

SERIE POLÍTICAS PÚBLICAS
Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA
N° 3 / 2012

La experiencia de CORFO y la transformación productiva de Chile

**EVOLUCIÓN, APRENDIZAJE
Y LECCIONES DE DESARROLLO**

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

Gonzalo Rivas

**La experiencia de CORFO y la transformación productiva de Chile.
Evolución, aprendizaje y lecciones de desarrollo**

Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva

Depósito Legal: if7432012330843

ISBN Obra Completa: 978-980-6810-67-9

ISBN Volumen: 978-980-6810-75-4

Editor CAF

Esta serie es coordinada por la Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo y Políticas Públicas de CAF

Leonardo Villar

Vicepresidente de Estrategias de Desarrollo y Políticas Públicas

Michael Penfold

Director de Políticas Públicas y Competitividad

Se agradece la colaboración María Angélica Ropert y Marcia Tolosa, así como los comentarios de Michael Penfold, Marco Kamiya y Alexandra Pereyra.

Políticas Públicas y Transformación Productiva consiste en una serie de documentos orientados a difundir las experiencias y los casos exitosos en América Latina como un instrumento de generación de conocimiento para la implementación de mejores prácticas en materia de desarrollo empresarial y transformación productiva.

Producción editorial: Cyngular

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

La versión digital de esta publicación se encuentra en: www.publicaciones.caf.com

© 2012 Corporación Andina de Fomento
Todos los derechos reservados

Contenido

Presentación	7
Resumen ejecutivo	9
Introducción	11
Los primeros pasos en la creación de un nuevo sistema de fomento empresarial	13
Legitimación y consolidación del accionar de CORFO	23
De instrumentos a programas: la búsqueda de un impacto transformador	31
Cambios en el marco institucional y la opción por el trabajo con clústers prioritarios	43
Lecciones e interrogantes de la experiencia de CORFO en el apoyo al desarrollo empresarial	51
Referencias bibliográficas	55

Índice de cuadros, gráficos, tablas y figuras

Tabla 1. Evolución proyectos apoyados por FONTEC	22
Cuadro 1. Criterios para el diseño de los instrumentos de apoyo al desarrollo productivo	24
Cuadro 2. El programa de fomento al cine	28
Gráfico 1. Cobertura del Programa de Desarrollo de Proveedores 2002-2008	29
Tabla 2. Cantidad de empresas que han recibido aportes de fondos de capital de riesgo apoyados por CORFO	37
Figura 1. Apoyo Corfo en el ciclo de vida de la empresa	39
Gráfico 2 Proyectos materializados y operando con apoyo de INVESTCHILE	41
Figura 2. Sistema nacional de innovación	45
Figura 3. Sistema de apoyo empresarial	46

Presentación

La transformación productiva ha sido una de las áreas que CAF, como banco de desarrollo de América Latina, ha promovido como condición necesaria para alcanzar un desarrollo alto y sostenible en la región.

La experiencia y pericia generada en cada proyecto durante las últimas décadas, han permitido a la Institución constituirse en un referente latinoamericano en temas de competitividad, Gobierno Corporativo, desarrollo local y empresarial e inclusión productiva.

Las políticas públicas necesarias para impulsar la transformación productiva, se basan en el desarrollo de aquellas capacidades orientadas a la implementación de buenas prácticas y en apoyos específicos para la mejora de la gestión empresarial y la productividad. En ese sentido CAF pone a disposición su conocimiento y experticia, brindando un apoyo eficiente a diversos sectores y a la vez generando documentación e investigaciones de casos de éxito relevantes para la región.

“Políticas Públicas y Transformación Productiva” consiste en una serie de documentos de política orientados a difundir esas experiencias y casos exitosos en América Latina, como un instrumento de difusión de conocimiento que CAF pone a disposición de los países de la región, para la implementación de mejores prácticas en materia de desarrollo empresarial y transformación productiva.

L. Enrique García
Presidente Ejecutivo

Resumen ejecutivo

Con el retorno a la democracia en 1990 se dio paulatinamente origen a un verdadero sistema de apoyo al desarrollo empresarial en Chile. Como institución de apoyo al desarrollo empresarial, CORFO ocupó un papel central en ese proceso, convirtiéndose en la entidad que concentra el grueso de la ejecución de las herramientas de soporte a las empresas en el país. El objetivo de este texto es analizar, desde una perspectiva evolutiva, la trayectoria seguida por CORFO desde inicios de la década de los 90, mostrando las decisiones que fueron validando su accionar y el progresivo avance que la ha llevado a su situación actual. Con ello se busca poner en relieve las condiciones que posibilitaron que la institución superara un punto de partida de debilidad y relativo desprestigio, y la forma en que fue avanzando hacia intervenciones cada vez más complejas y de mayor cobertura y alcance.

Palabras claves: CORFO, desarrollo empresarial, transformación productiva

Introducción

La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) es reconocida como una de las entidades más relevantes en el apoyo a las empresas en América Latina y es a menudo puesta como ejemplo de una de las opciones institucionales en la implementación de políticas de estímulo al desarrollo productivo¹.

CORFO cuenta con un presupuesto que en 2010 estuvo por encima de los USD 1.000 millones²; realiza intervenciones que abarcan servicios de desarrollo empresarial, fomento a la innovación y a la I+D, atracción de inversiones extranjeras, apoyo a los nuevos emprendimientos, servicios financieros; tiene presencia en todo Chile y en varias naciones extranjeras, y es sin duda una de las instituciones de fomento más importantes de la región. Más aún si su accionar se pone en perspectiva respecto a la economía o la población del país. De hecho, hace relativamente pocos años, durante los primeros años de la década de los 90 para ser precisos, buena parte de la discusión que existía sobre CORFO en Chile era sobre la manera de cerrar una entidad a la que no pocos veían como un resabio histórico de escasa utilidad para enfrentar los retos económicos actuales.

La CORFO de hoy no surgió de un día para otro. Fue el resultado de un proceso que tomó varios años, que estuvo marcado por una dinámica de permanente aprendizaje, pero también por algunas decisiones estratégicas que lograron establecer una diferencia. El objetivo de este texto es analizar desde una perspectiva evolutiva la trayectoria seguida por CORFO desde inicios de la década de los 90, al momento de restablecerse la democracia en Chile, mostrando las decisiones que fueron validando su accionar y el progresivo avance que la ha llevado a su situación actual. Con ello se busca poner en relieve las condiciones que posibilitaron que la institución superara un punto de partida de debilidad y relativo desprestigio, y la forma en que fue avanzando hacia intervenciones cada vez más complejas y de mayor cobertura y alcance.

El progresivo crecimiento de las intervenciones de CORFO fue posibilitado por la validación de su gestión por la vía de evaluaciones independientes de impacto, lo cual generó confianza en su capacidad de manejar recursos cada vez mayores. Pero también fue impulsado por otros actores institucionales, particularmente el Ministerio de Economía, que fueron planteando e imponiendo nuevos retos a la entidad, evitando que se conformara con los logros que iba alcanzando. En ese sentido, mientras el texto destaca el vital aporte que significa contar con una agencia especializada para la implementación de políticas de desarrollo productivo, subraya también la necesidad de contar con un sistema institucional equilibrado que evite un exceso de autonomía por parte de las agencias a cargo de la implementación³.

¹ Ver por ejemplo: Castillo, M. y Nelson, R. (2003): "Responsabilidad en la gestión de los programas gubernamentales de fomento de las pequeñas y medianas empresas." En *Revista Cepal* No 79; Angelelli, Moudry y Llisterrí (2006).

² Incluye cerca de USD 800 millones en líneas crediticias y USD 200 millones en subsidios a través de diversos servicios de fomento a las PyME, a la inversión y a la innovación. Como referencia, el PIB chileno al año 2010 era de 203 mil millones de dólares, en consecuencia el presupuesto de CORFO equivale a 0,5% del PIB.

³ En otras palabras, debe producirse una adecuada relación entre un Principal (que define orientaciones) y un Agente (que las traduce en intervenciones).

El texto se organiza en seis secciones aparte de esta introducción. En la primera se da cuenta de la situación inicial de CORFO al año 1990 y los primeros pasos en el despliegue de su instrumental de fomento empresarial. La segunda presenta las lecciones y aprendizajes obtenidos y la forma en que se logró validar el accionar de la institución. La tercera sección presenta el progresivo tránsito desde un enfoque instrumental a uno de programas, movimiento que combina la ampliación de las intervenciones en las empresas existentes con promover la incorporación de nuevos actores empresariales, tanto por la vía del fomento a nuevos emprendimientos como por la de atraer inversionistas foráneos. La cuarta sección aborda las transformaciones que se generaron en el marco institucional rector de las políticas de desarrollo productivo a partir de la creación del Consejo Nacional de Innovación y Competitividad y las nuevas prioridades que se derivaron de ello para CORFO. La quinta sección presenta brevemente la situación actual de CORFO luego del cambio de coalición gobernante en 2010, que puso fin a veinte años de gobiernos sucesivos de la alianza de partidos conocida como Concertación por la Democracia, mostrando que más allá de cambios de énfasis en la lógica de intervención, CORFO mantiene un rol relevante en el acompañamiento y estímulo al desarrollo empresarial. Finalmente, la última sección concluye discutiendo algunas lecciones que se pueden derivar de la experiencia analizada.

Los primeros pasos en la creación de un nuevo sistema de fomento empresarial

Con el retorno a la democracia en 1990 se dio paulatinamente origen a un verdadero sistema de apoyo al desarrollo empresarial en Chile. CORFO ocupó un papel central en ese proceso, convirtiéndose en la entidad que concentra el grueso de la ejecución de las herramientas de apoyo a las empresas en el país. Como se anticipó, este resultado no estaba asegurado desde un inicio. Más bien fue un proceso que fue conformándose en el tiempo y que no estuvo exento de debates. Pero, para entender ese proceso, es preciso primero comprender la especial naturaleza de CORFO y las condiciones en que se encontraba al momento de producirse el tránsito a la democracia.

Una institución muy particular

La CORFO fue creada en 1939 en el contexto de un fuerte terremoto que había afectado al centro y el sur del país. En ese momento, se planteó la necesidad de contar con una entidad pública que tuviera la capacidad de fomentar el desarrollo económico de Chile, actuando de manera ágil y expedita. Para ello se la dotó de significativos recursos financieros y humanos, pero también de un marco legal que le permitía actuar realmente con la rapidez y energía que la urgencia del momento demandaba. Es así como la Ley que estableció su creación confirió a CORFO un rasgo que la hace excepcional en el marco institucional chileno (y de toda América Latina): es una de las escasas instituciones públicas que en vez de regirse por la norma de que sólo puede hacer aquello que la Ley expresamente le autoriza, se rige por la de que puede hacer todo aquello que la Ley no le prohíbe. De esta forma, CORFO ha podido durante su trayectoria de más de 70 años, intervenir en las más variadas áreas de actividad del país y utilizando los más diversos mecanismos, siguiendo en la práctica las orientaciones políticas e ideológicas que han marcado la historia de Chile desde los años 40. A ello también contribuye el hecho de que CORFO es una institución pública desconcentrada territorialmente, que cuenta con patrimonio propio. Esto significa que genera recursos propios (por ejemplo a través de los dividendos provenientes de su participación en empresas o de la rentabilidad que generan sus operaciones financieras), aunque sus niveles de gasto están definidos año a año por la Ley de Presupuestos.

Durante sus primeras décadas de vida, CORFO fue la responsable de crear directamente empresas tan emblemáticas como ENDESA (empresa de generación eléctrica), la Compañía de Aceros del Pacífico (CAP), la Industria Azucarera Nacional (IANSA), la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) y la Línea Aérea Nacional (LAN), por nombrar algunas. A la vez, CORFO fue clave en la generación de conocimiento sobre la realidad y el potencial económicos del país, generando estudios y creando el sistema de cuentas nacionales. En la década de 1960, CORFO impulsó un gran plan de inversiones básicas, que contempló la creación de nuevas empresas como la Empresa Nacional

de Telecomunicaciones (Entel) y Televisión Nacional de Chile; el apoyo financiero para la creación de empresas privadas; y la investigación y asistencia técnica a la industria, a través de la creación del Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec) y del Instituto Nacional de Capacitación (Inacap), así como de organismos de investigación como el Instituto de Fomento Pesquero (Ifop), el Instituto de Recursos Naturales (Iren) y el Instituto Forestal (Infor), entre otros.

Durante el gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende, CORFO fue utilizada para realizar una extensiva estatización de empresas que la llevó a controlar más de 500 unidades productivas para 1973. Con el golpe militar se abrió un período totalmente inverso, en el cual la entidad se convirtió en un agente privatizador de las empresas en propiedad pública, tanto de aquellas que habían sido expropiadas durante el gobierno anterior, como de las que tradicionalmente habían sido parte del sector público (como ENDESA o ENTEL, por ejemplo). Luego de la fuerte recesión económica de 1982 (en la que el PIB cayó más de 13%), CORFO asumió un activo rol en proveer apoyo financiero a empresas privadas a través del otorgamiento de créditos directos y de garantías para préstamos obtenidos en el sistema financiero.

Desde el punto de vista institucional, CORFO es regida por un Consejo presidido por el Ministro de Economía, cuyo Vicepresidente es la autoridad ejecutiva máxima de la institución. Durante el gobierno de la Unidad Popular al Vicepresidente Ejecutivo de CORFO se le confirió el rango de ministro, situación que se mantuvo inalterada hasta 1998. La conformación del Consejo de CORFO tuvo diversos cambios a lo largo de su historia, pero en términos generales buscó mantener la presencia de representantes del sector privado junto a ministros de las áreas más relevantes para el actuar de la institución¹. El Consejo es el órgano superior, donde se toman las decisiones respecto a temas como ventas de activos, creación de nuevos instrumentos de apoyo, etc. Estas decisiones son refrendadas luego por la Contraloría General de la República, que tiene la responsabilidad de supervisar los actos administrativos de la institución.

