o nacionales) para fortalecer su competitividad. El siguiente recuadro 3 resume y precisa los conceptos considerados en los párrafos anteriores.

Partiendo de esta conceptualización y del contexto de incertidumbre que se ha generado a nivel global a partir de las últimas crisis globales (la crisis financiera de 2018, la pandemia por COVID-19 y la guerra en Ucrania), así como de las transformaciones de largo plazo que han impactado en los modelos de consumos y de producción, el cambio climático, la transición digital y la globalización (OECD, 2022), resulta evidente el papel estratégico que tienen que desempeñar los gobiernos como catalizadores de la innovación y articuladores de distintas capacidades y recursos de diferentes actores productivos y sociales en pro de la generación y difusión de nuevos conocimientos que funjan como aceleradores para un nuevo modelo productivo inclusivo y sostenible.

<sup>4</sup> Las estrategias lineales, por lo general, están asociadas con un Estado centralizado que sólo actúa de forma vertical (*top down*).

### Recuadro 3 El desarrollo es un proceso complejo

Para resumir los puntos anteriores, se puede argumentar con base en Cáceres y Dini (2022)<sup>a</sup> que el desarrollo productivo es un proceso complejo que se caracteriza por ser holístico, sistémico y participativo:

#### HOLÍSTICO

Alude al hecho que el desarrollo de una empresa es el producto de un conjunto de procesos y acciones que ocurren en simultáneo o que están estrictamente interconectadas entre sí. Por razones prácticas es inevitables que las acciones de apoyo consideren estos elementos por separado, pero, para que sean eficaces, tienen que ser pensadas considerando sus interconexiones.

#### SISTÉMICO

Se refiere al hecho que estos procesos requieren de un conjunto amplio y diversificado de competencias (desde los aspectos comerciales a los tecnológicos, desde la gestión de acciones colectivas a la problemática del crédito, etc.) que normalmente se concentran en instituciones distintas que por lo tanto tienen que aprender a trabajar de forma concertada.

#### PARTICIPATIVO

La dimensión sistémica del proceso de desarrollo productivo evidencia la importancia de establecer relaciones entre los actores que conforman el entorno productivo de la empresa prestando atención a los factores y métodos que facilitan la generación y consolidación de relaciones de confianza, el empoderamiento de los participantes a la actividad conjunta, el desarrollo de instancias de encuentro y coordinación, entre otros.

Fuente: Elaboración propia sobre Cáceres y Dini (2022).

<sup>a</sup> El estudio, que analiza los Programas Territoriales Integrados de la Corporación de Fomento Productivo a la luz del proceso de regionalización de la institucionalidad de fomento de Chile, propone una metodología para estimar la complejidad de los programas de desarrollo productivo partiendo de las tres características mencionadas.

En el siguiente cuadro se sintetiza la descripción de la innovación como un proceso multiactor.

### Recuadro 4 ¿A qué nos referimos cuando hablamos de innovación local?

La innovación se da cuando ocurren cambios para mejorar un producto, servicio o proceso a partir de la generación, intercambio y, sobre todo, la aplicación de conocimientos, tecnología e información (Rodríguez Vázquez, 2017). En este entendido, la innovación es un proceso colectivo, responsabilidad de múltiples actores. La innovación local reafirma la dimensión territorial del proceso colectivo en cuanto a las capacidades de apropiación por los actores que habitan un espacio geográfico específico. Desde la perspectiva de la innovación local no sólo es importante las mejoras en productos, servicios o procesos sino quienes llevan adelante esas mejoras, quienes se apropian de esas ganancias en eficiencia y con cuál finalidad. Donofrio (2004) resalta, en su definición de innovación la importancia de la creación de valor para las partes involucradas (stakeholders) y para el logro de estándares de vida más altos. Un análisis comparado de la evolución del concepto de innovación puede encontrarse en Jordán Sánchez (2011). La introducción de innovaciones no depende exclusivamente del uso de nuevas herramientas o de los últimos avances científico-tecnológicos, pues este enfoque deja de lado a muchas personas que no tienen el perfil tradicional de "innovador" (con formación académica avanzada y/o experiencia profesional en áreas científico-tecnológicas especializadas). La innovación también se refiere a aquellos cambios organizativos que mejoran el funcionamiento de las empresas y la administración pública en todos sus niveles, además de transformaciones culturales en las estructuras sociales e institucionales que aumenten la eficacia en la implementación de estrategias, políticas, programas y/o proyectos públicos de desarrollo productivo.

La capacidad de innovación local se ve fortalecida gracias a la red de actores, públicos y privados, cuyas actividades e interacciones inician, adoptan, adaptan, utilizan y difunden conocimientos, información y tecnología. En síntesis, la capacidad de innovación local depende del capital social de un territorio, por lo que para fomentarla se requiere impulsar mecanismos que faciliten el diálogo, la interacción, la coordinación y la creación de redes de confianza y cooperación entre diferentes actores, capaces de sumar esfuerzos y desarrollar sinergias positivas para mejorar la calidad de las instituciones, las empresas y la sociedad.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Rodríguez Vázquez (2017).

A nivel territorial, este esfuerzo para impulsar la innovación productiva debe tener presente las potencialidades del territorio y su capacidad de contribuir al cambio estructural; las necesidades que se busca satisfacer a partir de las políticas de desarrollo productivo (PoDP); así como el rumbo hacia objetivos de desarrollo más amplios, como las metas nacionales o los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que plantea la Agenda 2030.

Desde una perspectiva técnica, las prioridades de las PoDP deberían estar definidas a partir del análisis de los vínculos entre las potencialidades y las necesidades de un territorio determinado. No obstante, las decisiones políticas muchas veces definen el

rumbo y tipo de instrumentos que serán diseñados y/o implementados sin considerar el análisis del territorio, incrementándose así el riesgo de diseñar políticas no pertinentes y descontextualizadas, independientemente del nivel de gobierno en el que sea tomada esa decisión.

En el proceso de diseño e implementación de PoIDP, resulta crítico mantener una visión multinivel del territorio, que reconozca la necesidad de considerar las múltiples relaciones y funciones de las escalas geográficas en el desarrollo productivo. Esto es importante para asegurar que las PoIDP sean coherentes y se articulen de la mejor manera con los planes nacionales de desarrollo y sus respectivos instrumentos de política, focalizando y priorizando los objetivos de desarrollo productivo territorial y su contribución al desarrollo nacional (Máttar y Cuervo, 2017).

Las PoIDP que desarrollan esta visión multinivel conducen a los actores territoriales a una mayor valoración de las propias potencialidades, su reproducción y escalamiento, así como la incorporación de innovaciones tecnológicas, productivas, organizativas y sociales. De esta manera, el diseño de las PoIDP deja de ser una labor administrativa gubernamental para convertirse en un proceso participativo y no solo normativo, sino de coordinación y negociación de los agentes del territorio sobre la base de sus potencialidades (Lee y Delgadillo, 2018) y capacidad de acuerdo para fijar objetivos comunes. Ello requiere, como se menciona en el Recuadro 4, transformaciones en las estructuras sociales e institucionales que aumenten la eficacia en la implementación de estrategias, políticas públicas, programas y/o proyectos.

Dada la heterogeneidad en las estructuras productivas y el marco jurídico-institucional en América Latina y el Caribe, no existe una fórmula única para el diseño de las PoIDP que sea replicable en todos los países o jurisdicciones subnacionales. En este contexto, y como se verá en el siguiente capítulo, las competencias reconocidas a los niveles subnacionales de gobierno contribuirán a fijar los límites para impulsar una PoIDP. Adaptar las PoIDP al contexto político, institucional, socioeconómico y ecológico del territorio es fundamental y, por lo general, suele ser una tarea compleja si no hay coincidencia entre estos contextos. A modo de ejemplo, puede ser que un recurso natural se extienda a lo largo de varias jurisdicciones (como sucede con en la Argentina con el litio, en donde los recursos naturales pertenecen a distintas provincias) o que una misma vocación productiva (como puede ser una cuenca lechera) interese a varias jurisdicciones (intermedias y locales) y que no haya consenso por parte de las autoridades de estos territorios para trabajar articuladamente para escalar su cadena de valor. A pesar de estas complejidades, hay dos pasos mínimos que podrían contemplarse: realizar un mapeo de actores y un diagnóstico preciso sobre qué factores afectan el desarrollo productivo territorial.

Se recomienda que el diagnóstico sea elaborado de forma participativa, involucrando a los actores del territorio. Para identificar y seleccionar aquellos con los cuales elaborar o validar el diagnóstico es importante contar con un mapa de actores y de sus relaciones. La representación gráfica de dichas relaciones permite identificar los nodos críticos (es decir, los actores que articulan el mayor número de relaciones y que, eventualmente, controlan los flujos principales de información), evidenciar el tipo de relaciones (si son jerárquicas u horizontales), estimar la densidad del sistema (es decir, verificar si el número de las relaciones existentes se aproxima al máximo teórico).

Al respecto, se sugiere revisar la sección A.5 de la Parte III de esta guía.

Otra herramienta interesante para focalizar y hacer un uso más eficiente de los recursos públicos disponibles para diseñar e implementar PoIDP es el mapeo de redes de innovación. Una descripción sintética de herramientas que pueden resultar útiles para el desarrollo de estas actividades se presenta en la Parte III de esta guía.

Por el momento es importante destacar que, a partir de este diagnóstico, se podrá:

1. Diseñar una PoIDP realista, tomando en cuenta las competencias, capacidades y recursos disponibles para implementarlas, así como su adecuación a la estructura productiva y el marco institucional del territorio. Como se mencionó anteriormente, en el proceso de diseño de PoIDP es importante mantener la visión multinivel del territorio y el alineamiento de las contribuciones del desarrollo productivo territorial a las metas de desarrollo nacionales y/o globales.
2. Diseñar un mecanismo de monitoreo, evaluación y aprendizaje que permita sistematizar y capitalizar las buenas prácticas y lecciones aprendidas en el diseño e implementación de PoIDP. Dada la importancia de la innovación para el desarrollo productivo, éste puede ser considerado como un proceso de aprendizaje constante y mejora continua.

Siguiendo a Cornick (2017) con base en anteriores estudios de Charles Sabel y otros, la propuesta se basaría en lo que los autores denominan “gobernanza experimental”. A partir de considerar la disponibilidad de información y los riesgos, el experimentalismo<sup>5</sup> requiere de un “enfoque basado en metas y objetivos (abiertos, provisionales, sujetos a revisión) en lugar de la estricta adherencia al procedimiento aprobado; con una autonomía responsable en lugar de la subordinación ciega al papel de los agentes; un monitoreo conjunto en tiempo real y evaluación de los resultados de las políticas públicas” in itinere y en todos los niveles, centrales y descentralizadas, en su planificación y en su ejecución, en vez de la “confianza exclusiva en la evaluación ex post de terceros”. Este enfoque “se caracteriza por la flexibilidad para redefinir, en un proceso iterativo de duración indefinida, objetivos, procedimientos y métricas, en lugar de ser unidireccional y secuenciados, con pasos discretos que van desde la identificación del problema hasta el diseño de políticas, implementación y, finalmente, evaluación de políticas” (Cornick, 2017: 148).

Vale la pena subrayar que no todas las PoIDP contribuyen al cambio estructural. Algunos instrumentos son considerados horizontales, es decir, aplicables a todos los actores en un territorio, independientemente de su sector y/o escala. Otros instrumentos son selectivos (o verticales), en tanto y cuanto priorizan aquellos sectores basados en el conocimiento, caracterizados por ganancias crecientes en el desarrollo tecnológico y/o el capital humano, y buscan lograr una mayor participación de dichos sectores en la producción total. Este tipo de PoIDP se enfocan en las potencialidades y las ventajas comparativas de un territorio, ya sea promoviendo una estrategia de desarrollo que aprovecha y fortalece las ventajas comparativas existentes; o bien, utilizando las ventajas comparativas actuales como la base para una estrategia de cambio estructural en el largo plazo<sup>6</sup>.

Además es importante considerar que, como subrayan algunos autores (O’Farrel, Palazzo, Bril Mascarenhas, Freytes, & Dias Lourenco, 2021), los territorios que requieren adoptar PoIDP con mayor urgencia son, en general, aquellos que no cuentan con las capacidades requeridas para que la implementación de dichas políticas logre, efectiva y eficientemente, los objetivos planteados. Por ello, el diseño de PoIDP necesita estar acompañado de un proceso complementario de creación, fortalecimiento y arraigo

<sup>5</sup> El experimentalismo es entendido como una conceptualización que busca comprender los elementos centrales de cómo la gestión de políticas públicas se organiza en circunstancias específicas. Sobre este punto, véanse las diferentes contribuciones de Charles Sabel.

<sup>6</sup> Un interesante desarrollo metodológico que adopta este enfoque de diagnóstico capaz de valorar las ventajas de un territorio y, al mismo tiempo, buscar oportunidades de transformaciones a partir de sectores relacionados o no relacionados con la estructura existente ha sido propuesto por la CEPAL de Buenos Aires para la elaboración de estrategias productivas en las provincias del Norte de Argentina. En la página del *Facility Territorial*, el proyecto financiado por la Unión Europea que permitió el desarrollo de estas actividades, se han publicado varios artículos sobre este tema: uno metodológico (CEPAL 2022) y otros sobre las provincias de Misiones, La Rioja y Santiago del Estero (*Facility Territorial*).

de capacidades de los gobiernos subnacionales y otros actores clave del sistema productivo que facilite su implementación. Adicionalmente, es fundamental garantizar que los gobiernos subnacionales cuenten con un marco jurídico-institucional que les dote de las competencias necesarias para el diseño, la articulación e implementación de políticas, estrategias, programas y/o proyectos de desarrollo productivo. En este sentido, es importante que el ecosistema legal e institucional se centre en, al menos, dos cuestiones críticas (O'Farrel, Palazzo, Bril Mascarenhas, Freytes, & Dias Lourenco, 2021):

- a) habilitar las competencias y capacidades de las autoridades locales para la coordinación entre actores de múltiples sectores y niveles (local, subnacional, nacional, regional/intergubernamental/supranacional);
- b) fortalecer sus competencias y capacidades para el monitoreo, evaluación y aprendizaje a medida que se hacen políticas de desarrollo productivo.

Volveremos sobre los conceptos de competencia y capacidad en el próximo capítulo, donde profundizaremos el significado de estos términos y sus importancias en el proceso de planificación de las acciones de desarrollo productivo.

## Conceptos clave

- **DESARROLLO PRODUCTIVO.** Es el proceso que permite a los sectores productivos de una economía aumentar su contribución absoluta al bienestar de la población (Correa, Dini y Letelier, 2022).
- **DESARROLLO PRODUCTIVO TERRITORIAL.** Es aquel proceso de desarrollo productivo que genera bienestar para la población de un área geográfica determinada a partir de las potencialidades de su territorio de pertinencia; es decir, a partir de sus recursos o capitales (humanos, económicos, naturales, físicos y/o de infraestructura, sociales e institucionales), la disponibilidad de conocimiento especializado, la eficiencia de las instituciones locales, las oportunidades en función de la ubicación geográfica del territorio, así como de las interacciones entre los actores territoriales y entre éstos y otros territorios (Lee y Delgadillo, 2018; PNUD; 2005).
- **CAMBIO ESTRUCTURAL.** Transformaciones cualitativas en la estructura productiva de una economía que permitan el crecimiento y el desarrollo inclusivo, sostenible y sostenido en el tiempo, a través del tránsito hacia actividades y sectores más intensivos en conocimientos tecnológicos y con un mayor dinamismo de la productividad, distribuyéndose a lo largo de los diferentes territorios y mejorando la calidad de vida de la población.
- **POLÍTICAS PÚBLICAS.** Conjunto de objetivos, decisiones y actividades que se convierten en cursos de acción para el sector público (con participación directa o indirecta de la comunidad y/o el sector privado) para dar respuesta a los problemas que, en un momento determinado, tanto la ciudadanía como el propio gobierno consideran prioritarios. Estas acciones y decisiones involucran a una multiplicidad de actores, sectores o niveles de gobierno (OPS, 2018; Fernández Arroyo y Schejtman, 2012).

## Bibliografía

- Cáceres R. y Dini, M. (2022), "Generación de competencias y descentralización de las políticas para el desarrollo productivo en Chile: análisis de los Programas Territoriales Integrados", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/237), Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada de desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministerio de Desarrollo Productivo de la Argentina (2022). Articulación multinivel para el fomento de oportunidades productivas en las provincias de la Argentina. Documento de Proyectos (LC/TS.2022/108, LC/BUE/TS.2022/11), Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Cornick, J. (2017). "Charles Sabel's experimentalism and other iterative methods of public policy governance", in Salazar-Xirinachs, J. M. & Cornick, J. (2017). *The Lima Brainstorming Sessions: Productive development policies, inclusive growth and job creation*. Lima: ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean.
- Correa, F., Dini, M. y Letelier, L. (2022). Análisis del sistema público de apoyo al desarrollo productivo en Chile desde un enfoque multinivel. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/215/Rev.1). Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Donofrio, N. (2004). 21st century Innovation Working Group Final Report, Innovation The new reality for national Prosperity. Washington DC: National Innovation, Initiative Council on Competitiveness.
- Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC / UNICEF. ISBN 978-987-1479-36-8.
- Jordán Sánchez, J. C. (2011). La innovación: una revisión teórica desde la perspectiva de marketing. *PERSPECTIVAS*, 27, pp. 47-71.
- Lee Cortés, J. y Delgadillo Macías, J. (2018). El potencial territorial como factor del desarrollo. Modelo para la gestión rural. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 15(2), pp. 191-213.
- Mátar, J. y Cuervo, L.M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*. Libros de la CEPAL, No. 148 (LC/PUB.2017/16-P). Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (2022). An industrial policy framework for OECD countries: old debates, new perspectives. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*. No. 127. May.
- O'Farrel, J., Palazzo, G., Bril Mascarenhas, T., Freytes, C., & Dias Lourenco, B. (2021). *Políticas de desarrollo productivo: por qué son necesarias para transformar la economía y cómo implementarlas*. Buenos Aires: Fundar.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2018). *Manual para la elaboración de políticas y estrategias nacionales de calidad. Un enfoque práctico para elaborar políticas y estrategias destinadas a mejorar la calidad de la atención*. Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
- Padilla, R y Alvarado, J. (2014), "El resurgimiento de la política industrial", en Padilla, R. (ed.), *Fortalecimiento de cadenas de valor con instrumento de política industrial*, Ciudad de México: Naciones Unidas-CEPAL y Cooperación Alemana.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2005). *La identificación de potencialidades. Conceptos e instrumentos*. Cuadernos PNUD. Serie Desarrollo Humano No. 7. Lima: Naciones Unidas-PNUD.
- Rodríguez Vázquez, H. (2019). Taller de Alto Nivel "Enfoque de Sistemas en el Gran Chaco Argentino". Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/The Nature Conservancy (TNC). <http://doi:10.13140/RG.2.2.30281.08806>.
- Rodríguez Vázquez, H. (2017). "A Dialogue of Knowledge Systems between Indigenous Farmers, Extension Agents and Researchers: Experiences in Bolivia, Colombia and Mexico", in C. Ayala Martínez, & U. Müller, *Towards Horizontal Cooperation and Multi-Partner Collaboration. Knowledge Sharing and Development Cooperation in Latin America and the Caribbean*. Baden-Baden: Nomos.
- Sabel, C. (2012). "Self-discovery as a coordination problem", in Sabel, C., Fernandez-Arias, E., Hausmann, R., Rodriguez-Clare, A. y Stein, E. *Export Pioneers in Latin America*. Washington D.C., Inter-American Development Bank (IADB).
- Sabel, C. (2005). "Developing economies as Toyota production systems: why the analogy makes sense, how it can inform industrial policy." *Second Annual Meeting LAEBA*, Buenos Aires, Argentina.

- Sabel, C. (2004). The World in a Bottle, or, Window on the World? Open Questions about Industrial Districts in the Spirit of Sebastiano Brusco. *Stato e Mercato*, 70, 143-158.
- Sabel, C. (1993). Studied trust: building new forms of cooperation in a volatile economy. *Human Relations*, 46(9), 1133-1170.
- Sabel, C., Fernandez-Arias, E., Hausmann, R., Rodriguez-Clare, A. y Stein, E. Export Pioneers in Latin America. Washington D.C., Inter-American Development Bank (IADB).
- Sabel, C. y Simon, W. (2011). Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. *The Georgetown Law Journal*, 100, 53-93.
- Sabel, C. y Reddy, S. (2007). Learning to learn: undoing the Gordian knot of development today. *Challenge*, 50(5), 73-92.
- Sabel, C. y Zeitlin, J. (2004). Neither Modularity nor Relational Contracting: Inter-Firm Collaboration in the New Economy. A Response to Langlois and Lamoreaux, Raff, and Temin. *Enterprise and Society* 5(3), 388-403.

Para profundizar el análisis realizado en este capítulo se sugiere:

- Amabile, T. (1988). "A Model of Creativity and Innovation in Organizations," in Staw B. & Cummings, L. (eds.). *Research in Organizational Behavior*. Greenwich: JAI Press.
- Aranguren, M. (2003). Clusters y territorio: retos del desarrollo local en la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, 53, pp. 138-159.
- Atuahene-Gima, K. (1996). Market orientation and innovation. *Journal of Business Research*, 35, pp. 93-103.
- Bhoovaraghavan, S., Vasudevan, A. & Chandran, R. (1996). Resolving the process vs. product innovation dilemma: A consumer choice theoretic approach. *Management Science*, 42(2), pp. 232-246.
- Cendejas, J. (2014). Implementación del modelo integral colaborativo como fuente de innovación para el desarrollo ágil de software en las empresas de la zona centro-occidente en México. Puebla: UPAEP.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2008). *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Cho, H. & Pucik, V. (2005). Relationship between innovativeness, quality, growth, profitability, and market value. *Strategic Management Journal*, 26(6), pp. 555-575.
- Cimoli, M. (ed.) (2005). Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL y BID.
- Cooper, R. (1984). The strategy-performance link in product innovation. *R&D Management*, 14(4), pp. 247-259.
- Correa, F.; Leiva, V. y Stumpo, G. (2018). "Mipymes y heterogeneidad estructural en América Latina" en Dini, M. y Stumpo, G. (coord.) (2018). *MIPYMES en América Latina: Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL y UE.
- Dalle, L. (2006). *Grow or go: A theory-building study regarding the survival and growth of micro-small enterprises*. New South Wales: Southern Cross University.
- Damanpour, F. (1983). Technical versus administrative rates of organizational innovation: A study of organizational lag. Pennsylvania: University of Pennsylvania.
- Damanpour, F. (1991). Organizational innovation: A meta-analysis of effects of determinants and moderators. *Academy of Management Journal*, 34, pp. 555-590.
- Damanpour, F. (1996). *Innovation effectiveness, adoption and organizational performance*. Wiley.
- Damanpour, F., Szabat, K. & Evan, W. (1989). The relationship between types of innovation and organizational performance. *Journal of Management Studies*, 26, pp. 587-601.
- Dewar, R. & Dutton, J. (1986). The adoption of radical and incremental innovations: An empirical analysis. *Management Science*, 32, pp. 1422-1433.
- Drucker, P. (1985a). The Discipline of Innovation. *Harvard Business Review*, 63(3), pp. 67-72.
- Drucker, P. (1985b). *Innovation and Entrepreneurship*. New York: HarperCollins Publishers Inc.
- Edwards, R., Kumar, P. & Ranjan, R. (2002). Organization Culture and Innovation. Paper presented at the 28th EIBA (European International Business Academy) Conference.
- Ettlie, J. (1983). Organization policy and innovation among supplies to food processing sector. *Academy of Management Journal*, 26, pp. 27-44.

- Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Fajnzylber, F. (1990). "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío': comparación de patrones contemporáneos de industrialización," Cuadernos de la CEPAL, No 60. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Figueroa, A. (1988). "Equidad, inversión extranjera y competitividad internacional"; Revista de la CEPAL Nro. 65. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Hult, T., Hurley, R. & Knight, G. (2004). Innovativeness: Its Antecedents and Impact on Business Performance. *Industrial Marketing Management*, 33, pp. 429-438.
- Johnston, R. & Bate, D. (2003). *The power of strategy innovation*. New York: American Management Association.
- Krugman, P. (1997). *El internacionalismo moderno. La economía internacional y las mentiras de la competitividad*. Barcelona: Crítica - Grijalbo - Mondadori.
- Lukas, B., & Ferrell, O. (2000). The effect of market orientation on product innovation. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 28(2), pp. 239-247.
- Martins, E. & Terblanche, F. (2003). Building Organizational Culture that Stimulates Creativity and Innovation. *European Journal of Innovation Management*, 6, pp. 64-74.
- Meyer, A. & Goes, J. (1988). Organizational assimilation of innovations: A multilevel contextual analysis. *Academy of Management Journal*, 31, pp. 897-923.
- Mohr, L. (1969). Determinants of innovation in organizations. *The American Political Science Review*, 63(1), pp. 111-126.
- Muñoz, A. (1997). *La dirección de la innovación: Dimensiones claves*. Granada: Universidad de Granada.
- Narver, J., Slater, S. & MacLachlan, D. (2000). *Total Market Orientation, Business Performance, and Innovation: Marketing Science Institute*.
- Ordaz, C., Alcazar, F. & Romero, P. (2000). Relación entre el tipo y el grado de innovación y el rendimiento de la empresa: Un análisis empírico. *Economía Industrial*, 333, 149-160.
- Rodríguez Vázquez, H. y Oddone, N. (2015). "Alianzas Público-Privadas como motor de la innovación local transfronteriza" en Ramírez, K., Reyes, M. y Figueroa, A. (coord.). *Gobernanza y Políticas Públicas*. Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California.
- Rodríguez Vázquez, H. (coord.) (2014), *Oferta disponible para implementar tecnologías MasAgro*. México: CIMMYT/SAGARPA.
- Silva Lira, I. y Sandoval, C. (2012). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL e ILPES.
- Torres, M. (2006). *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL e INTAL/BID.
- Vasquez, R., Santos, L. & Álvarez, L. (2001). Market orientation, innovation and competitive strategies in industrial firms. *Journal of Strategic Marketing*, 9, pp. 69-90.
- Zaltman, G., Duncan, R. & Holbeck, J. (1973). *Innovations and Organizations*. New York: John Wiley & Sons.

# C. Las políticas públicas para el desarrollo productivo a nivel subnacional

## Objetivos del capítulo:

- Identificar el nivel subnacional de la administración pública y valorar el papel de los gobiernos intermedios en el diseño de políticas públicas de desarrollo productivo.
- Diferenciar competencias capacidades para el desarrollo de una función pública.
- Pensar el territorio de manera holística y proponer esquemas de gobernanza que incluyan la colaboración intersectorial.

## ¿Qué es el nivel subnacional?

Si bien la estructura de los Estados latinoamericanos puede variar según cada caso, en términos generales, todos ellos reconocen un nivel de gobierno central y niveles subnacionales (o subestatales, término menos difundido en la región). El nivel subnacional, dependiendo del país, está conformado por el gobierno intermedio y otro local. Para evitar estas disquisiciones, algunos autores han utilizado el término de gobiernos no centrales para identificar tanto a gobiernos locales (municipios, alcaldías, etc.) como intermedios (provincias, departamentos, estados, etc.) como unidades subnacionales que cuentan con una jurisdicción específica y propia<sup>7</sup>. En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, los gobiernos que representan el nivel subnacional cuentan con competencias reconocidas para el diseño e implementación de políticas públicas de desarrollo productivo.

Las competencias surgen del ordenamiento jurídico para obrar y cumplir objetivos de política.

Este reconocimiento reglamenta o habilita la posibilidad de actuar en una materia específica, ya sea de manera explícita (literal) o implícita (necesaria o conveniente para cubrir el fin o mandato, aunque no esté claramente expresada). Sin embargo, más allá de la competencia, la real creación de políticas estará vinculada a las capacidades efectivas de los gobiernos subnacionales para actuar en la materia (capacidad técnica y financiera, entre otros factores).

<sup>7</sup> No es objetivo de este documento hacer una revisión de la relación entre el concepto de Estado, sus niveles, y el vínculo con la nación o las naciones que lo conforman.

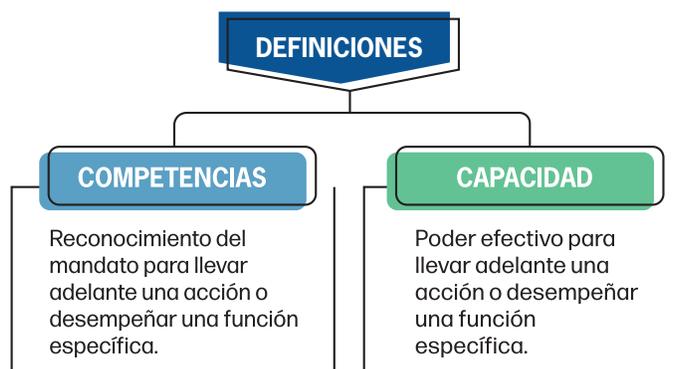
### Recuadro 5 Las nuevas disposiciones de la ley n° 19.175 Orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional en materia de desarrollo productivo

La Ley 19.175, conocida también como LOCGAR, en su Título Segundo, art. 18 establece que, “en materia de fomento de las actividades productivas, corresponderá al gobierno regional:

- Formular políticas regionales de fomento de las actividades productivas [...].
- Establecer las prioridades estratégicas regionales en materia de fomento de las actividades productivas [...].
- Aprobar el plan regional de desarrollo turístico [...].
- Promover y diseñar, considerando el aporte de las instituciones de educación superior de la región, programas, proyectos y acciones en materia de fomento de las actividades productivas establecidas como prioridades regionales.
- Promover y apoyar, en coordinación con los municipios, mediante la suscripción de convenios, la implementación de oficinas comunales de fomento productivo e innovación para la competitividad, coordinando su acción a nivel regional.
- Promover la investigación científica y tecnológica [...].
- Laborar y aprobar la Política Regional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo [...].

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNoLarma=243771>.

### Diagrama 4 Competencias y capacidades: distinción conceptual



Fuente: Elaboración de los autores

A modo de ejemplo, algunos gobiernos subnacionales, particularmente los locales, tienen competencia para modificar el uso de suelo dentro de sus jurisdicciones, pero la efectiva refuncionalización de ese espacio para dedicarlo a otras actividades productivas, dependerá de las capacidades del gobierno para atraer inversiones y generar otros factores de seducción para la llegada de otros actores, particularmente nuevas empresas dentro de un sector o para fortalecer la diversificación sectorial que fortalezcan su competitividad. En este sentido, los gobiernos subnacionales tienen un papel clave en convocar e impulsar la participación de nuevos actores en el desarrollo, los que se sentirán atraídos en función del diferencial que ofrece esta administración para generar un entorno favorable de colaboración y competencia. Los actores privados tomarán en cuenta estos factores para el cálculo de la rentabilidad de sus inversiones y para decidir acerca de la localización de su capital.



#### SUGERENCIA

Revisa las competencias reconocidas en la Constitución Nacional de tu país para los gobiernos intermedios y locales. Examina también las constituciones provinciales o estatales si las hubiere, así como las cartas orgánicas de cada municipio para conocer las competencias reconocidas en cada nivel de gobierno. Además, puedes preparar un cuadro comparativo para que resulte de apoyo en la elaboración de políticas. Este ejercicio será útil para conocer el derecho público del Estado, particularmente el derecho constitucional y administrativo.

Las nuevas tendencias en los enfoques del desarrollo productivo supusieron un viraje en las concepciones predominantes basadas en una organización productiva planificada y gestionada de manera centralizada por el gobierno nacional y, en menor medida, por los gobiernos intermedios. La crisis de la deuda de la década del ochenta y la reforma del Estado en América Latina de la década del noventa impactaron sobre el Estado planificador centralizado y abrieron la oportunidad a la creación de nuevos instrumentos y modalidades para la promoción del desarrollo productivo. Actualmente, los diferentes niveles de gobierno cuentan con una implicación directa en las PoDP; y particularmente los gobiernos subnacionales, han visto fortalecido su poder de convocatoria de otros actores del territorio estimulando su compromiso y participación, así como la generación de confianza para la creación de políticas y estrategias. Sin embargo, en algunos casos, la debilidad presupuestaria sigue siendo uno de los principales obstáculos de los gobiernos subnacionales.

El desarrollo productivo “subnacional” que aparece algunas veces en documentos oficiales como desarrollo económico subnacional, regional o local) ha sido, probablemente, una de las competencias (o funciones) más importante que han adquirido estos niveles de gobierno durante la década del noventa. Véase Recuadro 6.

### Recuadro 6 Descentralización y recentralización

Las modificaciones en la política interna que se han observado al interior de los Estados nacionales desde el fin de la Guerra Fría, en donde la rígida centralización estatal ha dado lugar a un mayor reconocimiento de la autonomía de las unidades subnacionales que los componen, así como a los procesos de descentralización y de transferencia de competencias, han fortalecido las capacidades de los gobiernos intermedios y locales. Los procesos de descentralización se fueron fortaleciendo a lo largo de la década del noventa y a principios del Siglo XXI a partir de la transferencia de competencias a estos niveles de gobierno. Sin embargo, en los años previos a la pandemia algunos autores empezaron a observar dinámicas de recentralización, especialmente analizadas a nivel municipal desde mediados de la década del 2010. La recentralización fue entendida como un “re-empoderamiento” del Estado central, particularmente del poder ejecutivo, para que decida y conduzca desde el centro la acción administrativa, fiscal y política en el territorio. Este proceso fue truncado por el impacto que tuvo la pandemia de COVID-19 en la región ya que ante la emergencia causada, muchos gobiernos intermedios y locales, más allá de sus competencias y capacidades específicas, asumieron cierto grado de liderazgo en temas de salud y estabilidad económica, en donde, particularmente los gobiernos intermedios establecieron varias medidas de apoyo excepcionales producto de la contingencia para fortalecer los mercados regionales, apoyando empresas y trabajadores. En medio del proceso de recuperación de la pandemia es importante analizar estas tendencias de descentralización/recentralización en cada una de los países de América Latina y el Caribe.

Fuente: Elaboración propia.

La descentralización en la toma de decisiones debe ser acorde con las políticas del Estado central, pero -a la vez- asegurar una mayor flexibilidad para adecuarlas a las realidades del territorio y fortalecer la coordinación multinivel. En este sentido, los gobiernos subnacionales “deben asumir ante los procesos de descentralización nuevas responsabilidades que se traducen en una transferencia del Estado-Nación de instrumentos de gestión en sentido vertical descendente” (Pocoví, 1998: 225). En realidad, la descentralización puede surgir desde dos perspectivas: por un lado, como una demanda vertical ascendente desde la sociedad civil, representada por el gobierno subnacional que reclama al Estado central mayor autonomía en la toma de decisiones sobre un área de políticas específica; y, por otro lado, como una oferta vertical descendente desde el Estado central a los gobiernos subnacionales en la cual el Estado otorga una serie de competencias. Tanto en una perspectiva como en la otra, la transferencia de competencia necesita estar acompañada de la transferencia de recursos.

## Recuadro 7 Dos perspectivas de regionalización en Chile

En el marco del proceso de fortalecimiento de la regionalización en Chile, la Ley 21.074 ha establecido que la transferencia de competencias desde el nivel nacional a los gobiernos regionales puede ocurrir tanto por iniciativa de un gobierno regional (demanda vertical ascendiente), como por iniciativa del gobierno central (oferta vertical descendiente). Véase al respecto el Párrafo 2 De la Transferencia de Competencias de la LOCGAR.

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=243771>.

Como ha sostenido Francisco Alburquerque (2006): “el enfoque ascendente (...) tiene como finalidad fomentar la toma de decisiones participativas por parte de los actores locales en todo lo relativo a las políticas de desarrollo, buscando la implicación de dichos actores e instituciones territoriales” (Alburquerque, 2006: 277), pero como ha manifestado Boisier (2002) sobre esta cuestión: “es casi evidente que una democracia madura supone una amplia distribución social del poder político, o sea, supone una descentralización, pero es un error común asignar causalidades unidireccionales, como si un proceso necesariamente generase linealmente el otro, desconociéndose el carácter recursivo de ambos. Desde luego, en términos territoriales la transferencia de poder (...) puede resultar completamente antidemocrática si (...) no existe un receptor socialmente adecuado” (Boisier, 2002: 278).

### CUESTIONES CRÍTICAS

**¿Las capacidades institucionales se encuentran alineadas con las competencias vigentes para los gobiernos subnacionales?**

En este contexto, la disponibilidad oportuna de recursos y su ejercicio eficiente son dos elementos clave que deben considerar los gobiernos subnacionales. Si bien el contexto de la pandemia por COVID-19 afectó el espacio fiscal de los países de América Latina y el Caribe, en general, las transferencias de recursos programadas siguieron adelante y, en algunos casos, se potenciaron ante la emergencia. De igual forma, “en la mayoría de los países se han identificado sistemas de coordinación entre gobierno central y subnacionales para una mejor ejecución de acciones y recursos. El objetivo de esta coordinación es asegurar que no haya solapamiento de medidas y que las acciones de combate a la pandemia entre el gobierno central y los subnacionales sean complementarias y generen sinergias” (Radics y Rodríguez Ramírez, 2020: S/N). Superada la emergencia, el foco de las transferencias de recursos tiene que ser la recuperación, las que también tienen que estar acompañadas por la generación de recursos propios. Como ha quedado también en claro, la recuperación tiene una dimensión territorial que necesita ser sostenida a través de las políticas fiscales y los procesos de descentralización.

## ¿Cómo pensar el territorio de manera holística desde el nivel subnacional?

No existe una única definición de territorio. Sin embargo, casi todas suelen incluir al menos dos componentes. Por un lado, la referencia a un espacio geográfico; y, por el otro, alguna referencia a los actores que lo habitan y del complejo de instituciones que han creado. Siguiendo a Alburquerque (2006) “el territorio es el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como el medio físico o medioambiente (...). Se trata de un sujeto o actor fundamental del desarrollo” (2006: 7). Otros actores han considerado al territorio como un activo clave del desarrollo. Al igual que lo son los propios gobiernos subnacionales que representan a la autoridad que gobierna ese territorio.

**SUGERENCIA**

Realiza una primera identificación de los actores estratégicos que forman parte de tu territorio. Más adelante, te enseñaremos a preparar un mapa de actores con esa información.

Los enfoques teóricos suponen que la gestión del desarrollo productivo plantea a los agentes públicos subnacionales el desafío de fortalecer relaciones de carácter horizontal con un conjunto heterogéneo de actores que son contrapartes en estrategias, políticas, programas y proyectos específicos. Este trabajo de coordinación y articulación multiactor parte de reconocer la importancia de fijar objetivos claros, alcanzables y consensuados en la elaboración de PoIDP y planes que puedan traducirse en programas de acompañamiento técnico y financiero.