La situación al momento del retorno a la democracia

Las nuevas autoridades de CORFO que llegaron con el regreso de la democracia debieron concentrar sus energías en enfrentar el severo deterioro patrimonial que había experimentado la institución en los últimos años, así como lidiar con la cobranza de la cuantiosa cartera de créditos que tenía colocada en numerosas empresas. Luego de un exhaustivo análisis, a inicios de 1991 la conclusión a la cual arribaron fue que los desafíos financieros de CORFO involucraban hacerse cargo de USD 1.600 millones de pasivos que se habían asumido con privatizaciones de empresas y una cartera de alta morosidad que superaba los USD 700 millones, los cuales se consideraban difícilmente recuperables.

¹ En la actualidad el Consejo de CORFO incluye dos representantes del sector privado nombrados por el Presidente de la República y a los ministros de Economía, Hacienda, Agricultura, Relaciones Exteriores y MIDEPLAN, además del Vicepresidente Ejecutivo.

En estas circunstancias, no es de extrañar que desde diversos sectores se planteara la idea de que lo mejor era que CORFO cesara de existir. La posición encontraba respaldo no sólo desde el punto de vista del escaso aporte concreto que en aquellas condiciones podía efectuar la entidad, sino también desde un punto de vista que cuestionaba la idea misma del valor de las intervenciones de apoyo al desarrollo productivo. En efecto, incluso en el seno de la nueva coalición gobernante (de centro-izquierda) existían no pocas voces que argumentaban que la institución ya no tenía sentido, en la medida que las antiguas políticas industriales estaban claramente desacreditadas, y que lo único relevante para potenciar el desarrollo económico del país era mantener la estabilidad macroeconómica y continuar profundizando la integración con el exterior.

Sin embargo, existían otras voces que planteaban la importancia que podía tener CORFO para poder implementar políticas de nuevo cuño de apoyo al desarrollo productivo. En el gobierno, esta perspectiva se estableció en el Ministerio de Economía, particularmente en la llamada Unidad Técnica de Asesoría Industrial (UTADI), formada por un conjunto de economistas e ingenieros con sólida formación microeconómica, muchos de ellos con postgrados en universidades de alto prestigio en el exterior. La argumentación planteada desde la UTADI fue que en el funcionamiento de las economías de mercado existen imperfecciones que afectan el desempeño de las unidades productivas, limitando sus posibilidades de desarrollarse. Estos problemas afectan particularmente a las PyME y a ciertas áreas claves para impulsar un crecimiento económico dinámico, como son, por ejemplo, la innovación o la capacitación laboral. La política pública debía en consecuencia preocuparse de combatir estas fallas o imperfecciones del mercado a través de instrumentos que disminuyeran el efecto de fenómenos tales como las asimetrías de información que afectan el acceso de las PyME al crédito, los costos de transacción que impiden a las empresas actuar colectivamente o la existencia de externalidades asociadas a la innovación o la capacitación.

Por otra parte, el nuevo gobierno se había comprometido a generar políticas de estímulo a las PyME. El desafío entonces era diseñar instrumentos de intervención que fueran coherentes con los argumentos antes planteados, pero también lograr que CORFO pudiera implementarlos.

Este último punto no era menor. En efecto, si bien a instancias del Banco Mundial ya en 1989 CORFO había tomado la decisión de no continuar otorgando créditos directos, el solo esfuerzo involucrado en tratar de recuperar al menos parte de los miles de créditos de su cartera consumía el grueso del tiempo de la mayoría de sus profesionales. Considerando que esta situación volvía imposible siquiera plantearse la posibilidad de asignarle nuevas tareas a la institución, se optó en 1993 por licitar la cartera de créditos a la banca privada, que tenía mayor aptitud para cobrar las deudas. La venta sinceró el nivel de pérdida derivado de las operaciones crediticias, que se estimó en USD 540 millones², y permitió además liberar el tiempo de los profesionales de CORFO, fundamentalmente los de las Direcciones Regionales, para que pudieran dedicarse a gestionar los nuevos instrumentos de apoyo al sector de la pequeña y mediana empresa.

² Ver Foxley, Juan (2008).

Las intervenciones iniciales de CORFO en esta etapa se concentraron fundamentalmente en tres objetivos: fortalecer las capacidades de las PyME de gestión y de inserción en los mercados, promover la innovación tecnológica y favorecer el acceso de las empresas al financiamiento de largo plazo. Más allá del cambio desde el otorgamiento de créditos directos a una función de refinanciamiento de segundo piso, en esta fase las mayores novedades instrumentales se produjeron en relación con la forma de abordar los primeros dos objetivos, por lo que son esos ámbitos los que se revisan a continuación en mayor detalle.

Los primeros instrumentos de apoyo al fomento empresarial: el caso del Fondo de Asistencia Técnica (FAT) y de los PROFO

La UTADI del Ministerio de Economía tenía el mandato de diseñar nuevos instrumentos que permitieran cumplir con el compromiso de apoyar el desarrollo de las PyME. El resultado fueron dos herramientas de apoyo que, con ajustes en su diseño, han estado presentes desde entonces en la política de fomento empresarial del país y que en su momento constituyeron fuertes novedades.

El FAT corresponde fundamentalmente a un esquema de co-financiamiento para que las PyME puedan contratar asesoría especializada. El diagnóstico de base es que los emprendedores de menor tamaño enfrentan múltiples retos en la gestión de su negocios, pero no necesariamente disponen de los conocimientos expertos, ni del tiempo para adquirirlos ni para abordarlos de manera eficiente. La ausencia de conocimiento conduce a un círculo vicioso, pues los empresarios desconocen el valor de la consultoría experta, no tienen claro cómo especificar sus necesidades para contratarla y por ende el mercado de la consultoría no logra desarrollarse. Normalmente esta falencia había sido abordada por la política pública a través del establecimiento de organismos públicos que proveían el servicio con sus propios profesionales, ya fuera a título gratuito o cobrando un mínimo estipendio.

En Chile, esa labor había sido asumida desde inicios de los años 60 por el SERCOTEC³. Pero la UTADI diagnosticó que los servicios de desarrollo empresarial ofrecidos por SERCOTEC presentaban severas limitaciones. En particular, se destacaba la ausencia de actualización de sus profesionales, la definición del perfil de la asistencia entregada a partir de las competencias del personal empleado y no de las necesidades de las empresas, y la escasa cobertura de los servicios prestados. Estas falencias eran consideradas de carácter estructural, en el sentido de que apuntaban a características propias de un modelo basado en la oferta de servicios y no en la demanda y en la provisión pública de los mismos.

Consecuentemente, el instrumento que se desarrolló buscó superar estas debilidades a través de un esquema que orientara la provisión de los servicios de asistencia técnica desde las necesidades de las empresas (demanda) y que fuera servida por consultores expertos en

³ SERCOTEC es una institución pública de derecho privado dependiente de CORFO que actualmente se especializa en el apoyo a la microempresa.

un proceso descentralizado. Para ello se ideó un sistema en el que a partir de las necesidades expresadas por la empresa se le presentaba una lista de al menos tres consultores pertenecientes a un registro, para que la firma interesada eligiera alguno. La empresa cancelaba un 30% del costo de la asesoría y el resto era aportado como un subsidio público, a su vez sometido a un límite.

El segundo instrumento diseñado en esos momentos era bastante más sofisticado. En efecto, el PROFO se estructuró como un apoyo para estimular la asociatividad entre las PyME. Su diseño se inspiró en la observación de que buena parte de los problemas de las empresas de menor tamaño son de escala y de aislamiento. A partir de un análisis de algunos casos de países desarrollados, en particular experiencias de políticas aplicadas en Italia y España, se formuló esta herramienta que co-financia proyectos asociativos para grupos de al menos cinco empresas, con un horizonte que inicialmente se estableció en tres años. También se tomó como antecedente los buenos resultados logrados por productores agrícolas chilenos que habían participado en mecanismos colectivos de intercambio de conocimiento e información conocidos como Grupos de Transferencia Tecnológica y que se habían impulsado desde mediados de los años 80.

El apoyo brindado permitía co-financiar la implementación de un proyecto común por parte de las empresas y la contratación de un gerente para gestionar el esfuerzo asociativo. El aporte público era decreciente, comenzando con un 70% del costo del programa para descender a 60% al segundo año y al 50% el tercero. CORFO aprueba el paso del proyecto de un año a otro en función de los grados de avance respecto a los compromisos establecidos.

Muchos de los programas se orientaron a generar ahorros de costos para las firmas a través de la compra conjunta de insumos, o a posibilitar el abordaje de proyectos o mercados que de manera aislada no podían afrontar. En no pocos casos, los PROFOS condujeron a la realización de inversiones desarrolladas de manera conjunta por los participantes. Particularmente emblemático fue el rol que jugó este instrumento en favorecer el tránsito de pequeños y medianos viñateros que producían vino en granel para vender a grandes compañías, a formar sus propias marcas y exportar vinos de categoría superior. Sin perjuicio de lo anterior, uno de los efectos más importantes de los PROFO fue posibilitar un cambio de mentalidad de parte de los empresarios participantes, quienes dejaron de verse como rivales y entendieron que podían cooperar y aprender unos de otros para poder progresar y enfrentar la creciente competencia internacional o aprovechar las oportunidades que los tratados comerciales progresivamente les fueron abriendo.

Inicialmente, tanto el FAT como el PROFO fueron ejecutados a través de SERCOTEC, entidad que actuaba como agente colocador de los instrumentos entre los empresarios. Sin embargo, a poco andar se estableció un mecanismo diferente y totalmente novedoso; delegar la colocación de los instrumentos en agentes privados, los cuales pasaron a ser conocidos como Agentes Operadores Intermediarios (AOI). La idea de contar con estos operadores era disponer de un mecanismo que permitiera extender la cobertura de los instrumentos de fomento a las PyME

sin por ello presionar al alza a la plantilla de funcionarios públicos. Asimismo, se buscaba separar a CORFO de la gestión directa de los proyectos, para evitar que actuara como juez y parte. Por último, se buscaba a través de los AOI la posibilidad de incrementar el acceso a las empresas, reclutando para este propósito a gremios empresariales o a entidades ligadas a ellos.

Avanzar en este nuevo esquema no fue fácil. Por un lado, existían resistencias en la misma CORFO, en parte por incompreensión de lo que se estaba planteando, en parte porque algunos estimaban que se perdería el control sobre las intervenciones y en parte porque se perderían los réditos políticos para el gobierno al no entregar directamente los apoyos a los beneficiarios. Finalmente estas objeciones fueron superadas en buena medida por el traslado, desde el Ministerio de Economía a la gerencia encargada del tema en CORFO, del principal impulsor de esta nueva forma de operar⁴. Por otra parte, no fue fácil convencer a asociaciones gremiales para que asumieran una labor que era desconocida para ellos y que les involucraba asumir importantes riesgos financieros, pues debían contratar personal para dedicarlo al tema y garantizar los recursos públicos que iban a manejar. Finalmente se logró involucrar a algunas asociaciones y se obtuvo autorización para entregar anticipadamente recursos que debían ser respaldados por pólizas de seguro de parte de los AOI y rendidos en su ejecución anualmente. Con el correr del tiempo las dudas iniciales se vieron superadas, y fueron los propios gremios y otras entidades como corporaciones regionales e incluso universidades, las que buscaron a CORFO para tratar de constituirse en AOI⁵.

La labor de los AOI consiste fundamentalmente en promover el uso de los instrumentos de fomento entre las empresas, resguardar el correcto uso de los recursos entregados, monitorear el cumplimiento de los objetivos de los proyectos apoyados y velar por el cumplimiento de la entrega de los aportes financieros de las empresas. A cambio de cumplir estas labores, los AOI reciben una comisión asociada a la colocación de los instrumentos que manejan.

La operación a través de AOI permitió que tanto los FAT como los PROFO se expandieran rápidamente. Así, en el caso de los PROFO, que son intervenciones complejas de formar y gestionar, se pasó de cerca de 30 proyectos apoyados en 1993, a más de 170 en 1995, para llegar a más de 400 al año 2000 y alcanzar un *máximo* de 517 proyectos en funcionamiento en 2004, involucrando a más de 4.200 empresas en proyectos asociativos en ese momento⁶. El FAT, por su parte, llegó a ser usado por una cifra aproximada de 4.500 empresas al año durante fines de los 90, estabilizándose en ese nivel por varios años, antes de ir perdiendo peso en las colocaciones, como se verá luego.

El rol de los AOI es diferente en la colocación de cada uno de estos instrumentos. En efecto, en el caso del FAT son los propios AOI quienes toman la decisión sobre la aprobación de las

⁴ Como se verá luego, esta no fue la única ocasión en que la manera de hacer efectivo un lineamiento de política del Ministerio de Economía para CORFO debió esperar a que un funcionario del ministerio ocupara un cargo ejecutivo en la institución.

⁵ Hacia el final de la década del 2000 se contabilizaban más de 20 AOI, varios de los cuales operaban en varias regiones del país.

⁶ No es fácil estimar el número total de empresas que han usado el instrumento PROFO, pues la misma empresa puede haber participado en más de un proyecto durante los años de existencia del instrumento.

operaciones, reservándose CORFO la función de auditarlas de manera *ex post* y el derecho de aprobar sus rendiciones. Eventualmente CORFO puede rechazar operaciones, las cuales entonces deben ser resarcidas por el AOI a CORFO en el monto total del subsidio otorgado al empresario, o bien dar curso a una nueva operación a costo del propio AOI. En el caso del PROFO, en cambio, es CORFO la que aprueba los proyectos, los cuales son preparados por los AOI y presentados a una instancia decisora de CORFO través de las direcciones regionales. Originalmente la decisión era tomada en un comité en el que participaba el Vicepresidente Ejecutivo y diversos gerentes del nivel central de CORFO, pero a inicios de los años 2000 el proceso se desconcentró en cuatro comités zonales en los cuales participaban de tres a cuatro directores regionales y un representante del nivel central.

Es interesante destacar que la experiencia fue mostrando la necesidad de ir introduciendo ajustes a la forma de operación de los instrumentos, así como al tipo de incentivos entregados a los agentes para promover su labor. Sólo a título de ejemplo, en el caso del FAT, luego de comprobar que existía un dominio muy fuerte de los consultores respecto a las materias en que se realizaban las asesorías, se optó por introducir un diagnóstico previo, cuyo contenido fue diseñado a partir de un estudio encomendado por CORFO, el cual se aplicaba por parte de los AOI (por lo cual eran remunerados) antes de pasar a la etapa de intervención especializada. Con posterioridad, se decidió eliminar el FAT de libre disponibilidad y sólo co-financiar intervenciones que apoyaran el logro de objetivos precisos y de fácil monitoreo, como, por ejemplo, producción limpia, certificación de calidad, estudios de pre-inversión (para obras de riego, áreas de manejo pesqueras, etc.).

En el caso del PROFO, los ajustes apuntaron a extender el período de vigencia de los proyectos a cuatro años, introduciendo un lapso de preparación que afirmara el compromiso de acción colectiva y ayudara a afinar el proyecto estratégico común, pues se comprendió que los procesos asociativos demandan tiempos más largos de gestación. Posteriormente se introdujo la posibilidad de una segunda etapa de apoyo adicional (con 50% de co-financiamiento) para aquellos PROFO que buscaban realizar una inversión en un nuevo negocio de manera conjunta.

Cabe destacar que no todas las nuevas intervenciones diseñadas tuvieron el éxito logrado por el FAT y el PROFO. En efecto, un caso en el cual los resultados fueron tan poco buenos que se optó por eliminar el instrumento, es el del Subsidio a la Asistencia Financiera (SUAF). En principio la idea tras el diseño del SUAF era interesante. Se trataba de un subsidio que se aportaba a una empresa pequeña para co-financiar la contratación de un consultor que la ayudara a preparar sus estados financieros de modo que pudiera tener una mejor presentación ante los bancos. De acuerdo a lo indicado por las entidades bancarias, el desorden y mala presentación de los estados financieros y contables de las empresas era uno de los obstáculos principales para el acceso al crédito de las empresas de menor tamaño. El SUAF ayudaría a remover esta barrera. Un elemento interesante fue que una parte sustancial del pago al consultor sólo se efectuaba si la empresa conseguía el crédito.

A pesar de su aparente atractivo, lo cierto es que las empresas apoyadas no pasaban de 200 al año, y un estudio mostró que en varios casos los supuestos éxitos correspondían a la colusión entre un ejecutivo bancario, que identificaba unas empresas a la que daría crédito de cualquier forma, y un consultor al que derivaba esos clientes⁷. Como el resultado de la asistencia estaba definido previamente, el consultor tenía éxito en su gestión y se repartía el pago de la empresa y de CORFO con el agente bancario. Al margen de estas situaciones fraudulentas, el mayor problema con el instrumento es que los bancos no están dispuestos a delegar el análisis de riesgo de sus clientes, por lo que en la práctica el SUAF no aportaba valor, más allá de las declaraciones iniciales expresadas por los propios bancos. En consecuencia, el SUAF fue eliminado en 2006, luego de cerca de cuatro años de vida.

El apoyo a la innovación tecnológica empresarial

Si existía un área en la cual las autoridades tenían una firme convicción sobre la necesidad de que el Estado apoyara al sector privado, esa era la de la innovación. A efectos de implementar un programa de apoyo en este sentido, se solicitó un crédito al Banco Interamericano de Desarrollo, con el que se dio origen al Programa de Ciencia y Tecnología (1992-1995), coordinado por el Ministerio de Economía, que estableció en CORFO el Fondo de Innovación Tecnológica (FONTEC) orientado a co-financiar proyectos de innovación definidos y ejecutados por empresas⁸.

Aunque la línea principal de apoyo la constituyó el co-financiamiento de proyectos de innovación de empresas individuales (con un co-financiamiento que en promedio rondó en torno al 40% del costo total de los proyectos), se establecieron algunas modalidades de apoyo colectivas tales como el co-financiamiento a misiones tecnológicas al exterior (como mecanismo de identificación y transferencia de buenas prácticas) y a la contratación de expertos internacionales para atender problemas de empresas con desafíos comunes.

En régimen, FONTEC llegó a apoyar un promedio de casi 200 proyectos por año. Sin embargo, al igual que en el caso de otros instrumentos de apoyo empresarial, los comienzos fueron muy difíciles, pues a la tarea de convencer a las empresas de los beneficios de innovar, se sumaba la desconfianza de éstas sobre la actuación del sector público. A fin de superar estos obstáculos, la estrategia de los ejecutivos de FONTEC fue buscar a empresas reconocidas como líderes en sus campos o que fueran de empresarios de prestigio, y trabajar con ellas para iniciar el programa⁹. De este modo, los primeros proyectos fueron muy exitosos y la presentación de esos casos por parte de los mismos empresarios beneficiados ayudó a disminuir las desconfianzas sobre la efectividad de la ayuda pública y a promover los méritos de innovar.

⁷ Held, G. (1998)

⁸ Paralelamente se estableció en CONICYT el FONDEF, fondo cuyo objetivo es apoyar proyectos de I+D que vinculen a universidades y centros tecnológicos con empresas y necesidades de los sectores productivos y de la sociedad.

⁹ Ello fue en buena medida posible por el hecho de que los funcionarios de CORFO conocían el medio empresarial y quiénes eran más o menos confiables debido a la experiencia otorgando créditos directos.

El FONTEC incluyó una serie de novedades respecto a prácticas precedentes de fomento a la innovación en Chile. En primer lugar, privilegió un enfoque de demanda, poniendo el acento en la necesidad de estimular que las firmas desarrollaran innovaciones como un aspecto clave para la competitividad¹⁰. Esta aproximación era coherente con el enfoque de resolver “fallas de mercado” que inspiraba el diseño de las intervenciones en estos campos, pues con el subsidio otorgado se buscaba evitar que las firmas se inhibieran de innovar a causa de su incertidumbre y de la imposibilidad de apropiarse de todos los beneficios de la innovación por la existencia de derrames (*spillovers*). En segundo lugar, se estableció un mecanismo de asignación de recursos a proyectos con base en una modalidad de ventanilla abierta, pero en el que las decisiones eran tomadas por un consejo integrado por representantes públicos y privados¹¹. De esta forma se buscaba otorgar transparencia a las decisiones y evitar que los proyectos fueran decididos exclusivamente desde la mirada pública.

La opción de operar por ventanilla abierta en vez de concursos, tenía por objetivo acomodarse a los tiempos de las empresas, en un doble sentido. Por una parte, las necesidades y oportunidades de los negocios no tienen por qué acomodarse a fechas establecidas por un concurso, y por otra para poder tener tiempos de respuesta más rápidos a las solicitudes de las empresas.

Para asegurar el compromiso efectivo de los miembros del Consejo sobre su labor de evaluación, se estableció que la asistencia a las sesiones de sus miembros fueran remuneradas. El procedimiento contemplaba que ejecutivos reclutados entre la elite de profesionales de CORFO recibieran las solicitudes de las empresas y en caso de encontrarles mérito innovador las apoyaran orientándolas para la formulación de los proyectos. Estos mismos ejecutivos eran los que luego debían exponer y defender los proyectos frente al Consejo de FONTEC. El Consejo se reunía de acuerdo al flujo de proyectos recibidos, lo que cuando el sistema se consolidó involucró una frecuencia de reuniones de cerca de cinco horas cada tres semanas. Un aspecto a destacar es que los miembros del Consejo se mantuvieron en sus cargos prácticamente durante los 13 años en los que funcionó, lo que permitió que se generaran criterios comunes y se produjera un fuerte aprendizaje de parte de sus miembros en el análisis de proyectos de innovación. Igualmente destacable es la baja rotación del personal de CORFO que trabajaba en este campo, lo que también incidió en que se transformaran en verdaderos expertos en reconocer y apoyar oportunidades de innovación desde las empresas. Estos mismos ejecutivos eran los encargados de dar seguimiento a la ejecución de los proyectos.

Desde el punto de vista de la modalidad de otorgamiento del apoyo, originalmente se estableció que el co-financiamiento asumiera la forma de un subsidio en el caso de que el proyecto no fuera exitoso, pero que se transformara en un crédito si tenía resultados positivos. Si bien desde

¹⁰ Rivas, G (2004)

¹¹ Desde su origen hasta su extinción al pasar a formar parte de INNOVA en 2005, FONTEC tuvo un consejo integrado por ocho miembros: dos nombrados por el Ministerio de Economía, dos nombrados por CORFO, uno por el Ministerio de Hacienda y tres representantes privados que eran designados por gremios empresariales, pero que actuaban a título personal.

TABLA 1. EVOLUCIÓN PROYECTOS APOYADOS POR FONTEC

Proyectos FONTEC (1992-2003)	Número de proyectos	Aporte financiero privado (%)
Proyectos de innovación empresarial	1.784	62,2
Infraestructura tecnológica	41	75,5
Misiones tecnológicas	460	57,7
Contratación de expertos extranjeros	48	63,6
Centros de Transferencia Tecnológica Sectoriales	10	51,9
Apoyo a estudios de preinversión para escalamiento productivo	69	57,6
Convocatorias especiales	47	63,8
TOTAL	2.459	62,2

Fuente: Benavente y Price (2009).

un punto de vista conceptual tal diseño podía ser meritorio, tenía el inconveniente de cargar de nuevo a ejecutivos de la institución con labores de cobranza, castigando además a aquellas empresas que mostraban éxito con sus proyectos. En consecuencia, luego de unos pocos años este esquema fue desechado y se pasó a operar con la entrega de subsidios sin distinción, los cuales se concedían como anticipo contra boletas de garantía o pólizas de seguro.

Otro elemento destacable es que si bien la mayoría de los proyectos apoyados correspondieron a empresas de la región donde se encuentra la capital del país (algo más de un 60% de los proyectos), el porcentaje de proyectos realizados en regiones corresponde a un número superior a su participación en la cantidad de firmas y en el PIB (descontando la minería del cobre) y se encuentran bien distribuidos a lo largo del territorio. Esta situación, que es similar en el caso de los proyectos de fomento, se explica por la presencia de direcciones de CORFO en todo el país.

Como se puede apreciar en la Tabla 1, la mayor parte de los proyectos apoyados correspondió a proyectos de innovación tecnológica de empresas, seguidos por las misiones de captura tecnológica al exterior. Es interesante notar que los niveles de co-financiamiento de parte de las empresas a los proyectos alcanzaron niveles bastante superiores al 50% (aunque parte corresponde a la contabilización de aportes no pecuniarios).

Legitimación y consolidación del accionar de CORFO

Al terminar el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), CORFO se encontraba recién dando los primeros pasos para establecer su nuevo modelo de operación. Los instrumentos llevaban escaso tiempo en operación y aún no mostraban resultados visibles, y las dudas sobre la validez de mantener en funcionamiento la institución seguían presentes en varios círculos y se habían manifestado en los debates durante el período electoral, aunque en espacios más bien técnicos.

Reconociendo que durante el gobierno previo los esfuerzos debieron orientarse a sanear la situación financiera y patrimonial heredada, de alguna manera el sentimiento reinante en la nueva administración de Eduardo Frei (1994-2000) era que se le daría una última oportunidad a la CORFO de demostrar que podía llegar a ser un aporte para el desarrollo del país.

Desde el Ministerio de Economía se optó por disolver la UTADI, entendiendo que ya había cumplido el rol para el cual había sido establecida, y en su reemplazo se estableció la División de Desarrollo Productivo. El cambio apuntaba en dos direcciones. De una parte, se consideraba que el apelativo "industrial" podía generar la impresión de que el alcance de la acción de fomento se limitaba a un sector específico de la actividad económica o que privilegiaba ese sector, cuestión que no era coherente con el enfoque de política prevaleciente de apoyo horizontal (sin preferencia sectorial) basado en solucionar fallas de mercado que afectan a los sectores transversalmente. De otra parte, porque se quería establecer una distinción entre el rol de orientación de política que se consideraba propio de un ministerio como el de Economía, en contraposición al rol de diseño y ejecución de instrumentos y programas propio de una institución como CORFO.

En línea con este predicamento, el Ministerio de Economía orientó su labor en este campo a la formulación de políticas que sirvieran de marco para encauzar la acción en materia normativa, regulatoria y de fomento dependiendo del área a intervenir o el problema a resolver. Por otra parte, a fin de promover un acuerdo lo más amplio posible entre los actores, se estableció el Foro de Desarrollo Productivo, congregando a representantes del mundo empresarial, laboral, académico y político. Desde este espacio se buscaba identificar ámbitos y líneas de intervención que, en un marco de colaboración entre los distintos actores, permitieran abordar los grandes retos del país para lograr el desarrollo económico.