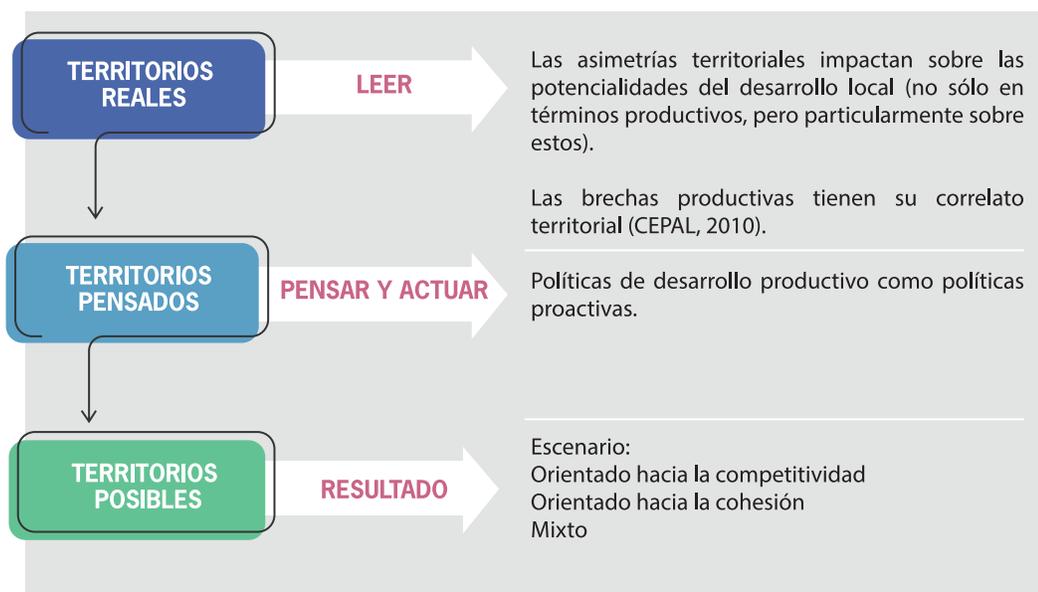
Al mismo tiempo, y de forma paralela, el territorio (con toda su complejidad) fue convirtiéndose en un actor más en numerosos estudios y análisis. Y, desde que el territorio adquirió su papel estratégico como actor del desarrollo, se convirtió en una unidad de análisis, de acción y de resultados que tiene que ser evaluada para convalidar la labor en pro del desarrollo productivo del territorio mismo (véase Diagrama 4). La geografía económica, la humana y la planificación estratégica fortalecieron su colaboración con el objetivo de profundizar los estudios sobre la dimensión territorial del desarrollo. El territorio comenzó así a formar parte estructural de los diagnósticos al analizar las limitaciones y potencialidades para el desarrollo productivo, las asimetrías y diferencias entre distintos territorios (por ejemplo, entre dinámicas rurales y urbanas), las brechas productivas, para luego pasar al diseño de políticas que persiguen una intervención específica (actuar en el territorio). Estas intervenciones buscan la construcción de una nueva territorialidad a partir de “un sistema de negociación continua entre gobiernos ubicados en distintos niveles o escalas territoriales” (Marks, 1993), en donde los gobiernos subnacionales han incrementado su poder.

El enfoque de gobernanza multinivel (o multiescalar), como se verá a continuación, postula que tanto la comprensión de las dinámicas del desarrollo territorial, como de los medios de intervención que operan sobre ellas, requieren de una mirada integral y compleja de las interacciones entre las diversas escalas geográficas (CEPAL, 2017 y 2019) y de sus niveles de gobierno.

Los procesos sociales, económicos, políticos y ambientales se despliegan de manera diferenciada sobre el espacio geográfico” (CEPAL, 2017). Las fuertes heterogeneidades que se observan entre áreas geográficas distintas generan costos económicos muy significativos para los territorios que las experimentan y que no logran revertirlas; éstas limitan las oportunidades de desarrollo que se alimentan en una relación dialéctica pues también “las brechas productivas tienen su correlato territorial” (CEPAL, 2010). El territorio, entendido como “grupo humano que se apropia culturalmente de un espacio físico” (CEPAL, 2017) representa la base del proceso de construcción colaborativo, hecho de sentido de pertenencia, identidad y valores compartidos, sobre los que los actores de una comunidad pueden construir una visión compartida y un proyecto colectivo. Siguiendo a Horacio Bozzano (2004), la construcción parte de una lectura del territorio real (análisis diagnóstico), para continuar con una reflexión-acción que permita pensar y actuar sobre el territorio para alcanzar “ese territorio que se busca construir” (el territorio pensado) y, como consecuencia, de ese modelo construido (reflexionado/pensado/proyectado) y las condiciones materiales existentes se alcanzará el territorio posible, aquel que la dialéctica entre estructura y superestructura hará realmente posible (vea Diagrama 4). Vale la pena aclarar que estas relaciones son dinámicas y que los actores

del territorio se encuentran moviéndose continuamente entre territorio real-territorio pensado-territorio posible a partir del principio vinculado con la Teoría de la Complejidad de Edgar Morin de recursividad organizacional, según el cual causas y efectos se unen en una cadena productora y producida. El territorio pensado consiente el diseño e implementación de políticas proactivas de desarrollo productivo cuyo resultado será la orientación del territorio posible hacia la competitividad, la cohesión o ambas. El escenario que resulta ser el más oportuno es aquel que consolida una distribución de las ganancias de la competitividad, al mismo tiempo que fortalece la cohesión social en el territorio.

**Diagrama 5**  
**Territorio como unidad de análisis, de acción y resultados**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bozzano (2004) y CEPAL (2010).

### Gobernanza horizontal y vertical

El análisis de los actores territoriales ha adquirido una mayor complejidad a lo largo de los últimos años a partir de la elaboración de formas innovadoras de colaboración<sup>8</sup>. La mayor parte de ellas, buscan mejorar el diálogo en tres niveles público-público, y público-privado<sup>9</sup> y privado-privado para la puesta en marcha de una estrategia consensuada de desarrollo que se traduzca en políticas, programas y proyectos, al mismo tiempo que estos instrumentos acompañan una evolución y escalamiento de las formas de colaboración y cooperación hacia formas más complejas y sofisticadas que pueden potenciar el valor agregado de la colaboración. Estas nuevas formas de colaboración y de organización han planteado importantes desafíos de coordinación para los gobiernos subnacionales, tanto en una dimensión vertical cuanto en una dimensión horizontal. Al respecto, ILPES (2017) aclara que la gobernanza es un proceso que se despliega

<sup>8</sup> A continuación, se presentarán algunas metodologías comúnmente utilizadas.

<sup>9</sup> Sobre las alianzas público-privadas, véase: Devlin, R. y Moguillanski, G. (2010). *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL y SEGIB. Sobre la coordinación público-privado en el ámbito de las políticas productivas orientadas al desarrollo de las pymes puede verse también el capítulo "Avances y desafíos de las políticas de fomento de las MIPYMES" de Dini y Rueda, en Dini y Stumpo (coordinadores) 2019.

en dos direcciones complementarias: una vertical y otra horizontal; es decir, entre los diferentes niveles de gobierno y al interior de cada uno de ellos.

En la dimensión vertical, los desafíos se vieron materializados en la articulación de políticas, la coherencia entre ellas y el alineamiento para evitar el solapamiento y/o duplicidad de esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno y las restricciones de financiamiento. En la dimensión horizontal, el desafío principal es alcanzar una participación representativa de los demás actores vinculados con el desarrollo y construir estrategias y políticas que por consenso sean sostenidas y apoyadas por los múltiples actores del territorio a lo largo de un período dado para alcanzar los resultados priorizados.

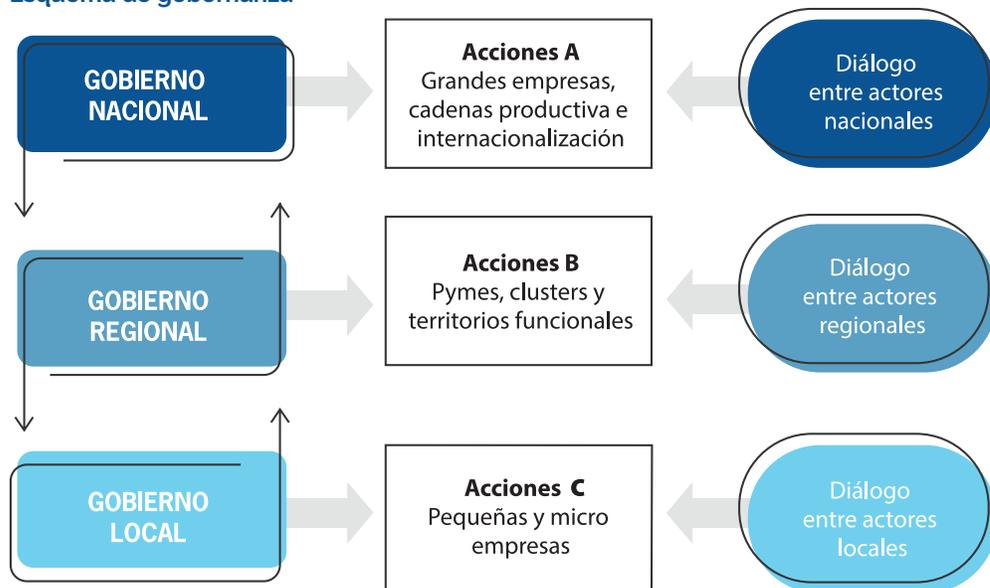
En la dimensión vertical, los gobiernos subnacionales con base en su(s) competencia(s) y capacidades específicas, y en función de los propios recorridos de la descentralización vertical (ascendente o descendente) en cada Estado latinoamericano, llevan adelante las actividades de gestión e implementación de políticas a partir del diálogo con el gobierno central para la coordinación de acciones y transferencias de recursos.

Recientemente la OCDE (2021), ha puesto en valor la construcción de esquemas de gobernanza capaces de canalizar los esfuerzos colectivos de los actores, ya sea a partir de estructuras creadas desde una perspectiva “desde abajo” (bottom up); o bien desde la perspectiva inversa (top down). Estas estructuras, con mayor o menor grado de formalidad, deben estar sostenidas por un amplio abanico de actores que, de manera horizontal, permitan la convergencia de ideas, propuestas y políticas.

Asimismo, es importante considerar que las alianzas multiactor más exitosas son aquellas donde “se logra una distribución equilibrada de responsabilidades, costos, riesgos y beneficios entre los actores involucrados” (Rodríguez Vázquez y Oddone, 2015: 172).

De manera esquemática, podría decirse por el eje vertical se transfieren competencias y recursos; por el eje horizontal se estimula la participación de los actores territoriales, véase el diagrama 6, a continuación.

**Diagrama 6**  
**Esquema de gobernanza**



Fuente: Elaboración propia.

La figura simplifica adrede un sistema que puede ser significativamente más complejo. Además de actores y relaciones supranacionales, a menudo se desarrollan instancias de coordinación entre regiones (por ejemplo, en el caso de Chile, la Ley N° 21.105 que crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, establece que las Secretarías Regionales Ministeriales se agrupan en coordinaciones macrozonales) e instancias de coordinación entre municipalidades. En algunos países, además, hay actores de áreas sub municipales que intervienen en los procesos productivos (por ejemplo, los barrios comerciales de Chile). En el contexto de la guía, sin embargo, por razones heurísticas, se hará referencia al modelo simplificado.

### Principios de la gobernanza

De las dinámicas que se presentan en el Diagrama 5 emergen una serie de principios que es necesario tomar en cuenta para facilitar la gobernanza y la generación de políticas, estrategias, programas y también entre y al interior de los proyectos:

- *Principio de coordinación:* Todas las actividades que se abordan a en un nivel determinado de gobierno deberían abordarse también en los niveles superiores, no viceversa. Este principio apunta a que un gobierno regional (o de carácter intermedio) necesita tener una visión de conjunto de todas las iniciativas impulsadas por las municipalidades (o gobiernos locales) de su territorio para identificar eventuales puntos de fricción o complementariedades. Por ejemplo, si una municipalidad quiere promover el desarrollo turístico es importante que el gobierno regional respectivo lo considere en su estrategia y que promueva, en lo posible, el desarrollo de una acción conjunta con otras municipalidades con preocupaciones similares.
- *Principio de complementariedad (o subsidiariedad):* Principio según el cual una autoridad debe realizar tan sólo aquellas tareas que no pueden ser realizadas convenientemente a un nivel más local. El principio de subsidiariedad tiene por objetivo garantizar la actuación de un específico nivel de gobierno sólo si su acción resulta realmente necesaria y aporta valor añadido diferencial a la actuación de un nivel más bajo. Trata de colocar la toma de decisiones lo más cercana posible a los ciudadanos, con la comprobación constante que la acción que se emprende está justificada en relación con las posibilidades que se ofrecen en los otros estamentos inferiores. El supuesto de este principio es que una mayor cercanía entre el nivel de gobierno y los actores productivos interesados en una acción de apoyo determinada mejora la pertinencia de dichas acciones, facilita el empoderamiento de las entidades involucrada, permite generar vínculos y conversaciones más directas, y fortalece su eficacia.
- *Principio de proporcionalidad:* Persigue el correcto ejercicio de las competencias por parte de un nivel de gobierno al prescribir que el contenido y la forma de acción no deberán exceder de lo necesario para obtener los objetivos fijados.

El principal desafío reside en que, como recuerda Fukuyama (2004: 114), “no existe una teoría que proporcione unas directrices generales para lograr el nivel adecuado de capacidad decisoria en la administración pública. El mismo grado de capacidad decisoria resultaría eficaz en unas sociedades e ineficaz en otras, e incluso dentro de una misma sociedad no tendría por qué funcionar en todas las etapas”. En este contexto, se debe tener en cuenta que la flexibilidad, como principio, debe ser la característica de todo sistema creado en el que participan los gobiernos subnacionales con el objetivo de diseñar políticas a la medida de las necesidades y potencialidades específicas del

territorio que administran. En líneas generales, las mejores formas de organización de lo público consisten en reunir instituciones que saben cómo adaptarse con flexibilidad a diferentes niveles de descentralización en función de la evolución de las condiciones del Estado central (“la política nacional”) y las condiciones externas. Estas instituciones necesitan un proceso de fortalecimiento de capacidades continuo que permita canalizar las innovaciones en la gestión pública y los esquemas de coordinación y cooperación interinstitucionales como se verá más adelante.

### Intersectorialidad

Los diferentes esquemas de gobernanza reclaman recursos humanos idóneos para acompañar la formulación, implementación y evaluación de PolDP. Este tipo de enfoque requiere de un grupo de funcionarios y funcionarias con competencias y capacidades para la elaboración, implementación y ejecución de políticas, así como para la armonización de los diferentes criterios e intereses y la construcción de consensos. La concertación de criterios políticos y técnicos a partir de la intervención de los diferentes funcionarios, pertenecientes a ministerios diferentes (es decir, con representación sectorial distinta), ante una demanda de acción política (Meny y Thoeing, 1992) plantea desafíos de coordinación.

Fijar los límites del desarrollo productivo para cada sector es extremadamente complejo y desafía la capacidad de articulación ya que por definición las políticas de desarrollo productivo son intersectoriales.

Ante la necesidad de abordar adecuadamente iniciativas políticas altamente complejas, una coordinación intersectorial efectiva parte de definir claramente las funciones y responsabilidades de las diferentes instituciones y del diseño de instrumentos de planificación que permitan alinear los objetivos de múltiples sectores y niveles de gobierno para alcanzar los objetivos perseguidos.

#### INTERSECTORIALIDAD

**El concepto de intersectorialidad se define como una “intervención coordinada de instituciones representativas de más de un sector, en acciones destinadas, total o parcialmente, a tratar los problemas vinculados o conjuntos” (FLACSO, 2015). La intersectorialidad siempre es interinstitucional.**

La colaboración entre instituciones puede materializarse de dos formas distintas: complementando las acciones o integrando las competencias respectivas. Lo primero podría denominarse coordinación interinstitucional y lo segundo cooperación interinstitucional. En este sentido:

- Una **coordinación interinstitucional** implica la conformación de algún tipo de instancia de encuentro, intercambio de información y retroalimentación entre las entidades interesadas para generar o potenciar la coherencia de los respectivos programas. Por ejemplo, se podría imaginar que el gobierno intermedio (GI) dialogue con una entidad encargada de programas financieros, para que oriente una o más de sus líneas de crédito hacia los beneficiarios del PDP que el GI está impulsando. En este caso, las dos instituciones mantienen una gestión separada (pero coordinada) de las respectivas acciones de desarrollo productivo.
- En una **cooperación interinstitucional** la entidad externa se involucra directamente en algunas de las fases del PDP, siendo parte de los procesos de toma de decisiones que se producen. Ocurre, generalmente, cuando se requiere de competencias especializadas en algunas fases del proceso de gestión del programa. Por ejemplo, en un PDP orientado al desarrollo de un determinado sector agroalimentario puede resultar conveniente que técnicos especializados de un instituto de investigación

se integren en las instancias de evaluación de los proyectos para formular juicios acerca de la viabilidad técnica de determinados procesos de innovación.

Estructurar una colaboración intersectorial, por lo general, incluye distintas fases, como se ilustra en el diagrama 7:

1. la generación, acumulación y circulación de información y conocimientos que permiten procesos de sensibilización de actores y la construcción de un lenguaje común;
2. Se comparte información sobre el ciclo de las políticas y se evalúa la posibilidad para la generación de innovaciones sociales que contemplan la construcción de herramientas de cooperación y acuerdos interinstitucionales sobre cómo trabajar de manera coordinada.;
3. la articulación de estrategias, políticas, planes y programas con la participación de los distintos niveles de gobierno, y particularmente los subnacionales, que fortalecen la coordinación entre actores; y,
4. la implementación de políticas, planes y programas construidos, incluyendo una planificación, búsqueda de recursos y financiamiento conjunto (Oddone, 2021).

**Diagrama 7**  
**Fases de la colaboración intersectorial**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Oddone (2021).

La intersectorialidad requiere de una serie de arreglos estratégicos entre diferentes instituciones. De acuerdo con Rodrik (2004), los arreglos institucionales pertinentes para la implementación de una PoIDP necesitan cumplir con ciertas condiciones de éxito como el liderazgo político que acompañe el proceso multiactor propuesto y brinde decisiones de respaldo coherentes con el fortalecimiento de los sectores en estudio. En este contexto, es importante definir el liderazgo del proceso. En algunas ocasiones, el liderazgo surge por consenso entre las instituciones públicas participantes. En otros casos, puede solicitarse algún apoyo externo (cooperación internacional, empresas de consultoría, etc.) para que a través de procesos y métodos específicos ayudan a la identificación de ese liderazgo más pertinente.



## SUGERENCIA

Realiza las siguientes actividades para comprender la colaboración intersectorial:

1. Identifique las instituciones que representan a los diferentes sectores.
2. Describe las funciones de cada institución para definir mecanismos de circulación de la información claros y evitar fallas de coordinación
3. Evalúa la intensidad de las relaciones entre las instituciones en cada fase (¿Hay cotos de poder? ¿Pueden derribarse los cotos de poder?)
4. Evalúa los resultados institucionales a partir de las modificaciones organizacionales producto de la colaboración
5. Analiza las modalidades de financiamiento en cada fase ofrecidas por las instituciones intersectorialmente vinculadas y el ejercicio de planificación de las intervenciones conjuntas
6. Estudia la organización del trabajo en cada fase del proceso de planificación
7. Evalúa si se ha logrado definir una estrategia, política, plan o programa inter sectorial, con una planificación y financiamientos compartidos, así como la definición de un sistema de evaluación de impacto sobre los sectores involucrados.

También se requiere transparencia y un proceso de rendición de cuentas que reivindiquen la confianza de todos los actores sobre las políticas y las estrategias, independientemente de su poder de negociación o tamaño dentro del esquema de gobernanza (Oddone, 2021).

En tercer lugar, dada la interacción entre diferentes instituciones es oportuno proponer un mecanismo de distribución de beneficios mediante los que se distribuyan los fondos y otros beneficios derivados de implementar las innovaciones (Lutrell et al., 2012). Los beneficios del proceso de colaboración intersectorial no pueden concentrarse en una única institución pública. Quien lidera el proceso debe invitar a las demás instituciones que representan otros sectores, “compartir el espacio en la foto” una vez alcanzados los resultados propuestos. A modo de ejemplo, si el liderazgo es desarrollado por el Ministerio de Economía, pero se busca fortalecer una cadena de valor turística, es importante también que la persona responsable de esta cartera tenga espacio y visibilidad. Y, si en el proceso de fortalecimiento, se logró encadenar la provisión de un determinado insumo agrícola local de la zona, por su valor económico y cultural, es importante también invitar a quien presida el Ministerio de Agricultura. Distribuir los beneficios es que se pueda reconocer de manera pública los aportes de los múltiples sectores y el proceso de colaboración desarrollado. De igual forma, se deberá cuidar también la representación del sector privado (población beneficiaria) en esa fotografía.

De igual forma, hay que prevenir algunos riesgos vinculadas a la limitación de proximidad, que se refiere a la relación entre institucionalidad y la población que es receptora de la política pública (Herrera, 2017) y las posibles limitaciones de omisión, exclusión o autoexclusión de instituciones clave para la colaboración y sus fines. Estas dos limitaciones son muy relevantes pues, en el primer caso, quizás se ha acordado el liderazgo de una institución pública que no tiene una relación directa con la población beneficiaria, lo que puede afectar los costos, el tiempo y el reconocimiento del proceso necesario para incluir otros actores relevantes vinculados a la población beneficiaria. Por ejemplo, si el liderazgo lo llevará adelante una institución económica que apoya a múltiples sectores y no tiene aún una relación directa con las empresas (población

beneficiaria) de un sector específico o cadena de valor con la que se pretende trabajar. El segundo caso, se vincula con la ausencia de una institución clave en el proceso de colaboración intersectorial, ya sea por motivos propios (decisión política de autoexclusión).

O bien porque no se la ha convocado (omisión) o se la ha excluido por supuestos de debilidad técnica. A modo de ejemplo, en el fortalecimiento de una cadena de valor específica, en donde se cuenta con una entidad técnica con competencia a nivel nacional, como pueden ser los institutos nacionales sectoriales que existen en algunos países de la región, que la apoya, pero que a la fecha del trabajo presenta debilidades institucionales, técnicas y financieras por lo que se estima mejor no incluirla por la falta de capacidades. Otro caso puede surgir ante determinadas diferencias políticas entre quienes lideran una u otra institución y por este motivo deciden autoexcluirse para evitar peleas o diferencias públicas.

Por último, siempre es conveniente que el sector público evalúe la factibilidad de continuidad de acciones colectivas (limitaciones de integración y durabilidad).

Siguiendo las fases de la colaboración intersectorial y las limitaciones identificadas por los diferentes autores, se propone el siguiente Cuadro 1 en el cual se analiza el grado de intensidad de la integración intersectorial en las distintas fases del proceso.

**Cuadro 1**  
**Comparación del nivel de integración intersectorial**

Fase	Alta integración intersectorial	Baja integración intersectorial
Fase de información y conocimiento	Diseño, implementación, seguimiento y evaluación compartidos. Incluye la programación y ejecución presupuestal común de la política.	Sólo se colabora en parte del ciclo de políticas. Se elabora un plan de trabajo común pero las actividades de planificación, elaboración del presupuesto y evaluación siguen siendo sectoriales.
Fase de cooperación	Se comparte toda la información del ciclo de la política y se fortalece la colaboración para resolver problemas comunes.	Se comparte sólo la información operacional del ciclo de política.
Fase de coordinación	Se modifican las estructuras organizativas sectoriales para alcanzar una gobernanza común.	No existen amplios arreglos para la acción intersectorial. Existen acuerdos básicos o ad hoc entre instancias técnicas representativas de los sectores.
Fase de integración	Se acuerdan las acciones dirigidas para prevenir y mitigar las limitaciones del proceso de colaboración.	Se conocen las limitaciones del proceso y se intenta resolverlas a partir de la acción de cada sector.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cunill-Grau (2014).

Como se ha mencionado, fijar los límites del desarrollo productivo es extremadamente complejo y desafía la capacidad de colaboración y articulación por su definición intersectorial. La colaboración intersectorial es un proceso de aprendizaje interinstitucional a todos los niveles. Los sectores aprenden a colaborar, tanto a nivel de Estado nacional cuanto en el ámbito subnacional y entre ellos. Entre los diferentes niveles se genera una sinergia de políticas, la que se produce al alinear deliberadamente las agendas en diferentes niveles, a través de la coordinación y la negociación. Las sinergias a nivel de políticas son –por definición– el resultado de una gobernanza multinivel que funcionan de manera efectiva. A su vez, los propios ejercicios observados en el espacio subnacional pueden ser valorados por escalas superiores y ser trasladados a otros contextos para aplicarlos al mismo nivel de referencia. “La difusión de las políticas ha seguido un camino

local-central-local; en particular, de las políticas llevadas a cabo por actores locales se derivan procesos y experimentos que se exportan al nivel central, y luego, de nuevo pueden ser distribuidas a nivel local en un conjunto más amplio de territorios” (Uitermark, 2005). Sin embargo, tampoco puede excluirse un recorrido de políticas central-local-central a partir de los aprendizajes que pueden extraerse de las experiencias en territorio que pueden modificar políticas y programas de desarrollo productivo del Estado central.

## Conceptos clave

- **COMPETENCIA.** Reconocimiento del mandato para llevar adelante una acción o desempeñar una función específica. Las competencias surgen del ordenamiento jurídico para obrar y cumplir objetivos de política. Este reconocimiento reglamenta o habilita la posibilidad de actuar en una materia específica, ya sea de manera explícita (literal) o implícita (necesaria o conveniente para cubrir el fin o mandato, aunque no esté claramente expresada).
- **CAPACIDAD.** Poder efectivo para llevar adelante una acción o desempeñar una función específica en el ámbito de una política.
- **DESCENTRALIZACIÓN.** Transferencia de competencias (y probablemente también de recursos) del Estado central hacia los niveles inferiores, ya sean estos intermedios o locales.
- **RECENTRALIZACIÓN.** Proceso de concentración de competencias a partir del “re-empoderamiento” del papel del Estado central.
- **GOBERNANZA.** Es el proceso continuo mediante el cual diferentes intereses, muchas veces contrapuestos, logran sintetizarse en una estrategia cooperativa. Generalmente, cuenta con una dimensión vertical vinculada con la articulación entre los diferentes niveles del Estado y también con una dimensión horizontal que se relaciona con el involucramiento y la participación de diferentes actores.
- **COLABORACIÓN INTERSECTORIAL.** Se la define como la intervención coordinada de instituciones de desarrollo productivo que representan a más de un sector que buscan resolver problemas complejos, que afectan a diferentes sectores del gobierno o que por sus características son considerados transversales. En la colaboración intersectorial es clave la planificación y el financiamiento de acciones que se han construido de manera articulada a partir de la generación de consensos interinstitucionales.

## Bibliografía

- Albuquerque, F. (2006). “Clusters, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva”. Cuarto Taller de la Red de Proyectos de Integración Productiva del Fondo Multilateral de Inversiones (MIF/FOMIN). San José de Costa, Banco Interamericano de Desarrollo, del 10 al 12 de julio.
- Arellano, A. (2021). ¿Cambio de rumbo? La recentralización en América Latina: Venezuela y Colombia en la mira. Montevideo: Universidad de la República.
- Bravo, E., Dini, M. y Rueda, M. (2020). La contribución de las asociaciones empresariales al desarrollo de las políticas productivas: elementos para la elaboración de un marco analítico. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Boisier, S. (2002). “2001: La odisea del desarrollo territorial en América Latina”. Seminario Descentralización de sectores sociales: Nudos críticos y alternativas. Lima, Ministerios de Educación y Salud del Perú, del 9 al 11 de abril.

- Bozzano, H. (2004). Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010). La hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Cravacuore, D. (2014). "La recentralización emergente en América Latina"; en Fidel, C. y Villar, A. (comp.). Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial en Argentina. Aproximación a un Enfoque Analítico. Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación y Universidad Nacional de Quilmes.
- Cunill-Grau, N. (2014). "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual", Revista Gestión y Política Pública, 23(1). <https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n1/v23n1a1.pdf>
- Devlin, R. y Moguillanski, G. (2010). Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL y SEIGB.
- Dini, M. y Stumpo, G. (coords.) (2020). *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*. Documento de Proyectos (LC/TS.2018/75/Rev.1). Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (2015). Informe Técnico para el Diseño de Plan de Trabajo para reorientación de Programas de Salud Pública. Santiago de Chile: FLACSO.
- Fukuyama, F. (2004). La construcción del Estado. Buenos Aires: Sine qua non.
- Herrera, N. (2017). La intersectorialidad: desafíos y limitantes en su puesta en marcha. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) (2019). Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (2017). Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Luttrell, C., Loft, L., Gebara, M. F., Kwerka, D., Brockhaus, M., Angelsen, A. & Sunderlin, W. D. (2012). "Who Should Benefit from REDD+? Rationales and Realities"; Ecology and Society, 18(4). <http://dx.doi.org/10.5751/ES-05834-180452>
- Marks G. (1993). "Structural policy and Multi-level governance in the EC"; en Cafruny, A. y Rosenthal, G. (eds.). The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond. Boulder: Lynne Rienner.
- Meny, Y. y Thoenig, J.C. (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- Egaña, C. (2004) "Edgar Morin: la humanidad compleja" en Fernández, M. (comp.). Nombres del Pensamiento Social. Buenos Aires: Ediciones del Signo.
- Oddone, N. (2021). "Cadenas regionales de valor: una oportunidad para la intersectorialidad en el SICA"; en Reyes, M. (coord.). Gobernanza e Integración Regional. Análisis de casos y regiones. Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California.
- Oddone, N. (2008). La red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
- Pocoví, G. (1998). "El rol de los municipios en el proceso de integración" en Lattuca, A. y Ciuro Caldani, M. A. Economía globalizada y MERCOSUR. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Radics, A. y Rodríguez Ramírez, A. (2020). "Gobiernos subnacionales y coronavirus: acciones y lecciones aprendidas de la región" Blogs del BID, disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/gobiernos-subnacionales-y-coronavirus-acciones-y-lecciones-aprendidas-de-la-region/>.
- Rodríguez Vázquez, H. y Oddone, N. (2015). "Alianzas Público-Privadas como motor de la innovación local transfronteriza" en Ramírez, K., Reyes, M. y Figueroa, A. (coord.). Gobernanza y Políticas Públicas. Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California.
- Rodrik, D. (2004). Industrial Policy for the Twenty-First Century [documento preparado para la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)]. <https://drodrik.scholar.harvard.edu/les/dani-rodrik/les/industrial-policy-twenty-first-century.pdf>.
- Silva Lira, I. y Sandoval, C. (2012). Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL e ILPES.
- Uitermark, J. (2005). "The Genesis and Evolution of Urban Policy: A Confrontation of Regulationist and Governmentality Approaches"; Political Geography, 23(2).

Para profundizar el análisis realizado en este capítulo se sugiere:

- Cravacuore, D. (2017). "La recentralización municipal en América Latina," en Zicardi, A. y Cravacuore, D. (comp.). Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de General Sarmiento y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
- Cuervo, L. y Délano, M. (eds.) (2019). Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- De Groot, O.; Espinoza, E. y Oddone, N. (2018). Articulación Productiva y Cadenas Regionales de Valor: una propuesta metodológica para la Región SICA. Ciudad de México: CENPROMYPE, Naciones Unidas-CEPAL y SIECA.
- Dini, M. y Rueda, M. (2018). "Avances y desafíos de las políticas de fomento a las MiPymes," en Dini, M. y Stumpo, G. (coord.). MIPYMES en América Latina: Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL y Unión Europea.

# D. El marco de políticas y planes de desarrollo productivo a escala subnacional

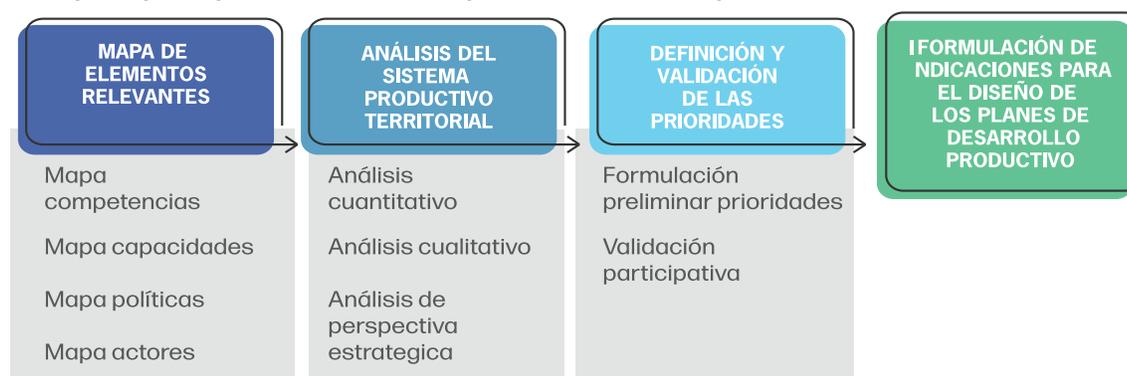
## Objetivos del capítulo:

- Comprender mejor la relación entre políticas y planes de desarrollo productivo.
- Introducir los ejercicios de mapeo en el diseño de políticas de desarrollo productivo

En las últimas décadas, ha habido esfuerzos continuos por fortalecer la descentralización en América Latina (BID, 2018) y, como consecuencia, esto ha dado pie a numerosas experiencias de formulaciones de políticas a nivel subnacional. Estos esfuerzos han fortalecido los procesos de creación y arraigo de capacidades en algunos gobiernos intermedios para el diseño y la implementación de políticas y planes de desarrollo productivo a escala subnacional. Como se ha visto en los capítulos anteriores, las políticas son los cursos de acción basados en una aspiración acordada respecto de la declaración explícita de intenciones que se convierte en la línea de acción convenida que reúne una serie de objetivos, decisiones y actividades. Muchas veces éstas se ven acompañadas de planes. Estos ayudan a focalizar mejor la política, es decir, a precisar mejor sus objetivos, ejecutar sus decisiones y articular las diferentes actividades para un grupo más concreto de beneficiarios.

El Diagrama 8 identifica los principales pasos para el diseño de políticas y programas de desarrollo productivo con enfoque territorial que se ilustrarán en las secciones siguientes.

**Diagrama 8**  
Principales pasos para el diseño de una política de desarrollo productivo a escala subnacional



Fuente: Elaboración propia.

## Mapa de elementos relevantes

Para avanzar con el proceso de diseño e implementación de políticas, es importante mapear una serie de elementos que nos ayudarán a comprender el contexto y sus potencialidades.

Para los gobiernos subnacionales que buscan abordar sus PoDP, puede resultar oportuno realizar las siguientes acciones:

- Un mapeo de las competencias a diferentes niveles (central, regional y local)
- Un mapeo de capacidades a diferentes niveles (central, regional y local)
- Un mapeo de políticas, planes, programas y proyectos claves a diferentes niveles (central, regional y local)
- Un mapeo de actores<sup>10</sup>.

Estos elementos son en sí componentes de un diagnóstico del territorio, pero además son el paso previo para la construcción de relaciones de colaboración con los actores clave que permiten precisar el diagnóstico mismo y transformar el territorio.

### Recuadro 7 El diagnóstico como fotografía o como proceso

Según la RAE, un diagnóstico es un proceso que recoge, analiza e interpreta información referente a un objeto, contexto o situación (en nuestro caso el desarrollo productivo de un territorio) para evaluar los problemas que lo caracterizan y buscar una solución, o describir las características que lo identifican como tal (en Sandoval y Silva 2012).

Esta definición recoge dos significados, uno estático (el diagnóstico como imagen) y el otro dinámico (el diagnóstico como proceso).

Es importante entender que no puede haber uno sin el otro: la fotografía de una realidad es clave para constatar las diferencias de opiniones y percepciones que los actores locales poseen de la misma realidad. Y esto es el primer paso para empezar a construir el consenso que se requiere para generar una acción colectiva. Esta foto es clave también para eliminar prejuicios o mitos, para lo cual es necesario una buena documentación y datos confiables, como se describirá más adelante. Su utilidad, sin embargo, se genera en la medida en que, a partir de las constataciones iniciales, se genera el diálogo entre los actores para validar o corregir la imagen inicial y construir el consenso. Esta es la dimensión del proceso sin la cual el diagnóstico es inútil.

Investigación Acción para el Desarrollo Territorial: en este enfoque, la generación de conocimientos se orienta a la generación de una acción colectiva que apunta a la transformación del territorio (véanse, entre otros: A. Arrona y M Larrea 2022 y M. Larrea 2023).

Diagnóstico participativo para el desarrollo local: una aplicación metodológica interesante del concepto de diagnóstico participativo al desarrollo local se encuentra en Sandoval Silva (2012).

Fuente: Elaboración propia.

### Mapeo de competencias

Por competencias entendemos las atribuciones legales de los distintos órganos públicos (recuerda lo que ya discutimos en el capítulo C de esta Parte).

Para realizar este mapeo, se sugiere adoptar una visión amplia que incluya no solo los aspectos de relevancia directa para la estrategia, sino también otras áreas o sectores que pudieran estar vinculados.

Las competencias se definen en función de cuatro criterios: 1) Materia; 2) Territorio; 3) Tiempo; y, 4) Grado. La competencia por materia hace referencia al contenido de las facultades estatales (sustancia). La competencia según el territorio es definida

<sup>10</sup> En este documento se proponen herramientas básicas de mapeo. Ejemplos más sofisticados de mapeo y trabajo con actores pueden encontrarse en Arrona et al. (2020).

por el ámbito físico (delimitación geográfica o escala) para ejecutar una política pública específica. La competencia marcada por el tiempo hace referencia a un plazo determinado para la creación o ejecución de la política. Por grado, se entiende el nivel jerárquico de los órganos involucrados y, muchas veces, ayuda a dirimir diferencias entre los demás atributos de la competencia. Por ejemplo, ante una misma materia abordada de diferentes sectores, es probable que el grado jerárquico de las instituciones involucradas contribuya a resolver el solapamiento o la laguna competencial.

En concreto, es oportuno abordar preguntas como:

- ¿Cuáles competencias son relevantes para impulsar la estrategia?
- ¿Las competencias están centralizadas? ¿Están descentralizadas? ¿O hay elementos descentralizados? ¿Hay competencias compartidas? ¿Se detecta solapamiento entre los niveles con respecto a alguna competencia? De ser así, ¿cómo se puede dirimir y que costo y tiempo demandaría?
- ¿Existen mecanismos de diálogo que incluyan actores con competencias relevantes a diferentes niveles? ¿Hay factibilidad de crearlos?
- ¿Existen mecanismos de gestión en caso de un conflicto entre competencias? ¿A qué poder del Estado pertenecen esos mecanismos para resolverlo?

Estas preguntas suelen resultar complejas y su respuesta parte del estudio del derecho constitucional y administrativo de los países para conocer las competencias de los diferentes niveles de gobierno, sus características principales, su relación e interoperabilidad, así como sus contradicciones, solapamientos o lagunas. Es clave conocer los espacios existentes para el diálogo, intercambio y colaboración entre las instituciones vinculadas a la rectoría de las diferentes competencias. Ante la inexistencia de mecanismos de diálogo, es importante también analizar la factibilidad de crearlos y que implica su creación en términos de reforma del Estado.

Para consolidar la información que surja de estas preguntas véase el esquema (Cuadro A.1) en la Parte III de esta guía.