Legitimación del accionar de CORFO en fomento productivo

Una de las primeras políticas elaboradas desde el Ministerio de Economía siguiendo esta nueva perspectiva fue la Política de Desarrollo Productivo. La importancia de este documento,

elaborado con participación de representantes de CORFO entre otras entidades, es que estableció un conjunto de criterios para guiar el diseño e implementación de los programas e instrumentos de apoyo al desarrollo empresarial (ver Cuadro 1). En alguna medida los criterios planteados sistematizaban elementos que se encontraban presentes en la operación que estaba llevando adelante CORFO, pero al integrarse en un documento de Política se les dio visibilidad ante otros actores del propio sector público y de la comunidad al ser presentados en instancias como comités interministeriales y ante actores del Foro de Desarrollo Productivo.

CUADRO 1. CRITERIOS PARA EL DISEÑO DE LOS INSTRUMENTOS DE APOYO AL DESARROLLO PRODUCTIVO

La Política de Desarrollo Productivo elaborada por el Ministerio de Economía planteaba la necesidad de respetar un conjunto de criterios al momento de diseñar instrumentos de apoyo. En lo medular estos apuntaban a destacar los siguientes elementos:

Identificación clara de los problemas a resolver. Los instrumentos y/o programas deben establecer claramente el problema que buscan contribuir a solucionar, detectando la falla de mercado (o su manifestación) que le da origen y que fundamenta la intervención. Idealmente, cada instrumento debe tener un objetivo, de modo de favorecer el monitoreo de su desempeño.

Transparencia. El sistema debiera crear los mecanismos que permitan garantizar la mayor transparencia en todos sus procesos, incluyendo las instancias de decisión, e informar adecuada y permanentemente a los interesados y a la comunidad.

Definición clara de los criterios de asignación de proyectos o de acceso a uso de los instrumentos. El uso de los instrumentos o la participación en programas, debe responder al cumplimiento de exigencias claras y definidas de antemano. Ya sea que se opere bajo modalidad de concurso o de ventanilla abierta, los recursos deben ser asignados en función del mérito de las propuestas, velando por el cumplimiento de las condiciones de acceso.

Privilegio de la demanda. El uso de los instrumentos y la manera específica de usarlos debe ser una atribución de los propios empresarios y no una imposición desde la oferta pública.

Proactividad. Sin perjuicio del privilegio a la demanda, las agencias deben ser pro-activas en estimular a los usuarios. Esto incluye la posibilidad de actuar de manera selectiva, es decir orientando recursos de manera prioritaria hacia determinados sectores, pero manteniendo criterios de mérito en la asignación de los proyectos.

Descentralización. Idealmente la ejecución de los programas e instrumentos debe ser lo más descentralizada posible, de modo de favorecer la cercanía con los clientes y una adecuada cobertura geográfica.

Continúa

Continuación

Cofinanciamiento. El uso de los instrumentos debe requerir el aporte de contrapartida de los usuarios, pues ello contribuye a incrementar la pertinencia del uso de los apoyos, así como su uso más responsable.

Transitoriedad. El apoyo brindado no debe eternizarse en el tiempo, sino que debe ser temporalmente acotado, de modo de no convertirse en una subvención permanente a la actividad empresarial.

Evaluación. Los instrumentos y programas deben ser evaluables, por lo que se recomienda que desde su diseño se defina la forma en que se evaluará su impacto y se disponga de sistemas de información que permitan realizar las evaluaciones posteriores (incluyendo definición de línea de base).

Uno de los factores indicados en la política era la importancia de poder evaluar el impacto de los instrumentos. Sin embargo, hasta ese momento, salvo un estudio efectuado sobre la rentabilidad social del apoyo brindado por FONTEC en 1996 a instancias del BID, no se habían realizado este tipo de evaluaciones. En el caso de FONTEC, la metodología usada consistió en tomar los 15 proyectos más atractivos de la cartera apoyada y en base a un análisis de los proyectos determinar el Valor Actual Neto (VAN) aportado por el programa a la sociedad¹. Los resultados de tal análisis fueron altamente satisfactorios, pues atribuyendo al programa sólo un efecto de adelantar en tres años la realización de las innovaciones y considerando sólo esos 15 casos, la rentabilidad del programa era de 15%². Sin embargo, se trataba de una experiencia aislada y con una metodología que no permitía establecer rigurosamente la adicionalidad del instrumento, al no contar con un grupo de control.

Con la convicción de que para lograr validar las intervenciones que se estaban llevando a cabo por parte de CORFO era necesario contar con mayor evidencia empírica, desde el Ministerio de Economía se propuso a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda contar con fondos para poder evaluar de manera rigurosa el impacto de la acción de fomento, de forma tal de saber si los recursos públicos estaban generando los resultados esperados o si necesitaban ajustes. En caso de que un instrumento estuviera dando buenos resultados, ese sería un argumento poderoso para lograr que se incrementaran los recursos públicos asignados al mismo. Desde el Ministerio de Economía existía la convicción de que si este tipo de criterios se comenzaba a imponer, CORFO sería altamente beneficiada. Por ello, se convenció a CORFO de iniciar las evaluaciones con el instrumento PROFO.

La evaluación fue adjudicada a un equipo del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, y consistió en comparar empresas que habían participado en PROFO con empresas

¹ El VAN corresponde a todos los beneficios menos todos los costos, calculados en valor presente.

² Gerens (1996).

de los mismos rubros y similares características básicas (con rigurosos criterios estadísticos). Los resultados indicaron que las empresas que habían participado en un PROFO registraron resultados mejores que las del grupo de control, en áreas como organización, planificación estratégica, implementación de estrategias de marketing, capacitación del personal y acceso a instrumentos de fomento. Sin embargo, lo más importante fue que las empresas participantes del programa presentaban una evolución de sus ventas significativamente superiores que las del grupo de control. Ello permitió estimar que por cada peso que se invertía en el programa se generaba un beneficio social de 2,4 pesos. Por otra parte, desde el punto de vista fiscal esta iniciativa implicaba que por mayor recaudación de impuestos por cada peso invertido el fisco obtenía en valor presente 3,2 pesos³.

El mérito de este ejercicio fue que permitió validar no sólo el instrumento PROFO, sino que mostró la disposición de CORFO a abrirse al escrutinio de terceros. Ambas cosas dieron pie a granjear para CORFO la imagen de una institución seria y profesional, una institución confiable para llevar adelante intervenciones públicas⁴. La realización de evaluaciones de los programas públicos (en algunos casos de consistencia y en otros de impacto) se instauró como una práctica permanente en el sector público chileno a partir de 1998. Si bien al inicio estos estudios fueron encomendados por el Ministerio de Economía, luego fueron asumidos por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Desde entonces la mayor parte de los instrumentos de CORFO han pasado por este escrutinio con bastante éxito⁵.

En particular, se estableció una relación de confianza con el Ministerio de Hacienda, que en Chile tiene un gran peso en la definición del presupuesto de las instituciones públicas. La percepción de que CORFO era una entidad pública que era capaz de asegurar intervenciones de calidad, sin malgastar recursos, abrió las puertas para que el Ministerio de Hacienda no sólo estuviera disponible a ir elevando el presupuesto asignado para los programas de CORFO, sino para que también le encomendara administrar programas a favor de otros ministerios sectoriales⁶.

3 Ver Departamento de Economía de la Universidad de Chile (1997). Cabe notar que una evaluación posterior (2002) efectuada nuevamente por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, no sólo ratificó el impacto positivo de los PROFO, sino que mostró que las empresas participantes que habían sido parte de la primera evaluación del instrumento en 1996 mostraban resultados más positivos aún. La hipótesis es que el PROFO no sólo tiene un efecto de corto plazo, sino que cambia la forma de gestionar las empresas volviéndolas estructuralmente más competitivas (en promedio). Otra evaluación que corrobora los aportes positivos de los PROFOS es la de Ibarra, P. et al. (2009).

4 Con posterioridad se realizaron evaluaciones de instrumentos de otras instituciones con diversos resultados, pero el hecho de haber sido la primera en haber aceptado ser evaluada le dio a CORFO un prestigio mayor.

5 Los resultados de los últimos estudios de impacto de instrumentos CORFO efectuados en 2009 arrojaron resultados positivos para tres de los instrumentos analizados, de los que sólo uno fue identificado como de resultado deficiente (curiosamente se trata del instrumento PROFO, aunque en una versión nueva establecida a partir de 2004, cuando se restringió exclusivamente a apoyar esfuerzos asociativos destinados a generar nuevos negocios de parte de las empresas participantes). Los resultados de estas últimas evaluaciones se encuentran disponibles en www.dipres.cl

6 Es, por ejemplo, el caso de la administración del Seguro para Cultivos Agrícolas, creado a instancias del Ministerio de Agricultura, para el cual se constituyó un Comité bajo la tutela de CORFO.

Consolidación institucional y nuevos instrumentos de intervención

A fines de 1997 se concluyó la tramitación de una Ley que definió un nuevo modelo institucional para CORFO y que fue crucial para consolidar su posición como verdadera agencia de desarrollo nacional. En efecto, en primer lugar esa ley despojó al Vicepresidente Ejecutivo de CORFO del rango de ministro. Esto, que a primera vista puede ser visto como una disminución de jerarquía, permitió que la entidad pudiera concentrarse en labores de índole más técnica y que desde el punto de vista de los ministerios sectoriales fuera vista no como una competencia, sino como un instrumento que los podía apoyar en el cumplimiento de sus objetivos. En segundo lugar, estableció la separación de la administración de las empresas y activos inmobiliarios de CORFO de la gestión de las actividades de fomento. De esta forma, se estableció el Sistema de Administración de Empresas (posteriormente Sistema de Empresas Públicas, SEP) como un Comité CORFO de administración independiente, para lo cual el Consejo de CORFO se reservó la potestad de decidir el destino de los activos, pero delegando su administración en dicho comité. Este paso fue clave para lograr focalizar los esfuerzos de CORFO en la promoción del desarrollo productivo, pues con anterioridad la gestión de las empresas absorbía la mayor parte del tiempo, y exponía de manera sistemática al Vicepresidente de la institución a la primera línea del juego político.

Progresivamente CORFO fue asumiendo el rol de proveer servicios especializados de fomento productivo en diversas áreas. Así, por ejemplo, se estableció un convenio con el Ministerio de Agricultura mediante el cual éste último le traspasa anualmente recursos para que CORFO intervenga a favor de PyME del sector agropecuario, con sus instrumentos de apoyo en función de las prioridades definidas por el ministerio. Algo también relevante fue el establecimiento del Programa de Fomento del Cine Chileno. En este caso se encomendó a CORFO intervenir a favor del desarrollo del cine nacional, con resultados sumamente positivos desde el punto de vista del número de estrenos y profesionalización de la actividad (ver Cuadro N° 2).

En este cuadro, el Ministerio de Economía fue afirmando su rol de rector de la Política de Desarrollo Productivo, planteando nuevas áreas de intervención a CORFO. Es así como a partir de la Política de Desarrollo Productivo Regional se da paso en CORFO a la creación del programa de atracción de inversiones a regiones conocido como "Todochile", el cual por primera vez canalizó recursos conjuntos de CORFO y de los gobiernos regionales. Posteriormente, la Política de Fomento a la Producción más Limpia involucró la creación de un Comité CORFO con funcionarios especialmente dedicados a articular y supervisar acuerdos de producción limpia en los más variados sectores productivos nacionales, así como la integración de esta temática en los instrumentos de apoyo manejados por CORFO (FAT PL, proyectos de innovación y transferencia tecnológica, etc.). Otras áreas incorporadas a la acción de fomento de CORFO fueron el apoyo a la elaboración de proyectos de riego para pequeños productores (adaptando para esos efectos el FAT) y el fomento a las certificaciones y adecuación a normas (normas ISO, NOSA, Buenas Prácticas Agrícolas, etc.), para lo cual también se usaron los instrumentos FAT y PROFO con adaptaciones específicas.

Aunque la mayor parte de las nuevas iniciativas emprendidas se basaron en adaptaciones de instrumentos ya existentes (con excepciones como el programa TodoChile), a instancias nuevamente del Ministerio de Economía y en particular de empresarios participantes en el Foro de Desarrollo Productivo, CORFO estableció una herramienta especialmente dedicada al desarrollo de proveedores (el PDP), la cual muy pronto se convirtió en una de las intervenciones más demandadas, particularmente en el sector agropecuario. El PDP consiste en apoyar el mejoramiento de los proveedores a partir de los requerimientos establecidos y bajo la guía y supervisión de una empresa demandante. En una primera etapa se realiza un diagnóstico de los proveedores, estableciéndose una línea base y un programa de intervención con objetivos precisos de mejoría. Luego se desarrolla la fase de intervención que puede llegar a tres años, en función del cumplimiento de los compromisos establecidos. La intervención es cofinanciada por la empresa demandante y los beneficiarios (proveedores) deben ser pequeñas y medianas empresas. El programa fue diseñado a partir del estudio de experiencias internacionales y se inspiró específicamente en un programa implementado en Singapur. La virtud principal del PDP es que favorece las acciones de transferencia tecnológica y de buenas prácticas a partir de las definiciones establecidas por una empresa que conoce los requerimientos del mercado y el estado de las tecnologías. De esta forma se supera el tradicional problema de las acciones de extensionismo y transferencia que muchas veces se realizan a espaldas de lo que el mercado está demandando.