### **Mapeo de capacidades**

Como se introdujo en el capítulo anterior, las capacidades se refieren al poder efectivo para actuar en materia de política pública. Las capacidades permiten encausar las acciones políticas y el desempeño efectivo de las funciones de las instituciones de gobierno. De manera general, estas se dividen en capacidades técnicas y financieras, aunque ambo tipos podrían desglosarse en diferentes subcategorías.

El análisis de capacidades puede vincularse directamente con el análisis de competencias. Tras identificar las competencias en los diferentes niveles de gobierno, vale la pena preguntarse sobre la capacidad efectiva de ejecutar la política. Es por ello fundamental revisar el presupuesto destinado a la política, el sector o los sectores involucrados, la disponibilidad de recursos técnicos especializados que acompañen los procesos de implementación, la factibilidad de articular con otros actores importantes para la política, etc., factores todos que inciden sobre la capacidad de actuar.

Las capacidades dependen de diversos factores: desde los nombramientos políticos y técnicos de la autoridad política de turno, su trayectoria en la materia o las posibilidades de aprender e incorporar esa dimensión rápidamente, hasta los recursos económicos para la contratación de nuevos profesionales.

Para conocer un ejemplo de mapeo de capacidades, véase los cuadros de síntesis presentados en el capítulo A de la Parte III de esta guía.

## Mapeo de políticas

Un gobierno intermedio que tenga voluntad e interés de desarrollar una PoIDP tendrá que considerar las siguientes preguntas:

- ¿Hay políticas nacionales que enmarcan lo que se pretende hacer a nivel subnacional?
- ¿Hay otras políticas regionales o locales que están alineadas o sean complementarias en sus principios y/o objetivos de las acciones que se pretenden desarrollar? ¿En qué se parecen? ¿En qué se diferencian? ¿Se pueden articular? ¿Qué aprendizajes se pueden extraer?
- ¿Cuáles son los principales instrumentos para la implementación de las políticas? ¿Cómo podemos priorizarlas?<sup>11</sup>

Para responder estas preguntas es necesario repasar las competencias y las capacidades de los gobiernos subnacionales de desarrollar una PoIDP. Hecho esto, es oportuno detectar la voluntad política para encarar esta acción. Por ejemplo, identificar si en el plan electoral ya se la mencionaba, si surge del plan de gobierno una vez asumido el poder, o bien si se encuentra dentro de los ejercicios de priorización llevados adelante por la administración en curso. Una vez identificada esta base para el desarrollo de una PoIDP subnacional, es necesario revisar si la estructura nacional es propicia para llevar adelante este ejercicio y que apoyos políticos, técnicos y financieros pueden encontrarse en los niveles superiores del Estado. Es oportuno también revisar si hay otras políticas que están alineadas y contribuyen a los objetivos de la PoIDP, así como qué aprendizajes se puede obtener de otros gobiernos subnacionales, del propio Estado o de otros, que puedan haber desarrollado ejercicios similares.

Para conocer una herramienta de mapeo de políticas, véase el Cuadro 4 en el capítulo A de la Parte III.

## Mapeo de actores

El análisis de actores no puede estar alejado de la realidad. Como se mencionó en el capítulo 2, el contexto importa, e importa mucho. Esta caracterización no puede apartarse de los actores que componen el territorio como el sector privado, la academia, la sociedad civil, organizaciones de la cooperación internacional, entre otros. Estos actores, pueden adquirir diferentes roles, normalmente asesoran en el diseño, colaboran en la implementación y, en menor medida, actúan en el monitoreo y evaluación de políticas y programas públicos.

El propósito principal del mapeo de los actores clave es identificar, clasificar y caracterizar a las principales instituciones, grupos y personas que están de alguna forma vinculadas al desarrollo productivo y forman parte del esquema de gobernanza que se construye en cada caso. Este enfoque incluye también a los actores que están más allá del sector público.

Es importante destacar que cuando se habla exclusivamente de actores públicos se interpretan sus acciones desde la perspectiva de la gobernabilidad. Cuando se habla de diálogos, colaboración y co-creación público-privada se realiza desde la perspectiva de la gobernanza.

En materia de gobernabilidad de políticas, planes y programas es útil distinguir entre los actores de las instituciones públicas con responsabilidades a nivel estratégico (típicamente, perfiles políticos) y aquellos que tienen responsabilidades a nivel técnico (empleados gubernamentales o de agencias públicas). Identificar las instituciones,

<sup>11</sup> El tema de la priorización se ampliará en la próxima sección.

agencias, unidades o incluso personas con responsabilidades estratégicas o técnicas es fundamental para entender cómo funciona el complejo espacio de relaciones multinivel.

En este contexto es útil responder a las siguientes preguntas:

- ¿Quién/quienes es/son responsables de las diferentes estrategias mapeadas?
- ¿Se puede diferenciar claramente los responsables políticos de los técnicos dentro de los actores públicos?
- ¿Quiénes son los principales socios públicos en las estrategias y a qué sector pertenecen?
- ¿Qué otros actores públicos son importantes?
- ¿Cuáles son los actores públicos ausentes?
- ¿Hay posibilidad de vincularlos?

Es importante destacar que la visión de los actores desde la gobernabilidad y la gobernanza no se excluyen. La mirada desde la gobernabilidad permitirá identificar los aliados clave dentro del gobierno, la observación de los actores de la perspectiva de la gobernanza contribuirá con el análisis de todo el complejo relacional del territorio. Ambos enfoques son importantes para la construcción de esquemas de coordinación y cooperación interinstitucionales.



#### SUGERENCIA

Retoma la primera identificación de los actores estratégicos que forman parte de tu territorio propuesta en el capítulo anterior. Divide los actores públicos de los privados y crea la cantidad de subcategorías que consideren necesarias para comprender el papel que desempeñan o pueden desempeñar. No te olvides de identificar el nivel de acción, particularmente, para los actores públicos.

Un factor clave para considerar es que la dinámica de las relaciones entre actores es un elemento crítico para alcanzar los objetivos del desarrollo productivo. Por ello, es útil que el mapeo de actores no sea un simple listado, sino que represente de forma gráfica las relaciones causales que pueden obstaculizar el logro de los resultados y de las metas y/o que pueden generar consecuencias no deseadas (Rodríguez Vázquez, 2019). Entender las dinámicas que existen entre los actores territoriales será clave para transformar el comportamiento del sistema hacia uno que sea más propenso a la innovación, identificando tanto a actores favorables, neutros o contrarios a las PoIDP, lo que permitirá diseñar estrategias de intervención diferenciadas para cada grupo<sup>12</sup>.

Un elemento que facilita que los actores contrarios y/o neutros modifiquen su posicionamiento hacia uno más favorable a las PoIDP es la identificación de objetivos y metas comunes, independientemente de su agenda propia, intereses, posicionamiento y dinámicas en el sistema local<sup>13</sup>. Además, hacer explícitos estos objetivos y metas comunes promueve un mayor nivel de compromiso, apropiación y, en consecuencia, una participación más activa de los actores involucrados en el diseño e implementación de PoIDP (Rodríguez Vázquez y Oddone, 2015). También es importante comprender de manera realista qué lleva a los diferentes actores a colaborar en el diseño de una política o programa de desarrollo productivo. A modo de ejemplo, “cuando los actores

<sup>12</sup> Para ampliar el ejercicio propuesto, véase la Parte III de esta Guía.

<sup>13</sup> Más adelante retomaremos este punto discutiendo de la priorización de los objetivos de la PoIDP.

del sector privado deciden aliarse con el sector público lo hacen, comúnmente, para dar cumplimiento a los requisitos y/o estándares derivados de la normativa y reglamentación vigentes; dar a conocer, defender y potenciar sus intereses; acceder a recursos públicos -generalmente, a través de fondos concursables- con la intención de cofinanciar inversiones en infraestructura, tecnología y/o formación de recursos humanos; y/o como una herramienta para la prevención y solución de problemáticas o conflictos puntuales” (Rodríguez Vázquez y Oddone, 2015: 164).

En este mapeo, además deberá evaluarse críticamente si existe la posibilidad de identificar algún conflicto de intereses entre los actores participantes, problemas de tráfico de influencia o corrupción que puedan llegar a afectar la credibilidad y los procesos que se buscan estimular a través de la política y los programas. Cuando se comparten espacios tradicionalmente concebidos como públicos a través de procesos participativos con otros actores, particularmente del sector privado, existe un riesgo potencial de desviaciones y captura por intereses. El reto principal consiste en asegurar que los actores involucrados mantengan una postura de integridad y control cuando interactúan con sus contrapartes en el diseño e implementación de políticas públicas.

Para conocer herramientas de mapeo de actores, véase el Cuadro 5 y el Recuadro 17 en la Parte III de esta guía.

### **Mapeo de redes de innovación**

Además del mapeo de actores y la representación gráfica de sus relaciones, otra herramienta interesante para focalizar y hacer un uso más eficiente de los recursos públicos disponibles para diseñar e implementar PoIDP es el mapeo de redes de innovación. Este tipo de mapeo emplea algoritmos del análisis de redes sociales, adaptados para identificar el escalamiento de innovaciones en el marco de procesos de desarrollo productivo. Mediante indicadores de difusión y estructuración (Borgatti, 2006), se mapea un grupo de actores clave de la red de innovación territorial que fungen como catalizadores para la innovación y su escalamiento. Esta metodología permite seleccionar a un pequeño grupo de actores que maximicen y/o aceleren la difusión de conocimientos, tecnología, información y/o la introducción de nuevos saberes. Este aspecto es uno de los más relevantes para los tomadores de decisión, pues conduce a la mejora en la ciencia y la eficacia de los instrumentos de PoIDP, sobre todo en territorios con redes de actores que presentan bajas densidades o altos niveles de centralización (Rendón, 2014).

### **Caracterización del sistema productivo territorial<sup>14</sup>**

Para garantizar que el proceso de priorización sea sólido es necesario que se sustente en evidencias empíricas que proporcionan las bases para desarrollar el proceso participativo a través del cual se identificaran las prioridades, para después elaborar, validar y difundir las propuestas de acción.

Este proceso de análisis se basa en la recopilación de información cuantitativa, cualitativa y en la elaboración de escenarios.

<sup>14</sup> Las dos secciones que siguen han sido elaboradas a partir de los materiales desarrollados por la CEPAL para las Comunidades de Prácticas entre gobiernos intermedios de Argentina, Chile y Colombia, organizadas en el marco del proyecto Facility Territorial financiado por la Unión Europea, entre 2021 y 2022. En esa ocasión se contó con la colaboración de Elisabetta Marinelli que contribuyó a la organización de estas iniciativas y a la formulación de los materiales mencionados.

**Vale la pena destacar que los conceptos de mapas de actores y de caracterización del sistema productivo territorial, que aquí se emplean como parte del proceso de diseño de las políticas, en la Parte II de la guía se aplicarán al diseño de los programas de desarrollo productivo.**

### **Análisis de datos cuantitativos: ventajas y límites**

La priorización requiere mapear de manera detallada el contexto local, para entender la situación actual y reflexionar sobre cómo actuar en el futuro. La posibilidad de desarrollar análisis cuantitativos depende de la disponibilidad de datos estadísticos completos y actualizados, y de su efectiva accesibilidad.

#### **Recuadro 8 Disponibilidad de datos**

La fuente principal de estadísticas sobre la producción, venta y empleo son los censos económicos y las encuestas sobre el sector productivo que, en general, realizan los institutos de estadísticas. Para el análisis de las realidades subnacionales, sin embargo, estos datos presentan unos límites importantes: en primer lugar, son poco (aproximadamente un tercio) los países de la región que publican series de valores subnacionales; en segundo lugar, la información oficial disponible no es estadísticamente significativa para jurisdicciones inferiores al nivel intermedio<sup>a</sup>.

También hay que señalar que los datos subnacionales disponibles no son comparables entre países. Al respecto, cabe señalar que recientemente la CEPAL ha empezado la publicación de series estadísticas sobre PIB y PIB per cápita subnacional (NUT2) para una decena de países de América Latina, partiendo de la información oficial y aplicando metodologías estadísticas que permiten la construcción de series comparables.

Véase los datos económico publicados por el sitio estadístico de la CEPAL, CEPALSTAT: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=2&lang=es>

Si bien esta información se refiere a poco más de un tercio de las áreas intermedias (NUT2) de América Latina, se trata de un esfuerzo inédito y que ofrece nuevas posibilidades de análisis cuantitativas para los estudios de la evolución de la economía subnacional de la región.

Otros datos de interés como los de ventas y de exportaciones son, en algunos países, publicados por las respectivas instituciones de impuesto interno o aduana. En Chile, por ejemplo, el Sistema de Impuesto Interno publica información detallada de (entre otros) número de empresas, número de trabajadores y ventas, por tramo, sector, género y área geográfica (región, provincia y comuna). Pero, por definición, la información se refiere exclusivamente a las empresas formales.

Véase: [https://www.sii.cl/sobre\\_el\\_sii/estadisticas\\_de\\_empresas.html](https://www.sii.cl/sobre_el_sii/estadisticas_de_empresas.html)

Informaciones importantes que pueden permitir la caracterización de los actores económicos que operan a nivel subnacionales (NUT2) se encuentran también en las encuestas de hogares que registran información sobre el tipo de empresa en que trabaja el/la encuestado/a, su nivel de escolaridad, sus ingresos, etc. Una síntesis de las principales características de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares en América Latina y el Caribe se encuentra en la página de la CEPAL.

Véanse: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46898-encuestas-ingresos-gastos-hogares-experiencias-recientes-america-latina-caribe>

Por último, cabe señalar que información económica para el análisis de la realidad subnacional se registra en numerosas fichas administrativas, como las patentes municipales. Estos documentos, sin embargo, no han sido generados con finalidades estadísticas y su procesamiento requiere de un esfuerzo analítico no menor que generalmente las municipalidades no realizan.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información disponible en los sitios indicados.

<sup>a</sup> Los niveles de agregación geográfica en Europa se conocen como NUT, sigla inglesa de nomenclatura de las unidades territoriales para estadística. El sistema estadístico de la Unión Europea, EUROSTAT, reconoce tres niveles: NUT1 correspondiente a las principales áreas socioeconómicas; NUT2 áreas de base para la aplicación de políticas regionales; y NUT3 áreas pequeñas para la realización de diagnósticos específicos. En América Latina y el Caribe (ALC) no existe un sistema unificado de esta naturaleza. En el texto, cuando hablamos del nivel intermedio, hacemos alusión al equivalente del NUT2 que para ALC significa: departamentos en Colombia, regiones en Chile, provincias en Argentina y Estados en los países federales. Véase: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>.

Teniendo en consideración estas limitaciones, a continuación, se indican algunas tipologías de datos cuantitativos a tener en consideración:

#### **Datos económicos:**

- PIB por sector Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU)
- PIB por sector CIIU clasificado por intensidad de conocimiento
- Exportaciones por sector
- Empleo por sector (importancia de las fuentes oficiales)
- Creación de empresas (por sector)
- Vida media de nuevas empresas (por sector)

#### **Datos científicos y tecnológicos:**

- Gasto en I+D+i público y privado
- Tasa de innovación empresarial
- Empleo en actividades científicas
- Número de investigadores en universidades o centros de investigación
- Número de graduados universitarios y doctorados en distintas disciplinas
- Análisis de producción científica e innovación
- Análisis bibliométrico
- Patentes y marcas registradas

#### **Datos administrativos**

Si hay inversión pública en temas relevantes para la estrategia, es importante considerarlo. Por ejemplo, en el caso de una estrategia centrada en la innovación, si hubo incentivos a la I+D+i para las empresas, sería importante obtener datos tales como: ¿Cuántas solicitudes hubo? ¿Cuántas fueron las empresas beneficiarias? ¿Cuántos recursos se han aprobado efectivamente por empresas? Si no es posible acceder directamente a las bases de datos, se podrá recaudar esta información a través de informes de seguimiento y evaluación.

Los datos cuantitativos son fundamentales para la definición de las prioridades, sin embargo, hay que tener en cuenta que ofrecen solo una primera aproximación del territorio que estamos analizando y que cuentan con límites importantes:

1. Las clasificaciones económicas y científicas utilizadas por las entidades estadísticas no siempre capturan, de manera clara, la situación de un territorio, sobre todo cuando sus ventajas competitivas están en áreas tecno-económicas que intersecan numerosos sectores y que no se pueden reducir a unos códigos CIIU. Un territorio puede tener especialización en áreas de salud pública hacia enfermos crónicos o población dependiente, habiéndose desarrollado empresas de cuidados a la persona, de servicios de e-health y de productos de soporte, tanto médicos como de otro tipo (muebles ergonómicos, etc.). Estos servicios y bienes caen en diferentes campos CIIU, por tanto, será difícil comprender esta área de especialización simplemente mirando a los datos estadísticos.
2. Los datos económicos y (en menor medida) científicos tardan en producirse, por lo que pueden no reflejar los avances más recientes en el territorio de interés.
3. Los datos oficiales disponibles a menudo se refieren exclusivamente a la economía formal, es decir no permiten captar la dimensión y las características de la parte informal del universo económico que, en la región, es en promedio de aproximadamente del 50% del empleo.

Por estos motivos es importante complementar el análisis cuantitativo con datos cualitativos, como el análisis documental, la consulta a expertos y las actividades participativas con actores clave.

### **Análisis cualitativo: análisis documental y trabajo de campo con expertos**

El análisis cualitativo es necesario para superar las limitaciones de las clasificaciones industriales y científicas existentes, así como para validar los conocimientos. Por un lado, cualquier área prioritaria presentará desafíos y oportunidades que serán difíciles de capturar exclusivamente a partir de datos cuantitativos. Por otro lado, cuando los datos cuantitativos detectan una posible prioridad es necesario proporcionar solidez a este hallazgo preliminar a través de evidencia adicional. El uso de múltiples fuentes de datos sobre un mismo tema (proceso llamado triangulación) no solo proporciona validación de los resultados, sino que también permite la identificación de diferentes dimensiones de los temas de interés.

Metodológicamente podemos distinguir entre un análisis cualitativo basado en datos primarios (i.e. datos directamente recogidos por las personas a cargo de impulsar la estrategia) y otro basado en datos cualitativos secundarios (datos ya publicados).

Los métodos de recopilación de datos cualitativos consideran, para los datos primarios, entrevistas en profundidad o grupos focales orientados a un número restringido de expertos/actores clave del territorio, y para los datos secundarios, el análisis documental.

### **Recopilación de datos cualitativos secundarios**

Es importante comenzar el análisis cualitativo a través de una revisión de la literatura científica y no científica relevante (es decir, literatura gris). Es importante revisar los estudios que ha analizado el sistema tecno-económico local, ya sea en términos generales o adoptando una perspectiva sectorial. El término literatura gris se refiere a cualquier tipo de documento que no se difunde por los canales ordinarios de publicación comercial (impresa o electrónica), es decir, donde la publicación no es la actividad principal del organismo productor (Schöpfel, 2010). La literatura gris incluye una amplia gama de documentos, entre ellos: informes anuales de empresas, informes de investigación, documentos de posición de organizaciones empresariales, documentos gubernamentales, libros blancos, evaluaciones, etc. Estos documentos pueden proporcionar indicaciones sobre quiénes son los actores clave a involucrar, así como sus actividades y posiciones actuales. Comprender esto último es crucial a la hora de organizar, realizar o interpretar el trabajo de campo.

### **Recopilación de datos cualitativos primarios**

El trabajo de campo, o sea la recopilación de información cualitativa a través de entrevistas o grupos focales, es una herramienta esencial para profundizar en un proceso de análisis territorial. Para ello, es útil distinguir entre expertos “generalistas” y “temáticos/sectoriales”, contando con representantes de diferentes segmentos socioeconómicos, i.e. expertos provenientes del sector público, el privado, la academia y la sociedad civil.

En la Parte III, se incluye una sección sobre cómo recopilar datos cualitativos.

### **Análisis de perspectiva estratégica**

Tal y como claramente explica la OECD (2019), en épocas de alta incertidumbre (como la que estamos viviendo ahora) el decisor público debe tener en cuenta múltiples posibilidades futuras y desarrollar herramientas para adaptarse a las circunstancias según vayan surgiendo. Las metodologías de perspectiva estratégica ofrecen la oportunidad para imaginar, articular y planear acciones para diferentes futuros.

Hay diferentes tipos de herramientas de perspectiva estratégica, sin embargo, en el momento de recaudar evidencia empírica para preparar el proceso participativo en la definición de áreas de prioridad estratégica es útil centrarse en el escaneo de horizonte y el análisis de mega tendencias<sup>15</sup>.

El escaneo de horizonte es la búsqueda e investigación de señales de cambio en el presente junto a una reflexión robusta sobre sus posibles impactos futuros. El escaneo del horizonte es la base de cualquier proceso de revisión estratégica. A nivel práctico se puede organizar a través de análisis documental, trabajo de campo y (cada vez más) a través de herramientas de big data e inteligencia artificial que pueden analizar grandes moles de información en internet.

El análisis de mega tendencias es la exploración y revisión sistemática de los actuales cambios globales y a gran escala y sus impactos complejos y multidimensionales en el futuro. Ejemplos de mega tendencias son la difusión de la inteligencia artificial, o la pérdida de bio-diversidad. Tanto el escaneo de horizonte como el análisis de mega tendencias deberán complementar el análisis cualitativo y cuantitativo, centrándose en un número limitado de áreas de especialización potenciales<sup>16</sup>.

La recopilación de evidencias empíricas tiene como resultado una propuesta preliminar de áreas prioritarias en sentido amplio. La interacción con los actores proporciona la oportunidad para enriquecer, articular y validar estas definiciones, acercándose a la versión final de las prioridades. Estas propuestas tendrán que ser compartidas y validadas con los actores del territorio en un proceso de diálogo o colaboración. Esto es lo que se describe en la siguiente sección

## Priorización y validación de los objetivos

### Qué entendemos por priorización

Por priorización se entiende el proceso de selección, por parte de los actores de un determinado territorio, de los objetivos principales de su estrategia de desarrollo productivo. Se trata de una construcción por consenso acerca de los objetivos que orientarán la acción colectiva en el mediano y largo plazo. Dicha construcción se basa en el reconocimiento de las características y potencialidades del territorio que han sido analizados en los pasos previos.

### Por qué es relevante priorizar

El proceso de priorización es clave por las siguientes razones:

- Estimula el compromiso y la participación de los actores subnacionales en la implementación de acciones colectivas;
- Permite visibilizar con mayor claridad el sentido de la acción para convocar a otros actores del territorio;
- Facilita la construcción de una acción concertada entre las diferentes políticas de desarrollo productivo que operan en un mismo territorio;
- Facilita armonizar la estrategia productiva con los niveles superiores o inferiores del Estado y ayuda a optimizar el uso de recursos escasos; y,

<sup>15</sup> Para más información sobre la perspectiva estratégica en un contexto público consultar: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/674209/futures-toolkit-edition-1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/674209/futures-toolkit-edition-1.pdf), así como: <https://en.unesco.org/futuresliteracy/about>.

<sup>16</sup> Es común, en las administraciones públicas, externalizar servicios de perspectiva tecnológica, ya que a menudo no hay competencias internas suficientes para gestionarlos. Al contratar un servicio de perspectiva tecnológica, es importante que la administración tenga claros sus objetivos y como la perspectiva tecnológica puede ayudar a lograrlos. De no ser así, existe el riesgo que los informes de perspectiva tecnológicas sean genéricos y no acotados a las necesidades del territorio.

- Tiende a favorecer la continuidad de las acciones más allá de los ciclos políticos.

Al no priorizar adecuadamente, los esfuerzos que se realizan se fragmentan y dispersan en una multitud de acciones de escasa envergadura y muy limitado impacto. Es importante destacar, además, que las inversiones realizadas por el Estado en los ámbitos priorizados cumplen una función de orientación de los esfuerzos colectivos, es decir señalan a los integrantes de la comunidad cuáles son las metas que han sido acordadas, incentivando los actores privados a invertir en la misma dirección (crowding-in).

### Cómo se logra

La selección de las prioridades debe ser el producto de un proceso analítico y participativo que no refleje preferencias específicas y exclusivas de un partido o grupo político determinado y que realmente esté radicado en las especificidades del territorio. De esta manera la estrategia no peligrará en caso de inestabilidad política o al terminar el ciclo político y, al contrario, representará una plataforma sobre la cual el nuevo gobierno podrá construir su propia intervención. Un resultado que no cuente con un amplio apoyo, o que sea asociado con intereses de sectarios, terminaría siendo un ejercicio inestable y de escaso valor práctico.

Hay numerosas maneras de organizar este proceso de participación. Será responsabilidad del decisor público escoger él que mejor se adapta a las circunstancias locales. En la Parte III se proporcionan indicaciones acerca de cómo organizar tres posibles ejercicios participativos:

1. Un análisis FODA
2. Un ejercicio de visión
3. La definición de una cartera de proyectos potenciales

### Aspectos críticos

Como todos procesos participativos, la priorización presenta aspectos críticos que deben ser tratados con atención. A continuación, se sintetizan los principales:

- Estabilidad y adaptabilidad de las metas: Las prioridades que se escojan deben orientar la acción en el mediano/largo plazo. Desde este punto de vista, es importante que estas metas identifiquen una senda de transformación que se mantendrá estable en el tiempo. Al mismo tiempo, el proceso que la priorización pone en marcha debe ser medido constantemente ante eventuales cambios en el contexto económico, social o productivo que deberán reflejarse en un cambio de prioridades e, incluso, también de estrategia si fuera necesario.
- Definir un grado de precisión adecuado: Uno de los desafíos de la priorización en el territorio es relativo el nivel de precisión a adoptar en la formulación de las prioridades. Este depende del tipo de estrategia o política que se está elaborando y de su grado de focalización. Pero, en general, es importante que las prioridades sean definidas de manera suficientemente precisas para permitir una clara formulación de objetivos/metras, líneas de acción y escala de la intervención.
- Evitar enfoques excluyentes: La priorización de determinadas metas significa postergar la intervención en otros ámbitos, es decir, que la resolución de problemas que aquejan a una parte de la población queda programada para más adelante en la agenda de trabajo. Por muy lógicas (e imprescindibles) que sean las razones que motivan la priorización, es inevitable que genere cierta disconformidad en aquella parte de la población que no ve recogidas sus propuestas o peticiones. Es clave, por lo tanto, que las entidades que lideran la priorización anticipen esta situación para dar respuestas adecuadas a las personas afectadas y evitar que éstas perciban la priorización como una exclusión o marginalización de su condición.

En un contexto económico y político cambiante definir prioridades productivas por parte de los gobiernos subnacionales es una tarea compleja que tiene que tomar en cuenta la inserción de los territorios en el contexto nacional, regional y global y su evolución. Esta actividad necesita ser un ejercicio en continua revisión por lo que resulta oportuno que los actores:

- Elaboren indicadores que permitan medir los avances en el proceso de desarrollo productivo hacia las metas consensuadas;
- Definan y apliquen modalidades periódicas de revisión de los resultados intermedios;
- Reajusten la estrategia (y sus prioridades) en función de la transformación de las necesidades y potencialidades del territorio y del contexto general de inserción.

## Planes de desarrollo productivo

Como se mencionó anteriormente, un plan es un instrumento que encauza directrices generales, objetivos, estrategias y metas, y también identifica los mecanismos necesarios para el cumplimiento de los objetivos establecidos. A nivel subnacional, particularmente en los gobiernos locales, se encuentran muy extendidos los planes vinculados al ordenamiento territorial. Recientemente, han cobrado también importancia los planes de emergencia, reconstrucción/recuperación o resiliencia frente a la vulnerabilidad climática observada en algunos territorios. “Los planes territoriales deben también cubrir aspectos técnicos, sociológicos, económicos y políticos, ya que pueden implicar decisiones difíciles” (ILPES, 2019: 67).

Un plan de desarrollo productivo ayuda a mejorar las actividades productivas existentes, planificar la creación de nuevas actividades que permitan una mayor agregación de valor y considerar la creación de más y mejor empleo y del escalamiento tecnológico. De igual forma, se constituye en una hoja de ruta realista que provee certidumbre a los actores productivos del territorio. Asimismo, permite delinear los principales incentivos para la transformación de la matriz productiva que se traducirán en programas. Es común en América Latina y el Caribe la generación de mesas de trabajo alrededor de los diferentes componentes del Plan, ya que a través de ellas se busca incentivar la colaboración intersectorial y multiactor. Estas mesas colaboran en la identificación de necesidades de apoyo que orientan el diseño de programas que cuenten con servicios e instrumentos específicos. “Existe conciencia de la necesidad de establecer planes y programas para mejorar el desempeño competitivo de los sectores productivos; en efecto, existe en la región gran cantidad de iniciativas que buscan superar los obstáculos competitivos de los sectores productivos, en áreas tales como asistencia técnica, capacitación, asesoría, financiamiento, así como normalización, metrología, control de la calidad, promoción de exportaciones, entre otras. Ello es alentador, ya que se está originando la capacidad en los sectores público y privado para crear la base de servicios de apoyo que requieren los sectores productivos” (Alonso, 2002: 5) a través de diferentes programas. En esta guía, los planes identifican los ámbitos de intervención de los programas.

## Conceptos clave

- **MAPEO.** Analizar la distribución y función de un conjunto de elementos de un mismo tipo o categoría.

- **PRIORIZACIÓN.** El proceso de selección por parte de los actores de un determinado territorio de los objetivos principales de su estrategia de desarrollo productivo. Se trata de una construcción por consenso de los objetivos que orientarán la acción colectiva en el mediano y largo plazo.
- **RELACIÓN ENTRE PLANES Y PROGRAMAS.** Los planes tienden a identificar los ámbitos de intervención de los programas.

## Bibliografía

- Alonso E. (2002). Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Arrona, A., Estensoro, M. Larrea M. y Wilson, J. (2020). Smart territorial mapping for enhanced multilevel governance of S3: Inputs for inter-regional learning. Brussels, Interreg Europe Cohesion project. [https://projects2014-2020.interregeurope.eu/fileadmin/user\\_upload/tx\\_tevprojects/library/file\\_1609941681.pdf](https://projects2014-2020.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/tx_tevprojects/library/file_1609941681.pdf).
- Arrona, A. y M. Larrea (2022) Marcos para la construcción de una gobernanza colaborativa, Instituto Vasco de Competitividad – Fundación Deusto, País Vasco.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2018). Próximos pasos para la descentralización y gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe. Washington D.C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) (2011). Gestión integral del desarrollo económico territorial. Metodología para el mapeo de actores. Módulo V: Gobierno subnacional y alianzas público-privadas. Septiembre.
- Boden, M., Marinelli, E., Haegeman, K., Dos Santos, P. (2015). Bridging thinkers and doers: first lessons from the Entrepreneurial Discovery Process in Eastern Macedonia and Thrace. Smart Specialisation 14.
- Borgatti, S. (2006). Identifying sets of key players in a social network. Computational & Mathematical Organization Theory, 12, pp. 21-34.
- Foray, D. (2015). Smart Specialisation. Opportunities and challenges for regional innovation policy. Abingdon and New York: Routledge.
- Gianelle, C., Guzzo, F y Mieszkowski, K. (2020). "Smart Specialisation: what gets lost in translation from concept to practice?," Regional Studies, 54(10).
- Guzzo F., Gianelle C., y Marinelli E. (2018), "Smart Specialisation at Work: The Policy Makers' View on Strategy Design and Implementation," JRC Technical Reports, n. JRC114141.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) (2019). Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Marinelli E. y Perianez-Forte I. (2017), Smart Specialisation at Work: The Entrepreneurial Discovery as a Continuous Process. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- OECD (2019). Strategic Foresight for Better Policies Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures. <https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf>.
- Rendón, R. (2014), "La necesidad de focalizar: quién, cómo y con quién," en H. Rodríguez Vázquez (coord.), Oferta disponible para implementar tecnologías MasAgro. México: CIMMYT/SAGARPA, pp. 15-17.
- Rodríguez Vázquez, H. (2019). Taller de Alto Nivel "Enfoque de Sistemas en el Gran Chaco Argentino. Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/The Nature Conservancy (TNC). <http://doi:10.13140/RG.2.2.30281.08806>.
- Rodríguez Vázquez, H. y Oddone, N. (2015). "Alianzas Público-Privadas como motor de la innovación local transfronteriza" en Ramírez, K., Reyes, M. y Figueroa, A. (coord.), Gobernanza y Políticas Públicas. Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California.
- Sandoval C. y Silva I. (2012) Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile.
- Schöpfel, J. (2010). "Towards a Prague Definition of Grey Literature. Twelfth International Conference on Grey Literature: Transparency in Grey Literature". Grey Tech Approaches to High Tech Issues. Prague, 6-7 December.

Para profundizar el análisis realizado en este capítulo se sugiere:

- Barca, F. (2009). An agenda for a reformed cohesion policy: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Brussels, European Commission.
- Larrea M., Arrona A., Sánchez E., Begiristain N. y Gaztañaga M. (2023) Metodología y método para el desarrollo territorial. Aprendizajes para compatibilizar eficiencia y democratización a través de la investigación acción, Instituto Vasco de Competitividad – Fundación Deusto, País Vasco.
- Larrea, M., Estensoro, M. And Pertoldi, M., (2019). Multilevel governance for smart specialization: basic pillars for its construction. Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Magro, E., and Wilson, J. R. (2013). Complex innovation policy systems: Towards an evaluation mix. *Research Policy*, 42(9), 1647-1656.
- Marinelli, E., Tolias, Y., Bertamino, F., Metaxas, M., y Grisorio, J. (2018). Squaring the circle: lessons from the role-playing exercises on S3 regional and multi-level governance. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Marinelli, E., Bertamino, F., Fernandez, A., (2019). Layers, levels and coordination challenges: comparing S3 governance in Puglia and Extremadura. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Matti, C., Consoli, D., and Uyarra, E. (2017). "Multi-level policy mixes and industry emergence: The case of wind energy in Spain", *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(4).
- Panoramed (2020). Better governance for better innovation. Recommendations for a challenge-oriented Mediterranean innovation policy with a territorial dimension. [https://governance.interreg-med.eu/fileadmin/user\\_upload/Sites/Governance/horizontal\\_project/Innovation-key-policy-paper\\_PANORAMED-def.pdf](https://governance.interreg-med.eu/fileadmin/user_upload/Sites/Governance/horizontal_project/Innovation-key-policy-paper_PANORAMED-def.pdf).
- Perry, B. y May, T. (2007). "Governance, Science Policy and Regions: An Introduction", *Regional Studies*. 41(8).
- Pontikakis, D., Doussineau, M., Harrap, N. y Boden, M., (2018) Mobilising European Structural and Investment Funds and Horizon 2020 in support of innovation in less developed regions. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997). *Reconceptualizing Governance*. New York: UNDP.
- Rodríguez-Pose, A., Di Cataldo, M., y Rainoldi, A. (2014). The role of government institutions for smart specialization and regional development. *Policy Brief Series*, 4.

## **Parte II**

**Lineamientos para  
la formulación de  
programas y proyectos  
de desarrollo productivo**



# A. Programas y proyectos de desarrollo productivo impulsados por gobiernos intermedios

## Objetivos del capítulo:

- Precisar el significado de los conceptos de “programa” y “proyecto” para el desarrollo productivo territorial.
- Aclarar en cuáles contextos es oportuno elaborar un programa y en cuáles es mejor trabajar por proyecto.

En este capítulo se pone el acento en el diseño de los programas y proyectos de desarrollo productivo. Se partirá aclarando el significado de estos dos términos y, en los capítulos siguientes (B, C y D), se discutirán de los principales elementos a considerar para el diseño de un programa.

En particular, en el capítulo B se analizan 7 elementos que definen el enfoque y el contenido de los Programas de Desarrollo Productivo (PDP); en el C se analizan los contenidos de los proyectos de desarrollo productivo; y en el D se discuten de los aspectos centrales en el funcionamiento de un programa.

Programas y proyectos son los últimos dos pasos en el proceso de planificación de las iniciativas de desarrollo productivo impulsadas por un gobierno intermedio (GI) que han sido descritas en la Parte I de esta guía. Partiendo de las definiciones allí propuestas, precisaremos el significado y las diferencias de estos términos.

## Precisamos los conceptos de programa y proyecto

En la sección anterior ya vimos las dos definiciones generales:

- **PROGRAMA.** Conjunto articulado de intervenciones organizadas en proyectos que, ejecutados, alcanzarán los objetivos propuestos en los planes y políticas.
- **PROYECTO.** Iniciativa específica de desarrollo productivo que involucra a una o varias empresas y que, enmarcándose en un programa determinado, permite la concreción de las acciones que llevan al cumplimiento de los objetivos que éste contempla.

El proyecto es una herramienta imprescindible para materializar la acción de apoyo y requiere de una participación directa de los/las beneficiarios/as en su formulación. Generalmente los contenidos, la estructura y el formato de los proyectos son definidos por el gobierno intermedio (GI) que está interesado en impulsar la iniciativa. Se volverá

más adelante sobre este punto, para aclarar cuáles deberían ser algunos de estos elementos (véase el capítulo D de esta segunda parte de la guía). Por el momento, es suficiente indicar que el proyecto tiene que individualizar a los/as beneficiarios/as y a los resultados concretos que estos/as esperan alcanzar.

La pregunta que tiene que contestar el GI es si tiene que intervenir directamente en la formulación de los proyectos o si es mejor que formule un programa, es decir, si es mejor que se dedique a la definición de un conjunto de objetivos, procedimientos y criterios que regulan el acceso a los recursos de fomento disponibles, dejando que sean los beneficiarios (y eventualmente otras entidades de apoyo) los encargados de formular las propuestas específicas y de llevar a cabo la acción de apoyo.

La respuesta es que, si el objetivo que se quiere alcanzar se puede lograr mediante pocos proyectos individuales, puede ser conveniente que el gobierno intermedio impulse directamente los proyectos. Si, al contrario, se estima que la transformación que se desea impulsar requiere de esfuerzos más continuos y profundos, es probablemente mejor instrumentar un programa que permita poner en marcha numerosos proyectos por un tiempo más largo. Se profundizará este punto en las siguientes secciones.

### ¿Sobre qué base se puede decidir si es mejor instrumentar un programa o impulsar proyectos?

El diseño de un proyecto requiere que las empresas potencialmente beneficiarias conozcan los incentivos disponibles y constituyan instancias de diálogo que les permitan verificar la existencia de metas comunes y priorizar los objetivos de la acción mancomunada que quieren emprender. Al mismo tiempo, tienen que crear mecanismos para la movilización y administración de fondos y la supervisión de la acción emprendida. Si el GI decide realizar un proyecto de desarrollo productivo tiene que preocuparse de que estas cosas ocurran, estimulando a las empresas interesadas y participando directamente en la revisión de sus propuestas y planes de acción.

Diseñar un programa significa aprontar una organización que permita poner en marcha decenas de proyectos simultáneamente<sup>1</sup>. Esto requiere que el GI delegue las funciones de apoyo más directas a las mismas empresas o a otras entidades que las asistan en la formulación de los proyectos. Significa también elaborar reglas claras para el acceso y la asignación de los fondos de fomento (una parte de los cuales tendrán que ser destinados a las entidades que apoyan a las empresas), establecer modalidades de revisión de los proyectos formulados por las empresas, definir metodologías de monitoreo de los proyectos aprobados y crear equipos profesionales estables, motivados y preparados que se encarguen tanto de estas funciones, como de un análisis más estratégico y que se preocupen de la conexión entre el programa y el marco de las políticas de desarrollo productivo del territorio y de las relaciones con las demás instituciones e iniciativas de fomento.

En ambos casos, es importante tener claro el “por qué” se decide adoptar un camino o el otro. Como se verá más adelante, cuando discutiremos del enfoque y del funcionamiento de programas y proyectos de desarrollo productivo, la decisión está determinada por las características económicas e institucionales del territorio y por las indicaciones contenidas en la política y en el plan de desarrollo productivo. Por el momento es útil adelantar algunas ideas generales.

<sup>1</sup> Esto, obviamente, implica que los fondos para los incentivos son significativamente mayores.

Generalmente, la decisión de impulsar proyectos (y, por lo tanto, asumir de manera directa la responsabilidad de implementar las acciones de fomento) se relaciona con la necesidad de aprender más acerca de una determinada problemática o con el interés por explorar un nuevo enfoque o una nueva metodología de trabajo. También puede ser motivada por la convicción que pocas iniciativas son suficientes para generar la transformación deseada del sistema productivo territorial.

Por otro lado, la utilidad de un programa se relaciona generalmente con un proceso de transformación que se prevé más complejo y lento. Un elemento clave para tomar esta decisión es el número de empresas que se espera que participen en dicho proceso. Cuanto más grande es el número de empresas, tanto más necesario será elaborar un programa que permita impulsar un número adecuado de proyectos y sostener la acción de fomento por un horizonte de mediano y largo plazo.

Para ilustrar este punto, se puede imaginar el siguiente ejemplo: en el barrio industrial de la ciudad "W," caracterizado por la presencia de un centenar de micro y pequeñas empresas agroindustrial, se registra un alto nivel de contaminación del aire.

Entre las causas principal, se ha identificado el uso de cocinas de combustión de leña o carbón, para la cocción de las materias primas que se procesan para la preparación de alimentos. La solución identificada consiste en la adopción de cocinas eléctricas. Se ha visto además que éstas, por ser más eficientes, en el mediano plazo permiten una reducción de los costos energéticos. Sin embargo, la adopción de estas tecnologías no ocurre porque los empresarios no confían en su eficacia y no saben cómo adaptar sus procesos productivos a esta innovación.

Para superar estos obstáculos, el GI puede tomar dos caminos distintos: impulsar en primera persona unos proyectos o formular un programa de desarrollo productivo.

En el primer caso, la apuesta consistirá en la realización de algunos proyectos demostrativos, con un número muy reducido de empresas. Podrá, por ejemplo, subsidiar el costo de la incorporación de las cocinas eléctricas en un conjunto reducido de empresas piloto y acompañar con asistencia técnica su instalación y los ajustes del proceso productivo de las empresas seleccionadas. La lógica de la iniciativa (y su justificación) es que, si estas empresas tienen éxito en la transformación, se demuestra tangiblemente la factibilidad y conveniencia de la solución propuesta por el GI. Para que esto ocurra, es crítico que el GI diagnostique en profundidad a las empresas, elija con cuidado a las piloto (asegurando mediante el diálogo con los y las interesados/as, el compromiso de las empresas involucradas), les transfiera los subsidios que les corresponden, garantizando que las beneficiarias cubran una parte de los costos, supervise directamente el correcto uso de los recursos y asista su instalación, con sus profesionales o mediante la contratación de especialistas externos. Una vez logrado el resultado esperado, el GI tendrá además que recopilar la información relativa a los resultados alcanzados y preocuparse de realizar una adecuada difusión de los mismo en el resto de la comunidad. El riesgo es que, a pesar de la demostración, la velocidad de difusión de la experiencia resulte insuficiente.

En alternativa, el GI podría decidir poner en marcha una acción masiva impulsando un número mucho más grande de proyectos que involucren a un porcentaje significativo de las empresas agroindustriales señaladas (por ejemplo, el 20-30% del total) para garantizar que el efecto acumulado produzca un resultado visible (reducción de la contaminación del aire) en tiempos más cortos. Para instrumentar esta segunda opción, difícilmente el GI podrá seguir actuando de forma directa en la promoción e instrumentación de los proyectos, salvo que se incremente significativamente su planta profesional, lo cual raramente es una opción viable.

La alternativa es dejar a las empresas beneficiarias la responsabilidad de formular los proyectos respectivos y de presentarlo al propio GI en las formas y tiempos que éste haya definido. Para que esto ocurra deberán definirse procedimientos estandarizados, claros y en lo posible simples y que las empresas estén oportunamente informadas acerca de esta oportunidad. Las funciones principales de los profesionales del GI consistirán, en este caso, en informar y motivar a las empresas potencialmente beneficiarias, seleccionar a los proyectos que cumplan con los criterios de admisibilidad y priorización previamente definidos, supervisar su ejecución y evaluar su impacto, para eventualmente corregir el sistema de incentivo. Esto, en práctica, es lo que entendemos por formulación de un programa de desarrollo productivo.

Otro elemento importante por considerar es la complejidad de la transformación que nos interesa estimular<sup>2</sup>. Si los proyectos, aunque poco numerosos, implican procesos que se extienden en el tiempo, en los que intervienen muchos factores y en los que hay márgenes significativos de incertidumbre (es decir que difícilmente pueden ser descrito ex ante con precisión), e incluso de error, entonces es posible que la opción mejor para el GI sea la de organizar un programa que contemple equipos especializados y procedimientos adecuados de gestión.

Consideremos por ejemplo una situación de crisis ambiental en el territorio “K”, generada por un sector de microempresas que curten pieles de forma artesanal provocando una alta contaminación en un río cercano. Se imagine que el GI decida intervenir eliminando la causa del problema, sin generar un impacto negativo en el sector socialmente desventajado al que pertenece la mayoría de los artesanos y de los trabajadores. Supongamos además que la solución adoptada por el GI consista en la construcción de una curtiembre colectiva que contiene equipos de alta productividad y altos estándares ambientales (reciclaje del agua, del cromo y de otros insumos, uso de energía solar, etc.) que puede ser aprovechada adecuadamente sólo por grupos organizados de artesanos. En este caso, la acción de apoyo podría consistir en promover la conformación de estos grupos mediante la puesta en marcha de proyectos individuales (cada grupo de artesano presenta una propuesta de cómo quiere organizarse y qué objetivo de negocio espera alcanzar) y la creación de algún tipo de instancia de coordinación intergrupala para la gestión compartida de las instalaciones productivas, lo que podría realizarse mediante una entidad jurídica que permita la participación tanto del sector público como del privado.

La generación de los grupos empresariales y la creación de instancias que permitan su coordinación requieren de procesos paulatinos de aprendizaje, basados en prueba y error, y de apoyo especializado para la generación de la base de confianza recíproca que es fundamental para la toma de decisiones colectivas.

Si bien los proyectos pueden ser relativamente pocos, su evaluación y supervisión precisan de una capacidad de gestión más sofisticada de parte del GI. Cada proyecto elaborado por los distintos grupos de artesanos puede requerir de un análisis atento de numerosas variables económicas y tecnológicas, tanto individuales como grupales y de una revisión en profundidad de las relaciones interempresariales. Así mismo, la gestión de la infraestructura en su conjunto puede contemplar la organización de una instancia de coordinación público-privada con la participación directa del GI. La estructuración de equipos profesionales dedicados por largo tiempo a esta tarea y la definición de

<sup>2</sup> Para un análisis de la complejidad de un programa de desarrollo productivo (PDP), véase Cáceres y Dini (2022). El estudio, que analiza los Programas Territoriales Integrados de la Corporación de Fomento Productivo a la luz del proceso de regionalización de la institucionalidad de fomento de Chile, propone una metodología para estimar la complejidad de los PDP partiendo de un análisis de las siguientes variables: número de beneficiarios, propósito del programa, duración de la acción de apoyo, número de etapas intermedias en el PDP y existencia de instancias colectivas de toma de decisión.

mecanismos de evaluación y ajustes periódicos del plan de actividad podría motivar a que el GI organice la iniciativa sobre la base de un programa.

No existen fórmulas que garanticen una receta exitosa y cada caso debe ser resuelto evaluando sus condiciones específicas. No obstante, es importante no perder de vista que el desarrollo productivo es un proceso complejo que, como se indicó en el capítulo B de la Parte I de esta guía, se caracteriza por ser holístico, sistémico y participativo.

La discusión sobre proyectos se retoma en el capítulo C de esta parte de la guía, donde se aclarará qué indicaciones tiene que proporcionar un programa en lo que respecta al diseño de proyectos de desarrollo productivo. Antes que esto, sin embargo, en el próximo capítulo se discuten de los elementos que orientan las definiciones del enfoque y del contenido de un PDP.

## Conceptos clave

- **PROGRAMA.** Conjunto articulado de intervenciones organizadas en proyectos que, ejecutados, alcanzarán los objetivos propuestos en los planes y políticas.
- **PROYECTO.** Iniciativa específica de desarrollo productivo que involucra a una o varias empresas y que, enmarcándose en un programa determinado, permite la concreción de las acciones que llevan al cumplimiento de los objetivos que éste contempla.

## Bibliografía

- Albuquerque F. y Dini M. (2008). Guía de Aprendizaje sobre Integración Productiva y Desarrollo Económico Territorial, FOMIN, Washington DC.
- Cáceres, R. y Dini, M. (2022). Generación de competencias y descentralización de las políticas para el desarrollo productivo en Chile: análisis de los Programas Territoriales Integrados. Documento de Proyectos (LC/TS.2022/237). Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017, Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*, CEPAL, Santiago de Chile.

Para profundizar el análisis de las políticas nacionales de desarrollo productivo y su grado de regionalización, véanse:

- Correa, F. Dini M. y Letelier, L. (2022). Análisis del sistema público de apoyo al desarrollo productivo en Chile desde un enfoque multinivel. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/215/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez, A. P. (2021). Estudio del sistema de apoyo a las empresas en Colombia en su dimensión nacional. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/191), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## B. Contenido y enfoque de un programa de desarrollo productivo

### Objetivos del capítulo:

- Describir los principales elementos que definen el enfoque y el contenido de un programa de desarrollo productivo.

En este capítulo, se supone que el GI ha tomado la decisión de impulsar un programa de desarrollo productivo (PDP) y se razona sobre los principales interrogantes que tiene que plantearse el/la responsable de esta iniciativa para definir su enfoque y contenido principal<sup>3</sup>.

Esta labor de diseño requiere de un adecuado conocimiento del territorio y de la construcción de una visión compartida con los actores locales acerca de sus potencialidades y necesidades. Se ha visto cómo lograr este resultado mapeando los actores principales<sup>4</sup> y caracterizando al sistema productivo territorial en la Parte I de la guía, donde discutimos del diseño de políticas (vea en particular el capítulo D.1). Estos mismos instrumentos pueden aplicarse al diseño del programa, si se considera necesario, siempre con el propósito de precisar las problemáticas a considerar y crear una base de conocimientos “objetivos” que disipen eventuales prejuicios y permitan la formulación de propuestas argumentadas y claras para todos los participantes.

Es importante tener presente que el tipo de programa que se decide emprender condiciona el proceso de diseño y su puesta en marcha. Dicho de otra manera, no es lo mismo si la política o el plan indican que hay que formular un programa para estimular la asociatividad o un programa que promueva las exportaciones. En cada caso hay temas específicos de tipo económico e institucional que deberán ser considerados y que condicionan la formulación del PDP. Hay, sin embargo, aspectos transversales que son (relativamente) comunes a todo tipo de programa. Es sobre estos aspectos que se fija la atención en las próximas secciones y capítulos.

Al pensar en la formulación de un programa de desarrollo productivo estamos pensando básicamente en tres elementos:

1. un conjunto de decisiones que determinan el enfoque y el contenido de esta iniciativa
2. indicaciones que orienten el diseño de proyectos
3. definiciones relativas al funcionamiento del programa

<sup>3</sup> Una descripción más detallada de los distintos pasos a seguir para la formulación e implementación de un PDP se presenta en la Parte IV de este documento.

<sup>4</sup> En el caso de las políticas sugerimos mapear competencias, capacidades, políticas y actores. Para el diseño de un PDP, hay que retomar estos elementos, actualizándolos y precisándolos en la medida de lo necesario. Para la formulación del PDP, adquiere especial importancia el mapeo de actores.

En este capítulo se busca esclarecer los elementos que definen el enfoque y el contenido del programa y en los dos siguientes se analiza el contenido de los proyectos y el funcionamiento del PDP.

De manera esquemática, la discusión sobre la definición del enfoque y contenido del programa se ha organizado en 7 elementos que están ilustrados en el Diagrama 9.

**Diagrama 9**  
**Elementos del diseño de un PDP**



Fuente: Elaboración propia.

## Ámbitos, objetivos y resultados de un programa de desarrollo productivo

### Definición del ámbito del PDP

Definir el ámbito de un PDP significa decidir acerca de tres variables interconectadas: el tema, el grupo objetivo y el territorio:

- Tema: indica qué aspecto del desarrollo productivo se pretende estimular.
- Grupo objetivo: se refiere a cuáles empresas se dirige el PDP.
- Territorio: señala cuál es el área geográfica considerada por el PDP.

La definición de los ámbitos en los cuales concentrar los recursos disponibles para impulsar el desarrollo productivo y la definición de las prioridades que orientan este desarrollo debería encontrarse en la política de desarrollo productivo y en los planes correspondientes que ésta delinea. Todos estos instrumentos de planificación son elaborados bajo el liderazgo del gobierno intermedio que, en los pasos previos a la formulación de los PDP, debe haber analizado las necesidades del territorio, dialogado con los actores que lo integran y validado con ellos las propuestas y líneas de acción hasta definir estrategias, políticas y planes de desarrollo productivo, como se describió en la Parte I de esta guía.

No obstante, el grado de precisión con el cual la política y el plan definen el ámbito de acción del PDP puede variar significativamente de caso a caso. A menudo, las indicaciones que estos proporcionan resultan genéricas y deben ser precisadas para avanzar en la formulación del programa.

Volviendo al ejemplo ilustrado por el Diagrama 2, si el propósito del plan es estimular un incremento de la productividad de las empresas de menor tamaño, el gobierno intermedio tiene que definir cuáles son, de acuerdo con su contexto social y económico, los ejes más adecuados para lograrlo. En un contexto en que, por ejemplo, las empresas medianas de sectores manufactureros contribuyen de manera significativa al desarrollo económico del territorio, podría resultar conveniente invertir en fortalecer las capacidades de innovación de estas empresas, estimular las exportaciones y crear o potenciar su encadenamiento con proveedores locales para aprovechar sus capacidades y dinamizar el resto del tejido productivo territorial.

En situaciones distintas, donde, por ejemplo, predominan las empresas micro o pequeñas, podría ser más conveniente impulsar programas que potencien las acciones colectivas a partir de la generación de bienes comunes y que mejoren la formación técnica de las personas.

Es útil tener presente que “tema”, “grupo objetivo” y “territorio” son definiciones cruzadas, es decir, la elección de uno condiciona inevitablemente a los otros. La decisión de que aspecto priorizar es parte de las definiciones políticas que deberían haber sido aclaradas en los pasos previos de la planificación estratégica. En este punto, vale la pena centrar la atención sobre el tema o problemática del PDP.

Un gobierno intermedio puede emprender acciones de apoyo al desarrollo productivo en distintos temas, tales como:

- La promoción de la innovación y la incorporación de nuevos conocimientos puede incluir mejoras en distintas áreas del quehacer empresarial. Generalmente, se pone el acento en la incorporación de nuevas tecnologías en procesos o productos<sup>5</sup>;
- El apoyo a la mejora en la gestión empresarial puede abarcar la gestión administrativa y financiera de la empresa, la organización del trabajo y de los tiempos, la planificación de los inventarios y de los espacios, entre otros temas;
- El fortalecimiento comercial, incluyendo el de las exportaciones, está generalmente relacionado con la diversificación de mercados o clientes o con una reorganización de la cartera comercial que apunte a incrementar la importancia de clientes o mercados más exigentes;
- La promoción y consolidación de la asociatividad apunta al logro de beneficios de costo, de tipo comercial o de innovaciones que están asociados con el desarrollo de acciones realizadas de manera mancomunadas con otras empresas;
- El desarrollo de las capacidades de los trabajadores y empleados de las empresas puede apuntar a generar mejoras en los procesos productivos, especialmente relacionados con la incorporación de una nueva tecnología; a una mayor participación de los trabajadores en las estrategias de innovación impulsadas por la empresa; a la incorporación de mujeres en cargos determinados; etc.

<sup>5</sup> Acciones de apoyo que mejoran aspectos del quehacer empresarial como el mercadeo o la organización productiva de la empresa, se consideran pertenecientes a otros ámbitos de acción, respectivamente el desarrollo comercial y la gestión.

## Objetivos y resultados esperados

Una vez que haya sido definido el ámbito de acción del programa, se tendrán que revisar y precisar sus objetivos y resultados esperados. La precisión de estas definiciones es clave para orientar con claridad el diseño de los proyectos y para tener un parámetro de medición que permita establecer si el programa está avanzando en la dirección correcta. En particular, es importante establecer qué indicadores adoptar para la medición de su logro y en qué lapso se espera alcanzarlos (al respecto puedes consultar el capítulo D de la Parte III de esta guía).

Objetivos y resultados pueden ser más o menos ambiciosos. Un cierto grado de ambición en las metas<sup>6</sup> es deseable, para que el programa resulte motivador. Al mismo tiempo, hay que ser realista y considerar objetivos y resultados que, si bien desafiantes, no estén fuera del alcance de los actores del territorio.

Los objetivos y resultados, además, pueden ser formulado de manera más o menos general. Esto tiene implicancia importante sobre el diseño del PDP que se profundizan en la siguiente sección.

Un PDP apunta siempre a mejorar la calidad de vida de la población del territorio considerado, pero el nivel de precisión que se adopta para esclarecer su contribución a la realización de esta meta varía de caso a caso.

Una formulación general es la que plantea el Programa Territorial Integrado de la Corporación de Fomento de Chile, cuyo propósito es mejorar el desarrollo productivo sustentable de cadenas de valor y/o sectores con potencial de escalamiento y de impacto estratégico en la economía regional y/o local. Los indicadores que permiten medir su éxito, por lo tanto, tienen que captar la mejora en variables relacionadas con ese incremento en el desarrollo sostenible, según cómo lo haya definido el propio programa.

Otros programas, al contrario, pueden plantear finalidades mucho más acotadas. No obstante, su éxito tiene que medirse en función de la contribución que realiza al logro de las metas fijadas por el plan productivo o la política correspondiente. Por ejemplo, si el PDP se propone impulsar la adopción de estándares ambientales más estrictos en las empresas de una zona predeterminada, debe ser porque a nivel de plan o políticas se ha identificado una problemática más general como el grado de contaminación del aire, y se ha establecido, por un lado, que una de las causas principales se relaciona con las emisiones de las empresas y, por el otro, que la mejora en la calidad de sus procesos productivos podría contribuir a aminorar este efecto. En este caso, si bien es importante que cada proyecto impulsado por el PDP registre el grado de mejora en los estándares de las empresas beneficiadas por la acción de apoyo, también es importante verificar si, en su conjunto, el programa contribuye efectivamente a alcanzar la meta de la descontaminación.

Una manera simple de aclarar este concepto es diferenciando entre impacto, resultado y producto (Llinás 2021). Este tema se profundiza en el capítulo D de la Parte III de esta guía.

## ¿Acciones puntuales o estratégicas?

Estas diferencias, como se dijo previamente, suponen dos modalidades de PDP profundamente distintas. En la primera, que concentra la atención en objetivos puntuales, se atacan problemas de empresas individuales. Al contrario, los programas que adoptan

<sup>6</sup> En este contexto, consideramos metas y objetivos como sinónimos.

un enfoque holístico y sistémico<sup>7</sup>, la atención se centra generalmente en las relaciones que éstas establecen con su entorno, con otras empresas y con las instituciones. Se llamará “puntuales” al primer tipo de iniciativas y “estratégicas” al segundo tipo.

### Iniciativas puntuales

Identifican a un problema específico que se considera relevante para el desarrollo de las empresas y predisponen una solución que ayuda a resolverlo. Se trata, en general, de iniciativas que se resuelven con una acción determinada de corto plazo: puede ser, por ejemplo, la apertura de una línea de crédito para la adquisición de nuevos equipos a condiciones privilegiadas o un subsidio para la realización de una misión comercial. El programa pone a disposición de las empresas estas herramientas y su preocupación central es que el mayor número de beneficiarias potenciales las utilicen, sin cuestionarse acerca de cómo evoluciona el proceso de desarrollo de las empresas que han utilizado estos instrumentos y sin mirar (en profundidad) el impacto que estos producen en el entramado de empresas atendidas.

### Acciones y programas estratégicos

Los programas que adoptan una mirada holística y sistémica apuntan a modificar el proceso de desarrollo en su conjunto y por lo tanto se preocupan de entender el efecto que produce en la empresa la adquisición de un crédito o la exploración de un nuevo mercado (para limitarnos a los ejemplos planteados anteriormente) y qué nuevas preguntas se plantean o que nuevas limitaciones experimenta la empresa una vez que el crédito haya sido utilizado para la adquisición de una nueva maquinaria o una vez que en la misión comercial se hayan establecidos compromisos con nuevos clientes. Además, bajo una perspectiva sistémica, estos programas se proponen mirar a las empresas como parte de un grupo, para buscar respuestas colectivas y soluciones que surjan de la acción conjunta entre las empresas y las instituciones que conforman el territorio considerado. Se trata de iniciativas de más largo plazo y que además requieren de una capacidad de gestión más sofisticada, dado que -generalmente- involucran varios actores y procesos complejos (por ejemplo, aquellos relacionados con la construcción de relaciones de confianzas y prácticas de trabajo colectivos) que requieren evaluaciones periódicas y capacidades de ajuste del programa en la medida en que varían las necesidades de las empresas y de su entorno.

Las dos modalidades no son excluyentes. De hecho, disponer de buenos programas puntuales (de crédito, de promoción comercial, de capacitación, etc.) facilita la realización de programas estratégicos. Por otro lado, el desarrollo de programas estratégicos estimula la demanda por instrumentos puntuales de apoyo.

## Qué instrumentos se pueden utilizar en un programa de desarrollo productivo

En términos generales, los instrumentos que se utilizan para promover el desarrollo productivo son el apoyo directo, los subsidios, el crédito o las garantías y las compras públicas<sup>8</sup>. A continuación, se describe brevemente cada uno, evidenciando pro y contras y señalando experiencias de su aplicación de parte de gobiernos intermedios.

**Apoyo directo:** Se trata generalmente de acciones de asistencia técnica o capacitación que son realizadas directamente por las y los profesionales de la institución pública encargada de la implementación de la política de desarrollo

<sup>7</sup> En el sentido que consideran el desarrollo como un fenómeno multicausal, multifacético, generado por múltiples actores.

<sup>8</sup> Entre los instrumentos de promoción del desarrollo productivo están también los regímenes tributarios especiales. No obstante, dado que la competencia sobre esta materia pertenece, generalmente, al gobierno nacional, no se considera en este manual.

productivo. Un ejemplo de ello es la labor de extensionismo agropecuario que realizan profesionales contratados por las secretarías de agricultura de los gobiernos departamentales de Colombia. Esta labor permite a la entidad que la realiza acumular un conocimiento específico y valioso acerca de la realidad empresarial de su territorio. Su principal límite es que estas iniciativas son muy intensivas en tiempo de los funcionarios. Para un gobierno intermedio, la generación de una acción de apoyo directo que alcance una amplia cobertura está limitada por su dotación profesional que normalmente es muy acotada y, a veces, por la inestabilidad de las condiciones contractuales de los profesionales que conforman sus equipos de trabajo. Un medio utilizado para ampliar la cobertura de estas actividades de apoyo es la aplicación de tecnologías digitales. Véase al respecto el recuadro siguiente.

### Recuadro 9 Aplicación de tecnologías digitales al extensionismo agropecuario

El análisis de las experiencias recientes revela que existen al menos tres líneas de desarrollo para la aplicación de tecnologías digitales a las empresas agropecuarias:

**Digitalización de las fincas:** consiste en la incorporación de drones, sensores o robots para la realización de procesos productivos en cultivos. Normalmente aplica a empresas de mediana y grande extensión.

**Digitalización de las cadenas productivas:** mediante sistemas de mensajería digital se logra una mejor comunicación entre los actores que conforman una cadena productiva. Esta modalidad es utilizada cada vez más por entidades de apoyo para complementar las acciones presenciales de acompañamiento y asistencia técnica, con modalidades digitales de diálogo y conversación entre productores y entre estos y los expertos del sector.

**Hub digitales:** se trata de plataformas digitales en las que se reúnen a los principales integrantes de un determinado territorio productivo (empresas, gobiernos, comunidades, academia, instituciones de apoyo, etc.). La plataforma mejora la visibilidad de los distintos integrantes y potencia la coordinación recíproca.

Fuente: <https://www.cepal.org/es/proyectos/euromipyme>.

**Subsidios no retornables:** se trata de recursos a fondo perdido que la entidad pública destina al financiamiento de proyectos de desarrollo productivo formulados por (o con la participación de) empresas. En el caso de los gobiernos intermedios, la escasez de los presupuestos está parcialmente balanceada por la existencia de fondos subnacionales de desarrollo, como, por ejemplo, el Fondo de Desarrollo Regional de Chile y el Sistema General de Regalías de Colombia. El análisis de las características y las potencialidades efectivas de estos fondos trasciende esta guía<sup>9</sup>. No obstante, se puede observar que, en los casos citados, un escaso 10% de los recursos de estos fondos se destina al desarrollo productivo, siendo los porcentajes mayores destinados a infraestructuras y políticas sociales.

<sup>9</sup> Estudios en profundidad sobre el FNDR de Chile y el SGR de Colombia se publicarán en 2023 en la página web de la CEPAL.

### Recuadro 10 Precauciones en el uso de subsidios para impulsar el desarrollo productivo

¿Por qué subsidiar un proceso de transformación de empresas privadas?

La lógica con la cual una institución pública justifica el uso de subsidios para impulsar un cambio en las conductas de las empresas se relaciona, generalmente, con las resistencias que éstas manifiestan frente a la idea de modificar sus rutinas, tecnología y organización productiva y de explorar nuevos modelos de negocio y de producción.

Los dos temores principales que (racionalmente) un empresario o empresaria experimenta cuando tiene que enfrentar un cambio que implica una transformación importante de su empresa conciernen, por un lado, el desconocimiento y por el otro las externalidades asociadas a estas inversiones.

El desconocimiento se refiere no tanto a la falta de información sobre una nueva modalidad de producción (nueva tecnología, nueva organización, etc.), sino a la incertidumbre que genera la incorporación de estas nuevas ideas en su propia realidad específica. No existe una fórmula que pueda eliminar esta incertidumbre y la modificación de las prácticas empresariales y la generación de conocimientos acordes con la idiosincrasia de su empresa requieren a menudo de un apoyo técnico especializado que puede exceder la disponibilidad económica del emprendedor. En este contexto, un subsidio puede hacer pender la balanza en favor del cambio porque reducen el costo que el empresario tiene que asumir.

Las externalidades se refieren al hecho que la innovación que una empresa introduce puede ser imitada por otras empresas de su entorno y que el costo/riesgo de la experimentación es siempre menor para empresas que imitan y adoptan la innovación una vez que ésta ha ya sido comprobada y experimentada por alguien más. En ese caso también la reducción del costo/riesgo mediante un subsidio puede ser el elemento que motiva un empresario dudoso e indeciso a dar el paso hacia la innovación.

¿Cuáles son las reglas para diseñar un subsidio?

En primer lugar, el subsidio tiene que estar relacionado con un proceso de transformación claramente especificado. Un subsidio que no explicita con claridad el compromiso que el o la empresario/a asume con un proceso de innovación determinado se vuelve una medida de asistencia ineficaz para estimular el desarrollo productivo.

En segundo lugar, el monto del subsidio puede ser más o menos significativo dependiendo del resultado que se espera inducir, pero en todos los casos, es buena práctica definir un monto acotado y, si se prolonga en el tiempo, decreciente.

Un tercer elemento relacionado con el anterior es que el subsidio esté dirigido a financiar acciones cuyos resultados pueden ser menos apropiables por la empresa que los implementa. Actividades como la puesta en marcha de estrategias comerciales para la exploración de nuevos mercados podría ser aprovechada por otras empresas, mientras que la incorporación de un nuevo equipo productivo podría generar ventajas que benefician de manera casi exclusiva a las empresas que realizan estas inversiones, haciendo menos necesario el subsidio<sup>a</sup>.

Un cuarto elemento que la experiencia internacional sugiere considerar es la inclusión de algunas modalidades de copago empresarial. Pedir un copago (que puede ser un porcentaje bajo o alto según el caso) significa estimular una actitud responsable de parte de la empresa que postula a los recursos.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Puede ser una excepción la adquisición de un equipo en una empresa micro que está en un nivel de facturación y acumulación muy bajo que no le permite ahorrar para financiar la inversión.

**Crédito y garantías:** son medidas que promueven el acceso a un financiamiento retornable con condiciones favorables, generalmente relacionadas con una menor tasa de interés, garantías especiales, plazos de gracia más largos, entre otras. En el caso de los gobiernos intermedios la gestión directa de fondos

de crédito puede tener límites significativos en la capacidad de la institución pública por evaluar el riesgo y, aún más, para cobrar los fondos prestados a empresas morosas. Experiencias de gestión directas deberían eventualmente orientarse hacia segmentos empresariales muy bien caracterizados, sobre todo de las empresas de menor tamaño, y basarse en esquemas asociativos de préstamos sociales solidarios. En alternativa, de existir bancos regionales/locales, los gobiernos intermedios pueden negociar con ellos ciertas condiciones favorables para algún segmento de empresa de su territorio, eventualmente facilitando el acceso a los instrumentos financieros que dichos bancos ofrecen mediante la generación o fortalecimiento de fondos de garantía específicos.

### Recuadro 11

#### La regionalización de las políticas de crédito durante la pandemia de COVID-19

De acuerdo con los datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en Argentina, entre 2015 y 2019, cerraron alrededor de 24.500 empresas, en su mayoría pymes. La respuesta que en este contexto dio el gobierno consistió en una serie de medidas para cuidar el capital organizacional de las empresas y el empleo.

Si bien se logró una implementación relativamente rápida, las medidas registraron una fuerte concentración geográfica. De acuerdo con datos oficiales, el 70% del total de los créditos y el 69% de las garantías otorgados se concentraron en en 4 de las 24 provincias del país.

Para hacer frente a este desafío el gobierno federal implementó cambios que apuntaron principalmente al fortalecimiento de la articulación entre los actores del sistema y a la creación de instancia de negociación con las principales instituciones provinciales (especialmente gobiernos intermedios) para adaptar las reglas nacionales a las especificidades y necesidades de las distintas provincias, en vista de una mayor inclusión financiera.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2021).

**Compras públicas:** las compras públicas pueden alcanzar porcentajes muy significativos del PIB de un país (entre el 10 y el 15%). La mayoría de los esfuerzos de los gobiernos se han abocado a incrementar la eficiencia y la transparencia de estas operaciones. En determinadas oportunidades, sin embargo, las compras públicas (o, más precisamente, una parte de ellas) han sido utilizadas como incentivos para estimular procesos de mejoras en empresas de sectores o áreas determinadas (generalmente mipymes). En estos casos, y bajo restricciones determinadas, se han establecido condiciones privilegiadas para las empresas que se pretenden apoyar<sup>10</sup>. Generalmente, estos procesos van de la mano con programas de asistencia técnica que apoyan a las potenciales beneficiarias, para permitirles realizar los ajustes internos (mejora de la calidad, reorganización de la producción, formalización de la administración, etc.) que se precisan para que estas empresas alcancen los estándares mínimos que el Estado pretende de sus proveedores.

Un enfoque especialmente interesante de las compras públicas orientadas a políticas de desarrollo productivo es aquel que se propone impulsar la innovación, como se menciona en el recuadro 12, a continuación.

<sup>10</sup> Especialmente en el caso de las mipymes se trata de compras de bajo volúmenes que pueden ser asignadas a mipymes que cumplen los estándares mínimos de calidad, aunque fijen precios más altos para sus productos o servicios.

### Recuadro 12 Caso de las compras públicas innovadoras

Según Gustavo Crespi (2017), “las compras públicas innovadoras (CPI) consisten en un procedimiento administrativo de contratación, por el cual el comprador público puede licitar la contratación de un producto o servicio: (a) por sus especificidades funcionales; (b) que no existen en el mercado y (c) para lo cual es necesario desarrollar actividades de I+D+i.”

En su blog, Crespi menciona varias razones para estimular las compras públicas innovadoras. Entre ellas destacan las siguientes:

1. Estimulan la inversión privada en I+D: según la OECD la probabilidad de inversión en investigación y desarrollo (I+D) se dobla en empresas que son adjudicatarias de contratos de compras públicas innovadoras.
2. Favorecen la innovación de producto;
3. Las empresas que se benefician de estos apoyos atraen capital de riesgo y crecen más (basado en datos relativos a los beneficiarios del programa Small Business Innovation Research).

Fuente: Crespi (2017).

Es importante destacar que un mismo programa puede combinar distintos instrumentos. Por ejemplo, un programa que se proponga estimular la adopción de tecnologías de menor impacto ambiental puede recurrir a las compras públicas, generando condiciones especiales para empresas pymes que cumplan con estándares ambientales más exigentes y, al mismo tiempo, puede contemplar un subsidio para la contratación de especialistas que permitan ajustar los procesos productivos acorde a los requerimientos ambientales y/o para realizar actividades de capacitación para los trabajadores, entre otro. La combinación de estos instrumentos puede resultar más efectiva para incentivar las empresas a emprender esa transformación y más eficaz en cuanto a los resultados, porque permite atacar distintos problemas al mismo tiempo. No obstante, este diseño más articulado requiere que el programa se configure como un PDP estratégico, lo cual, como se mencionó previamente (sección B.2 de esta Parte II de la guía), requiere de un plazo mayor y, sobre todo, de mayores capacidades de gestión de parte de la entidad encargada de la implementación y gestión del programa.

### Programas de demanda o de oferta

Otro elemento clave en el diseño de PDP concierne el enfoque que se adopta para la formulación del contenido de la iniciativa. Esquemáticamente puede decirse que las dos alternativas principales son: formulación desde la demanda y formulación desde la oferta.

**PDP por demanda:** el programa describe y comunica el tipo de apoyo que se ofrece (por ejemplo, el monto del subsidio y el porcentaje del copago empresarial), su meta (por ejemplo: reducir la contaminación atmosférica<sup>11</sup>) y las características que tienen que cumplir las empresas potencialmente beneficiarias (por ejemplo: las microempresas o las pymes exportadoras, etc.). La formulación de la propuesta será responsabilidad de las empresas que quieran postular. La implementación del PDP se concentra en garantizar el máximo de difusión de la información relativa a los componentes clave del programa (tipo de apoyo, meta y condiciones de acceso) entre los beneficiarios potenciales y en la recepción y evaluación de los proyectos que estos formulen y presenten.

<sup>11</sup> El nivel de detalle puede variar significativamente de un caso a otro. Podría ser simplemente “mejorar el impacto ambiental de las actividades productivas” o especificar “reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero”.

En este caso, postularán aquellas empresas que hayan sido informadas de esta oportunidad, que tengan la capacidad de identificar con precisión de qué manera ese instrumento de apoyo puede servirles para solucionar un problema específico que les atañen y que sepan formular una propuesta de proyecto en el lenguaje, formato y plazo definido por la institución responsable.

**PDP por oferta:** en este caso la institución responsable del PDP desempeña un rol más activo en la formulación de los proyectos, dirigiéndose a las empresas potencialmente beneficiarias para verificar su interés y compromiso con la puesta en marcha de estas iniciativas.

En el primer caso, una participación más activa de las empresas en la definición del contenido de los proyectos debería mejorar la pertinencia de la acción de fomento. En el segundo caso, la participación más activa de la institución de fomento en la definición de la propuesta permite acercarse e involucrar a aquellas empresas que, bajo un enfoque por demanda, quedarían excluidas por no tener capacidades suficientes de autodiagnóstico o de formulación de proyecto.

## Programas neutrales o focalizados

Estrechamente conectada al anterior, hay otra elección relevante que marca el enfoque del programa y concierne la modalidad adoptada para la selección de sus beneficiarios potenciales. Las dos alternativas posibles pueden denominarse: orientación neutral y orientación focalizada.

**Orientación neutral:** se logra adoptando criterios de selección que no predefinen las empresas del grupo objetivo (o que lo hacen de forma muy genérica, por ejemplo, hablando de las mipymes de la región de interés, sin mayores especificaciones).

**Orientación focalizada:** en este caso la entidad que impulsa el PDP especifica y acota el target, indicando, por ejemplo, que la iniciativa se orienta a empresas pymes de un área y/o sector predeterminado (por ejemplo, productores de la zona precordillerana bajo esquemas de agricultura familiar o pequeños productores de café de alguna zona particular de América Central).

El primer enfoque puede ser útil cuando el tejido empresarial está suficientemente diversificado. También es útil cuando el GI que impulsa el PDP no tiene capacidades para elaborar un diagnóstico suficientemente detallado de su territorio y no tiene elementos suficientes para formular propuestas más focalizadas. La transversalidad del enfoque neutral deja abierta la posibilidad que surjan iniciativas en las áreas más dinámica del sector empresarial, inclusive si la institución de promoción productiva no tiene conciencia de sus potencialidades.

El principal límite de este enfoque es que tiende a perpetuar las brechas productivas existentes, favoreciendo a las empresas que han ya alcanzado un cierto nivel de desarrollo empresarial. Para cerrar estas brechas e impulsar el desarrollo de nuevas capacidades productivas es necesaria una intervención focalizada que promueva explícitamente el desarrollo de las empresas incipientes o favorecidas.

## ¿Quién financia los programas?

Los PDP deben contar con recursos suficientes en montos y oportunos en modalidades de acceso. La disponibilidad en tiempos ciertos es condición necesaria para que pueda realizarse una planificación adecuada de las iniciativas de apoyo, especialmente si éstas se proyectan en el mediano y largo plazo.

Los programas que se describen en este documento son programas impulsados por el sector público, por lo tanto, se entiende que la parte principal de los recursos proceden del presupuesto de la entidad rectora del PDP (o de recursos que ésta puede gestionar de manera directa), es decir, el gobierno intermedio.

Investigaciones recientes sobre Chile y Colombia demuestran que los aportes que realizan los gobiernos intermedios al desarrollo productivo son significativamente menores de los efectuados por las instituciones nacionales de desarrollo productivo. Hasta que no se determine un proceso de descentralización de las funciones desarrolladas por dichas instituciones, en favor de los GI, el control que estos pueden ejercer sobre los programas implementados por las entidades nacionales seguirá siendo relativamente débil. Tanto en Chile como en Colombia, los gobiernos intermedios logran influenciar la labor de las instituciones nacionales de desarrollo productivo cuando contribuyen con sus recursos a cofinanciar las actividades que éstas impulsan<sup>12</sup>.