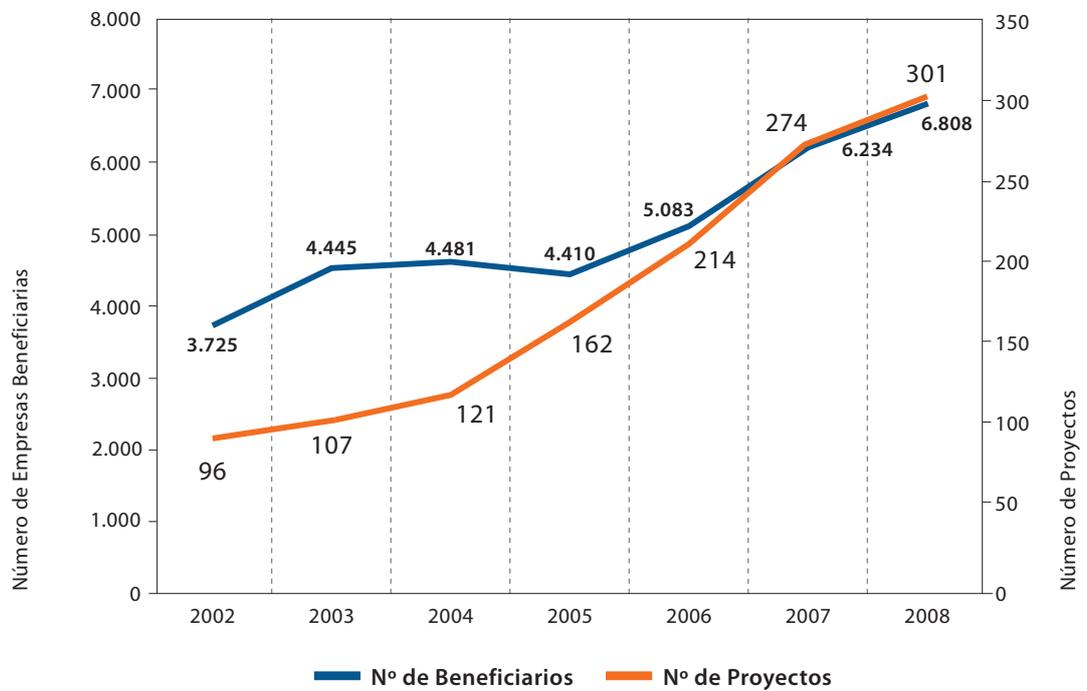
CUADRO 2. EL PROGRAMA DE FOMENTO AL CINE

Hacia 1998 el cine chileno presentaba una situación muy alicaída. Los estrenos de nuevos films no superaban los dos o tres al año, a pesar de que desde el sector público se habían realizado diversos esfuerzos por canalizar apoyo al sector, particularmente a través del Fondo de Desarrollo de las Artes (FONDART) para la etapa de la producción fílmica. La intervención de CORFO apuntó a subsanar los problemas de pre-producción y de distribución a partir del diagnóstico de que el problema mayor que vivía el sector era la falta de profesionalización de la actividad, que implicaba que cada producción era un esfuerzo exclusivo de un director motivado. De esta forma, se apoyó la contratación de guionistas profesionales, de planificación y gestión de producciones, se logró asociar a los directores para acceder a más bajo costo a servicios de post-producción y que acordaran fechas escalonadas de estreno, etc. Los resultados no se hicieron esperar, y a partir de 2000 los estrenos comenzaron a elevarse por sobre los 10 anuales, manteniéndose en torno a 14 al año. A la vez, la calidad de las películas se ha elevado y varias han logrado premios internacionales y alta concurrencia de público. Como indicó un afamado director, "la diferencia fue que con el apoyo de CORFO aprendimos a ser empresarios del cine, nos cambiaron la manera de entender nuestra actividad".

Fuente: Rivas, G. y Sierra, P. (2009).

Tal como se puede observar en el Gráfico a continuación, el PDP se convirtió en un instrumento muy exitoso, expandiendo rápidamente su cobertura. Cabe destacar que el nivel de co-financiamiento del instrumento se mantuvo siempre por sobre el 42% del costo del programa.

GRÁFICO 1. COBERTURA DEL PROGRAMA DE DESARROLLO DE PROVEEDORES 2002-2008



Fuente: Marco Dini (2009).

De instrumentos a programas: la búsqueda de un impacto transformador

Hacia el cambio de siglo CORFO se encontraba en una situación muy distinta a la de inicios de la década de los 90. En efecto, su accionar se encontraba ampliamente legitimado, con un respaldo que cubría un amplio espectro político. Su presupuesto se había elevado sistemáticamente, y su repertorio instrumental y ámbitos de intervención se habían asimismo expandido. El diagnóstico prevaleciente en la propia institución, así como en otras reparticiones afines (particularmente el Ministerio de Economía) era que la entidad ya había demostrado su capacidad para diseñar y ejecutar eficaz y eficientemente diversos instrumentos de fomento empresarial.

En efecto, se disponía en ese momento de una “caja de herramientas” que había probado ser bastante efectiva en ayudar a las empresas a volverse más competitivas. Sin embargo, el reto ahora consistía en lograr generar impactos transformadores de mayor escala, esto es con efectos en la dinámica del desarrollo económico del país.

En esa perspectiva, la reflexión apuntó en dos direcciones. De una parte, avanzar a un grado mayor de focalización o concentración de los esfuerzos de fomento, de modo de lograr “hacer una diferencia” como resultado de las intervenciones. De otra, incentivar la participación en la actividad económica nacional de nuevos jugadores empresariales con rasgos más innovadores y mayor orientación a la incorporación de conocimiento.

La primera dirección condujo al uso articulado de las herramientas de apoyo a favor de actividades relevantes en los territorios por la vía de los Programas Territoriales Integrados (PTI) y al privilegio de ciertas temáticas y tecnologías transversales en el campo del apoyo a la innovación tecnológica. La segunda dirección llevó a establecer un programa de fomento a los nuevos emprendimientos dinámicos en el país y un programa de atracción de inversión extranjera de alta tecnología.

Focalizar la acción de apoyo: los Programas Territoriales Integrados

El instrumento PTI surgió ante la constatación de que en varias regiones del país el uso de las herramientas de CORFO era más intenso en determinados sectores de la actividad, los cuales coincidían con aquellos que concentraban un mayor dinamismo empresarial. Sin embargo, al no corresponder a una estrategia articulada de intervención no se lograba apoyar el desarrollo del sector en una dirección determinada, se perdían posibles sinergias y no se aprovechaban de manera íntegra todas las posibilidades de apoyo disponibles tanto desde CORFO como de otros organismos públicos. Asimismo, los instrumentos existentes se concentraban en los factores de competitividad internos de las empresas, sin afectar el entorno en que ellas se desenvolvían.

La lógica sobre la cual se basó la creación del instrumento fue la de apoyar una acción que integrara el conjunto de las intervenciones públicas a favor de la competitividad de un sector relevante de actividad en un territorio, bajo tres condiciones esenciales. La primera, que existiera una visión clara y acordada entre los actores públicos y privados sobre el objetivo de negocio que ordenaría su acción. Así, por ejemplo, en el caso del primer PTI conocido como el Programa del Cordero de Magallanes, el “negocio” al que se apuntó fue el de aprovechar la existencia de una cuota de exportación de cortes finos de cordero abierta en la Unión Europea, el cual representaba una gran oportunidad para mejorar los ingresos de los productores, a condición de que se lograra elevar el peso de los corderos jóvenes a faenar. La segunda condición, es que existiera una base empresarial sólida y comprometida con el programa, con la cual CORFO ya tuviera alguna experiencia de trabajo, de modo que existiera comprensión de parte de los actores sobre la “lógica de intervención” seguida (alineada con los criterios de la política de desarrollo productivo). La tercera condición, era que existieran otros organismos públicos comprometidos con el programa.

El PTI financia el gerente del programa y un mínimo equipo de apoyo, disponiendo asimismo de recursos para realizar estudios, actividades de pre-inversión y diseño de intervenciones de mejora del entorno empresarial relevante. La responsabilidad sobre la formulación y supervisión de los PTI es de los Directores Regionales. Típicamente, un PTI se plantea por un período de cinco años (más una fase de formulación de seis meses), e incorpora un programa de intervenciones que incluye el uso focalizado de instrumentos de fomento a PYME (PROFO, PDP, FAT), estímulo a la innovación (misiones tecnológicas, traída de expertos, proyectos de innovación empresarial), y también suele contemplar proyectos de I+D, estimulados a través de concursos focalizados o licitaciones para la realización de proyectos específicos, iniciativas de atracción de inversiones y otras acciones de mejora del entorno financiadas directamente como parte del presupuesto del PTI. Pero adicionalmente contempla la movilización de herramientas de otras entidades públicas o privadas.

A modo de ilustración, retomando el ejemplo del PTI del cordero de Magallanes, éste involucró la organización de varios PROFO, la utilización de FAT para hacer los estudios de pre-inversión para proyectos de riego y para contratación de asesoría experta, invitaciones a expertos internacionales y giras de captura tecnológica (a Nueva Zelanda, por ejemplo), proyectos de I+D orientados a mejora genética de los planteles, proyectos de mejoramiento de praderas financiados por el Ministerio de Agricultura, acciones de promoción y desarrollo del mercado nacional de cortes Premium con apoyo de Fundación Chile, entre otras acciones.

Cabe notar que se evitó explícitamente usar el concepto de clúster en referencia a este instrumento para evitar discusiones conceptuales que podían tener implicaciones sobre la viabilidad política de la iniciativa, dadas las reticencias aún prevalecientes sobre las intervenciones de carácter más selectivo (acusadas de promover *picking winners* que se convertían en *picking losers*). Con todo, el diseño de la herramienta se alejaba de una opción

selectiva radical, en el sentido de que el acceso a los instrumentos tradicionales de CORFO –y de otras entidades públicas- se basa en los méritos de cada proyecto en particular y no recibía un tratamiento especial por el hecho de provenir de un sector o territorio participante en un PTI.

El PTI alcanzó su máximo de operaciones en 2008, durante el cual se encontraban en funcionamiento 23 iniciativas a lo largo del país, con un aporte de recursos de CORFO de USD 3,1 millones en total. Una evaluación parcial, de carácter cualitativo y referida sólo a dos casos, efectuada en 2009, mostró buenos resultados de los PTI a nivel de incremento de relaciones y acciones comunes de los actores de los territorios, pero no reveló efectos claros en el desempeño de las empresas. Considerando los antecedentes recogidos, el estudio proponía mantener vigente el programa¹.

Focalización del apoyo a la innovación

En el caso de los instrumentos de apoyo a la innovación, tanto en materia de transferencia tecnológica como de apoyo a la I+D, el incremento de foco estuvo asociado a la contratación de un crédito con el BID en 2001, que dio origen al llamado Programa de Desarrollo e Innovación Tecnológica, coordinado por el Ministerio de Economía. Este programa definió cinco áreas prioritarias de intervención para el conjunto del sistema (incluyendo a CORFO, CONICYT y a la Fundación para la Innovación Agraria, FIA): Biotecnología, Tecnologías de Información, Calidad, Producción Limpia y Prospectiva Tecnológica.

La lógica con que se estructuró el programa fue que con los recursos asociados al mismo se concentrarían esfuerzos en áreas que tenían un carácter transversal, pues impactaban a todos los sectores de la economía, pero con iniciativas de alto impacto, ya sea porque permitirían incrementar las capacidades en ámbitos tecnológicos claves (biotecnología y TIC), o porque orientarían acciones de transferencia a las empresas en áreas muy relevantes para su competitividad de largo plazo (calidad y producción limpia). Por otra parte, al abrirse a generar estudios de prospectiva tecnológica, el programa ayudaba a desarrollar capacidades para generar una futura focalización sectorial de esfuerzos.

Cabe notar que el programa no cubría todos los recursos disponibles en el sistema, sino que sólo aquellos asociados a la operación acordada con el BID, lo cual representaba cerca de un 30% de los recursos que CORFO destinaba a fomentar la innovación en ese momento. No obstante, el programa dio pie a ciertas iniciativas que abrieron una nueva ruta de intervención en el ámbito de la promoción de la innovación. En efecto, en la búsqueda de generar mayor impacto con las intervenciones, particularmente en el área de la biotecnología aplicada a recursos naturales (forestal, minería, acuicultura, fruticultura, etc.) se dio pie a apoyar la constitución de consorcios tecnológicos empresariales.

¹ RIMISP (2011).

Los consorcios tecnológico empresariales se estructuran bajo el liderazgo de empresas de un sector productivo que identifican un problema o desafío tecnológico avanzado y conforman una alianza con universidades e instituciones tecnológicas nacionales y extranjeras para llevar adelante un programa de I+D para enfrentarlo. Son esfuerzos que normalmente involucran la generación o fortalecimiento de capacidades de investigación, pero que están orientadas por un propósito claro y tienen una dirección que permite balancear los intereses científicos con los que se derivan de la actividad productiva. El primer consorcio que operó como piloto fue el formado por CODELCO y Nippon Mining, y su objetivo fue elevar el rendimiento de la lixiviación mediante bacterias, a partir de la aplicación de genómica y herramientas biotecnológicas. Con posterioridad se desarrollaron concursos abiertos a otros proponentes.

Como parte del proceso de hacer más expedito el acceso al instrumento, CORFO generó un mecanismo de ventanilla abierta para facilitar el uso de este instrumento, al cual anteriormente sólo se podía acceder por la vía de concursos especiales. Se financiaba hasta el 50% del costo total del proyecto, exigiendo que al menos la mitad del aporte de los beneficiarios fuera pecuniario (25% del costo total del proyecto). El aporte era por un período de hasta 48 meses. Asimismo, también bajo la modalidad de ventanilla abierta, existía una línea de apoyo a la preinversión, cuya finalidad era apoyar y fortalecer el desarrollo de una propuesta de consorcio. Para 2009 existían 26 consorcios en funcionamiento, pero a partir de 2010 no se han creado nuevos. No existen evaluaciones de impacto sobre el instrumento, en buena medida porque la mayor parte de las iniciativas están aún en curso².

El programa de apoyo al emprendimiento dinámico

Los esfuerzos de CORFO por apoyar el desarrollo de una industria de capital de riesgo que ayude el desarrollo de emprendimientos dinámicos se remontan a mediados de la década de los 90, cuando inspirados por la experiencia de los Fondos Yozma de Israel se decidió apoyar la instalación de un Fondo que combinara capacidades institucionales locales con experiencia de un Fondo de Capital de Riesgo americano que pudiera transferir conocimientos al país. El Fondo se estableció en 1997, pero las inversiones efectuadas fueron muy escasas.

El diagnóstico apuntó a una debilidad en el flujo de proyectos atractivos para financiar. De ahí entonces que CORFO optó por desarrollar una mirada más integral de la cadena del emprendimiento, a fin de identificar los vacíos que afectaban la generación de emprendimientos dinámicos. A la luz de la experiencia internacional, se constató que el país no disponía de una adecuada batería de instrumentos para apoyar el surgimiento de empresas de rápido crecimiento, pues las herramientas disponibles apuntaban exclusivamente a apoyar empresas existentes.

² El BID, en conjunto con IDRC, encargó un estudio sobre experiencias de consorcios tecnológicos en América Latina, pero fueron muy pocas las empresas participantes que respondieron la encuesta, por lo que los resultados no son concluyentes y las experiencias analizadas son muy diferentes entre sí, lo que lleva a dudas sobre la validez de los datos agregados obtenidos. Ver Álvarez, R. et al. (2010).

A inicios de los años 2000 se crean entonces instrumentos de apoyo para aportar capital semilla a empresas nacientes (2001) y se establece un programa nacional de incubadoras (2002), como primeros pasos para superar las falencias anotadas. Con posterioridad se fueron agregando otros eslabones a la cadena, incluyendo el apoyo a la constitución de redes de ángeles (2005), apoyo para el establecimiento de programas de *spin off* corporativos (2007) y asistencia para el empaquetamiento tecnológico (2008), constituyéndose así un denso entramado de apoyo al emprendimiento dinámico.

El programa de Capital Semilla aporta recursos a empresas nacientes que se presentan apoyadas por un ente patrocinador. Los patrocinadores son entidades elegidas por CORFO en función de un conjunto de criterios de solvencia, capacidad técnica e integridad, y su rol es identificar emprendimientos promisorios, apoyarlos en la formulación de su plan de negocios y luego asistirlos en su proceso de crecimiento. Por tales servicios, reciben un monto de recursos aportado por CORFO cada vez que se aprueba un proyecto que es presentado por ellos. Para evitar que se produzca una "expropiación" temprana de valor de la empresa por parte de los patrocinadores, éstos están impedidos de tomar participación en los emprendimientos que asisten³. Cabe notar que los patrocinadores presentan los emprendimientos, pero la selección de los mismos es atribución de CORFO.

Hacia 2008, luego de seis años de funcionamiento, se habían apoyado 141 emprendimientos y se encontraban en funcionamiento 37 patrocinadores. Si bien lo estrecho del mercado nacional juega en contra de este tipo de iniciativas, las cifras indican que en promedio cada patrocinador llegaba a ver aprobados cuatro proyectos al año, lo cual no es una cantidad muy elevada.

En efecto, cabe notar que a la época, estaban en plena operación 30 incubadoras de negocios a lo largo del país, todas apoyadas para su creación por CORFO y la mayoría organizadas por universidades, pero con resultados bastante decepcionantes en materia de empresas dinámicas egresadas. En buena medida, la pobreza de resultados (en términos de empresas egresadas de las incubadoras que mostraran crecimiento significativo de las ventas) se debió a que muchas universidades de regiones generaron incubadoras sin disponer de personal suficientemente preparado para gestionarlas, y sin que realmente existiera un flujo de proyectos que las justificara. La visión dominante consistía en que una universidad era automáticamente un posible semillero de buenos proyectos en busca de un mínimo soporte para despegar. La realidad demostró estar muy lejos de esa visión.

A fin de dar un nuevo impulso a esta línea de acción, y luego de un estudio sobre el desempeño de las incubadoras, se optó por reformular ambos programas, fortaleciendo las incubadoras a través de un convenio con la Incubadora IC2 de la Universidad de Austin, Texas (EEUU), que permitió que un grupo de incubadoras fueran capacitadas en Estados Unidos y conocieran

³ Obviamente, esta cláusula opera como un cierto desincentivo para los patrocinadores y no los alinea en la búsqueda de los negocios más atractivos (los cuales podrían ir apoyados por fuera del sistema).

el modelo y experiencia de IC2. En la evaluación de desempeño de las incubadoras se había constatado que uno de sus aspectos más débiles era el apoyo a la internacionalización de los negocios incubados, aspecto crítico si se considera que el mercado local no es un espacio de desarrollo de condiciones y tamaño apropiados para el despegue de muchos emprendimientos tecnológicos.

Adicionalmente se estableció un programa especial de asistencia a la aceleración de negocios tecnológicos generados con apoyo de Incubadoras⁴. Un jurado con participación de expertos internacionales seleccionó los desarrollos tecnológicos más atractivos y los ganadores viajaron a Estados Unidos, para con el apoyo de IC2 trabajaran en la posibilidad de instalarse en ese mercado. En la ocasión (2009) se seleccionaron nueve tecnologías. El programa se estableció por una vez y con una duración de 15 meses⁵. Es interesante destacar que con posterioridad, en junio de 2011, CORFO retomó esta línea de trabajo, ampliándola a otras entidades internacionales que ofrezcan servicios de aceleración, a través del programa “Aceleración de emprendimientos tecnológicos – Global Connection”. Durante 2011, como iniciativa piloto 12 empresas estuvieron trabajando tres meses en Silicon Valley con apoyo del programa. Considerando que los resultados fueron satisfactorios, recientemente CORFO decidió establecerla como una línea permanente de trabajo, pero ampliando el tiempo de estadía hasta nueve meses. El programa aporta un co-financiamiento de hasta un 90% del costo de los servicios ofrecidos por una aceleradora, con un tope de USD 40.000 aproximadamente.

Por otra parte, el mismo año de 2009 se estableció que todo patrocinador del programa de Capital Semilla de CORFO debía ser una incubadora, de modo de promover un mayor grado de especialización en el sistema. Sin embargo, en este nuevo esquema, el financiamiento de parte de CORFO a las incubadoras se entrega con base en su desempeño y no simplemente para financiar la operación, de modo que sólo aquellas incubadoras que muestren resultados puedan seguir operando, proceso que se realiza mediante evaluaciones anuales de cumplimiento de metas. Desde 2009 en adelante CORFO realiza evaluaciones anuales de desempeño de las incubadoras⁶.

Junto al establecimiento de los distintos instrumentos ya mencionados que han buscado estimular la generación de nuevos emprendimientos, CORFO también reformuló en su momento sus líneas de apoyo a la constitución de Fondos de Capital de Riesgo, de forma de ofrecer mayores incentivos a la inversión en proyectos innovadores y en etapas más tempranas. Es así como en 2005 se puso en marcha la línea de apoyo a fondos de inversión en capital de riesgo conocida como F3, mediante la cual CORFO apalanca tres veces el capital aportado por inversionistas privados, mediante un crédito subordinado que comparte el riesgo con los inversionistas, pero que limita su participación en las ganancias al contar con una tasa máxima relativamente baja. De esta forma, si las inversiones no son rentables, CORFO pierde junto al

⁴ Conocido como Programa Chileno de Comercialización de Tecnología e Incubación.

⁵ No existe una evaluación formal de la experiencia, pero al menos 4 de las empresas se encuentran en un programa de validación de sus tecnologías en Estados Unidos, proceso que dura de 3 a 4 años, por lo que aún no concluye.

⁶ Los informes son de uso de CORFO y no son publicados.

inversionista, pero si hay ganancias, CORFO participa de manera limitada en ellas y sólo después de que se ha generado cierta renta para los inversionistas privados.

A fin de disponer de mayor calidad en la toma de decisiones de CORFO sobre las inversiones en que se orientan sus recursos, la institución creó en el 2009 el Comité de Capital de Riesgo, que aporta una mirada más fina sobre los mecanismos para llevar financiamiento privado a proyectos innovadores. Este comité está conformado por dos funcionarios públicos de alto nivel de CORFO, uno del Ministerio de Hacienda y dos del Ministerio de Economía, y tiene la responsabilidad de aprobar el apoyo de CORFO a las entidades que postulan a sus líneas de co-financiamiento para el establecimiento de Fondos de Capital de Riesgo.

Finalmente, cabe mencionar la más reciente creación, en 2009, de una línea especialmente dedicada a apoyar Fondos de Capital de Riesgo para empresas emergentes conocida en la jerga como *side-car fund*. Este apoyo opera como un préstamo bajo la modalidad de cuasi-capital en que CORFO puede llegar a aportar hasta un 75% del capital. El interés a pagar a CORFO es contingente a las utilidades del fondo, con un máximo de 5% anual y con un tope de 25% de las utilidades. Esta línea está pensada para que se use fundamentalmente por las redes de inversionistas ángeles. Con esta línea se crearán fondos relativamente pequeños, con un máximo de USD 6 millones de activos comprometidos. El universo de empresas elegibles debe contar con la aprobación de CORFO.

La Tabla 2, a continuación, entrega un panorama de la evolución de las empresas que han recibido apoyo por Fondos de Capital de Riesgo en Chile, desde 2005 a 2009.

TABLA 2. CANTIDAD DE EMPRESAS QUE HAN RECIBIDO APORTES DE FONDOS DE CAPITAL DE RIESGO APOYADOS POR CORFO

Empresas Capitalizadas acumuladas					
Línea	2005	2006	2007	2008	2009
F1	28	31	33	35	35
F2	2	10	17	24	27
F3	0	1	8	12	22
Total	30	42	58	71	84

Fuente: CORFO

Tal como se puede apreciar en el Cuadro precedente, la línea F3 ha sido bastante más exitosa que las previamente existentes en materia de número de empresas invertidas, lo cual es un signo alentador.

Probablemente Chile tiene uno de los sistemas de apoyo al emprendimiento dinámico más completos y complejos del continente. Sin embargo, un estudio efectuado en 2007 indicaba que el sistema de apoyo al emprendimiento chileno aún no lograba alcanzar una escala correspondiente con el nivel de ingreso del país, en términos de capital de riesgo privado movilizado sobre el total del PIB⁷. Aún no existen evaluaciones que permitan saber si las nuevas iniciativas generadas desde esa fecha han tenido efectos.

La Figura 1 muestra la participación de distintos programas e instrumentos de CORFO en el ciclo de vida de las empresas. Como se puede apreciar, se trata de una batería bastante nutrida de instrumentos, que cubren todas las fases del ciclo y que se complementan con iniciativas que apuntan a mejorar el entorno en que las firmas se desenvuelven.

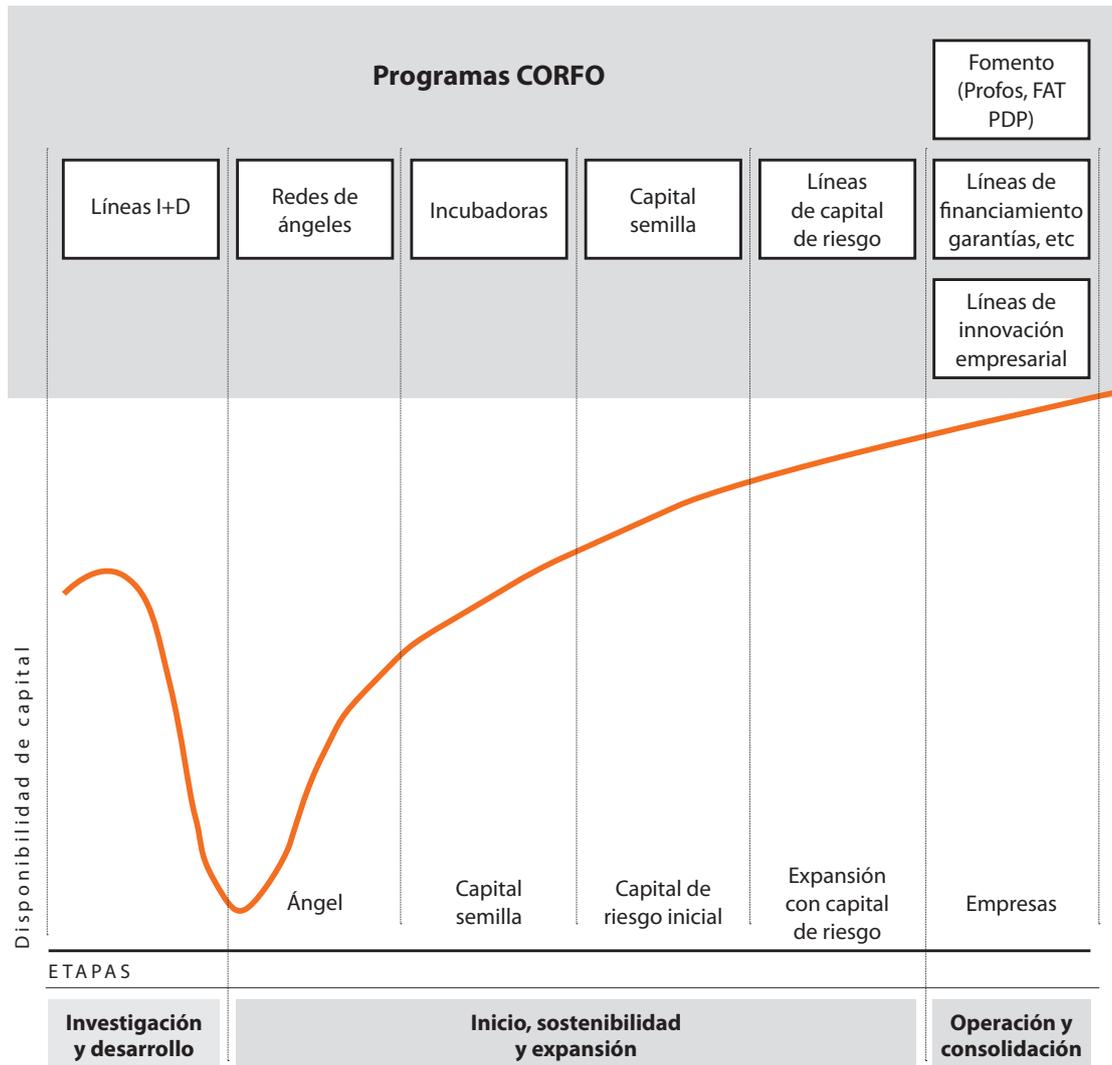
El Programa de Atracción de Inversiones de alta tecnología

Otra ruta para incorporar nuevos actores dinámicos al proceso de crecimiento económico es el de atraer inversionistas extranjeros que aporten conocimientos tecnológicos, nuevas prácticas de gestión y acceso a mercados. Con la creación del programa Todochile CORFO ya había comenzado a aprender sobre el “negocio” de identificar y atraer inversionistas extranjeros. Sin embargo, tal programa ponía el acento en estimular la inversión en regiones, por lo que el componente de atracción de inversión extranjera directa no era su objetivo central, sino un elemento más entre un conjunto de intervenciones. En cambio el Programa de Atracción de Inversiones de alta tecnología (InvestChile) se propuso como objetivo ayudar a diversificar la base productiva nacional y posicionar al país como una plataforma exportadora de servicios tecnológicos para la región latinoamericana.