Una mayor autonomía de los GI en el diseño de los PDP, en las evaluaciones correspondientes y en la administración de los recursos respectivos se alcanza cuando las iniciativas de apoyo al desarrollo productivo son financiadas con el presupuesto del propio GI o con fondos de desarrollo regional que el GI puede administrar de manera directa.

Otra fuente de recursos para el desarrollo de los PDP es la contribución que realizan los beneficiarios, especialmente las empresas que postulan al programa. Además de ampliar la magnitud de los recursos disponibles<sup>13</sup>, el hecho de obligar a los beneficiarios a cofinanciar la iniciativa mejora la pertinencia de las acciones de apoyo, porque aquellos que coinvierten en la iniciativa extreman su atención y vigilancia para garantizar que las metas sean correctas y se maximicen los resultados alcanzados.

## Sistemas de monitoreo y evaluación de un PDP

El sistema de monitoreo y evaluación de un PDP se compone de distintos elementos y procedimientos porque, como indica el Diagrama 10, cada etapa del programa requiere de distintas informaciones para tomar decisiones acerca de los proyectos que se están gestionando.

El Recuadro 13 ilustra los pasos más relevantes en el proceso de evaluación de los proyectos y añade un paso adicional que concierne la evaluación del programa en su conjunto.

<sup>12</sup> Investigaciones recientes sobre Chile y Colombia analizan las características y límites de los fondos regionales de desarrollo de Chile y Colombia: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional en el caso de Chile de próxima publicación y Sistema General de Regalías en el de Colombia. Para este último véase Gómez (2022).

<sup>13</sup> En Chile, en algunos instrumentos de fomento, la contribución empresarial alcanzó un promedio del 40% del valor total de los proyectos financiados. Para el caso de los Proyectos Asociativos de Fomento véase Dini (2009).

**Recuadro 13**  
**Monitoreo orientado a resultados**

La guía para la evaluación y el monitoreo de las políticas para clústeres de Unión Europea sugiere que los dos conceptos (monitoreo y evaluación) apuntan a analizar variables distintas y tienen propósitos distintos. No obstante, estas actividades no están desconectadas. El concepto que la guía propone como puente entre estos dos momentos analíticos es el de “monitoreo orientado a resultados” (result-oriented monitoring, ROM).

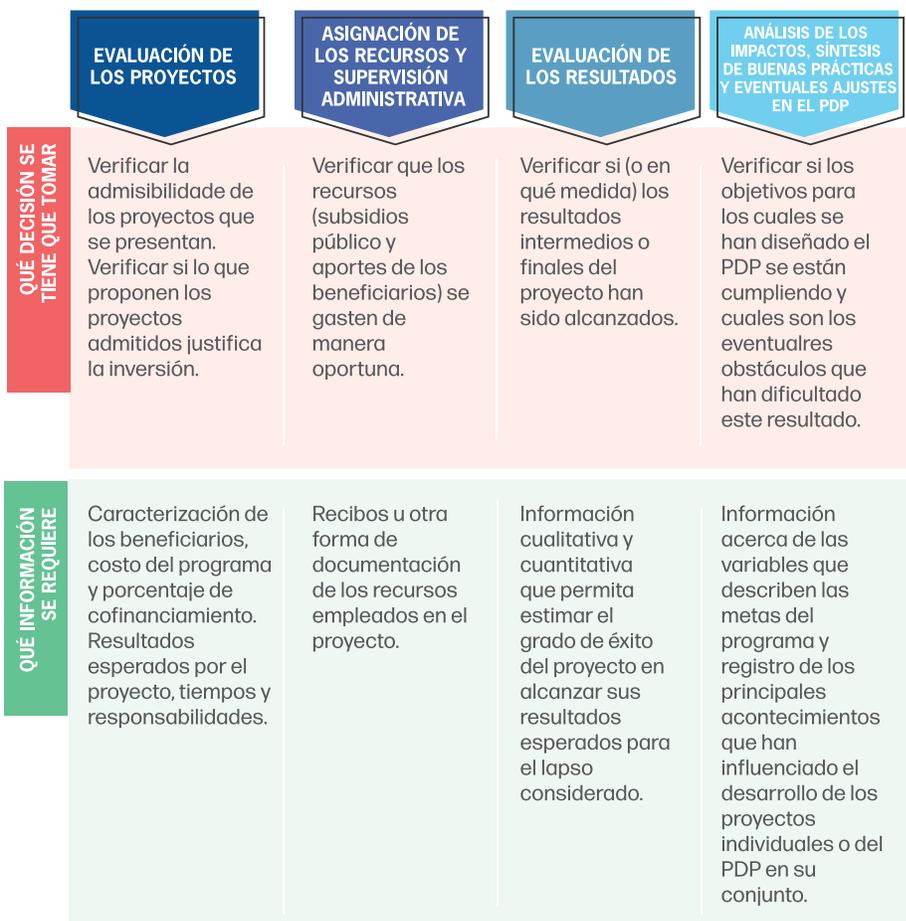
En términos generales, el monitoreo se centra prevalentemente en la generación de información que permite a los gestores y formuladores de políticas definir si los planes de trabajo se han cumplido como planificado y, eventualmente, introducir correcciones en la hoja de ruta. La evaluación, por su parte, intenta -a través de esfuerzos analíticos específicos- responder a la pregunta acerca del desempeño de la acción en su conjunto.

El ROM, que se coloca en un espacio intermedio entre las dos, contribuye a mover la atención desde los temas de implementación hacia la revisión de los resultados de largo plazo.

La guía de la Unión Europea propone distintos indicadores para actividades, productos, resultados e impactos. En el próximo capítulo C se sugiere una versión simplificada que considera indicadores de actividad, resultado e impacto.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de European Observatory for Clusters and Industrial Change (2020).

**Diagrama 10**  
**Caso de las compras públicas innovadoras**



Fuente: Elaboración propia.

Algunas aclaraciones para estructurar el sistema de monitoreo y evaluación (SME) de forma correcta:

1. Todos los requerimientos de información deben estar claramente especificados en el PDP para que la entidad responsable de su generación, almacenamiento oportuno y transmisión tenga instrucciones claras al respecto;
2. La tipología de información que se pide generar tiene que ser coherente con los temas por evaluar y debe ser acorde con la tipología de sujetos involucrados. Trabajar con micro o pequeñas empresas a menudo significa colaborar con un mundo empresarial que no posee instrumentos administrativos eficientes, ni recursos humanos dedicados a la generación, almacenamiento y análisis de datos de gestión, de los que se extrae, en general, la información que se precisa para la formulación de los proyectos y su gestión. La generación y transmisión de información relativa a las empresas involucradas en los proyectos requiere que exista una base de confianza sólida entre dichas empresas y la institución responsable del PDP del GI. Estas dos condiciones (la existencia de capacidades en las empresas para la generación de la información y de una base de confianza con el GI para transmitirla) deben ser evaluadas al momento de diseñar un PDP y, en el proceso de elaboración del programa, puede ser necesario invertir tiempo y recursos para garantizar que se cumplan.
3. Es importante considerar que cada información adicional que se añade a la lista de variables a analizar genera un costo significativo que se multiplica por el número de actores involucrados en su recopilación, almacenamiento y análisis. Por lo tanto, es buena práctica restringir al mínimo indispensable las variables que se incluyen.
4. La evaluación del PDP se realiza en un plano temporal distinto de lo que corresponde a los proyectos. Para poder evaluar un programa es necesario que éste haya operado por un lapso significativo<sup>14</sup>, suficiente para haber impulsado y terminado un cierto número de proyectos. El tipo de preguntas que se espera contestar mediante esta evaluación se relacionan, en primer lugar, con los objetivos del programa. Si éste, por ejemplo, apunta a reducir la contaminación atmosférica en un territorio determinado, las variables que hay que analizar tienen a que ver con indicadores de contaminación del aire; si el propósito es incrementar la diversidad de exportaciones, las variables deberán relacionarse con los nuevos sujetos exportadores, o los nuevos mercados alcanzados o los nuevos productos exportados por el conjunto de empresas que conforman el universo de referencia del PDP, según cómo se haya definido el objetivo. La estadística que se tiene que construir para evaluar el impacto de un PDP debe considerar el efecto del programa sobre el universo de referencia, no se centra exclusivamente en las empresas que han postulado y realizados los proyectos en el marco del PDP. En otras palabras, esta evaluación no pretende establecer si las empresas que han impulsado estos proyectos hayan logrado o no sus metas (por ejemplo, disminuir su contaminación ambiental), sino si el conjunto de proyectos realizados ha logrado efectivamente mejorar las condiciones ambientales del territorio considerado o si en el conjunto de empresas del sector priorizado se ha logrado la diversificación exportadora que se esperaba. Las fuentes de información, por lo tanto, son más generales y usualmente son generadas y administradas por entidades que se dedican a estudiar estos procesos: instituciones de estadística, observatorios medioambientales, etc. Al mismo tiempo, el registro.

<sup>14</sup> La amplitud de este período depende de la duración de los proyectos financiados.

5. Por último, el programa tiene que ser evaluado también en cuanto a su eficiencia, por lo cual es importante generar información que permite ponderar tiempos de respuestas en los distintos procesos de decisión, costos administrativos para la gestión de las diferentes etapas, números de proyectos rechazados, número de proyectos que han cumplido total o parcialmente sus metas, entre otros.

## Conceptos clave

- **PROGRAMAS PUNTUALES Y PROGRAMAS ESTRATÉGICOS.** Los primeros apuntan a objetivos acotados, los segundos a detonar y acompañar una transformación más profunda y de largo plazo. Las dos modalidades no son excluyentes. De hecho, disponer de buenos programas puntuales facilita la realización de programas estratégicos. Por otro lado, el desarrollo de programas estratégicos estimula la demanda por instrumentos puntuales de apoyo.
- **INSTRUMENTOS PARA PDP.** Los PDP pueden incluir una distinta combinación de apoyo directo, subsidios, crédito o garantías y compra pública.
- **FORMULACIÓN DEL CONTENIDO BASADA EN DEMANDA O EN OFERTA Y SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS EN BASE A UN ENFOQUE NEUTRAL O SELECTIVO.** Entre estos enfoques alternativos, que determinan el perfil del PDP, no existen soluciones óptimas en absoluto y, en ambos casos, es importante entender límites y beneficios de la elección que se cumple en relación con las características del universo empresarial e institucional con el que se trabaja.
- **FINANCIAMIENTO.** La garantía de recursos suficientes (en cantidad y tiempo) y predecibles (en el sentido que su disponibilidad cumple con calendario de planificación predefinido) es condición necesaria para el funcionamiento del PDP.
- **SISTEMA DE EVALUACIÓN.** En el caso de los PDP la evaluación no es un acto puntual, sino un sistema de información que debe ser diseñado para garantizar que los responsables de las decisiones estén oportunamente informados de los avances y de las condiciones en que operan los actores del programa.

## Bibliografía

- Aldunate E. y Córdoba J. (2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL, Santiago de Chile.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2004), *El Marco Lógico para el Diseño de Proyectos BID* Washington.
- Bozzano, H. (2004). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). *Análisis de las políticas de apoyo a las pymes para enfrentar la pandemia de COVID-19 en América Latina*. Santiago: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46743>.
- Crespi, G. (2017). "La orden de compra que puede cambiar la vida de una startup"; *Puntos sobre la i. Un Blog del BID para conversar sobre innovación en América Latina y el Caribe*. <https://blogs.iadb.org/innovacion/es/la-orden-de-compra-que-puede-cambiar-la-vida-de-una-startup/>.
- Dini M. (2009) Capital social y programas asociativos: reflexión sobre instrumentos y estrategias de fomento de CORFO, en Muñoz, O. (coordinador) *Desarrollo productivo en Chile: La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009*, Catalonia, Santiago de Chile.
- Dini, M. y Núñez, G. (2021) "Elementos para la innovación de las políticas dirigidas a las MIPYMES y para la defensa de la competencia a la luz de los desafíos impuestos por la pandemia y la recuperación económica", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/30)*, Santiago.
- European Observatory for Cluster and Industrial Change (2020) *Smart Guide to cluster policy monitoring and evaluation*, Unión Europea, Bruselas.

- Gómez A. P. (2023) “Fondos regionales de desarrollo productivo: análisis del Sistema General de Regalías (SGR) de Colombia”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/24), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Llinás, M. (2021). *Iniciativas Clúster*. Bogotá: Punto a Parte.
- Morales, C., Pérez, R., Riffo L. y Williner, A. (2020) “Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanías: consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/180), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.
- Ortegon, E., Pacheco, J. F., y Prieto, A. (2005) Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas.

Para profundizar el análisis de las políticas de promoción de las tecnologías digitales en las MIPYMES de América Latina:

- Buainain, A. M., Cavalcante P., y Consoline, L. (2021) “Estado atual da agricultura digital no Brasil: inclusão dos agricultores familiares e pequenos produtores rurais”, Documentos de Projetos (LC/TS.2021/61), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Carmona, R., Amato Neto, J., y Ascúa, R. (2020) “Industria 4.0 en empresas manufactureras del Brasil”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/136), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cruz, S. y Aedo, M., (2021), “Análisis de las políticas públicas e iniciativas privadas que apoyan el uso de las tecnologías digitales en las MIPYMES agrícolas y agroindustriales en El Salvador”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/64), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cruz, S. y Aedo, M., (2021), “Análisis de las políticas públicas e iniciativas privadas que apoyan el uso de las tecnologías digitales en las MIPYMES agrícolas y agroindustriales en Guatemala”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cruz, S. y Aedo, M. (2021), “Análisis de las políticas públicas e iniciativas privadas que apoyan el uso de las tecnologías digitales en las MIPYMES agrícolas y agroindustriales en México”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/73), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cruz, S., Aedo, M., Escudero, D., y Ríos A. (2021), “Análisis de las políticas públicas e iniciativas privadas que apoyan el uso de las tecnologías digitales en las mipymes agrícolas y agroindustriales en Honduras”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/66), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dini, M., Gligo, N. y Patiño A. (2021) “Transformación digital de las MIPYMES: elementos para el diseño de políticas”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Heredia, H. (2020) “Políticas de fomento para la incorporación de las tecnologías digitales en las micro, pequeñas y medianas empresas de América Latina: revisión de experiencias y oportunidades”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/96), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Maggi, C., Ramos M., y Vergara, R. (2020) “Adopción de tecnologías digitales 4.0 por parte de pequeñas y medianas empresas manufactureras en la Región del Biobío (Chile)”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/133), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Motta, J., Moreno, H., y Ascúa R. (2019) “Industria 4.0 en MIPYMES manufactureras de la Argentina”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/93), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sotomayor O., Ramírez E., y Martínez, H. (coords.) (2021), “Digitalización y cambio tecnológico en las MIPYMES agrícolas y agroindustriales en América Latina”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/65), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Todas las publicaciones sobre temas digitales están disponibles en la página del proyecto EUROMIPYME de la CEPAL y la Unión Europea en el marco del cual se realizaron las investigaciones correspondientes: <https://www.cepal.org/es/proyectos/euromipyme>.

# C. Principales componentes de un proyecto de desarrollo productivo

## Objetivos del capítulo:

- Discutir los principales componentes de un proyecto de desarrollo productivo

El proyecto es una propuesta concreta que se formula<sup>15</sup> para canalizar la ayuda definida por el PDP a un conjunto específico de empresas, con el propósito de alcanzar objetivos determinados.

Los componentes de estos proyectos, sus contenidos y formato, deben ser definidos por el PDP. Estas definiciones, por lo tanto, son parte integrante del diseño del programa. En otras palabras, el PDP debe contemplar un instructivo dirigido a las entidades que se encargan de la formulación de los proyectos (que, en un enfoque guiado por la demanda, son los beneficiarios potenciales) para explicarles el contenido y la forma que del documento de proyecto y cómo presentarlo a la entidad responsable del Programa para postular a los fondos de fomento disponibles.

Los componentes esenciales del proyecto pueden variar dependiendo del tipo de iniciativa que se quiere impulsar que, como en el caso de los programas, pueden ser “puntuales” o “estratégicos” (vea la sección B.2 de esta segunda parte de la guía). Proyectos de tipo puntual requieren generalmente un conjunto limitado de informaciones, mientras que proyectos estratégicos resultan más articulados dado que tienen que presentar propuestas de más largo alcance y duración.

A continuación, se pondrá énfasis en aquellos elementos que son tendencialmente comunes a proyectos de naturaleza estratégica. En particular destacan:

1. La identificación de las empresas beneficiarias;
2. Los objetivos específicos e indicadores;
3. El plan de trabajo;
4. El presupuesto; y,
5. Las modalidades de gestión.

<sup>15</sup> En la sección B.4 de la Parte II de esta guía se destacó que la formulación del proyecto puede ser responsabilidad de la institución promotora, si el PDP adopta un enfoque de oferta; o ser una propuesta elaborada por la (o las) empresa(s) interesada(s), si el PDP tiene un enfoque de demanda. Para simplificar la exposición asumimos esta segunda opción.

## Identificación de las empresas beneficiarias

La descripción de los beneficiarios del proyecto distingue entre beneficiarios directos y beneficiarios indirectos. Para simplificar se supone que los sujetos beneficiarios son principalmente empresas.

Beneficiarias directas: son empresas que participan en primera persona en la formulación de la iniciativa y que asumen compromisos concretos para su financiamiento y gestión. Dichas empresas son las receptoras de la ayuda pública prevista en el PDP y son las que experimentan concretamente los efectos de la iniciativa de fomento en su organización productiva. Si, por ejemplo, el PDP promueve la innovación para reducir la contaminación, las beneficiarias directas son las empresas que, utilizando el apoyo brindado por el PDP, emprenden cambios en sus tecnologías y/o procesos productivos para reducir su huella ambiental, según las indicaciones contenidas en el programa.

Beneficiarias indirectas: son todas aquellas empresas que, si bien no participan en la iniciativa, pueden aprovechar de algunos de sus efectos para mejorar su desempeño. Por ejemplo, volviendo al ejemplo anterior, puede haber un conjunto de empresas que, sin participar directamente en el proyecto y sin recibir la ayuda pública, pueden tomar ventajas de los resultados alcanzados por los proyectos de innovación financiado por el PDP, copiando sus experiencias o aprendiendo de ellas. En el ejemplo mencionado estos beneficios pueden consistir en información útil acerca de cómo adaptar la tecnología internacional al contexto local, cuáles problemas presentan los servicios de mantenimiento y repuestos de los nuevos equipos, dónde y cómo formar a los trabajadores que se hacen cargo de las nuevas tecnologías, etc.

El foco de un proyecto debe apuntar necesariamente a las y los beneficiarias/os directas/os. La mejora en sus indicadores de impacto es lo que permite calcular los beneficios sociales y fiscales de la iniciativa. No obstante, la estimación de cuántas empresas se beneficiará de manera indirecta es también importante, porque permite evidenciar las potenciales recaídas de la iniciativa. A paridad de condiciones, un proyecto que genera un impacto indirecto importante es más atractivo para la entidad que promueve una política de transformación productiva.

El documento de proyecto tiene que proveer una descripción de estos beneficiarios según las indicaciones provistas por el PDP. Considerando la regla que la información debe ser la mínima indispensable para una toma de decisión oportuna, el Programa debería poder, por lo menos: (i) identificar sin ambigüedades las empresas beneficiarias directas e indicar el número de sus ocupados y ventas anuales.

## Objetivos específicos e indicadores

Los objetivos que se plantean las empresas beneficiarias directas tienen, necesariamente, que estar alineados con los objetivos del PDP y deben dimensionar los avances que las empresas involucradas en su implementación esperan alcanzar en el plazo del proyecto.

La definición de los objetivos e indicadores correspondientes varían significativamente dependiendo del tipo de programa. En particular, para la elaboración de los objetivos del proyecto hay que tomar en cuenta al menos dos variables: por un lado, la complejidad de los procesos de transformación que se quieren impulsar y, por el otro, el plazo que el PDP establece para cada proyecto.

En cuanto a los indicadores, como se verá en el capítulo D de la Parte III, pueden medir impactos, resultados o producto. El propósito de cada uno es distinto y el proyecto tiene que elegir en función de sus objetivos.

- **Indicadores de impacto:** miden la capacidad de la iniciativa de contribuir al logro de las metas que el programa se ha fijado y que, en términos generales, se relacionan con un incremento en la calidad de la vida de la población del territorio considerado.
- **Indicadores de resultados:** captan la variación de determinadas conductas de las empresas que, según las hipótesis a la base del PDP, deberían permitir el logro del impacto esperado.
- **Indicadores de productos:** registran los logros relacionados con el cumplimiento de las actividades que el proyecto ha definido en su plan de acción.

Si el plazo es relativamente corto y los procesos complejos, es probable que el documento de proyecto tenga que considerar exclusivamente objetivos e indicadores de resultado o de producto. Por ejemplo, si el PDP apunta a mejorar la productividad de las empresas de un territorio mediante acciones de corta duración que contemplan el financiamiento de actividades de asistencia técnica de duración trimestral, es muy probable que, el proyecto tenga que limitarse a registrar el producto (es decir el hecho que se haya realizado la asistencia técnica prevista por el programa), mientras que el resultado (el cambio de conducta de los empresarios y/o trabajadores) y, aún más el impacto en cuanto al incremento del valor añadido por trabajador pueda observarse exclusivamente algún tiempo después del término de los proyectos.

Si, como ocurre en algunos programas de CORFO en Chile, los plazos de ejecución se extienden por varios años, es posible registrar también avances de resultado e impacto en las variables finales. En estos casos, es importante que el proyecto especifique los indicadores de éxito de las distintas etapas del proceso, según lo que establece el reglamento del PDP.

Un aspecto clave en el diseño de un sistema de evaluación del proyecto consiste en la identificación de mecanismos adecuados de registro de la información que se precisa para la elaboración de los indicadores y en la construcción de una línea de base, es decir del valor de los indicadores en el año cero, que corresponde al comienzo del proyecto.

Es importante tener presente que la generación de información tiene un costo para la empresa y que, especialmente para empresas menos estructuradas, la puesta en marcha de prácticas permanentes de registro puede significar cambios relevantes en su organización. Realizar estos esfuerzos, por lo tanto, requiere una precisa conciencia de las razones del registro y de la utilidad potencial del trabajo de medición que se va a realizar.

## Plan de trabajo

Otro componente importante de cualquier documento de proyecto es el plan de trabajo que describe el conjunto de actividades que los beneficiarios han acordado y que, según su entendimiento, les debería permitir alcanzar la meta esperada. El grado de detalle puede variar, pero no es aconsejable pretender una descripción excesivamente detallada que, por ejemplo, ilustre las acciones o tareas conexas a cada actividad, porque, sobre todo en proyectos complejos, se debe contemplar un cierto grado de flexibilidad, debido a que los factores que inciden sobre la planificación son numerosos y a menudo imprevisibles. Para ordenar el plan de trabajo puede ser útil organizar las actividades en ejes de trabajo, en los que se agrupan aquellas actividades que apuntan al mismo resultado.

El plan de trabajo tiene que especificar a quién corresponde la responsabilidad de la ejecución de cada actividad o de cada eje de trabajo. La responsabilidad no implica

necesariamente que la persona o entidad encargada tiene que ejecutar directamente esa función. Su rol es garantizar que la actividad se cumpla en tiempo y forma (realizándola personalmente si fuera el caso o garantizando que otros se encarguen de su ejecución), informar el resto de los interesados acerca de los avances y levantar alerta en caso de dificultades.

El plan de trabajo debería incluir un cronograma tentativo y una estimación de los costos. Estos elementos son clave para la elaboración del presupuesto del proyecto que se describe a continuación.

## Presupuesto del proyecto

El presupuesto del proyecto, además de las columnas tradicionales de cualquier presupuesto que identifican costos e ingresos, tiene que permitir una planificación financiera acorde con el proceso de desarrollo del proyecto. Esto requiere que se especifique con claridad cuando ocurren los ingresos principales (incluidas las contribuciones de los propios beneficiarios), cuáles son las fuentes de los recursos y cuáles son los plazos de los distintos desembolsos.

La planificación financiera es especialmente relevante para proyectos estratégicos. En estos casos es importante que se identifiquen con precisión los puntos críticos del proceso, evidenciando las actividades que insumen más recursos y estimando los plazos de los procesos de desembolso, especialmente en aquellos casos en que se saben que están relacionados con procedimiento administrativos de cierta complejidad que puede experimentar atrasos.

## Modalidades de gestión

Los proyectos, especialmente los más complejos, pueden contemplar instancias de decisión en las que los actores principales analizan los avances de la iniciativa y sugieren ajustes en su ejecución.

La forma de estas instancias puede variar, sin embargo, algunas características tienden a ser comunes:

- Las instancias que tienen la facultad de tomar decisiones deben ser integrada por los actores que invierten en la iniciativa con sus propios recursos<sup>16</sup>.
- La responsabilidad sobre los recursos del sector público compite a la institución pública que los administra. En algunos casos, dicha institución puede generar instancias colectivas en las que participan otras instituciones y representantes del sector privado y de la sociedad civil. Aun así, las modalidades de administración de los fondos públicos serán determinadas por las normas y los procedimientos administrativos vigentes en la entidad que tiene la responsabilidad de su administración.
- La composición de estas instancias de decisión tiene que ser suficientemente ágil para permitir que puedan ser convocadas con la frecuencia que sea necesaria y en tiempos cortos.

<sup>16</sup> Si la iniciativa apunta a empresas micro, la inversión puede corresponder al tiempo que éstas dedican a la acción común.

Otras instancias consultivas que enriquezcan la reflexión sobre los avances del proyecto, las dificultades eventualmente experimentadas, el impacto de variaciones en el contexto económico, social o tecnológico, entre otros, pueden resultar útiles.

### Conceptos clave

- **QUÉ DEBE CONSIDERAR UN PROYECTO DE DESARROLLO PRODUCTIVO.** Sus contenidos y formato, deben estar definidos por el PDP.
- **EMPRESAS BENEFICIARIAS.** Son las empresas que mejoran su desempeño gracias a las acciones que el proyecto desarrolla. Se denominan beneficiarias directas si participan en la formulación y concreción del proyecto y beneficiarias indirectas si pueden aprovecharse de algunos de sus efectos para mejorar su desempeño, aunque no haya intervenido en su desarrollo.
- **INDICADORES.** Algoritmo que permiten medir el éxito del proyecto. Deben ser construidos teniendo en cuenta el plazo del proyecto y la complejidad de las metas que éste pretende alcanzar.
- **PLAN DE TRABAJO.** Describe las actividades consensuadas, plazos, responsabilidades y costos.
- **PRESUPUESTO.** Registra ingresos y salidas de recursos, fuentes y plazos e identifica actividades crítica.
- **MODALIDAD DE GESTIÓN.** Instancias encargadas del monitoreo y ajuste del proyecto.

### Bibliografía

- Aldunate E. y Córdoba J. (2011), Formulación de programas con la metodología de marco lógico, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL, Santiago de Chile.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2004), El Marco Lógico para el Diseño de Proyectos BID Washington DC.
- Coen, E. y Franco R. (1992) Evaluación de proyectos sociales, Siglo XXI, México.
- Cuadro, J., Pacheco, J. F., Cartes, F., y Contreras E. (2012) Elementos conceptuales y aplicaciones de microeconomía para la evaluación de proyectos, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile.
- Ortegón, E., Pacheco, J. F., y Prieto, A. (2005) Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas.

# D. Funcionamiento de un PDP

## Objetivos del capítulo:

- Describir cómo opera un programa de desarrollo productivo

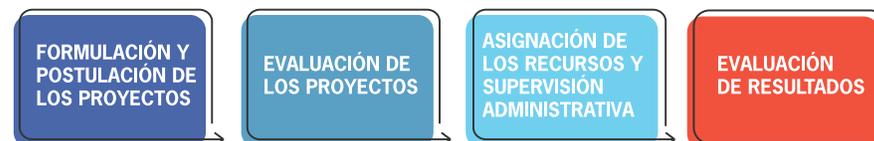
Por funcionamiento de un PDP se entiende el conjunto de acciones que, una vez que el programa haya sido oportunamente presentado a los beneficiarios potenciales, permite a estos últimos postular a las medidas de apoyo que el PDP ofrece. La definición de estos elementos es parte integrante de la formulación del programa. El contenido de las propuestas que los beneficiarios formulan, las modalidades para presentarlas a la entidad encargada del PDP, los pasos y tiempos de este procedimiento deben estar claramente definidos. En algunos países, como Chile, el documento que sintetiza estas indicaciones se denomina "reglamento" del PDP. En la primera parte de este capítulo se describen el funcionamiento del PDP y, en la segunda, su reglamento.

## ¿Cómo funciona un programa de desarrollo productivo?

Como se indicó previamente, por funcionamiento del PDP se entiende aquel conjunto de acciones que permite que los sujetos involucrados cumplan sus funciones en los tiempos adecuados para que la acción de fomento se despliegue de manera esperada.

El conjunto de acciones que tienen que desarrollarse para que esto ocurra varía de un programa a otro, dependiendo del enfoque que éste ha adoptado. Para simplificar, en esta sección se supondrá que haya sido adoptado un enfoque de demanda (ver sección B.4 de esta segunda parte de la guía). Las principales acciones que se requieren para desarrollar un PDP son las que se ilustran en el diagrama 11<sup>17</sup>.

**Diagrama 11**  
Principales acciones de un PDP



Fuente: Elaboración propia.

<sup>17</sup> Otra actividad fundamental es la sistematización de los aprendizajes que se han desarrollados en la práctica de gestión de los distintos proyectos y del PDP en su conjunto. Dicha actividad, que es parte integrante del proceso de evaluación, es fundamental para ir mejorando el funcionamiento del PDP y ajustar su reglamento a la evolución que experimente el contexto en que éste opera. El tema evaluación es abordado en la guía desde distintos puntos de vista. Es así que en la sección D3 de la Parte I se discute en el contexto de las políticas, mientras que la sección B.7 de la Parte II lo analiza a la luz del proceso de formulación de un PDP y, finalmente, el capítulo D de la Parte III lo aborda considerando algunas distinciones conceptuales y herramientas de trabajo.

A continuación, se describen sintéticamente.

### **Formulación y postulación de los proyectos de desarrollo productivo**

La formulación de un proyecto de desarrollo productivo consiste en la elaboración de un documento que describe los resultados específicos que un conjunto de sujetos económicos quiere alcanzar y que aclara cómo lograr estas metas. Como se mencionó en el capítulo anterior, el contenido y el formato de este documento deben estar claramente especificados por el PDP.

En la sección B.4, se explicó que los enfoques que un gobierno intermedio puede adoptar para impulsar proyectos de desarrollo productivo son básicamente dos: impulsar directamente la acción de fomento (*enfoque de oferta*) o generar un llamado para que los propios beneficiarios de la acción de apoyo presenten sus propuestas (*enfoque de demanda*).

Para estimular la demanda, el GI puede decidir apoyar directa o indirectamente a los beneficiarios potenciales en la elaboración del proyecto. A menudo, un rol relevante puede ser desarrollado por asociaciones empresariales que operan en el territorio del programa.

Las postulaciones pueden realizarse básicamente de dos maneras:

1. A través de una ventanilla abierta que a lo largo de todo el año los beneficiarios pueden presentar sus proyectos;
2. Por concurso, en el que la entidad responsable del PDP recibe los proyectos tan sólo en el período específico mencionado en sus bases.

En el primer caso, el gobierno intermedio (GI) debe garantizar un equipo profesional que opere permanentemente en la tarea de recepción de los proyectos y en su calificación. En el segundo caso, los equipos responsables de este proceso pueden ser temporáneos. El número de proyectos que se espera recibir es uno de los criterios para definir la modalidad de organización: si la expectativa es que haya un flujo importante de propuestas, puede ser conveniente equipar una ventanilla abierta para distribuir el proceso de recepción y evaluación a lo largo del año.

### **Evaluación de los proyectos**

Para hacer más eficiente el proceso de selección es importante diferenciar entre dos funciones de evaluación: admisibilidad y evaluación sustantiva.

- La evaluación sustantiva se refiere a un análisis detallado de los contenidos del proyecto. Dependiendo del tipo de proyecto, dicha evaluación puede resultar compleja y absorber una cantidad importante de horas profesionales.

Para un uso más eficiente de los recursos profesionales disponibles, es útil generar un filtro previo a esta evaluación para chequear que las condiciones de admisibilidad se cumplan.

- Evaluación de admisibilidad. Incluye generalmente un conjunto de variables de fácil revisión, tales como: el perfil de las empresas postulantes (su sector y territorio de pertinencia, entre otras<sup>18</sup>; el monto de recursos necesarios para financiar el proyecto y el porcentaje de la contribución realizada por los beneficiarios.

Una vez chequeado que estas condiciones se cumplan (y descartados los proyectos que no las respeten) se procede a la evaluación sustantiva. De ser necesario recurrir a competencias técnicas especiales, la evaluación sustantiva puede ser delegada a uno o más profesionales externos. La decisión final, en todo caso debe ser tomada por el GI.

<sup>18</sup> En programas que apuntan al desarrollo de acciones colectivas, es común especificar un número mínimo de empresas participantes, también.

## Asignación de los recursos y supervisión administrativa

Superada positivamente la evaluación sustantiva, hay que transferir los recursos a los beneficiarios para que empiece la ejecución de las actividades descritas en su plan de trabajo. Para esto, debe existir un mecanismo administrativo que permita entregar los recursos en la forma y tiempo adecuados, garantizar que los beneficiarios cumplan con sus aportes (si esta es una condición prevista por el PDP) y que todas las operaciones se documenten prolijamente para garantizar la transparencia y trazabilidad de toda la operación.

### Recuadro 15 Funciones y responsabilidades en la gestión de un PDP

Cuando el gobierno intermedio formula el programa tiene que decidir cuáles acciones va a ejecutar directamente y cuáles va a delegar y a quién, y qué institución es útil involucrar para ampliar los recursos y conocimientos disponibles. Esta decisión es clave por dos razones: en primer lugar, porque los recursos de un GI son escasos y por lo tanto es importante identificar aquellas funciones en las cuales su participación es imprescindible y no delegable; en segundo lugar, porque la realización de ciertas acciones mejora si se integran las capacidades de actores externos especializados.

En Chile, por ejemplo, importantes instituciones de desarrollo productivo como la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) han delegado algunas funciones relacionadas con la gestión de algunos PDP a entidades privadas, denominadas Agentes Operadores Intermediarios (AOI) que reciben una contribución de la institución pública con quien trabajan para garantizar un contacto más amplio con los beneficiarios potenciales, apoyarlos en la formulación de los proyectos y en la tramitación de los mismos y gestionar los recursos asignados por la entidad de fomento. Según estimaciones de CORFO, la decisión de externalizar estas funciones ha permitido masificar los programas sin incrementar excesivamente la planta profesional de las instituciones públicas<sup>a</sup>. Menos claros es el balance en cuanto a la efectiva contribución de los AOI en lo que respecta la calidad de los proyectos elaborados por los beneficiarios potenciales.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Elementos para un análisis de este sistema de alianzas con el sector privado, en el marco de una reflexión sobre la evolución de la historia reciente de CORFO, se encuentra en Rivas (2012). Otras referencias a los AOI se encuentran en Cáceres y Dini (2022).

Entre los aspectos que pueden considerarse para una adecuada gestión administrativa, cabe señalar lo siguiente:

- Adelanto o reembolso: los recursos pueden ser entregados ex ante o ex post a la ejecución de las actividades. Si se adopta la segunda modalidad, las empresas tienen que adelantar los recursos, realizar las actividades, documentarlas y rendir cuentas para recibir el reembolso de lo gastado. Se trata de un procedimiento administrativamente seguro y que sin embargo genera una carga importante para las empresas que, especialmente en el caso de las mipymes, puede disuadir de emprender la iniciativa. Si se adelantan los recursos, debe haber algún tipo de garantía que se utilizarán de la forma correcta.
- Garantías: una posibilidad es que los beneficiarios entreguen una garantía financiera a la institución pública que administra el PDP, por un valor equivalente al proyecto o al subsidio que el Estado le transfiere. Nuevamente, esta modalidad reduce el riesgo administrativo, pero puede generar una barrera importante para las empresas de menor tamaño.
- Intermediarios: otra posibilidad es la que han adoptado varias instituciones de desarrollo productivo de Chile que ha constituido una red de organismos intermedios<sup>19</sup> que se

<sup>19</sup> En Chile se les conoce como Agentes Operadores Intermediarios.

encargan de apoyar a las empresas potencialmente beneficiarias en la formulación de sus proyectos, presentarlos a la institución que maneja los PDP, recibir los recursos otorgando la garantía financiera correspondiente, asegurar el pago de la contraparte empresarial y documentar todo el proceso administrativo. Las entidades que desempeñan esta función pertenecen en su mayoría al sector privado y son seleccionadas como integrantes de un roster específicos por la propia institución responsable del programa de desarrollo. La entidad responsable del PDP financia esta función de intermediación con recursos que proceden del presupuesto del PDP.

### Evaluación de los resultados

La evaluación a la cual se hace referencia en este punto alude a la necesidad de hacer un balance del programa después de un cierto periodo de funcionamiento, por eso se le denomina también evaluación intermedia.

Dependiendo de su horizonte temporal, un PDP debería contemplar dos o más evaluaciones intermedias, dependiendo de su duración. La primera puede ser después de unos meses (indicativamente un año o un año y medio<sup>20</sup> de funcionamiento y apunta a una revisión más bien operativa del programa. Se trata de detectar eventuales fallas o ineficiencias en el proceso e introducir eventuales ajustes en su reglamento para corregir los errores de procedimiento que hayan sido detectados.

Los indicadores principales por considerar son de proceso y atañen temas tales como:

- ¿Cuál es el porcentaje de proyectos que ha sido considerado no elegible? ¿Cuál es la causa principal?
- ¿Cuál es el porcentaje de proyectos que ha sido rechazado en la evaluación sustantiva? ¿cuál es la causa principal?
- ¿Cuál es el tiempo promedio para evaluar los proyectos?
- ¿Cuál es la operación de gestión que toma más tiempo?
- ¿Cuál es la operación de gestión que ha generado más cuestionamientos?
- Etc.

La segunda evaluación intermedia apunta a una evaluación de efectividad. La pregunta en este caso se plantea considerando los proyectos de desarrollo productivo que el PDP ha impulsado, ¿cuál es el impacto alcanzado en el logro del objetivo del PDP?

En este caso, los resultados por medir deben estar relacionados con el objetivo general del PDP. Las variables por observar deben estar definidas explícitamente en la fase de diseño del programa y, de ser el caso, su registro debe ser parte de la información que entreguen las empresas beneficiarias para acceder a los incentivos del PDP. Con ellos se configura la línea de base con la cual medir los avances del programa.

Entre las variables más comunes generalmente se encuentran ventas anuales, salarios y empleo permanente. Sobre esta base se pueden estimar, entre otros, variaciones de indicadores que aproximan el estudio de la productividad laboral y rentabilidad social del programa.

Obviamente, los objetivos del programa podrían ser de naturaleza distinta: por ejemplo, podrían referirse al incremento del empleo femenino o a la disminución de la huella ambiental del sector/territorio productivo considerado. En estos casos, la línea de base deberá considerar también empleo femenino (en valor absoluto y porcentaje) o, en el segundo caso, datos de consumo de insumos críticos, emisiones, desperdicios, etc., según la definición de impacto ambiental que haya establecido el PDP.