La decisión de establecer el programa se basó en la observación de que el avance de las tecnologías de información y comunicación estaba generando un escenario en el cual las grandes empresas multinacionales podrían desconcentrar servicios que previamente no era concebible migrar fuera de sus centros corporativos. La nueva realidad apuntaba a que la inversión extranjera ya no sólo consideraría como aspectos fundamentales para su localización el acceso a grandes mercados domésticos o a materias primas, sino también aspectos como el nivel de los profesionales disponibles, la calidad de vida que el entorno podía ofrecerles, la estabilidad social, política y económica y la confiabilidad y calidad de la infraestructura y de los servicios básicos. Chile presentaba indicadores líderes en estas materias en la región, lo que abría una ventana de oportunidad a aprovechar, tal como ya lo habían hecho países como Costa Rica o Irlanda con gran éxito.

⁷ El porcentaje estimado para Chile en 2007 era de 0,23% del PIB en capital de riesgo total y 0,06% en capital de riesgo para etapas tempranas. Ver J. E. Amorósa, M. Atienzab y G. Romanic. (2007).

FIGURA 1. APOYO CORFO EN EL CICLO DE VIDA DE LA EMPRESA



Fuente: CAF

A efectos de aprender mejor de experiencias como las mencionadas, antes de lanzar el programa CORFO envió a un funcionario a una estadía a Irlanda por un mes y financió a otro funcionario para que hiciera un máster en negocios internacionales en la Universidad de Thunderbird (Arizona, EEUU). Adicionalmente, se contrató como asesor internacional a un profesional de Costa Rica que había tenido una importante participación en la llegada de Intel y de otras corporaciones a su país.

El programa se inició en 2000, contemplando dos componentes centrales. De una parte una estrategia activa de búsqueda de inversionistas y de otra parte el establecimiento de un conjunto de incentivos destinados a incrementar el atractivo de Chile como localización del tipo de inversiones buscadas.

La estrategia de promoción incluyó la programación de entrevistas con potenciales inversionistas, la elaboración y distribución de material promocional, la publicación de avisos en medios de circulación internacional, entre otras acciones. Asimismo, se instaló una oficina de CORFO exclusivamente destinada a contactar y atraer inversionistas en Silicon Valley, y luego la iniciativa se replicó en Boston, en los países escandinavos y más recientemente en China e India. Sin embargo, la herramienta de promoción más relevante la constituyó el involucrar al Presidente de la República (Ricardo Lagos en ese momento) en la campaña de posicionamiento del país en este campo. Para ello fue clave la organización a inicios de año 2001 de un viaje presidencial a la costa oeste de Estados Unidos, que incluyó entrevistas con líderes empresariales como Bill Gates (Microsoft), Larry Ellison (Oracle) y Carly Fiorino (HP) entre otras. La comitiva incluyó a más de cien empresarios nacionales y líderes de opinión. Es interesante destacar que como resultado directo de este viaje un grupo de empresarios y congresistas decidió crear la Fundación País Digital, con el objetivo de potenciar el desarrollo tecnológico del país en la materia⁸. En lo sucesivo, en prácticamente todos los viajes presidenciales se contempló en la agenda encuentros que permitieran promover Chile como destino para inversiones de alta tecnología.

En materia de incentivos, el programa estableció subsidios para estudios de preinversión y costos de puesta en marcha (hasta USD 30.000); para co-financiar inversiones en activos fijos (hasta un 40% del costo con tope de USD 800.000); para co-financiar costo de arriendo de inmuebles (por un plazo mínimo de 5 años, hasta un 40% y con tope de USD 400.000 de aporte) para programas de formación y capacitación de recursos humanos. Para ser elegibles a los subsidios, las inversiones deban ascender a un mínimo de USD 500.000 y presentar un proyecto a un comité de asignación de los incentivos que analiza el mérito de la inversión y de los gastos presentados para el apoyo de CORFO, previo informe de los especialistas de la institución⁹.

El permanente contacto con potenciales inversionistas permitió ir identificando las principales falencias que se erigían como barreras para lograr más y mejores inversiones. Ello dio pie a una agenda de reformas en el plano normativo y regulatorio que han eliminado varios de tales obstáculos, así como a la generación de otros programas que han apuntado a elevar el atractivo ofrecido por el país. Entre estos últimos, destaca el programa impulsado por CORFO de certificación de dominio del idioma inglés para trabajar en centros de servicios tecnológicos internacionales bajo el estándar *Test of English for International Communication (TOEIC)*, el cual permitió certificar a más de 30.000 personas que rindieron los exámenes. El interés por adquirir fluidez en inglés, dio luego pie a un masivo programa de formación en el idioma liderado por

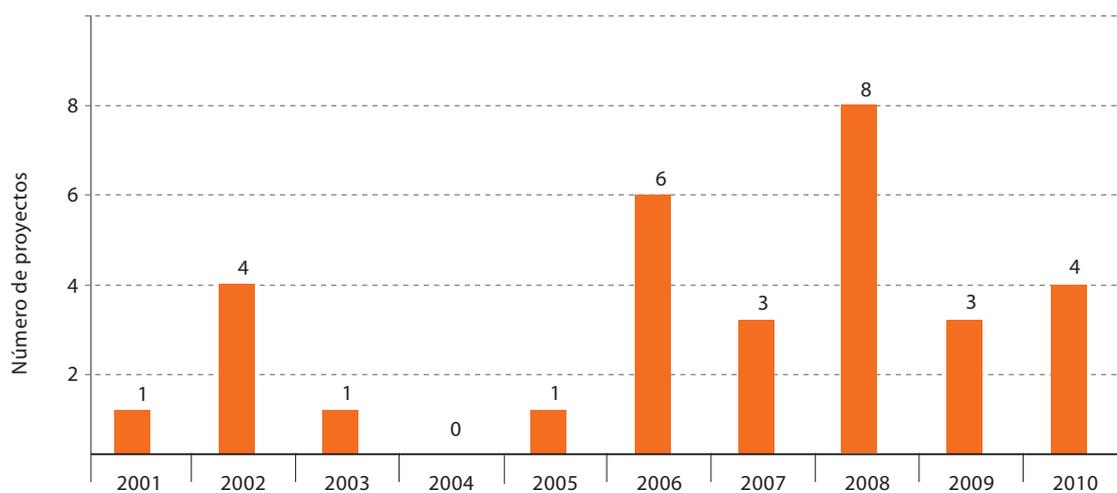
⁸ Ver www.paisdigital.org

⁹ Como bien destacan Agosin y Price (2009), el informe de los especialistas es clave para determinar el nivel de apoyo a un proyecto particular para evitar sobre-compensar las inversiones.

el Ministerio de Educación¹⁰. Desde hace ya varios años se encuentra en operación un Comité público-privado liderado por CORFO, que ayuda a identificar los retos para seguir estimulando el crecimiento del sector.

El Gráfico 2 presenta los resultados en materia de proyectos de inversión apoyados por CORFO desde el inicio del programa hasta 2010. Estos 34 proyectos apoyados han involucrado una inversión de USD 184 millones y han generado 8.995 empleos. Al año 2009, las inversiones materializadas involucraron exportaciones por USD 200 millones.

GRÁFICO 2. PROYECTOS MATERIALIZADOS Y OPERANDO CON APOYO DE INVESTCHILE



Fuente: Corfo

¹⁰ Se trata del Programa Inglés Abre Puertas del Ministerio de Educación.

El programa ha logrado ir elevando progresivamente el nivel de sofisticación de las inversiones apoyadas, incluyendo ya varios casos en que las beneficiarias han instalado centros de innovación u operaciones intensivas en manejo de conocimiento. Entre las empresas apoyadas para desarrollar inversiones de alta tecnología se encuentran: Oracle Citigroup, Monsanto, Air France, Sanvdisk, Pioneer, Yahoo! y Bayer, entre otras. Cabe notar que en el recuento de los casos apoyados por el programa, se incluyen sólo aquellas inversiones que han recibido incentivos para instalarse, pero hay muchas compañías con inversiones en el área que han sido ayudadas con información y otro tipo de asistencia pero que no se encuentran contabilizadas en las estadísticas. Un estudio encargado por CORFO sobre la situación de la industria, mostró que en 2008 el país exportaba ya más de USD 800 millones en servicios globales; el 66% de tales ventas se explicaba por las 129 empresas extranjeras que operaban a la fecha en Chile. Se estima que al día de hoy las cifras de ventas al exterior ya superan con creces los USD 1.000 millones¹¹.

¹¹ Presentación del Director Ejecutivo de InvestChile, Sr. Juan Antonio Figueroa, de marzo de 2011.

Cambios en el marco institucional y la opción por el trabajo con clústers prioritarios

En 2005 el gobierno del Presidente Lagos promulgó una Ley que estableció un canon de pago obligatorio a todas las explotaciones mineras de cobre, el cual pasó a ser conocido como el *royalty* minero. La lógica de este cargo está en obtener para el Estado una retribución por el hecho de que las explotaciones mineras se benefician de las condiciones excepcionales que existen para el desarrollo de esta actividad en Chile. Con estos ingresos, se decidió crear un fondo para canalizar mayores recursos a promover la innovación y la competitividad, en el entendido de que inevitablemente los recursos mineros se agotarán, por lo que es necesario que el país genere fuentes sostenibles de generación de riqueza, que en el mundo actual están ligadas al desarrollo de industrias que incorporen intensivamente el conocimiento como fuente de valor.

El surgimiento del Consejo Nacional de Innovación y Competitividad (CNIC) respondió a la necesidad de proveer de un mejor ordenamiento institucional al mayor esfuerzo que el país decidió efectuar en materia de fomento de la innovación y competitividad. El CNIC tiene como misión asesorar a la Presidencia respecto a la identificación y formulación de políticas referidas a la innovación y la competitividad, incluyendo los campos de la ciencia, la formación de recursos humanos y el desarrollo, transferencia y difusión de tecnologías. Su rol es de carácter estratégico, es decir apunta a generar una visión de los desafíos que trascienda a los períodos gubernamentales, ayudando a evitar que los cambios de gobierno signifiquen una reformulación completa de las prioridades y criterios ordenadores de las políticas. De ahí entonces que el Consejo se estructuró con la participación de representantes públicos (ministros de Hacienda, Economía, Agricultura y Educación), representantes del mundo empresarial, académicos especialistas en los temas de innovación y competitividad, y representantes del mundo de la investigación científica.

La entidad fue dotada de un cuerpo de 12 profesionales de buen nivel y de recursos para contratar estudios e investigaciones, de modo de asegurar la continuidad de su aporte al debate y a la identificación de nuevos desafíos para la competitividad del país.

El CNIC tiene también la función de hacer una recomendación al Gobierno sobre la orientación del uso de los recursos obtenidos por el *royalty* minero, los cuales se manejan a través del Fondo de Innovación y Competitividad (FIC). Este fondo opera como una entidad de segundo piso respecto de las principales agencias públicas de fomento a la innovación y la competitividad, CORFO y CONICYT, a las cuales les aporta recursos para financiar aquellas líneas y programas que son consistentes con los lineamientos estratégicos definidos por el CNIC. Los aportes del FIC comenzaron 2006 con un monto de USD 90 millones y llegaron a USD 204 millones.

A fin de generar una contraparte clara para el CNIC en la estructura del Gobierno, en 2007 se creó el Comité Ministerial de Innovación, presidido por el Ministerio de Economía. Este Ministerio ejerce asimismo la secretaría ejecutiva del Comité, para lo cual cuenta con una División de Innovación que actúa como espejo del CNIC, a su vez dotada de un equipo de profesionales altamente calificados. Es en este Comité donde se define finalmente la distribución de los recursos del FIC, a instancias de la propuesta que para esos efectos presenta el Ministerio de Economía.