<sup>20</sup> En verdad, más que un periodo temporal es importante que se realice la primera evaluación intermedia cuando se dispone de los resultados de un número significativos de proyectos.

Este segundo tipo de evaluación valida o cuestiona el supuesto que está en la base del diseño del programa. Por ejemplo, el PDP puede haber impulsado la conformación de grupos empresariales bajo el supuesto que el desarrollo de acciones colectivas permite a las empresas involucradas disminuir sus costos de abastecimiento o explorar nuevos mercados. Una vez que un número suficiente de grupos empresariales hayan sido conformados y desarrollado completamente con el apoyo del PDP, en la evaluación intermedia hay que verificar si efectivamente las acciones colectivas impulsadas por dichos grupos han logrado incrementar la eficiencia productiva o su diversificación en los destinos comerciales. Su validación significa que el programa es efectivo. De lo contrario hay que interrogarse acerca de la validez de la hipótesis inicial o entender bajo cuáles circunstancias esta hipótesis puede ser alcanzada de forma más contundente.

### Recuadro 16 Evaluación de los proyectos: el caso de los PTI

En el marco del Programa Territorial Integrado, la CORFO de Chile ha establecido que los proyectos desarrollados en el marco de este programa tuviesen que articularse en tres etapas: evaluación de pertinencia, validación estratégica y ejecución.

En la etapa de pertinencia se verifica la existencia de condiciones mínimas para desarrollar un proyecto PTI en un territorio determinado. De acuerdo con el reglamento del programa, esta evaluación apunta a verificar dos condiciones principales: (i) si existe una masa suficiente de empresas en una determinada cadena productiva, en la localidad identificada, y (ii) si existe otra entidad de fomento que complementaría la acción del PTI.

En la etapa de validación se formula el proyecto y, en particular, se analiza la información primaria y secundaria disponible para determinar las brechas de competitividad que se quieren abordar; se mapean los actores principales del territorio y se seleccionan los socios estratégicos; se propone un programa de escalamiento<sup>a</sup>; se formula un plan de actividad que permita atacar las brechas seleccionadas; se elabora un modelo de gobernanza y se proponen los resultados que se espera alcanzar en los tres años de plazo del proyecto.

En la etapa de ejecución se llevan a cabo las actividades previstas en el plan de trabajo aprobado en la etapa de validación. La ejecución puede durar tres años y al cabo de cada año se revisan los resultados alcanzados y, sobre esta base, el órgano encargado de la evaluación decide la asignación de los recursos para el año siguiente.

Fuente: Cáceres y Dini (2022).

<sup>a</sup> Uno de los propósitos del PTI es impulsar un escalamiento en las cadenas productivas apoyada para que estas generen un impacto positivo en el desarrollo del territorio de pertinencia.

## Reglamento del programa de desarrollo productivo

Los elementos descritos en la sección anterior acerca de la modalidad de funcionamiento del PDP, las indicaciones relativas al contenido y a la forma que deben tener los proyectos (capítulo C Parte II) y los 7 puntos que sintetizan las alternativas relativas al enfoque y los contenidos del programa (capítulo B Parte II) se sintetizan en un documento que puede denominarse **reglamento del programa**. Se trata de un conjunto de normas, indicaciones o prescripciones que explican a los usuarios del PDP qué tienen que hacer, cuándo y cómo, para acceder a los incentivos del programa.

En el caso de un PDP que adopta un enfoque de demanda, el reglamento es la base de las convocatorias (concursos o llamados) que el gobierno intermedio realiza periódicamente para impulsar la acción de apoyo. O, en alternativa, es núcleo de la información que el mismo gobierno difunde para que las empresas presenten sus propuestas a la ventanilla permanente que habrá organizado para recibir sus propuestas.

Los indicadores principales por considerar son de proceso y atañen temas tales como:

- ¿Cuál es el porcentaje de proyectos que ha sido considerado no elegible? ¿Cuál es la causa principal?
- ¿Cuál es el porcentaje de proyectos que ha sido rechazado en la evaluación sustantiva? ¿cuál es la causa principal?
- ¿Cuál es el tiempo promedio para evaluar los proyectos?
- ¿Cuál es la operación de gestión que toma más tiempo?
- ¿Cuál es la operación de gestión que ha generado más cuestionamientos?
- Etc.

La segunda evaluación intermedia apunta a una evaluación de efectividad. La pregunta en este caso se plantea considerando los proyectos de desarrollo productivo que el PDP ha impulsado, ¿cuál es el impacto alcanzado en el logro del objetivo del PDP?

En este caso, los resultados por medir deben estar relacionados con el objetivo general del PDP. Las variables por observar deben estar definidas explícitamente en la fase de diseño del programa y, de ser el caso, su registro debe ser parte de la información que entreguen las empresas beneficiarias para acceder a los incentivos del PDP. Con ellos se configura la línea de base con la cual medir los avances del programa.

Entre las variables más comunes generalmente se encuentran ventas anuales, salarios y empleo permanente. Sobre esta base se pueden estimar, entre otros, variaciones de indicadores que aproximan el estudio de la productividad laboral y rentabilidad social del programa.

Obviamente, los objetivos del programa podrían ser de naturaleza distinta: por ejemplo, podrían referirse al incremento del empleo femenino o a la disminución de la huella ambiental del sector/territorio productivo considerado. En estos casos, la línea de base deberá considerar también empleo femenino (en valor absoluto y porcentaje) o, en el segundo caso, datos de consumo de insumos críticos, emisiones, desperdicios, etc., según la definición de impacto ambiental que haya establecido el PDP.

Este segundo tipo de evaluación valida o cuestiona el supuesto que está en la base del diseño del programa. Por ejemplo, el PDP puede haber impulsado la conformación de grupos empresariales bajo el supuesto que el desarrollo de acciones colectivas permite a las empresas involucradas disminuir sus costos de abastecimiento o explorar nuevos mercados. Una vez que un número suficiente de grupos empresariales hayan sido conformados y desarrollado completamente con el apoyo del PDP, en la evaluación intermedia hay que verificar si efectivamente las acciones colectivas impulsadas por dichos grupos han logrado incrementar la eficiencia productiva o su diversificación en los destinos comerciales. Su validación significa que el programa es efectivo. De lo contrario hay que interrogarse acerca de la validez de la hipótesis inicial o entender bajo cuáles circunstancias esta hipótesis puede ser alcanzada de forma más contundente.

En el caso de un PDP de oferta, el reglamento es la documentación que aclara y hace transparente las motivaciones, las metas y las modalidades de operación que el gobierno intermedio adopta en vista del desarrollo productivo de su territorio.

Más allá de las diferencias entre programas, algunos elementos comunes a todos los reglamentos son:

- **Objetivos y ámbitos de acción del programa:** se describe el propósito del programa, su contribución a las metas fijadas en los planes y políticas de desarrollo productivo en los que éste se inserta y el ámbito en el cual se concentrará la acción de fomento que se pretende promover. Por ejemplo, se indica que para contribuir a la política o plan de mejora económica de la provincia/región X, el propósito

del PDP es el desarrollo de la productividad de las mipymes de la provincia/ región, mediante la promoción de la innovación y de nuevos conocimientos.

- **Empresas beneficiarias potenciales:** se explicitan las características que tienen que cumplir las empresas postulantes para que sean elegibles como beneficiarias del PDP. Con referencia al ejemplo anterior, en este punto deberá indicarse de qué manera tendrá que acreditarse el tamaño de las empresas (si es por ventas, empleo u otra variable) y su localización.
- **Tipo de apoyo que se les brinda:** por un lado, se tienen que describir el (o los) instrumento(s) que se utilizará(n) para apoyar a las empresas: cómo indicado en la sección B.3 (Parte II de la presente guía), el PDP puede utilizar una combinación de mecanismos de apoyo (crédito, subsidios, etc.) o canalizar su ayuda a través de un sólo instrumento de fomento. En segundo lugar, deberán detallarse: eventuales límites máximos en el tiempo y/o monto del apoyo otorgado y los valores o porcentajes del cofinanciamiento empresarial.
- **Contenido y forma del documento de proyecto:** se describen los elementos que debe contener el documento elaborado por los beneficiarios para postular al apoyo que ofrece el PDP (Capítulo C de la Parte II).
- **Mecanismos de postulación:** se deberá especificar si la postulación se realiza directamente al GI o a alguna entidad intermediaria; si es por concurso o ventanilla; y que documentación tendrá que incluirse en la postulación para soportar la propuesta formulada en el documento de proyecto.
- **Etapas del PDP y composición de los órganos encargado de las evaluaciones.** Como fuera mencionado previamente, los programas y proyectos estratégicos contemplan etapas intermedias al término de las cuales se realiza una evaluación de los avances alcanzados. En cada una de estas evaluaciones, las entidades encargadas deciden si el proyecto sigue según el plan de actividad inicial, si dicho plan tiene que ser ajustado o si ya no están las condiciones para seguir adelante. Es importante que el reglamento identifique cada etapa y explique quién y cómo realizará la evaluación correspondiente.

## Conceptos clave

- **FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES.** El gobierno intermedio que formula el programa tiene que decidir cuáles acciones va a ejecutar directamente y cuáles va a delegar y a quién, y qué institución es útil involucrar para ampliar los recursos y conocimientos disponibles.
- **REGLAMENTO.** Es un documento que resumen las normas, indicaciones o prescripciones que explican a los usuarios del PDP, es decir, qué tienen que hacer, cuándo y cómo, para acceder a los incentivos del programa

## Bibliografía

- Cáceres, R. y Dini, M. (2022). Generación de competencias y descentralización de las políticas para el desarrollo productivo en Chile: análisis de los Programas Territoriales Integrados. Documento de Proyectos (LC/TS.2022/237). Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Rivas, G. (2012) La experiencia de CORFO y la transformación productiva de Chile. Evolución, aprendizaje y lecciones de desarrollo, Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva N° 3 / 2012, Corporación Andina de Fomento.

## **Parte III**

Herramientas de trabajo  
para el desarrollo de  
políticas, planes, programas  
y proyectos subnacionales  
de desarrollo productivo

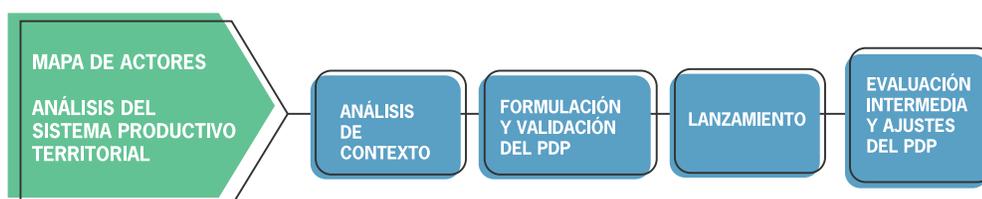


## Herramientas de trabajo para el desarrollo de programas subnacionales de desarrollo productivo

El objetivo de esta parte de la guía es presentar algunas herramientas de trabajo que faciliten la formulación e implementación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo productivo subnacionales, que fueron desarrolladas en las partes I y II.

De manera esquemática, el proceso de elaboración del PDP puede ser descrito como una secuencia de cuatro grandes etapas: i) análisis de contexto; ii) formulación y validación del PDP; iii) lanzamiento; y iv) evaluación intermedia y ajustes del PDP (ver Diagrama 12).

**Diagrama 12**  
Principales pasos en la formulación de un PDP



Fuente: Elaboración propia.

En la Parte IV de la guía se retomará este esquema y se volverá a recorrer todo el proceso de diseño, paso por paso, para facilitar una relectura y aplicación práctica de la guía. Aquí se recurre a esta esquematización para presentar ordenadamente las herramientas de trabajo que pueden ser utilizadas en cada etapa.

Aunque haya sido mencionado anteriormente, no está demás repetir que estas herramientas se aplican a las distintas etapas de la planificación del desarrollo productivo, incluyendo a las políticas y los planes de desarrollo productivo.

Hay que subrayar que el conjunto de herramientas que aquí se describen no recoge todos los instrumentos que pueden ser utilizados para diseñar e impulsar iniciativas de desarrollo productivo. En este sentido, el propósito del capítulo es más bien apoyar la labor de diseño de los PDP, proporcionando ejemplos de herramientas que pueden ser aplicadas en las distintas etapas de planificación. Obviamente, los formatos, cuadros y ejercicios que se ilustrarán a continuación, tendrán que ser modificados caso por caso, para adaptarse a las características y necesidades de los distintos territorios considerados.

Las herramientas que se describen a continuación son las siguientes:

### A. Análisis de contexto

- Mapeo de competencias.
- Mapeo de capacidades.
- Mapeo de políticas.
- Mapeo de actores.
- Mapeo de redes territoriales de innovación.
- Cómo recopilar datos cualitativos.

B. Formulación y validación del PDP

- Análisis FODA.
- Ejercicio de visión.
- Cartera de proyectos.

C. Lanzamiento

- Priorización.
- Preparación.
- Actividades de lanzamiento.
- Revisiones y actualizaciones.

D. Evaluación intermedia y ajustes del PDP

- Revisión de los objetivos del PDP.
- Definición de las dimensiones de desempeño.
- Desarrollo de los indicadores.
- Recopilación de información para el monitoreo de indicadores.

# A. Análisis de contexto

El análisis de contexto es sumamente relevante en el diseño de programas de desarrollo productivo (PDP) subnacionales. Es importante comprender a cabalidad el sistema productivo del territorio, los actores y las dinámicas que obstaculizan el logro de los objetivos de desarrollo productivo. Para ello, es imperativo conocer el problema de fondo para evitar proponer soluciones rápidas y de corto plazo que se enfoquen únicamente en los síntomas, lo que hará que dicho problema se presente nuevamente en el futuro. Más que dar respuestas rápidas, lo que aquí se trata es de plantear las preguntas correctas que nos lleven a obtener respuestas sostenibles y de largo plazo.

Una actividad importante consiste en el mapeo de los elementos relevantes del entorno en el que se opera, que ayudarán a entender competencias, capacidades, políticas (planes, programas o proyectos) y actores que se necesitan considerar en las políticas de desarrollo productivo (PoIDP) para delimitar el campo de actuación<sup>1</sup>.

Para los gobiernos intermedios (GI) que buscan abordar sus PoIDP, puede resultar oportuno desarrollar las siguientes acciones:

- Un mapeo de las competencias a diferentes niveles (central, regional y local).
- Un mapeo de capacidades a diferentes niveles (central, regional y local).
- Un mapeo de políticas, planes, programas y proyectos claves a diferentes niveles (central, regional y local).
- Un mapeo de actores.
- Mapa de redes territoriales de innovación.
- Recopilar datos cuantitativos.

A continuación, se presentan algunas fichas que pueden ser útiles para ordenar la información generada en este mapeo.

## Mapa de competencias

La competencia es el reconocimiento del mandato para llevar adelante una acción o desempeñar una función específica. Las competencias surgen del ordenamiento

<sup>1</sup> Desarrollaremos este capítulo pensando en el diseño de políticas que requiere de una mirada más amplia. Una parte de estos instrumentos (en particular el mapa de actores) se aplica también para el diseño de PDP.

jurídico para obrar y cumplir objetivos de política. Este reconocimiento reglamenta o habilita la posibilidad de actuar en una materia específica, ya sea de manera explícita (literal) o implícita (necesaria o conveniente para cubrir el fin o mandato, aunque no esté claramente expresada).

Para hacer un mapa de competencias, es importante responder a algunas preguntas que pueden ser consolidadas en una tabla como la que se ilustra a continuación (Cuadro 2).

- ¿Cuáles competencias son relevantes para impulsar la estrategia?
- ¿Las competencias están centralizadas? ¿Están descentralizadas? ¿O hay elementos descentralizados? ¿Hay competencias compartidas? ¿Se detecta solapamiento entre los niveles con respecto a alguna competencia? De ser así, ¿cómo se puede dirimir y qué costó y tiempo demandaría?
- ¿Existen mecanismos de diálogo que incluyan actores con competencias relevantes a diferentes niveles? ¿Hay factibilidad de crearlos?
- ¿Existen mecanismos de gestión en caso de un conflicto entre competencias? ¿A qué poder del Estado pertenecen esos mecanismos para resolverlo?

Para responder a estas preguntas y completar la tabla, es importante revisar las competencias reconocidas en la Constitución Nacional de tu país para los gobiernos intermedios y locales. Asimismo, vale la pena revisar las constituciones de los gobiernos intermedios, como así también las cartas orgánicas de cada municipio. En la sección C.1 de la Parte I encuentras más elementos para analizar el tema de las competencias.

**Cuadro 2**  
**Mapeo de competencias**

COMPETENCIAS		NIVEL <sup>b</sup>		
		CENTRAL	REGIONAL	LOCAL
Explícitas	Descripción sintética			
	Comentarios <sup>a</sup>			
Implícitas	Descripción sintética			
	Comentarios <sup>a</sup>			

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Identificar eventuales solapamientos de competencias y mecanismos de arbitraje o solución de conflictos.

<sup>b</sup> Se tiene que elaborar un análisis para cada una de las entidades relevantes de cada nivel.

## Mapa de capacidades

La capacidad se refiere al poder efectivo para llevar adelante una acción o desempeñar una función específica.

Después de identificar las competencias en los diferentes niveles de gobierno, es importante analizar la capacidad efectiva de ejecutar la política. Para ello, revise el presupuesto destinado a la política, el sector o los sectores involucrados, la disponibilidad de recursos técnicos formados que acompañan los procesos de implementación, la factibilidad de articular con otros actores importantes para la política, entre otros factores todos que inciden sobre la capacidad de actuar.

Puede sintetizar la descripción de estas capacidades en una tabla como la que se presenta en el Cuadro 3.

**Cuadro 3**  
**Mapeo de capacidades**

CAPACIDADES	NIVEL			NOTAS
	CENTRAL	REGIONAL	LOCAL	
Técnicas				
- Diseño				
- Implementación				
- Articulación				
- Monitoreo y Evaluación				
Financieras				
Otras que puedan ser necesarias				

Fuente: Elaboración propia.

## Mapa de políticas

Una política es un curso de acción que los actores de un determinado territorio adoptan en respuesta a problemas comunes. Las políticas declaran las intenciones y los principios rectores de la acción y establecen lo que éstas pretenden lograr. Además, buscan construir condiciones y establecer lineamientos para que se cumplan los objetivos propuestos. Estas acciones y decisiones involucran a una multiplicidad de actores, sectores o niveles de gobierno.

Una vez que hemos identificado las competencias y las capacidades, se continua con el mapeo del conjunto de políticas (Cuadro 4). El formato propuesto para el mapeo de las políticas puede utilizarse también con los planes y programas en curso, de ser necesario. Estos cuadros pueden ser modificados en función de las necesidades que los responsables técnicos observen en cada contexto o territorio específico.

**Cuadro 4**  
**Mapeo de capacidades**

POLÍTICAS	NIVEL			NOTAS
	CENTRAL	REGIONAL	LOCAL	
Política de desarrollo productivo				
Política de ciencia, tecnología e innovación				
Política de crédito				
Política ambiental				
Etc.				

Fuente: Elaboración propia.

Una vez mapeadas las competencias, capacidades y las políticas es útil mapear los actores que pueden tener un papel clave en la formulación de políticas, planes o programas. Es probable que, en este punto del ejercicio, los actores ya hayan sido identificados en los pasos anteriores y simplemente se necesite ordenarlos, como se verá en la sección siguiente.

## Mapa de actores

El mapeo de actores es una técnica que permite identificar instituciones, organizaciones e incluso personas que se consideran importantes para la planificación, diseño e implementación de un PolDP, un PDP o un proyecto. Existen diferentes formas de

llevar adelante este ejercicio. Una primera opción es ordenar a los actores como se propone en el Cuadro 5.

**Cuadro 5**  
**Mapeo de actores**

ACTORES PÚBLICOS PARTICIPANTES EN EL ESQUEMA DE GOBERNABILIDAD	NIVEL			NOTAS
	NACIONAL	REGIONAL	MUNICIPAL	
Responsable(s) estratégico(s)/político(s)				
Responsable(s) Técnico(s)				

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, como se mencionó en la Parte I de esta guía, la dinámica de las relaciones entre actores es un elemento crítico para alcanzar los objetivos del desarrollo productivo. Por ello, es útil que el mapeo de actores no sea un simple listado, sino que represente de forma gráfica las relaciones que pueden obstaculizar el logro de los resultados meta y/o que pueden generar consecuencias no deseadas (Recuadro 17). Entender las dinámicas que existen entre los actores territoriales será clave para transformar el comportamiento del sistema hacia uno que sea más propenso a la innovación, identificando tanto a los actores favorables o neutros, como a los contrarios a las PolDP o al programa, lo que permitirá diseñar estrategias de intervención diferenciadas para cada grupo.

**Recuadro 17**  
**¿Cómo realizar un mapa de actores?**

Haga una lista con la totalidad de los actores. Sea innovador en las fuentes que utilice para conseguir información. Para ello, puede utilizar como guía el Cuadro X.

Organice la lista con las categorías “actores favorables”, “actores contrarios” y “actores neutros” según la información disponible. Una vez organizados los actores, caracterícelos por tamaño. Se recomienda utilizar símbolos para clasificar a los actores-agentes, cambiando el tamaño de estos en función de su peso relativo.

Represente gráficamente en un diagrama cómo se ubican los actores-agentes en el territorio. Coloque líneas y/o flechas indicando cómo se relacionan entre ellos, considerando por ejemplo cómo fluye la información y/o las dinámicas de poder entre dichos actores-agentes.

Analice las motivaciones de los actores-agentes para estar a favor, en contra o neutros. Esta información permitirá definir acciones para abordar al menos a los más relevantes en términos del impacto potencial que pueden tener sobre la implementación de PDP.

Fuente: BID-INDES (2011).

## Mapa de redes territoriales de innovación

El mapeo de redes territoriales de innovación suele ubicarse a nivel de actividades que corresponden a un producto relacionado con el diseño de una estrategia, aunque también puede utilizarse para el diseño de productos específicos.

Normalmente, un mapeo de redes territoriales de innovación se realiza aplicando entrevistas estructuradas y/o encuestas relativamente cortas a un número amplio de informantes clave (preidentificados en el mapa de actores). En este proceso, es muy importante plantear las preguntas correctas pues lo que se intenta mapear son los flujos de conocimientos, tecnología e información entre los actores de un sistema territorial determinado. Esto requiere, además, que las personas encargadas de aplicar

las entrevistas/encuestas tengan excelentes capacidades y técnicas de conversación y comunicación verbal, para explorar con éxito los vínculos de la persona entrevistada. Dependiendo del perfil de la(s) persona(s) entrevistada(s), las preguntas directas (por ejemplo ¿de quién se informa usted en cuanto a avances tecnológicos?) suele generar respuestas imprecisas. Es más conveniente obtener los vínculos por medio de una conversación informal y amigable, cuya información deberá ser registrada en cédulas o formularios diseñados para facilitar la sistematización y captura de información (Rendón et al., 2009).

Este tipo de mapeos utiliza también técnicas de Análisis de Redes Sociales (ARS) y las herramientas de software, aplicaciones y/o programas disponibles (siendo R y sus paquetes disponibles, como *ergm*, *InfluenceR*, *iGraph*, *NetCluster* y *SNA*, entre otros; o la suite *Ucinet* y el programa *NetDraw*, los más comúnmente utilizados) para modelar sistemas sociales territoriales en los que es posible apreciar el status quo de las estructuras de poder, así como factores y/o actores limitantes y catalizadores de la interacción-colaboración en los procesos de planificación e implementación de estrategias, políticas y/o instrumentos de desarrollo productivo.

Este ejercicio permite categorizar a los actores de la siguiente manera:

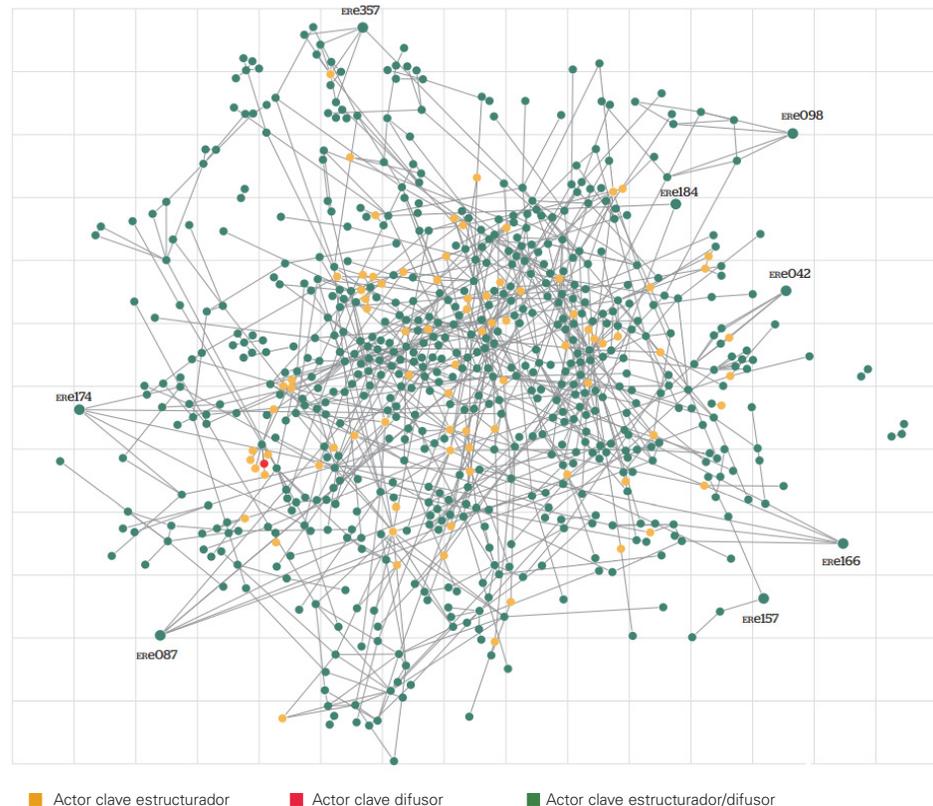
- Actor clave estructurador de la red territorial de innovación. Nodo o actor social (persona o institución) asentado en el territorio que se constituye como influyente o líder de opinión reconocido por sus pares, que pudiera interesarse en la puesta en marcha de PoIDP (o de PDP), y que eventualmente y sin proponérselo, podría constituirse en “pilar” de la misma, poniendo al servicio del interés colectivo sus conocimientos, habilidades y actitudes para coadyuvar, en este caso, a la implementación y escalamiento de innovaciones. Dicho actor clave, es el tipo de nodo o actor que, al desaparecer, desestructura la red (Borgatti, 2006), por el reconocimiento que ha construido en el territorio, por lo que su permanencia en una determinada iniciativa de desarrollo productivo contribuye a construir y reconstruir el tejido social. Para los fines del modelo de entornos innovadores, en el que se encuentra enmarcado el desarrollo productivo, lo interesante es incentivar la participación de los actores clave estructuradores en el diseño, implementación y evaluación de las PoIDP y de los PDP.
- Actor clave difusor. Nodo o actor social (persona o institución) asentado en el territorio que se constituye como influyente o líder de opinión reconocido por sus pares. Dicho nodo se encuentra en una posición privilegiada que le permite tener acceso real a la mayoría de los nodos que integran la red para socializar información y/o conocimientos, por lo que su permanencia en una determinada iniciativa o proyecto contribuye a la transferencia (difusión) de innovaciones o prácticas, optimizando capacidades, recursos y tiempos. Para los fines del modelo de entornos innovadores, en el que se encuentra enmarcado el desarrollo productivo, lo interesante es incentivar la participación de los actores clave estructuradores en la implementación de PoIDP o PDP.

Adicionalmente, algunos de los principales indicadores empleados para procesar los datos obtenidos en los instrumentos de colecta de información del ARS son los siguientes:

- Tamaño de la red individual. Es igual al número de nodos que integran la red, su expresión es la siguiente:  $T_n = \sum_{i=1}^n A_i$ ; donde  $T_n$  es el tamaño de la red individual del nodo  $n$ , y  $A_n$  son los actores directamente relacionados con el actor  $n$ . Un mayor tamaño de la red sugiere que los actores o nodos se encuentran mayormente conectados (Borgatti et al., 1992).

- Número de vínculos. Los actores, agentes o nodos, son ligados gráficamente con líneas uno a otro por medio de vínculos sociales, técnicos, de gestión o comerciales. Así, un vínculo se establece entre dos actores cuando se encuentran ligados o relacionados social, técnica y/o comercialmente o bien para la gestión de recursos (Wasserman y Faust, 1999).
- Densidad. Es el porcentaje de relaciones existentes entre las relaciones posibles. Altas densidades manifiestan acceso amplio a la información disponible. La expresión matemática es:  $D = \frac{2L}{g(g-1)} \times 100$ ; donde la densidad (D) es igual al número de relaciones efectivas (L) entre el número de relaciones posibles  $g(g-1)$ . Una densidad del 100% indica que todos los actores están relacionados con todos los demás; una densidad del 0% indica que todos los actores se encuentran dispersos, es decir, sin relación alguna (Wasserman y Faust, 1999).
- Norm-Out-Central (grado de centralidad normalizada de salida) y Norm-In-Central (grado de centralidad normalizada de entrada). Se refiere al número de vértices adyacentes a un vértice dado. Puede calcularse por entrada (acceso a información) o salida (socialización de información ya procesada y analizada). La centralidad del grado normalizado es una proporción obtenida dividiendo el grado por el grado máximo posible. Los valores normalizados de estos datos pueden variar según esta fórmula:  $(n-1) \cdot \max$  donde max es el valor máximo y, por lo tanto, asumir que los valores de estos indicadores más grandes representan los lazos más fuertes (Freeman, 1979). Es decir, mientras se obtengan valores de Norm-Out-Central y/o Norm-In-Central más altos, mayor será la fortaleza de los vínculos entre actores de la red. En términos prácticos, dichos indicadores dan cuenta de la apertura en la red para recibir y proveer información, así como facilitar la colaboración.

**Diagrama 13**  
**Mapa de relación entre actores**



Fuente: Rodríguez Vázquez (2014).

- Small Worldness (mundo pequeño). Retoma la teoría emblemática del ARS que sostiene que existe un número determinado de nodos o personas a las cuales es posible acceder mediante algún vínculo o relacionamiento particular. El planteamiento teórico indica que, en promedio, con seis nodos es posible acceder a la mayor parte de contactos de un determinado sistema. En términos prácticos, el presente indicador proporciona un número de nodos determinados, en los que, en caso de acceder, habría la posibilidad de ampliar sustancialmente el número de vínculos o relaciones, aspecto de particular interés para agilizar la difusión de innovaciones, por lo que se aplica mucho en el extensionismo agrícola. Esto se relaciona también con la comúnmente denominada “teoría de los seis grados de separación,” donde uno de los casos más famosos es el de la plataforma Facebook que, en 2011, analizó su base de datos de usuarios (721 millones de personas), logrando demostrar que el 99,6% de ellos estaban separados por 5 grados de separación y/o 5 nodos de la red. Este ejercicio permite percibir claramente donde concentrar los esfuerzos para articular la transferencia tecnológica y/o difusión de innovaciones.

Una vez procesada la información colectada y representada gráficamente, se obtienen esquemas de este tipo:

## Cómo recopilar datos cualitativos

Hay diferentes formas de recopilar datos cualitativos. En particular, se destacan las entrevistas en profundidad y los grupos focales.

- Las entrevistas en profundidad implican conversaciones individuales conductivas con un número seleccionado y pequeño de encuestados para explorar sus perspectivas sobre temas determinados. Las entrevistas en profundidad son efectivas para que las personas expresen sus opiniones y hablen sobre sus experiencias personales o sus interpretaciones de asuntos determinados.
- Los grupos focales son discusiones grupales para identificar percepciones, pensamientos e impresiones de un grupo seleccionado con respecto a un tema determinado. Es importante que el grupo discuta en un ambiente tranquilo y los participantes se sientan libres de expresar su opinión.

Elegir entre entrevistas o grupos focales es en gran medida una cuestión de tiempo y recursos. El siguiente cuadro proporciona un resumen de los dos métodos.

**Cuadro 6**  
**Ventajas y desventajas de las entrevistas en profundidad y los grupos focales**

	VENTAJAS	DESVENTAJAS
Entrevista en profundidad	Información detallada, incluidas opiniones controvertidas. Posibilidad de utilizar la codificación y realizar análisis estadísticos <sup>a</sup> .	Altos costos organizativos. Mayor tiempo analítico. Alto riesgo de cancelación.
Grupo Focal	Forma rápida de llegar a un gran número de altavoces. Tiempo analítico más rápido. Oportunidad para analizar las interacciones entre diferentes perfiles.	Algunos participantes pueden ser más activos que otros, sesgando los resultados. El moderador puede tener una fuerte influencia en los resultados. Menor tiempo medio de uso de la palabra por participante. Difícil expresar opiniones controvertidas.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Ejemplos de software para el análisis de datos cualitativos son: Maxqda, InVivo o Atlas.ti.

Considerando la caracterización de las personas entrevistadas, se espera que las/los generalistas estén más familiarizados con los aspectos y procesos de política pública, mientras que las/los especialistas tengan capacidad para analizar más en detalle su área específica<sup>2</sup>. Algunas preguntas que sirven como ejemplo pueden ser:

1. Con base en los datos cuantitativos y cualitativos compartidos, ¿cuáles crees que son las áreas tecno-económicas con más potencial para el futuro?
2. ¿Hay una base industrial preparada para trabajar en esta área?
3. ¿Existen centros de investigación y universidades que trabajen en este ámbito?
4. ¿Hay suficientes trabajadores calificados o trabajadores calificados en perspectiva (estudiantes universitarios) para incorporarse?
5. ¿Cuál es el camino de innovación en cada una de las áreas prioritarias identificadas?
6. ¿La innovación depende de una fuerte inversión en I+D?
7. ¿Es esencial una fuerte protección de patentes?
8. ¿Cuáles son los mayores desafíos/oportunidades/tendencias ahora en las áreas que ha identificado?
9. ¿Quiénes son los actores clave en los distintos campos de interés, desde el punto de vista científico y económico?
10. ¿Qué desafíos socioeconómicos debería abordar la inversión en estas áreas prioritarias?
11. Pensando en las áreas prioritarias que se han identificado, ¿podría reflexionar sobre quiénes son los actores nacionales/regionales claves en ellas y cuál es su posición en las cadenas de valor globales?
12. En base a los datos y al tipo de innovación en cada prioridad, ¿dónde ve la necesidad de intervención pública? ¿Qué instrumento puede ser más útil?

## Bibliografía

- Borgatti, S.P. (2006) "Identifying sets of key players in a network," in *Computational, mathematical and organizational theory*. Vol. 12, número 1, pp. 21-34.
- Borgatti, S.P.; Everett, M.G. y Freeman, L.C. (1992) "UCINET IV Network Analysis Software," en *Connections*. Vol. 15, pp. 12-15.
- Rodríguez Vázquez, H. (coord.) (2014). *Oferta disponible para implementar tecnologías MasAgro*. México: CIMMYT/SAGARPA.
- Wasserman, S. y Faust, K. (1999). "Social network analysis in the social and behavioral sciences." In: Wasserman, S. & Faust, K. (Eds.). *Social network analysis. Methods and applications. Structural analysis in the social sciences*. Num. 8. London, England. Cambridge University Press.

<sup>2</sup> En la sección D.1 de la Parte I ya hablamos de generalistas y especialistas, a propósito de la recopilación de informaciones cualitativas.

## B. Formulación y validación del programa de desarrollo productivo

Un programa de desarrollo productivo (PDP) es un conjunto articulado de intervenciones organizadas en proyectos que, una vez ejecutados, alcanzarán los objetivos propuestos en los planes y políticas.

Diseñar un programa significa elaborar reglas y asignar recursos técnicos y monetarios, crear equipos profesionales motivados y preparados que se encarguen de su gestión, negociar con otras instituciones, considerar el monitoreo y evaluación, entre otros factores.

En la Parte II (capítulos B, C y D) analizamos en profundidad el diseño de un PDP y, en particular, analizamos las principales distinciones que hay que considerar para definir el enfoque de un PDP y su contenido y tomamos en consideración los elementos principales para el diseño de proyectos de desarrollo productivos y para garantizar el funcionamiento de un programa.

La mayoría de estos elementos se elaboran con algún grado de participación de los actores del territorio y se han identificado varios momentos en los cuales es importante sondear sus opiniones y validar las decisiones tomadas. Este capítulo describe sintéticamente algunas herramientas que pueden ser utilizadas con este propósito.

Como una primera etapa en la formulación del PDP, se proponen tres ejercicios participativos: análisis FODA, ejercicio de visión, y/o cartera de proyectos potenciales. Estos tres instrumentos facilitan la definición de las prioridades del PDP.

Con ajustes menores, estas herramientas, podrán ser aplicadas para validar las decisiones tomadas acerca del contenido del programa.

### Análisis FODA

Se invitan a las partes interesadas a contribuir al análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas). En este ejercicio el moderador invita a las partes interesadas a reflexionar sobre los siguientes aspectos, de cada una de las prioridades previamente identificadas:

¿Hay empresas o centros de investigación que tengan fuertes capacidades en esta prioridad?

¿Las tendencias de la demanda nacional o mundial están creciendo/disminuyendo para esta prioridad?

¿Cómo están afectando las tendencias sociales (envejecimiento, desigualdad, cambio climático) a esta prioridad?

¿Apoya el entorno político?

¿El entorno legal es favorable?

¿El entorno financiero es favorable?

¿Existen recursos naturales, financieros y humanos relevantes para esta prioridad?

¿Están los actores de la región listos para interactuar internacionalmente?

La lista anterior no es exhaustiva y el moderador puede invitar a los participantes a agregar nuevos aspectos.

Después de una discusión abierta, el/la moderador/a ayuda las partes interesadas a codificar los resultados de la discusión en Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. Esto se puede hacer utilizando post-its o marcadores codificados por colores.

La descripción del escenario basada en estas 4 categorías ayuda a precisar la visión que los actores involucrados poseen de las condiciones productivas de su territorio, facilitando el ordenamiento de los elementos principales en función del aporte que estos pueden realizar al cumplimiento de la meta que se ha (preliminarmente<sup>3</sup>) establecido. Si se evidencia, por ejemplo, un cierto grado de escasez de personal calificado en la gestión de procesos de calidad, debe ser porque se considera necesario contar con estos procesos para alcanzar la meta (por ejemplo, la diversificación de las exportaciones).

La identificación de los distintos elementos de diagnóstico ordenados en las 4 casilla puede dar pie a una discusión acerca de cuáles son los tres o cuatro más relevantes: para volver al mismo ejemplo, la escasez de personal calificado en la gestión de la calidad ¿es más o menos relevante que la falta de capital de largo plazo, el alto grado de informalidad de las empresas que proveen ciertos servicios de apoyo u otros factores de debilidad que hayan sido identificados?

Es importante que en este ejercicio participen representantes de las 4 hélices de la sociedad (investigación, sector público, empresas y sociedad civil) porque las distintas miradas y experiencias permite generar una lectura más completa y robusta de la realidad territorial.

## Ejercicio de visión

Una visión es una descripción del estado deseado de un territorio en el mediano o largo plazo. Es un ejercicio prospectivo en donde el/la moderador/a invitará a las partes interesadas a imaginar un futuro deseable en un periodo dado a partir de una serie de preguntas en una reflexión guiada. A modo de ejemplo, se puede considerar:

¿Quiénes serán los actores clave en los próximos 10/20/30 años (empresas clave/centros de investigación/academia/etc.)? ¿Qué papel desenvolverán?

¿Cuál será la posición del territorio en las cadenas globales de valor?

¿Cuál será el nivel y la calidad del empleo en 10/20/30 años?

¿Cómo colaborarán los diferentes segmentos de la sociedad?

¿Cuál es el impacto de las actividades industriales/científico-tecnológicas/etc. en la sociedad?

<sup>3</sup> Para que el ejercicio arroje resultados prácticos, el FODA debería elaborarse teniendo en mente una meta determinada. La revisión de los 4 componentes del FODA, a su vez, puede sugerir que la meta debe ser ajustada porque, teniendo en cuenta de los elementos identificados, resulta no factible o mal calibrada.

¿Qué valores tendrán importancia en 10/20/30 años?

El debate estimulado por estas preguntas se resumirá en una declaración de visión conjunta.

## Cartera de proyectos potenciales

Otra forma de organizar el proceso participativo orientado a la definición de prioridades consensuadas es invitar a las partes interesadas a articular una cartera de proyectos potenciales. En este caso, se invita a los participantes a seguir los siguientes pasos:

1. Una reflexión individual sobre los problemas a los que se enfrentan y el tipo de solución que ayudaría.
2. Una puesta en común de los problemas y soluciones para que se puedan agrupar ideas similares y se puedan identificar actores con intereses comunes.
3. Estos grupos de actores pueden articular más a fondo su desafío y proponer un proyecto:
4. una breve descripción del proyecto;
5. las partes interesadas que deben participar y su contribución;
6. las condiciones marco (problemas jurídicos, necesidades de capital humano, capacidades, etc.);
7. una estimación aproximada de los recursos y el tiempo necesarios;
8. identificación de los siguientes pasos, por ejemplo, para conseguir financiación.

Este tipo de taller revela las prioridades, en la práctica y, al mismo tiempo, permite avanzar en la identificación de una serie de proyectos que responden a esas prioridades.

A modo de ejemplo, se comparte la priorización realizada dentro de su estrategia de especialización inteligente de la región griega de Macedonia Oriental y Tracia.

### Recuadro 18

#### Macedonia oriental y tracia: articulación de la prioridad a través de una cartera de proyectos

Entre 2014 y 2015, el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea colaboró con el gobierno regional de Macedonia Oriental y Tracia para desarrollar una serie de cuatro grupos focales y articular áreas prioritarias dentro del marco de la Especialización Inteligente. Cada evento se centró en un área temática amplia (en concreto: carne, vinos y lácteos, turismo y mármol) y tuvo como objetivo generar una cartera de proyectos a través de la interacción entre empresas, sector público y sector de la investigación.

A continuación, se ofrece una selección de ejemplos de proyectos surgidos del taller sobre carne y lácteos:

- Promoción sostenida e integrada de sistemas de producción de alimentos fermentados locales y tradicionales a partir de cultivos microbianos auténticos.
- Clúster de los sectores lácteo y cárnico.
- Mapeo y mejoramiento genéticos.
- Desarrollo de mataderos para pequeñas explotaciones.

La organización de los cuatro eventos requirió una amplia preparación: se llevó a cabo una fase de investigación para analizar la cadena de valor de cada sector e identificar los principales temas de discusión. Al mismo tiempo, se involucraron expertos nacionales e internacionales para guiar el debate.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Boden et al. (2015).

Una vez se hayan identificado las prioridades de inversión pública tras los procesos analíticos y participativos, es importante proceder a la validación de éstas por parte del gobierno subnacional responsable.

Es importante compartir los resultados oficiales del proceso estratégico participativo con toda la comunidad local, publicando los documentos necesarios y desarrollando una campaña de visibilidad dirigida a los principales actores para continuar con su apoyo o involucrar nuevos.

El resultado final de las actividades descritas es la descripción de una serie de prioridades de inversión para PDP. Se retomará este tema en el capítulo D de esta Parte III.

## Bibliografía

- Aquilino, N., Arena, E., Bode, M. y Scolari, J. (2019). Guía N° 5: Cómo construir indicadores, Serie ¿Cómo diseñar metas e indicadores para el monitoreo y evaluación de políticas públicas? Buenos Aires: CIPPEC.
- Boden, M., Marinelli, E., Haegeman, K., Dos Santos, P. (2015). Bridging thinkers and doers: first lessons from the Entrepreneurial Discovery Process in Eastern Macedonia and Thrace. Smart Specialisation 14.

## C. Lanzamiento del programa de desarrollo productivo

Con el término “lanzamiento” nos referimos tanto al acto político y de carácter mediático en el que se dan a conocer las principales características del PDP y que sanciona su puesta en marcha, como a las actividades previas a este acto, de priorización y preparación, y posteriores, de seguimiento y actualización. En este sentido, el concepto de “lanzamiento” indica también la estrategia comunicacional del PDP.

El objetivo específico del lanzamiento es llegar al mayor número posible de beneficiarios potenciales y a las instituciones que colaboran con el gobierno intermedio en la gestión del PDP, para motivarlos a que consideren la posibilidad de postular al PDP y para despejar sus dudas acerca de la modalidad de postulación.

Más en general, la política comunicacional del PDP apunta a demostrar a las empresas y a la comunidad del territorio que el programa contribuye significativamente a la mejora de su calidad de vida. Desde este punto de vista, está claro que el gobierno intermedio (GI) que promueve esta iniciativa querrá mostrarla como parte de sus realizaciones. Por esta razón, el lanzamiento será parte integrante de su estrategia comunicacional.

En esta óptica, las actividades que conforman la estrategia de lanzamiento del PDP apuntan a dos resultados principales:

- Contribuir a una gestión más eficiente y eficaz del PDP: esto se logra garantizando que los beneficiarios potenciales, las instituciones participantes y el mismo gobierno intermedio reciban toda la información necesaria acerca del programa, sus propósitos, modalidades de funcionamientos y aprendizajes logrados. De esta manera, se puede intentar orientar correctamente las expectativas de las personas involucradas y maximizar la probabilidad de que se interesen por el programa las empresas e instituciones que configuran el target real del PDP.
- Reforzar la legitimidad del PDP: lo cual puede ser logrado en la medida en que la comunidad esté informada de los resultados alcanzados por el programa y sus impactos beneficiosos sobre la calidad de vida en el territorio.

### Recuadro 19 Estrategia comunicacional del gobierno intermedio

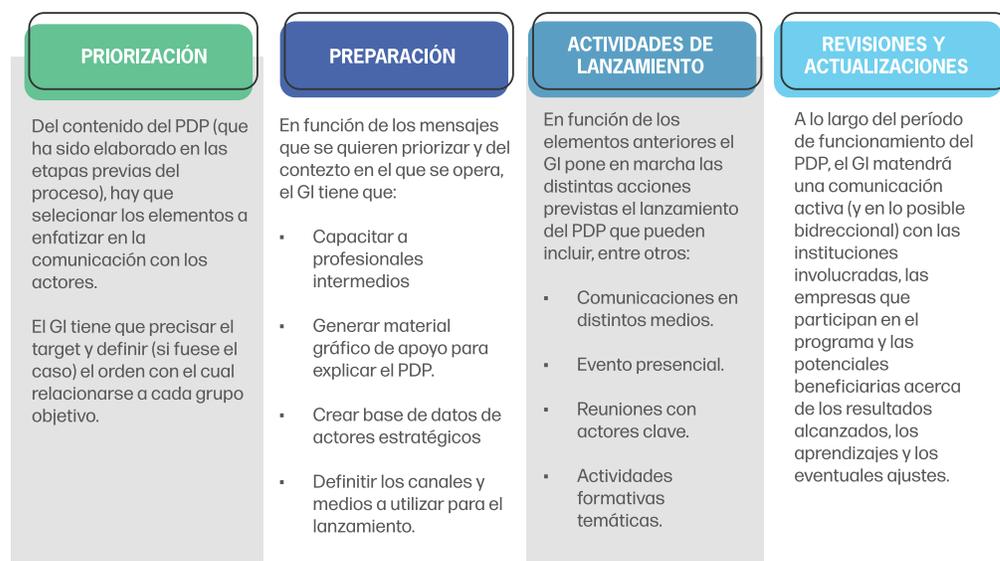
Conciérne el cómo esta entidad se visualiza frente a su entorno y el cómo imagina que su visión estratégica dialogue con los actores que lo conforman para cumplir el propósito de estimular el desarrollo de su territorio

En particular, su estrategia comunicacional se entenderá como el conjunto de acciones que se relacionan con la difusión de información externa e interna y que se realizan con el propósito de incidir en y adaptarse a los procesos de transformación de su territorio.

Fuente: Elaboración propia

La construcción de una estrategia comunicacional depende, evidentemente, del contexto en el que se opera y de las características del programa que se quiere impulsar. No obstante, algunos elementos generales tienden a ser constantes. El Diagrama 14 ilustra los elementos principales y en las secciones siguientes se amplía su descripción.

### Diagrama 14 Aspectos relevantes en el diseño de una estrategia comunicacional del pdp



Fuente: Elaboración propia.

### Priorización

El lanzamiento del PDP supone que en las etapas previas hayan sido definidos y consensuados todos sus componentes, sus contenidos y modalidades de operación: qué se espera conseguir, qué enfoque se adopta para alcanzar estas metas, qué objetivos se persiguen y cómo este instrumento permite contribuir a los propósitos de las políticas y estrategias de desarrollo regional.

Para estructurar la estrategia comunicacional del PDP el primer paso consiste en, por un lado, identificar los mensajes prioritarios y, por otro, en precisar el grupo objetivo de la acción de comunicación.

## Priorización de los mensajes

El PDP y el reglamento que describe su funcionamiento son generalmente tópicos bastante complejos. Todos sus componentes han sido elaborados, consensuados y validados en las etapas previas del proceso de diseño del PDP. Para garantizar la eficacia de la estrategia comunicacional del programa es útil definir cuál mensaje e información hay que transmitir primero, cuáles son los elementos por enfatizar en la comunicación con los actores estratégicos durante esta etapa del lanzamiento y cómo ordenar el flujo de información hacia los interlocutores del GI en las fases siguientes.

Con este propósito, es útil que el GI trabaje con los principales actores vinculados a la construcción del PDP, apoyándose en los especialistas de su equipo de comunicación. Entre los elementos en los cuales enfocarse destacan los siguientes:

- Prioridades del desarrollo productivo regional.
- Metas y objetivos del PDP.
- Relevancia de estos objetivos en el logro de las metas estratégicas de desarrollo regional.
- Características de los beneficiarios potenciales del PDP.
- Modalidades de acceso y postulación.
- Estructura de gobernanza del programa.
- Resultados esperados y mecanismos de evaluación.

## Grupo objetivo

El diseño del PDP, validado con los actores locales en las etapas previas al lanzamiento, contempla, obviamente, una identificación y caracterización de las empresas potencialmente beneficiarias del programa. En preparación del lanzamiento, hay que revisar esta definición y establecer, si fuese el caso, una modalidad de acercamiento con este universo: ¿se quiere dialogar desde el comienzo con todas las empresas potencialmente beneficiarias o se prefiere empezar por subconjuntos determinados? De ser así, ¿qué secuencia se establecerá para alcanzar la totalidad del universo definido?

Esta estratificación es importante en la estrategia comunicacional porque los distintos grupos objetivos que hayan sido escogidos pueden tener características disímiles en aspectos que atañen a los temas comunicacionales. Estas diferencias deberán ser tomadas en cuenta al momento de organizar la actividad de lanzamiento del PDP. En otras palabras, la forma de comunicar y lanzar el programa tendrá que ajustarse al perfil del grupo objetivo.

Dada la complejidad del PDP, es fundamental que las empresas beneficiarias y las instituciones que colaboran con el GI perciban la información del PDP de la manera más cercana y sencilla posible, de acuerdo con sus necesidades y requerimientos.

## Preparación

En el contexto de la estrategia comunicacional del GI, una adecuada preparación de la fase de lanzamiento tiene que contemplar un conjunto de acciones que contribuyan a maximizar la eficacia de dicha estrategia.

Por ello, es crucial que el GI defina con anticipación cómo abordará el lanzamiento, qué medios y herramientas comunicacionales se utilizarán y qué coherencia tienen con su propia estrategia comunicacional.

A continuación, se pondrá especial atención a los siguientes elementos: la capacitación de profesionales, la generación de material gráfico, la creación de una base de datos de actores estratégicos y la selección de canales y medios.

### **Capacitar profesionales para difundir la información del programa**

Es fundamental que el departamento de comunicaciones del GI organice actividades de capacitación para profesionales que se encargarán de difundir el PDP a los eventuales beneficiarios, explicando la línea editorial de la organización, palabras clave de la guía, contexto en el que se desarrolla y ejemplificando de manera simple y práctica sus principales elementos y líneas de trabajo.

Esto permitirá que, al momento de lanzar el programa, los beneficiarios cuenten con un equipo de apoyo que sepa despejar sus dudas.

### **Generar material gráfico de apoyo para explicar el PDP**

Al momento de avanzar hacia la fase de implementación, debe considerarse la elaboración de material explicativo enfocado en: las líneas de acción que incluye el PDP, el porqué es importante impulsar este tipo de políticas a nivel subnacional, el rol que juegan los gobiernos nacionales, el cómo opera paso a paso este programa de desarrollo productivo, entre otros.

Para ello, puede ser útil diseñar infografías que pueden ser publicadas en una página web creada para este propósito y compartidas a través de las redes sociales. Esas infografías deberían considerar los distintos “capítulos” del reglamento del PDP, pudiendo incluir conceptos relacionados con: planificación para el desarrollo productivo, la importancia de este concepto para el desarrollo subnacional, la formulación de programas específicos de apoyo y los principales componentes de cada uno de estos.

Este material gráfico tiene que adoptar un lenguaje simple y describir cada paso del funcionamiento del PDP, detallando qué es lo que debe incluirse para acceder a los recursos del programa, cuáles son algunos de los errores que podrían cometerse y qué hacer en caso de que así ocurra.

De igual manera, pueden realizarse varios tipos de videos explicativos: uno más extenso que presente la guía en su conjunto, sus antecedentes, descripciones, identificación de políticas, etc.; y otros más breves, como cápsulas audiovisuales, dirigidas a las redes sociales, en las que se pueden explicar por separado los capítulos de la guía y los pasos del PDP, así como también las herramientas prácticas, como mapas de actores y competencias, herramientas para el ordenamiento de prioridades, entre otros.

### **Crear base de datos de actores estratégicos**

Es necesario contar con un listado de contactos del sector público y privado, así como de universidades que impartan contenidos vinculados al desarrollo productivo, representantes de organizaciones empresariales, líderes de instituciones vinculadas al desarrollo económico, etc., para ir compartiendo actualizaciones sobre la implementación y difusión del programa, encuestas de opinión, comunicados de prensa, invitaciones a actividades, etc., con el propósito de ir recabando información que permita retroalimentar al equipo de comunicaciones y que a futuro servirá para la creación de nuevos contenidos al respecto.

Esta base de contactos permitirá además enviar noticias (newsletters, boletines, etc.) relacionadas con el tema de desarrollo productivo para que contribuyan a mantener el interés en esta herramienta. Asimismo, al contar con el registro de cada actor estratégico, puede establecerse un flujo de información hacia ellos que incluya actividades paralelas

a la puesta en marcha del PDP, información audiovisual del lanzamiento a los medios, como entrevistas, videos explicativos sobre los programas y el alcance que estos están teniendo en un territorio o comunidad en particular.

### **Selección de canales y medios**

En la selección de los canales y medios que se utilizarán para este lanzamiento, el GI debe tomar en cuenta los objetivos estratégicos a nivel comunicacional que tiene la organización. Además, la definición de una estrategia comunicacional para el lanzamiento del PDP requiere que el GI tenga una visión clara y lo más posible completa, de los distintos canales y medios de comunicación que existen en el territorio. Los distintos medios disponibles no son excluyentes. Para un uso correcto de los mismos es necesario que el GI conozca las características de cada uno con respecto al grupo objetivo que se haya priorizado y, sobre esta base, defina cuáles, cuándo y cómo utilizarlos.

A continuación, se discuten las principales características de los canales digitales y tradicionales.

### **Canales digitales**

Las principales ventajas de los canales digitales se relacionan con la inmediatez en la entrega de los contenidos, los bajos costos marginales, la posibilidad de recibir retroalimentación de los y las usuarios/as, la flexibilidad para elaborar mensajes específicos para cada plataforma digital que se utilice durante el lanzamiento, entre otros.

El conjunto de decisiones que el GI tome con respecto al uso de estas herramientas permite la definición de su identidad digital, lo que contribuye al posicionamiento en el territorio de su imagen y a su compenetración en el medio.

Las principales herramientas digitales que se pueden considerar son: el sitio web del GI, las redes sociales y, eventualmente, otras plataformas.

- **Sito web:** en una página específica del GI hay que poner a disposición de los usuarios los antecedentes, contexto, alcance de las políticas de apoyo, articulación entre los diversos actores estratégicos, diseño del programa y herramientas prácticas de trabajo. Este instrumento digital permitirá despejar algunas dudas de los beneficiarios, ser una plataforma constante de consulta, por ejemplo, a partir de una sección de preguntas frecuentes, y puede servir de repositorio de los principales instrumentos de apoyo para el desarrollo productivo.
- **Redes sociales digitales:** se puede, por ejemplo, utilizar Twitter como un centro de ayuda y de resolución de problemas que puedan surgir en la implementación del programa; Facebook, como página o grupos que formen una comunidad para compartir dudas, aprendizajes y experiencias sobre el programa; LinkedIn con información dirigida a las empresas y de carácter más técnico, como datos, gráficos, infografías, etc.
- **Plataformas digitales:** otras herramientas que también permitirían mejorar la difusión del programa en canales digitales podrían ser las que brinda Google, como la utilización de Gmail, Google Drive (para documentos descargables como fichas de evaluación), Google Meet (para la realización de talleres, seminarios y encuentros virtuales) o Google Maps (para la utilización de mapas que permitan la georreferenciación de contenidos), etc.
- **Servicios de mensajería instantánea (WhatsApp):** Esta plataforma está considerada como una comunidad digital mediante la cual se puede difundir información acerca del PDP, ya que permite la difusión de contenidos vía hipervínculos o enlaces a páginas web que pueden ser compartidos con otros usuarios. La

ventaja comparativa respecto a otras plataformas digitales es que se puede acceder a ella a partir de un dispositivo móvil y no requiere necesariamente de un computador o de una conexión permanente a internet. Esta alternativa puede ser útil en el marco de una estrategia de lanzamiento del PDP, especialmente si el programa se dirige a áreas rurales con menor cobertura. Mediante este servicio se pueden, por ejemplo, compartir gráficas o infografías que expliquen el paso a paso del PDP o una capsulas audiovisuales (preferentemente de no más de 30 segundos), con los principales elementos que forman parte de este tipo de programas.

Un requisito importante para que estas herramientas operen adecuadamente es que la información sea presentada de manera más simple y ágil, con un lenguaje adecuado a los interlocutores y que permita la fácil comprensión de los principales elementos y lineamientos del programa de desarrollo productivo.

Es fundamental que tras la difusión de material relacionado al PDP en redes sociales y en el sitio web de la organización, se analicen los resultados o métricas digitales (interacciones de los usuarios, comentarios, visualizaciones, etc.), ya que con esta información analítica sobre las plataformas señaladas será más sencillo conocer el comportamiento o reacción hacia los contenidos disponibles en la guía, generando una oportunidad para mejorar el material explicativo correspondiente.

En caso de que sea necesario requerir servicios digitales más sofisticados o específicos, como el desarrollo de plataformas web auto administrables (intranet o plataforma de mailing interna de la organización) se tendrá que considerar la contratación de profesionales externos especializados.

Con relación a la elección de canales digitales, es crucial tener en cuenta las restricciones o límites en el uso de estas herramientas. Por ello, es necesario considerar que, a pesar a la irrupción y la amplia difusión de estas nuevas tecnologías, su penetración no es homogénea y todavía hay brechas de acceso significativas que afectan especialmente a los estratos más pobres de la población, a las generaciones mayores y a las zonas rurales.

Considerando las características del territorio en el que se opera y, más precisamente, del grupo objetivo que el PDP (y su estrategia comunicacional) quiere abordar, tendrá que combinarse el uso de canales digitales, con acciones de difusión, sensibilización y diálogo basadas en medios tradicionales.

### **Otros canales o medios**

Con el objetivo de alcanzar a la mayor cantidad de empresas beneficiarias y de representantes institucionales, la estrategia comunicacional de lanzamiento tiene que incluir también a medios tradicionales.

Entre otros, se pueden considerar los siguientes:

- Radios locales o comunitarias: resultan especialmente eficaces para alcanzar población de lugares recónditos. En su modalidad de uso, puede resultar interesante la organización de entrevistas a especialistas, empresarios o productores que testimonian su experiencia, programas o microespacios que aborden las temáticas incluidas en el PDP.
- El contacto directo con los profesionales de oficinas o departamentos de comunicaciones en las municipalidades o entidades departamentales.
- Televisión: entrevistas a representantes o autoridades del GI, cápsulas audiovisuales en programas diarios y videos explicativos como parte de la publicidad o el marketing de medios.

- Material gráfico y folletería para distribuir en oficinas y departamentos de comunicación de las municipalidades u de otras entidades departamentales y en instituciones. Esto no solo permitiría que el público objetivo del PDP esté al tanto de la existencia del PDP, sino que además se establezcan lazos de colaboración entre el GI y los representantes de instituciones locales que pueden encargarse de apoyar y explicar el funcionamiento del PDP a partir del material gráfico que se le entregue.

Las diferentes piezas de información (panfletos, infografías, anuncios de radio y televisión, etcétera) que se difunden mediante los canales descritos en los acápites anteriores generalmente no despejan todas las dudas de los beneficiarios potenciales. Es importante, por lo tanto, contar con espacios o instancias en los cuales dichos beneficiarios puedan dialogar con los responsables del PDP. Por ello, se sugiere organizar un evento público de lanzamiento, altamente participativo y mediático del que se discute en la próxima sección.

## Actividades de lanzamiento

La actividad específica de lanzamiento del PDP consiste en una iniciativa o un conjunto de acciones (comunicaciones, eventos, reuniones, etc.) que se desarrollan en un momento determinado y que marcan la puesta en marcha oficial del PDP.

Esta actividad está enfocada a las empresas potencialmente beneficiarias y a las instituciones que colaboran con el gobierno intermedio en la gestión del PDP.

Entre las acciones que deben contemplarse para la organización del lanzamiento destacar las siguientes:

- Comunicaciones a los medios.
- Evento presencial.
- Reuniones con actores clave.
- Actividades formativas en temáticas específicas.

## Comunicaciones en los medios seleccionados

El lanzamiento comienza con la difusión de la información previamente preparada a los canales seleccionados, tanto digitales como presenciales.

Para ello, es fundamental organizar la comunicación a partir de un cronograma o planificación que permita que los medios elegidos, sobre todo las plataformas digitales, radio y televisión, cuenten con mensajes y comunicados periódicos que se vayan actualizando progresivamente.

La duración del lanzamiento debería ser de aproximadamente tres o cuatro semanas, con una progresiva profundización de los contenidos: en la primera semana puede realizarse un anuncio sobre el PDP; en la segunda se visibilizan los principales elementos, actores involucrados y beneficios; y luego, en las siguientes, se explican con mayor profundidad los procedimientos, mediante entrevistas y participación de actores en medios o canales de difusión.

Es útil iniciar la comunicación con una nota o anuncio de prensa que explique el contexto y aclare los principales alcances del PDP, su importancia para el territorio y la estrategia regional de desarrollo, qué beneficios trae a las comunidades, empresas y sociedad en particular, cómo se relaciona con el entorno, quiénes son los representantes o actores vinculados, entre otros.

Luego, es útil presentar progresivamente los contenidos o elementos que fueron escogidos en la etapa de priorización del lanzamiento, ordenarlos y categorizarlos para que formen parte de una grilla comunicacional. Especialmente en las plataformas digitales, la información tiene que comunicarse de forma diferenciada según el medio que se utiliza. Por ejemplo, en Facebook se puede publicar un video que resuma la importancia y destaque los principales componentes del PDP, en LinkedIn se pueden generar comunicación a las empresas y explicar cómo se verán beneficiadas, dado que esta es una plataforma más vinculada a la industria y el marketing, y en Twitter se pueden publicar infografías para iniciar la comunicación sobre el PDP.

### **Evento presencial**

Para que este evento de lanzamiento cumpla su función primordial es importante considerar los siguientes aspectos:

1. Asegurar la asistencia del mayor número posible de beneficiarios potenciales del PDP. Para esto, es importante contar con el apoyo de socios clave, tanto del sector público (como las municipalidades), como del privado (gremios o asociaciones), sobre todo para acercarse a las empresas de menor tamaño, incluyendo, si fuese el caso, a las informales.
2. Contar con la presencia de representantes de alto nivel públicos y privados. Por ejemplo, las máximas autoridades del Gobierno intermedio (GI) responsable del PDP, autoridades municipales, directivos de empresas, directores de cámaras y líderes de cooperativas, entre otros.
3. Anunciar los lineamientos, reglas y fechas importantes del PDP, contemplando un espacio de diálogo para resolver dudas.

El lanzamiento mediático debería considerar un espacio de diálogo e intercambio de opiniones con los usuarios que contribuya principalmente a despejar dudas sobre el PDP, pero que también permita recoger ideas y propuestas para futuras acciones y/o proyectos conjuntos entre las instituciones participantes al evento.

Por ello, es importante que este espacio cuente con la presencia de autoridades del sector público y privado y, en particular, representantes de los gobiernos subnacionales (tanto del GI como de las municipalidades de la región), líderes empresariales, encargados de desarrollo productivo de instituciones de fomento económico, representantes de gremios, cooperativas, organizaciones comunitarias y territoriales, etc.

Este lanzamiento se realizará bajo un concepto organizacional, es decir siguiendo una línea de difusión gráfica y textual, y una metodología en base a paneles, mesas redondas o grupos de trabajo, con el propósito de explicar de mejor manera cada contenido del programa y su eventual ejecución.

Su difusión se realizará en diversos medios de comunicación, con el apoyo del equipo de comunicaciones del GI responsable de la difusión de la guía. Algunos de los medios a considerar para esta acción de difusión son la radio, la prensa digital, sitios web de otras organizaciones del sector público, folletería, redes sociales, anuncios publicitarios en plataformas como YouTube e Instagram, envíos de invitaciones vía mailing list.

### **Reuniones con actores clave**

Como parte de las actividades de lanzamiento, puede ser útil contemplar la organización de instancias de encuentro y conversación con algunos de los actores estratégicos que hayan formado parte de la construcción del PDP y también con los beneficiarios, tanto empresas como otras instituciones vinculadas al DP.

Estos espacios de diálogo deben ser pensadas como mesas de trabajo, en las que se escuchen y resuelvan las inquietudes que tienen los beneficiarios, se precisen los alcances del programa y se generen nexos colaborativos entre el sector público, privado, la academia, organizaciones comunitarias, representantes de los territorios, oficinas de desarrollo económico local, entidades gremiales, etc.

En este sentido, cada actor tiene un rol fundamental en la construcción de la estrategia de difusión del PDP, ya que a menudo interactúan con segmentos de la población objetivo que no están en directo o permanente contacto con el GI. Un actor que contribuye a una difusión de la información más capilar en el territorio es, por ejemplo, el gobierno local.

También, este tipo de reuniones pueden servir para escoger, sobre la base de un trabajo colaborativo, a representantes de diversos sectores que asuman el rol de influenciadores o comunicadores del PDP en los canales escogidos, de modo que acerquen la información a quienes no tienen acceso a todos los medios o que aún tienen dudas acerca del programa.

### **Actividades formativas temáticas**

Como apoyo para la transmisión de información sobre este programa puede ser útil recurrir a expertos o profesionales de desarrollo productivo que expongan acerca de temáticas vinculadas al PDP, de manera que su conocimiento y experiencias sirvan a los beneficiarios potenciales para generar mayor entendimiento de los alcances de este programa.

Este tipo de actividades, como seminarios, talleres, foros, mesas de trabajo o incluso paneles temáticos, le entrega un valor adicional al lanzamiento del PDP, ya que contribuye a desarrollar una visión más amplia de la problemática que el programa quiere abordar y facilita la generación de vínculos entre los beneficiarios potenciales y otros actores relevantes tales como académicos, científicos y especialistas en temas tecnológicos, etc.

## **Revisiones y actualizaciones**

Tras el lanzamiento del programa, el equipo de comunicaciones del GI y los responsables directos del PDP deberían realizar un balance de las acciones realizadas (del evento presencial, de las reuniones, seminarios, comunicaciones, etc.), para conocer el grado de satisfacción de los participantes acerca de los contenidos expuestos y para detectar eventuales dudas o inquietudes que persistan acerca del programa, con el propósito de mejorar las comunicaciones futuras y generar esfuerzos adicionales para atacar los puntos que no hayan sido asimilados con claridad.

Esta atención a las respuestas de los interlocutores de la actividad de comunicación del PDP debería mantenerse a lo largo de todo el lapso de funcionamiento del programa. En todo este período, el GI debería mantener una comunicación activa (y en lo posible bidireccional) con las instituciones involucradas y las empresas beneficiarias acerca de los resultados alcanzados, los aprendizajes y los eventuales ajustes que se hayan introducidos en el funcionamiento del PDP.

## **Bibliografía**

Padilla Pérez, R. y Oddone, N. (2016). Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor. Ciudad de México: FIDA/CEPAL. LC/MEX/L.1218.

## D. Evaluación intermedia y ajustes del programa de desarrollo productivo

La evaluación intermedia de un programa parte necesariamente de la revisión de los avances logrados en el camino hacia el cumplimiento de las metas que han sido priorizadas en la etapa de diseño y validación del PDP (sobre priorización vea la sección D.3 de la Parte I).

Como se mencionó en la sección B.7 de la Parte II de la guía, en cada etapa del funcionamiento de un PDP se toman decisiones que requieren de informaciones específicas. Lo que llamamos “evaluación intermedia” (vea la sección D.1 de la Parte II), es una de estas decisiones que permite verificar el avance del programa y decidir si se puede seguir ejecutando el plan de trabajo como había sido planteado en un comienzo, si hay que hacer ajustes o si definitivamente hay que detener el proceso.

Par tomar estas decisiones se requiere de indicadores que transformen la información recopilada en señales claros de gestión. El propósito de este capítulo es precisamente profundizar aspectos relevantes en el diseño y gestión de dichos indicadores.

En la construcción de indicadores del PDP, hay tres pasos básicos a seguir que se ilustrarán en las secciones siguientes:

1. revisar los objetivos del PDP;
2. definir las dimensiones de desempeño; y
3. desarrollar los indicadores.

### Revisión de los objetivos

Los objetivos describen lo que el PDP desea alcanzar mediante los proyectos que se elaborarán bajo su alero. La precisión de su formulación es clave para orientar con claridad el diseño de los proyectos y para formular parámetros de medición (indicadores) que permitan establecer si el PDP está avanzando en la dirección correcta.

En el cuadro 7 se presenta una estructura básica que puede servir como guía para redactar los objetivos.

**Cuadro 7**  
**Estructura básica para la redacción de objetivos de un PDP**

Componente	Verbo	Objeto	Indicador	Condición	Tiempo
Descripción	Acción del PDP (escribir en infinitivo).	Elemento sobre el cual recae el verbo.	Define el nivel de logro que se busca alcanzar; puede ser cuantitativo o cualitativo.	Característica de cumplimiento del objetivo.	Lapso en el que se logrará el objetivo.
Ejemplo	Aumentar.	La rentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas del territorio "X".	en 15%.	Incorporando innovaciones tecnológicas en los procesos productivos.	En cinco años.

Fuente: Elaboración propia.

Algunos elementos pueden cambiar de orden para mejorar la redacción del objetivo, pero es importante siempre iniciar con un verbo en infinitivo.

Al formular los objetivos de un PDP es fundamental evaluar su factibilidad. Es decir, hay que redactarlos de tal forma que puedan ser alcanzados con los recursos disponibles, los lineamientos y el tiempo definido en los planes y políticas de desarrollo productivo.

El primer paso en la construcción de indicadores consiste en revisar y actualizar, en caso de ser necesario, los objetivos del PDP, tomando en consideración tres cuestiones críticas: i) su alineación con los objetivos de los planes y políticas de desarrollo productivo; ii) las metas, fines y/o propósitos que el PDP pretende lograr; y iii) la formulación de sus objetivos, asegurando que incluyan indicadores medibles.

## Definición de las dimensiones del desempeño

En segundo lugar, se deben definir las dimensiones de desempeño, lo que básicamente consiste en responder a la siguiente pregunta: ¿qué van a medir los indicadores?

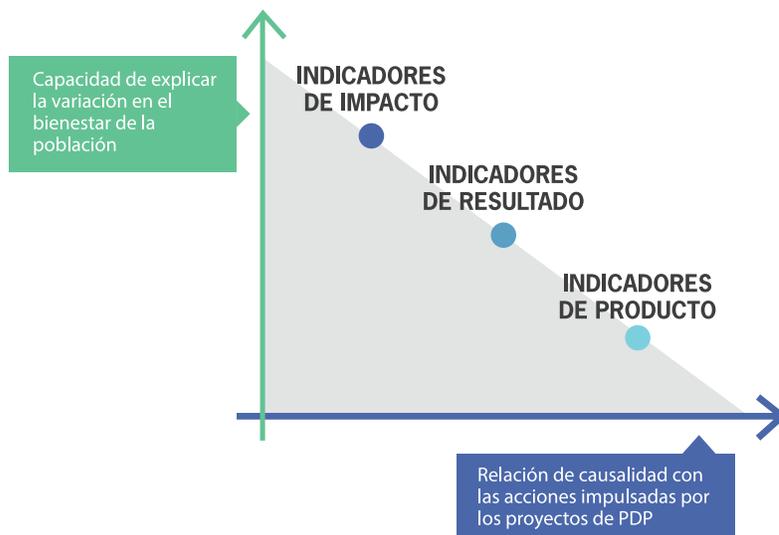
Para contestar se sugiere considerar la diferencia entre indicadores de impacto, resultados y producto.

Una discusión en profundidad sobre estos conceptos se encuentra en la literatura sobre marco lógico<sup>4</sup>. Aquí es suficiente mencionar que los indicadores de impacto son los que más se aproximan a la descripción del avance hacia la meta final (y no instrumental) que plantea el PDP y que representa una mejora en el bienestar de la población objetivo. En este sentido, los indicadores de impacto son especialmente importantes para medir el éxito del programa. Sin embargo, precisamente porque apuntan a una transformación compleja (por ejemplo, la mejora en la calidad del aire de una determinada comunidad) están generalmente relacionados al PDP a través de una relación de causalidad no muy fuerte. Esto significa que la acción impulsada por el PDP es un factor entre otros que contribuyen al logro del objetivo del programa (descontaminación del aire). El PDP puede ayudar a reducir las emisiones del sector productivo del territorio priorizado, pero la mejora de la calidad del aire puede depender también de otros programas (cambios en las modalidades de locomoción o en la tecnología de calefacción de los hogares, por ejemplo) y de factores exógenos (por ejemplo, de tipo climático). Un programa con este objetivo se justifica si hay una hipótesis subyacente que sostiene que las emisiones del sector productivo son uno de los factores relevantes de la contaminación del aire.

<sup>4</sup> Al respecto véanse, por ejemplo: Aldunate y Córdoba (2011), BID (2004) y Ortegón y otros (2005).

Un correcto análisis del impacto del PDP tiene que tomar en consideración las otras causas que concurren al logro del impacto deseado, pero si la evaluación de impacto no marca una reducción de este indicador, significa que el programa es inefectivo, lo que puede depender de un error en la hipótesis inicial o en problemas en la conducción del programa o de sus proyectos.

**Diagrama 15**  
Indicadores de impacto, resultado y producto



Fuente: Elaboración propia.

Al extremo opuesto se colocan los indicadores de producto. Estos describen logros en términos de acciones desarrolladas, por ejemplo, capacitaciones o asesorías realizadas. La relación de causalidad entre dichas acciones y los proyectos impulsados por el PDP es muy elevada: estas acciones se desarrollan gracias a los proyectos del PDP, como parte de las actividades impulsadas por los proyectos que el PDP promueve. Menos claros son los impactos que a partir de dichas acciones se pueden alcanzar. Aunque todas las capacitaciones previstas hayan sido realizadas, por ejemplo, no hay seguridad de que esto se traduzca en nuevos conocimientos, que los nuevos conocimientos generen nuevas conductas y rutinas de trabajo y que esto redunde en una reducción del impacto ambiental de la empresa, para seguir con el ejemplo anterior.

En una posición intermedia se colocan los indicadores de resultado. Estos describen cambios de conductas que, de acuerdo con la hipótesis teórica a la base del PDP, pueden contribuir al impacto esperado. La capacidad de estos indicadores de describir el impacto esperado en el bienestar de la población es mayor de la que se obtiene con los indicadores de productos y menor a la que alcanzan los indicadores de impactos. En el caso de los indicadores de resultado, de hecho, hay una hipótesis teórica que nos sugiere que debería lograrse el cambio esperado, pero no una certeza. Por otro lado, la causalidad entre la acción impulsada por los proyectos del PDP y estos indicadores es muy superior a la que se registra con los de impacto, pero es menor de la que se da con los indicadores de producto.

Veamos estos puntos mediante un ejemplo. Partamos por el tema de las relaciones de causalidad: si el programa pretende contribuir a incrementar la productividad de las empresas mediante el desarrollo de acciones colectivas, está claro que la creación y consolidación de grupos empresariales es consecuencia de los proyectos que este PDP financia. No obstante, no hay que olvidar que el capital social preexistente y otras

iniciativas que impulsen la asociatividad pueden también contribuir a este resultado. En cuanto al efecto generado, debe haber, como se mencionaba, una hipótesis que vincula los resultados y el impacto esperado. En el ejemplo, la teoría a la base del PDP podría sostener que la conformación de grupos de empresas que interactúan para alcanzar una meta compartida determina cambios en sus conductas empresariales y que este cambio finalmente les permite lograr un mejor desempeño.

## Desarrollo de indicadores

Finalmente, hay que desarrollar las fórmulas que permiten elaborar los indicadores. En este punto es conveniente definir el nombre del indicador, el cual debe describir de forma concisa y precisa aquello que se va a medir; así como la fórmula que se usará para determinar el valor de dicho indicador. El cuadro 8 muestra un ejemplo de articulación entre objetivo, indicador y fórmula.

**Cuadro 8**  
Ejemplo de articulación entre objetivo, indicador y fórmula

Objetivo	Indicador	Fórmula
Promover la innovación en los productos comercializados por las micro, pequeñas y medianas empresas del territorio X en el año Y	Porcentaje de ventas de productos innovadores en un año	Número de productos innovadores vendidos en un año Número total de productos vendidos en un año) x 100

Fuente: Elaboración propia.

Es importante que el número total de indicadores sea suficientemente amplio para conocer el progreso del PDP, pero, al mismo tiempo, suficientemente reducido para que sea factible y manejable, pues el levantamiento de información cuantitativa y cualitativa para medirlos implica una cantidad relevante de tiempo y otros recursos<sup>5</sup>.

A continuación, en el Cuadro 9, se presentan algunos ejemplos de indicadores de impactos o resultados para cada una de las principales áreas de acción de un PDP (según lo que se analizó en el capítulo B de la Parte II de esta guía), recordando que cada indicador debe ser elaborado en función de un propósito y una acción determinados y que no existen indicadores “universales”.

<sup>5</sup> En la sección D.4 de este capítulo se abordará cómo recopilar información para medir los indicadores, como parte de la evaluación intermedia del PDP.

**Cuadro 9**  
**Ejemplos de indicadores por áreas de actividad**

Ámbito de acción	Ejemplo de indicadores de impacto	Ejemplos de indicadores de resultados	Ejemplos de indicadores de productos
Promoción de la innovación, desarrollo e incorporación de nuevos conocimientos	Innovación de producto: Porcentaje de ventas de productos innovadores Incremento en el número de nuevos clientes/mercados que han sido captado mediante la venta de productos innovadores Innovación de proceso: Porcentaje de reducción de costo por la introducción de la nueva tecnología de proceso Reducción de desperdicios, gracias a la incorporación de nuevas tecnologías	Innovación de producto: Número de productos fabricados con la nueva tecnología Innovación de proceso: Reducción en los tiempos de producción, gracias a la incorporación de nuevas tecnologías Reducción en el porcentaje de producto defectuosos	Monto de inversión en procesos de innovación realizada por la empresa Incremento en el número de horas profesionales destinadas a la investigación o desarrollo
Apoyo a la mejora en la gestión empresarial	Respecto a la administración y financiamiento:	Mejora en la eficiencia en la gestión de los archivos	Horas profesionales de consultoría realizadas
Fortalecimiento comercial	Porcentaje de reducción de los costos financieros Porcentaje de reducción de los costos administrativos	Reducción en los tiempos de procesamientos de trámites administrativos (por ejemplo, pagos de facturas)	Horas de capacitación realizadas
	Respecto a las ventas totales, se puede medir la variación del: Porcentaje de ventas en mercados nuevos Porcentaje de ventas en mercados más exigentes Porcentaje de exportaciones	Número de nuevos clientes contactados Número de nuevos mercados explorados	
Promoción y consolidación de la asociatividad	Variación del porcentaje de ventas realizadas mediante acciones colectivas Monto de inversión realizada para impulsar acciones colectivas	Creación de mecanismos de fiscalización del grupo Creación de fondos comunes para el financiamiento de las acciones colectivas	Aprobación del reglamento del grupo empresarial
Desarrollo de las capacidades de los trabajadores y empleados	Incremento en el número de mujeres en los cargos gerenciales Incremento en el sueldo promedio de los/as trabajadores/as capacitadas	Incremento en las contribuciones que los/as operarios/as realizan en la formulación de propuestas de mejoras de los procesos productivos	Número de trabajadores/as capacitados/as

Fuente: Elaboración propia.

## Recopilación de información para el monitoreo de indicadores

La información para monitorear el desempeño del PDP a través de los indicadores que se han descrito en la sección anterior puede proceder de distintas fuentes. Con el fin de garantizar la mayor transparencia y certeza, es recomendable que la información provenga de fuentes oficiales, con la mayor desagregación, periodicidad y actualización posibles. En caso de que no esté disponible, se puede construir y/o estimar a partir de fuentes confiables, reconocidas y accesibles.

Es importante considerar que la información sobre el impacto del PDP requerirá de un estudio especial una vez concluida su implementación. En el diseño del mecanismo de monitoreo, evaluación y aprendizaje del PDP, es importante considerar el tiempo y los recursos necesarios para la medición ex post de indicadores de impacto.

Una herramienta útil para organizar la recopilación de información es construir una matriz de indicadores con los siguientes elementos mínimos: objetivo, indicador(es), fuente(s) de verificación y periodicidad de medición. El cuadro 10 muestra un ejemplo de cómo construir esta matriz.

**Cuadro 10**  
**Ejemplo de matriz de indicadores de un PDP**

Objetivo	Indicadores	Fuente de verificación	Periodicidad de medición
Fortalecer la capacidad de innovación de las empresas del municipio JK	Número de personas capacitadas sobre la gestión de programas de innovación	Institución pública vinculada a la capacitación y/o a la innovación	Anual
Incentivar la comercialización de productos locales en la cadena de distribución X	Cantidad de productos locales vendidos mensualmente en la cadena X	Asociación local de productores de la cadena X	Mensual

Fuente: Elaboración propia.



## **Parte IV**

### **Paso a paso para el diseño de un programa de desarrollo productivo**

#### **Objetivos del capítulo:**

- Presentar las distintas etapas del proceso de desarrollo de un PDP.
- Proponer una ruta para la lectura de la guía con el propósito de facilitar su aplicación práctica.



En los capítulos anteriores se describió en qué consiste un programa de desarrollo productivo (PDP). En particular:

- En la Parte I se presenta el contexto de planificación en el cual se origina la idea de un PDP. En ese bloque se proporcionaron elementos para formular políticas de desarrollo productivos y planes.
- En la Parte II se analiza cómo diseñar un PDP: se definen su enfoque y contenido; se precisan la forma y el tipo de proyecto de desarrollo productivo y se presentan los aspectos esenciales del funcionamiento de un PDP.
- En la Parte III se comparte un conjunto de herramientas que pueden ser utilizadas para concretar el diseño del PDP, considerando las principales etapas del proceso de su formulación.

Este capítulo, partiendo de los cuatro pasos ya mencionados en la Parte III, intentará dar un orden lineal al proceso de formulación de un PDP (ver diagrama 18).

**Diagrama 18**  
Paso a paso para el diseño de un PDP



Fuente: Elaboración propia.

Si tienes dudas sobre el lenguaje que estamos utilizando y, en particular sobre el significado de estrategia, política, plan, programa y proyecto de desarrollo productivo, puedes volver a los capítulos en los cuales presentamos estos conceptos. En la Parte I se definieron estos términos y se discutieron las dificultades que pueden surgir en el uso de estas palabras polisemánticas. Puedes revisar la discusión sobre el significado de “desarrollo productivo” y “desarrollo productivo territorial” y sobre las características principales del proceso al que se alude con estos términos.

Capítulo B  
Parte I

Es importante tener claros estos conceptos, porque dichas características influyen sobre el diseño de políticas y programas de fomento productivo.

**Atención: no te extrañes si algunas definiciones y herramientas se repiten a lo largo del texto. Hay conceptos y herramientas que sirven para las políticas y que se aplican también (tal vez con algunas diferencias) para el diseño de programas y proyectos.**

**Premisas: de los planes (o políticas) a los programas y proyectos de desarrollo productivo**

Para poner en marcha iniciativas que apuntan al desarrollo productivo (DP) de su territorio, un gobierno intermedio (GI) tendrá que proceder gradualmente (y de manera participativa) para afinar las ideas generales que se han formulado en la estrategia, transitando a través de distintas etapas de planificación que denominamos políticas y planes, hasta llegar a la realización de los programas y los proyectos.

**Atención:** para describir el proceso de planificación, no siempre se utilizan las palabras que hemos utilizado en esta guía y no siempre se cumplen todos los pasos de la planificación como se describen en los manuales. Lo importante es asegurarse que haya un objetivo claro y compartido y que las metas que se fijan en los distintos pasos del proceso sean coherentes con éste.

## Capítulo D Parte I

La Parte I de esta guía describe los antecedentes para la formulación de los programas y proyectos. En particular, las políticas y los planes que ahí se analizan deben entregar un mandato claro y explícito para la puesta en marcha de dichos programas y proyectos, lo que implica que se hayan aclarados las metas que tienen que alcanzar, que se hayan asegurados recursos oportunos y suficientes para su realización y que exista una visión de conjunto de los distintos PDP que se quieren poner en marcha.

A menudo la política y los planes precisan sus metas aclarando el ámbito de acción en el cual se espera que se concentre el programa y los proyectos respectivos.

## Sección B.1 Parte II

Por “ámbito” se entiende el espacio de maniobra en el cual operará el PDP y los proyectos respectivos. Los ámbitos describen, por lo tanto: los sujetos, los temas y el territorio en el cual se quiere intervenir.

Considerando la definición anterior, debería quedar claro que la tarea de precisar el ámbito de acción queda a mitad de camino entre la política y el plan, por un lado, y el programa y los proyectos de desarrollo productivo, por el otro. Lo que no se precisa en la política y en el plan deberá ser precisado por el PDP (ver diagrama 19).

### Diagrama 19

**La definición del ámbito de acción corresponde tanto a las políticas como a los programas**



Fuente: Elaboración propia.

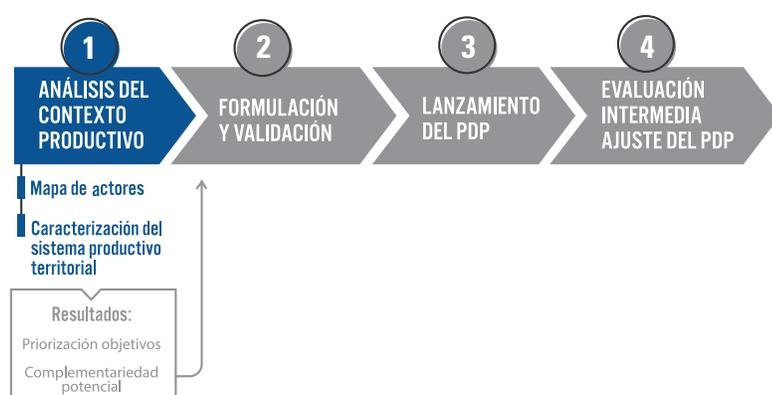
El primer paso en el diseño de un PDP consiste precisamente en afinar la definición del ámbito de acción. No obstante, antes de llegar a este punto es necesario analizar el contexto productivo en el que éste operará, lo cual conduce al primer paso del proceso de elaboración del PDP. Dicho proceso, como vimos en la Parte III de esta guía, se articula en 4 pasos. El primero consiste en el análisis del contexto productivo.

## 1 Análisis del contexto productivo

El primer paso para avanzar en la preparación de un PDP consiste en analizar el contexto productivo en el cual se trabajará. Esto requiere de la elaboración de un mapa de actores y de una caracterización del sistema productivo territorial (diagrama 20).

Capítulo A  
Parte III

**Diagrama 20**  
Principales pasos en la formulación de un PDP



Fuente: Elaboración propia.

### Mapa de actores

Se sugiere que el punto de entrada para emprender el proceso de análisis del entorno sea la identificación y caracterización de los principales actores del territorio. De esta manera será posible, por un lado, generar la información necesaria para tomar decisiones informadas y, por el otro, construir una visión compartida de la realidad del territorio, a partir de la cual los actores locales puedan construir un proyecto común. No tiene sentido desarrollar estudios sofisticados si estos no se vuelven patrimonio de todos, es decir si no son parte de una mirada común.

Obviamente es responsabilidad de quién trabaja en las políticas y programas de desarrollo productivo garantizar que se utilice la mejor información disponible, pero es también esencial que ésta sea discutida, analizada, criticada y asimilada por los líderes locales. El mapa de actores nos ayuda a identificar quiénes son las personas e instituciones con quienes construir este proceso y con quién podemos colaborar.

En la Parte I donde se discute de las políticas, se proponen 4 mapas:

1. mapa de competencias,
2. mapas de capacidades,
3. mapa de políticas y
4. mapas de actores.

Puede ser útil volver a este punto para entender porque, en el diseño de las políticas, se considere necesario precisar estos cuatro elementos. Pero recuerda que para el desarrollo de iniciativas productivas (PDP o proyectos) lo más importante es concentrarse en la identificación y caracterización de los actores.

Otra razón para insistir sobre la importancia de mapear los actores relevantes del territorio es que de esta manera se minimizan los riesgos de duplicidad (evitando que por desconocimiento, se dupliquen actividades que otros ya están impulsando) y se

Sección D.1  
Parte I

Parte IV

potencian las posibilidades de complementación entre las instituciones que colaboran al proceso de desarrollo productivo.

Cuanto más compleja es la realidad en la que se opera, tanto más imprescindible es generar modalidades de colaboración con otros actores del territorio. Conocer quién es quién es un paso fundamental para integrar las competencias de la entidad promotora del PDP con las de otros que las complementen.

Sección C.1  
Parte I

En este contexto, la colaboración es uno de los resultados esperado de esta primera etapa del proceso de diseño de un PDP. Para analizarla, en la Parte I de la guía se introducen y discuten los conceptos de gobernanza y de intersectorialidad y se describen algunos principios básicos que pueden ser utilizados para organizarla. Asimismo, se discute el concepto de interinstitucionalidad, detallando los pasos que es importante considerar para construir distintas formas de colaboración entre instituciones.

Sección A.4  
Parte III

Para facilitar la elaboración de los mapas, en la Parte III de la guía encuentras una amplia selección de herramientas que podrás aplicar adaptándolas a tu realidad productiva e institucional.

### Caracterización del sistema productivo territorial

El diálogo establecido con los sujetos que han sido identificados en el punto anterior permite avanzar en la caracterización del sistema productivo territorial. El propósito de este análisis es que el proceso de diseño de los programas y proyectos sea sólido y se base en evidencias empíricas. Éstas ayudan a superar falsas creencias y prejuicios y facilitan la generación de instancias efectivas de trabajo colaborativo.

Esto no significa que siempre hay que realizar estudios. A veces es suficiente ordenar la información disponible, porque la profundidad de las investigaciones que vamos a emprender depende fundamentalmente del grado de conocimiento del territorio que tenemos o que hemos alcanzado en las etapas previas del proceso de planificación. Si, por ejemplo, la prioridad de la política o del plan fuera el desarrollo de la productividad de una cadena regional de leche y derivados, habrá que preguntarse qué sabemos de dicha cadena. ¿La información disponible está suficientemente actualizada? ¿Es confiable? ¿La información disponible alcanza los niveles de detalles que se precisan para emprender una acción de desarrollo productivo?

Capítulo D  
Parte I

De ser necesario actualizar o profundizar el conocimiento disponible, podrán resultar útiles las indicaciones planteadas en los capítulos que explican cómo realizar un análisis del entorno productivo

Sección D.2  
Parte I

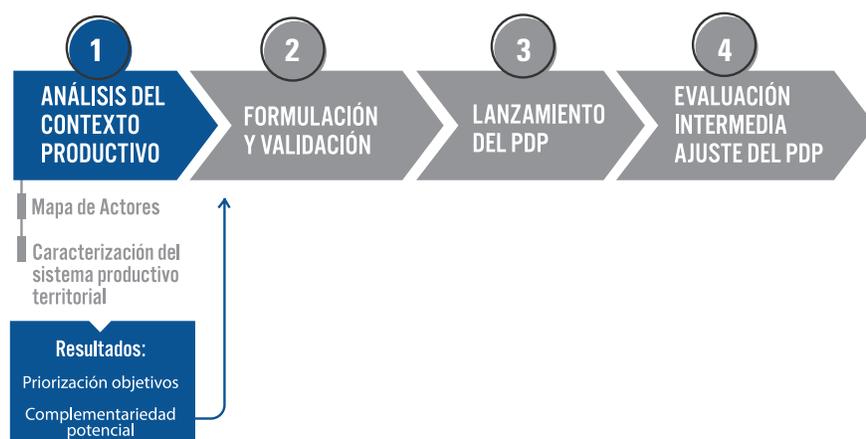
En particular, en la Parte I se discute de cuáles datos cualitativos y cuantitativos se pueden considerar para un análisis del sistema productivo territorial, de cómo recopilarlos y de cómo realizar un análisis de perspectiva estratégica.

### Resultados del análisis del sistema productivo

Los datos generados por el análisis del contexto productivo deben ser discutidos hasta consolidar una visión compartida de la realidad actual del sistema productivo territorial considerado (en particular sus potencialidades y sus debilidades) y unas ideas acerca de su futuro.

En la práctica esto tiene que contribuir a dos resultados concretos que son clave para empezar el diseño del PDP: una priorización de objetivos y una identificación de las posibles complementariedades que pueden generarse entre las instituciones que operan en pos del desarrollo productivo del territorio considerado (diagrama 21).

**Diagrama 21**  
**Resultado del análisis de contexto**



Fuente: Elaboración propia.

### Priorización de los objetivos

La priorización es una etapa clave del proceso de planificación. Este tema se discute en la Parte I a propósito de las políticas, pero los mismos conceptos se aplican para el diseño de los PDP.

Sección D.3  
Parte I

En la Sección D.3 de la Parte I se argumenta acerca de la importancia de la priorización, mencionando, por un lado, la escasez de los recursos disponibles y, por otro, el hecho que una priorización consensuada facilita la convergencia de los esfuerzos de los distintos actores que operan en el mismo territorio. Este resultado se logra mediante una reflexión colectiva en la que tienen que participar los actores clave (para eso vuelve a ser relevante contar con un mapeo del territorio).

El orden de prioridades que resulta de esta reflexión colectiva es el que orienta el PDP y sus proyectos.

Es importante destacar que el proceso de priorización no está libre de dificultades conceptuales y metodológicas. Priorizar significa elegir. Si se elige algo es porque algo más se descarta o se pospone. Esto puede producir una natural y lógica frustración en personas que poseen expectativas o necesidades que no han sido priorizadas. ¿Cómo se evita que esto ocurra? En la sección D3 de la Parte I de esta guía se discuten de estos aspectos del proceso de priorización.

Sección D.3  
Parte I

Otro aspecto crítico del proceso de priorización concierne su evolución. El propósito de la priorización es definir un horizonte de acción que perduren en el tiempo para orientar procesos de transformación de mediano y largo plazo. ¿Cómo conciliamos esta estabilidad con la flexibilidad que tienen que tener los programas para amoldarse a una realidad en permanente cambio? Esos y otros interrogantes se discuten en la Parte I de la guía.

Capítulo B  
Parte III

Algunas indicaciones útiles acerca de los instrumentos que puedes utilizar para lograr una priorización consensuada de los objetivos del PDP se encuentra en la Parte III de la guía. Dichos instrumentos pueden ser utilizados con finalidades distintas, pero siempre orientadas a la construcción del consenso entre formuladores de políticas y sujetos locales. Este esfuerzo para la creación de acuerdos entre sujetos distintos puede estar orientado hacia la definición de las prioridades de la acción de apoyo al

desarrollo productivo (como es el caso que se está analizando en este punto del proceso de formulación del PDP), con el diagnóstico de las potencialidades o debilidades del sistema productivo territorial (como se mencionó en las páginas anteriores sobre la caracterización del contexto productivo local), con los pasos del plan de trabajo (como se verá en el punto en que se describe la validación del PDP) o con cualquier otro contenido del programa o proyectos para los cuales sea relevante proceder conjuntamente con los actores del territorio.

### Colaboración interinstitucional

Otro resultado importante que se espera alcanzar del diálogo con los actores consiste en identificar potenciales espacios de colaboración y complementariedad entre los distintos sujetos que operan en el mismo territorio, para agilizar o potenciar la puesta en marcha de la iniciativa de desarrollo productivo.

Capítulo Parte I

Para profundizar este punto, puedes volver a la discusión sobre gobernanza e intersectorialidad que se plantea en la Parte I de la guía. Ahí podrás encontrar unas páginas sobre qué se entiende por gobernanza vertical y horizontal; cuáles son algunos principios útiles para construir la gobernanza; qué se entiende por “intersectorialidad” y mediante cuáles pasos es posible impulsar el desarrollo de una sólida colaboración entre instituciones orientadas al logro de las metas consensuadas.

## 2 Formulación del PDP

El conocimiento del entorno productivo (eventualmente actualizados y profundizados mediante el diálogo con los actores y los estudios descritos en el punto anterior) tiene que proveernos de indicaciones suficientes para formular un programa que nos permita alcanzar los objetivos priorizados.

La formulación del PDP se describe en la Parte II de la guía, enfatizando especialmente los siguientes elementos:

Capítulo B Parte II  
 Capítulo C Parte II  
 Capítulo D Parte II

- a) La descripción y discusión de 7 elementos que permiten definir el enfoque operativo del programa.
- b) La definición de los contenidos de los proyectos de desarrollo productivo.
- c) La organización de las modalidades de funcionamiento del PDP

Una vez que estos elementos hayan sido definidos, se sugiere validar el resultado final con los principales actores del territorio.

### a. 7 elementos para la definición del enfoque y contenido del PDP

Los elementos analizados plantean preguntas sobre 7 temas que permiten precisar el enfoque y el contenido del PDP (ver diagrama 22).

**Diagrama 22**  
**Definición de enfoque y contenido del PDP**



Fuente: Elaboración propia.

### 1. **Ámbito de acción y alcance del PDP**

En primer lugar, hay que retomar las indicaciones contenidas en la política y/o en el plan en cuanto al ámbito de acción. Si estas indicaciones son generales (por ejemplo, incrementar la productividad de las mipymes de la región) podría ser necesario priorizar o diferenciar entre distintos ámbitos de acciones posibles (por ejemplo, medianas empresas dinámicas con potencial exportador o micro y pequeñas empresas de zonas más rezagadas).

En la Parte II de la guía se retoma la discusión sobre los ámbitos del PDP, sus objetivos y resultados. La definición precisa de estos últimos es clave para orientar con claridad el diseño del PDP y de sus proyectos.

Una segunda decisión importante concierne el alcance de la acción de fomento que queremos emprender: ¿es mejor que el gobierno intermedio impulse proyectos (y por lo tanto, profundice su relación con las empresas beneficiarias para apoyarlas en la formulación de las distintas propuestas de fomento, asumiendo además una responsabilidad directa en la coordinación de las acciones de apoyo), o se considera más oportuno pensar en una acción de mayor envergadura y de más largo plazo, y por lo tanto se apuesta por la generación de un programa de desarrollo productivo?

Las dos decisiones (precisar el ámbito de acción y definir el enfoque operativo), son relacionadas porque no se puede decidir si es mejor formular proyectos o PDP si antes no se ha precisado el ámbito de acción.

**Atención: la distinción semántica entre los conceptos de programa y proyecto tiene importantes implicancias operativa sobre la manera de apoyar el desarrollo productivo de parte del gobierno intermedio. En la Parte II de la guía se discuten de los conceptos y de los pros y contras de las dos opciones.**

Capítulo A  
Parte II

### 2. **Acciones puntuales o estratégicas**

La iniciativa que pretendemos impulsar puede apuntar a la solución de problemas específicos o a poner en marcha procesos de transformación más profundas. La decisión depende, obviamente, de la realidad en la que estamos operando. Es importante recordar que las dos opciones no son necesariamente excluyentes.

Sección B.2  
Parte II

Parte IV

Sección B.3  
Parte II**3. Qué instrumentos se pueden utilizar**

Para alcanzar las metas y prioridades acordadas, en el texto se analizan 4 instrumentos que pueden ser utilizados para impulsar el desarrollo productivo: apoyo directo, subsidios, crédito y garantías y compras públicas que, de disponer de recursos y capacidades de gestión suficientes, podrían complementarse. Para cada uno se proporcionan ejemplos y se analizan sus principales aspectos críticos. que, de disponer de recursos y capacidades de gestión suficientes, podrían complementarse: apoyo directo, subsidios, el crédito o las garantías y la compra pública.

Sección B.4  
Parte II**4. Programas de demanda o de oferta**

En este punto, se razona acerca de quién tiene que formular los proyectos que el PDP apoyará. Las dos alternativas planteadas son:

- Enfoque de demanda: la responsabilidad para la elaboración y presentación de los proyectos recae en las empresas beneficiarias;
- Enfoque de oferta: es el propio GI que lidera la definición de los contenidos esenciales de los proyectos, validándolos con los actores locales.

La respuesta no es unívoca. No existe una receta igual para todos los territorios. En cada caso hay que evaluar. En la Parte II, se discuten pro y contras de los dos enfoques.

Sección B.5  
Parte II**5. Programas neutrales o focalizados**

Estrechamente relacionado con la pregunta anterior, se propone otro interrogante clave acerca de cómo seleccionar a los beneficiarios de los proyectos. En un extremo, se plantea un enfoque neutral, es decir el programa no establece a priori las características que propone que cumplir las empresas beneficiarias. En el extremo opuesto, se define un enfoque focalizado que, al contrario, fija criterios para seleccionar el grupo objetivo del PDP.

Nuevamente no existe una solución óptima en abstracto. La solución mejor depende siempre de las características del sistema productivo en el cual se trabaja y de las prioridades establecidas en la políticas y plan de desarrollo productivo.

Sección B.6  
Parte II**6. Quién financia el programa**

El financiamiento del PDP y de sus proyectos es obviamente un tema clave. La guía no da respuestas definitivas acerca de quién y cómo debe garantizar los recursos, simplemente plantea que estos deben ser seguros, adecuados en monto y oportunos en tiempos de entrega para que el PDP pueda operar eficazmente. En segundo lugar, se enfatiza la importancia de contar con recursos del gobierno intermedio para que éste tenga mayor capacidad de incidir en los contenidos de los programas y proyectos impulsados por entidades nacionales. Y finalmente se discute acerca de la contribución que realizan los beneficiarios, de las modalidades que ésta puede adoptar y de sus pro y contra.

Sección B.7  
Parte II**7. Sistema de monitoreo y evaluación de un PDP**

El tema del monitoreo y evaluación cruza transversalmente a todas las etapas del PDP, ya que cada una requiere de informaciones apropiadas para las tomas de decisiones que corresponden a los distintos momentos del proceso. De hecho, para diseñar adecuadamente un sistema de monitoreo y evaluación es importante que estén claras las preguntas que se deben contestar en cada etapa, lo que a su vez depende de las decisiones que hay que tomar en cada paso.

Aclarados estos puntos, se tiene que precisar la información necesaria para contestar a dichas preguntas.

Por su transversalidad, este tema se trata en distintos puntos de la guía:

- En la Parte II se describen las principales decisiones que se tienen que tomar en los cuatro momentos principales del proceso de funcionamiento del PDP; se sugiere qué información se precisa en cada caso y se discute de las características que tiene que cumplir esta información.
- En la Parte III, se vuelve a tocar el tema, diferenciando entre indicadores de impacto, de resultados y de producto y se proponen ejemplos de los tres indicadores para los principales temas de acción priorizados por el PDP.

Sección B.7  
Parte II

Capítulo D  
Parte II

Estos 7 elementos son indispensables para diseñar el PDP. Tomar decisiones sobre estos puntos significa definir apropiadamente el enfoque y una parte relevante del contenido de la iniciativa de fomento que se quiere emprender.

Para concluir el diseño del programa, sin embargo, es necesario precisar otros dos elementos estrictamente relacionados con el con la formulación del PDP:

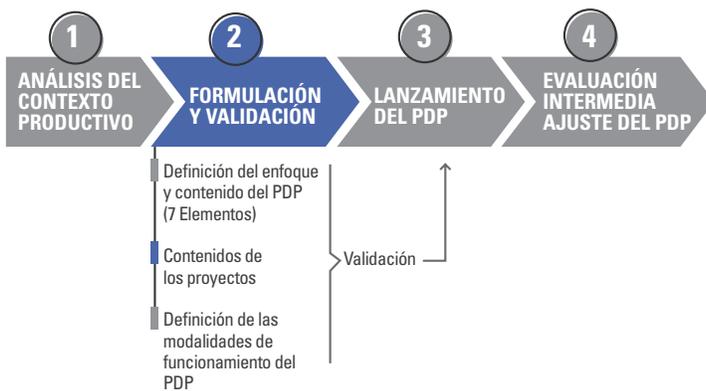
- por un lado, hay que definir qué contenido y formato mínimo se espera que cumplan los proyectos que el PDP impulsará
- por otro lado, se tienen que precisar las modalidades de operación que el PDP tiene que adoptar para garantizar su buen funcionamiento.

**b. Definición de los contenidos de los proyectos de desarrollo productivo**

La formulación de buenos proyectos es clave para el éxito del PDP porque no hay que olvidar que, al final de la cuenta, el PDP programa es un medio para generar proyectos de desarrollo productivo (ver Diagrama 23). Estos han sido definidos como propuestas concretas que se desarrollan para canalizar la ayuda definida en el PDP a un conjunto de empresas específicas, con el propósito de apoyar el logro de objetivos determinados.

Capítulo A  
Parte II

**Diagrama 23**  
**Definición del contenido de los proyectos de desarrollo productivo**



Fuente: Elaboración propia.

Desde el punto de vista del diseño del PDP, es clave definir qué contenidos deben tener los proyectos que el programa quiere impulsar, en qué formato deben ser elaborados, en qué tiempo, etc. Si bien el contenido de un proyecto varía dependiendo del contexto en que opera y de los objetivos que se propone, en la guía se han

analizado y sintetizado cinco de sus componentes más importantes: identificación de las empresas beneficiarias; objetivos específicos e indicadores; plan de trabajo; presupuesto y responsabilidades.

Capítulo D  
Parte II

Una clara definición de estos elementos debe ser elaborada antes de concluir el diseño del PDP y un instructivo con la descripción de estos elementos será parte integrante del programa y deberá ser preparada con el propósito de garantizar una correcta y completa comunicación a las empresas beneficiaria de esta iniciativa.

**c. Funcionamiento de un PDP**

Capítulo C  
Parte II

En la Parte II se sintetizan las 4 fases principales que describen el funcionamiento de un PDP. Estas corresponden a la formulación y postulación de los proyectos, la evaluación de los mismos, la asignación de los recursos y la evaluación de los resultados (diagrama 24).

**Diagrama 24**  
**Definición de las modalidades de funcionamiento del PDP**



Fuente: Elaboración propia.

Es importante tener presente estos aspectos, para garantizar que las decisiones que se hayan tomado en la fase de diseño puedan efectivamente traducirse en un procedimiento operativo eficiente.

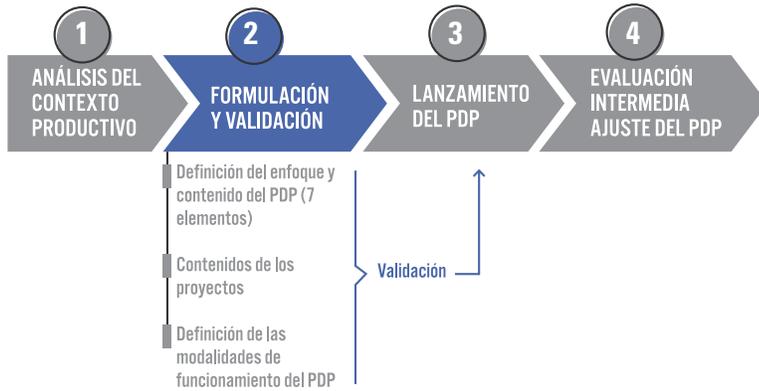
**d. Validación**

La validación del contenido del PDP concluye el proceso de formulación del programa (ver diagrama 25). Si bien, los actores del territorio (sector privado, universidades y representantes de la sociedad civil) han participado en las distintas etapas de dicho proceso, a menudo, es útil concluir formalmente el diseño con una acción de validación.

Sección B.1 y B.2  
Parte III

En la guía no se profundiza este aspecto, considerando que la forma que puede asumir esta actividad varía notablemente de caso a caso. No obstante, para tener una idea de las herramientas que pueden ser aplicada con este propósito, vale la pena consultar la Parte III donde encuentras referencias útiles y herramientas simples que puedes utilizar para la gestión de acciones de validación. En particular, se presentan algunas indicaciones acerca de cómo construir un FODA y un ejercicio de visión.

**Diagrama 25**  
**La validación termina el proceso de diseño del PDP**



Fuente: Elaboración propia.

### 3 Lanzamiento del PDP

En cuanto al lanzamiento, en la guía se enfatiza su relevancia. El mensaje tal vez más importante que plantean los apartados que discuten de este tema es que no hay ni programa ni proyecto exitoso si los beneficiarios potenciales (y, más en general, los actores del territorio) no están adecuadamente informados de sus metas, enfoques, incentivos y modalidades operativas (véase diagrama 26).

**Diagrama 26**  
**Estrategia de lanzamiento del PDP**



Fuente: Elaboración propia.

Desde este punto de vista, la guía presenta el lanzamiento como un elemento que se tiene que integrar en la estrategia comunicacional del GI que impulsa el desarrollo productivo territorial. Además, se concibe el lanzamiento no como una acción puntual, sino como un conjunto de actividades que se desarrollan a lo largo de las distintas etapas del proceso de construcción de un PDP.

Las cuatro etapas que describen el proceso de implementación de la estrategia de lanzamiento son:

Capítulo D.1 Parte III	
Capítulo D.2 Parte III	
Capítulo D.3 Parte III	
Capítulo D.4 Parte III	

- Priorización de mensajes y grupos objetivos
- Preparación de material, personal y herramientas
- Actividades de lanzamiento
- Revisiones y actualizaciones

Esquemáticamente, la estrategia de lanzamiento puede ser resumida de la manera siguiente:

- **Objetivos principales:**
  1. Mejorar la gestión del PDP: garantizando la máxima difusión de la información sobre el programa y orientando de forma correcta las expectativas de los actores del territorio.
  2. Reforzar la legitimidad del PDP: informando la comunidad territorial de los resultados alcanzados por el programa y de los impactos beneficiosos que estos producen en la calidad de vida del territorio.
- **Responsables:** gobierno intermedio y, en específico, equipo técnico especializado y capacitado.
- **Medios:** varían en función de las características de los grupos objetivos y del territorio. En el texto, se discute de la utilidad y de los límites de varios medios, poniendo especial énfasis en los instrumentos digitales.
- **Socios:** especialmente para acercarse al segmento de empresas de menor tamaño (que a menudo presentan altas tasas de informalidad) resulta importante contar con el apoyo de instituciones locales, tanto públicas (las municipalidades en primer lugar), como privadas (gremios o asociaciones empresariales).
- **Modalidades:** a pesar de la combinación de medios e instrumentos de difusión, se constata con frecuencia que las piezas de información no logran despejar todas las dudas de los beneficiarios potenciales. Para que esto ocurra, es importante combinar la comunicación con espacios de interacción presencial con los beneficiarios potenciales

En la Parte III, se retoman estos conceptos y se precisan los aspectos relevantes en el diseño de una estrategia comunicacional del PDP; se advierte acerca de la necesidad de elegir con cuidado y priorizar los mensajes que se quieren difundir; se describe la preparación del lanzamiento y finalmente se presentan algunas propuestas sobre el lanzamiento propiamente tal.

#### 4 Evaluación intermedia y ajustes del PDP

El último paso del proceso de implementación de un PDP que se describe en la guía es la evaluación intermedia del PDP y los ajustes que esto determina (ver diagrama 26). Se entiende, con esto, un balance intermedio que permita verificar el buen desempeño del programa.

#### Sección D.4 Parte II

En la Parte II, se introduce la distinción entre dos evaluaciones intermedias: una sobre la modalidad de funcionamiento del programa; la otra sobre sus resultados. Los indicadores que se precisan son distintos y es importante no confundir las dos evaluaciones.

La Parte III se centra la atención en el proceso de construcción de los indicadores apropiados para dichas evaluaciones.

En primer lugar, se profundiza la distinción entre indicadores de impacto, resultado y producto.

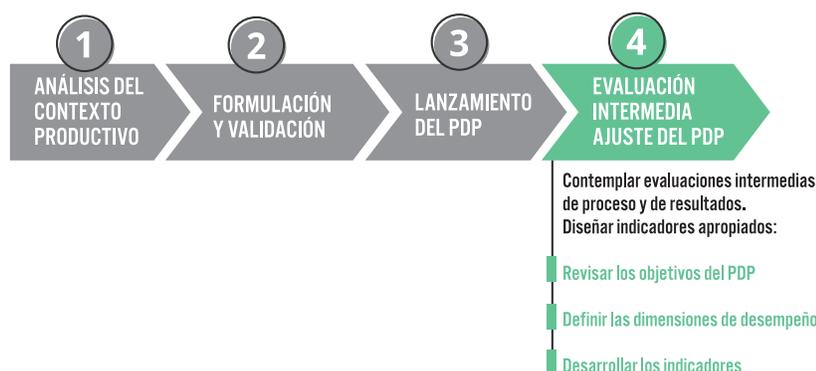
En segundo lugar, se esquematiza en tres pasos el proceso de construcción de dichos indicadores:

- Revisión de los objetivos del PDP.
- Definición de las dimensiones de desempeño.
- Elaboración de los indicadores.

El capítulo concluye con un ejemplo de matriz de indicadores para un PDP.

Capítulo D.1 Parte III
Capítulo D.2 Parte III
Capítulo D.3 Parte III
Capítulo D.4 Parte III

**Diagrama 26**  
Evaluación intermedia ajuste del PDP



Fuente: Elaboración propia.

## Conceptos clave

- **ANÁLISIS DEL CONTEXTO.** Consiste en un conjunto de actividades analíticas que apuntan a conocer la realidad territorial hacia la cual se dirige el PDP y el mapa de actores que operan en esa zona.
- **FORMULACIÓN.** La formulación o diseño consiste en determinaciones acerca del enfoque y contenido del programa, contenido y formato de los proyectos y mecanismos de funcionamiento del PDP.
- **LANZAMIENTO.** Conjunto de iniciativas que son parte de la estrategia comunicacional del PDP en las que el GI da a conocer a las instituciones y empresas interesadas las características de este programa y su modalidad de funcionamiento.
- **EVALUACIÓN INTERMEDIA.** Análisis de funcionamiento del PDP o balance de los resultados alcanzados después de un cierto período de operación

## Bibliografía

Aldunate E. y Córdoba J. (2011), Formulación de programas con la metodología de marco lógico, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL, Santiago de Chile.

Banco Interamericano de Desarrollo (2004), El Marco Lógico para el Diseño de Proyectos BID Washington.

Coen, E. y Franco R. (1992) Evaluación de proyectos sociales, Siglo XXI, México

Cuadro, J., Pacheco, J. F., Cartes, F., y Contreras E. (2012) Elementos conceptuales y aplicaciones de microeconomía para la evaluación de proyectos, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile.

Ortegón, E., Pacheco, J. F., y Prieto, A. (2005) Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas.

El desafío cada vez más apremiante de impulsar un modelo de producción y consumo más sostenible e inclusivo, en un contexto internacional de creciente complejidad, ha puesto de manifiesto la necesidad de políticas productivas más articuladas y eficaces.

Para alcanzar estos resultados, además de garantizar la movilización de recursos adecuados, es preciso potenciar las capacidades de las instituciones que participan en la formulación, implementación y gobernanza de estas políticas. Un actor clave en estos procesos son los gobiernos intermedios. Su función de articulación de los actores que operan en sus territorios y de vinculación, colaboración y diálogo con las entidades nacionales es imprescindible.

Bajo esta perspectiva, la presente guía se propone como una herramienta que oriente y respalde el trabajo de los profesionales de los gobiernos intermedios que tienen la responsabilidad de diseñar e implementar programas de desarrollo productivo para su territorio.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)



LC/TS.2024/7