En materia de diseño e implementación de instrumentos y programa, la estrategia postuló operar a través de dos pilares fundamentales: CONICYT se encargaría del ámbito de la ciencia y el fortalecimiento de recursos humanos altamente calificados, mientras que CORFO tendría a su cargo el ámbito de la innovación.

De esta forma, se estructuró un esquema institucional en que se distinguieron con claridad los niveles de las definiciones estratégicas con visión de largo plazo (el CNIC), de las definiciones de política (Comité de Ministros de la innovación y en particular el Ministerio de Economía) y de la implementación de acciones (en lo fundamental CONICYT y CORFO). Los ordenamientos institucionales referidos a las acciones públicas en el campo de la innovación y del fomento a la PyME se presentan en las figuras que se exponen a continuación.

FIGURA 2. SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN

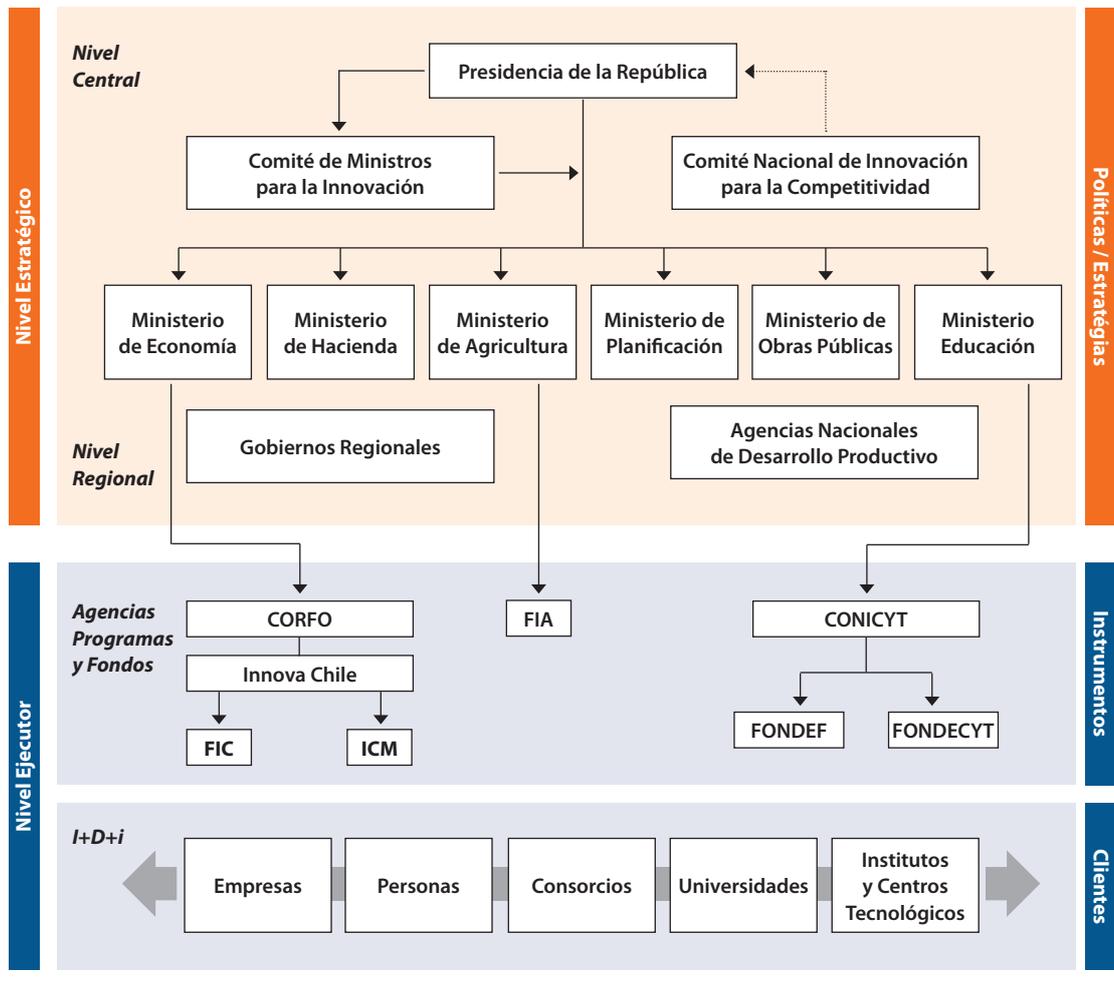
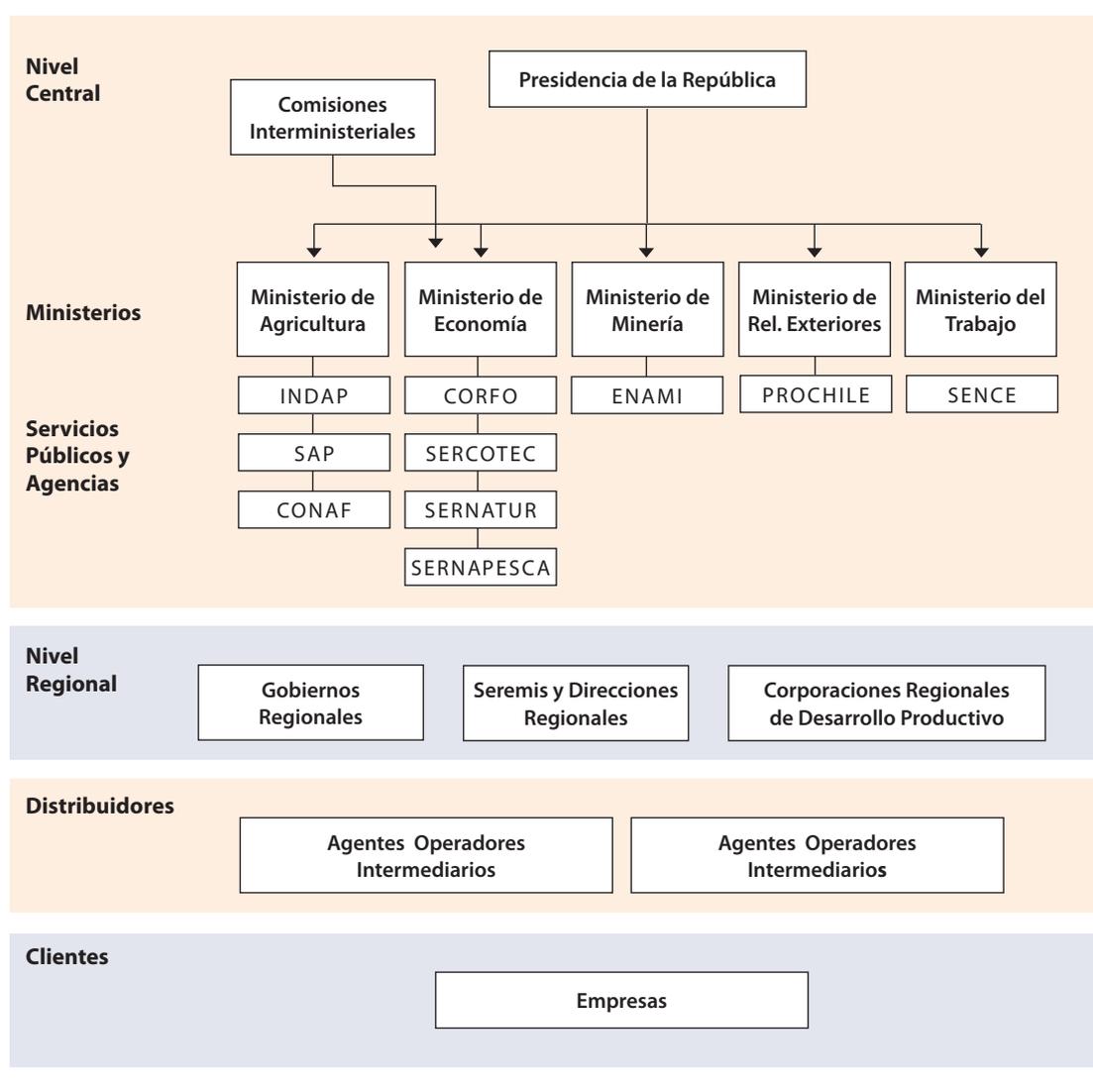


FIGURA 3. SISTEMA DE APOYO EMPRESARIAL



En una primera etapa, hacia el final del gobierno del Presidente Lagos, el CNIC elaboró un documento que estableció los lineamientos para la elaboración de una estrategia de innovación y competitividad de largo plazo. Con la llegada de la Presidenta Bachelet en 2006, el CNIC se abocó a elaborar la estrategia referida con un horizonte de diez años. En enero de 2007 el CNIC entregó un primer volumen con las bases conceptuales de la estrategia, y luego en enero de 2008 un segundo con propuestas específicas para los tres pilares para promover la innovación y la competitividad: capital humano, ciencia e innovación. Es importante notar que en este último concepto se incluyen las acciones de transferencia y difusión tecnológica, por lo que se incorporan todas las líneas de acción de CORFO de fomento a las PyME.

La estrategia presentada planteó una opción decidida por una acción más selectiva en el direccionamiento del apoyo público, tanto en el plano sectorial como en el del desarrollo de las capacidades básicas del sistema de innovación.

A partir de un estudio encargado al *Boston Consulting Group* se identificaron los sectores de mayor potencial y factibilidad de crecimiento. La estrategia propuso priorizar 11 de esos sectores de modo de constituirlos en verdaderos clústers que ayudaran a impulsar su competitividad. La justificación de esta opción era que con recursos limitados y dado el tamaño de la economía chilena es preciso optar por algunos nichos en los que se puede tener excelencia a nivel mundial. A partir de este planteamiento, el Comité Ministerial decidió trabajar con cinco de los clústers seleccionados como de alto potencial: Minería, Acuicultura, Turismo de Intereses Especiales, Alimentos y Servicios Globales. En cada uno de los clústers priorizados se constituyeron comités público-privados para elaborar agendas de trabajo e identificar iniciativas relevantes en materia de I+D, innovación, formación de recursos humanos y fomento empresarial.

Por otra parte, acogiendo los lineamientos de la estrategia en relación con el desarrollo focalizado de capacidades, el Comité de Ministros identificó de manera complementaria a la selección de clústers prioritarios cuatro áreas transversales consideradas como condiciones habilitadoras para la innovación, particularmente en los mencionados clústers. Se trata de las áreas de (i) biotecnología, (ii) recursos hídricos y medioambiente, (iii) tecnologías de información y comunicación y (iv) energías renovables no convencionales, biocombustibles y eficiencia energética.

Finalmente, otra modificación importante del cuadro institucional fue la creación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP). Las ARDP se constituyeron como un Comité CORFO presididas por un consejo público-privado local y su objetivo fue incrementar la capacidad de las regiones de tener una mirada estratégica sobre su desarrollo y en función de ellos mejorar la articulación y coordinación de las intervenciones de los distintos servicios y reparticiones públicas¹.

¹ Chile es un Estado unitario, por lo que los ministerios y servicios públicos son centralizados y tienen presencia en cada una de las regiones, cuyos Intendentes son nombrados por el Presidente de la República.

Rol de CORFO en la nueva estrategia

Los cambios de escenario reseñados tuvieron importantes implicaciones para el funcionamiento de CORFO en tres niveles: volumen de recursos manejados, definición de las orientaciones de su actividad y forma de funcionamiento en regiones. En contraposición, la batería de instrumentos de apoyo no se vio demasiado afectada.

El impulso dado por la autoridad política al fomento de la innovación y la competitividad tuvo un correlato directo en los recursos asignados a CORFO, cuyo presupuesto creció 2,6 veces entre 2006 y 2010, llegando a prácticamente USD 1.000 millones este último año (incluyendo servicios financieros y no financieros). Una parte importante del incremento provino de la asignación de los recursos recaudados del *royalty* a la minería del cobre a través del FIC, pero es relevante notar que otra parte significativa del incremento de recursos fue producto de un aumento del financiamiento proveniente del presupuesto regular de la nación.

Una parte muy sustancial del incremento del nivel de operación de CORFO correspondió a USD 500 millones para créditos dirigidos a las PyME a través del sistema financiero para hacer frente a la crisis internacional de 2008-2009, programa que por sus buenos resultados bajo un esquema de licitación de fondos se incrementó en 2010, a pesar de que la crisis ya se había superado. Sin embargo, los recursos dirigidos a fomento e innovación también se incrementaron fuertemente, llegando a más que duplicarse entre los años considerados.

En su papel de agencia líder para implementar los programas de apoyo a la innovación y el fomento productivo, CORFO asumió en su actividad las nuevas orientaciones establecidas en la política. Es así como para dar apoyo y seguimiento a los programas de fomento de los clústers priorizados, CORFO creó una subgerencia y además designó especialistas para ayudar a generar una robusta cartera de proyectos con las empresas de tales sectores, ya que uno de los principales indicadores para medir el cumplimiento de las orientaciones pasó a ser el porcentaje de recursos incrementales canalizados a iniciativas de mejora competitiva en los clústers. Dado que la idea no era disminuir las exigencias de los proyectos a financiar, para lograr colocar más recursos en los clústers priorizados la labor de estimular la generación de buenas propuestas de los actores asociados a tales clústers pasó a tener gran relevancia.

CORFO también asumió la responsabilidad de crear y dar sustento a las ARDP. Estas no sólo se constituyeron como Comité CORFO en cada región (pues era la manera más expedita de formarlas), lo que implicó asumir la selección y contratación del personal y dotarlas de los recursos para funcionar, sino que implicó además definir sus funciones específicas y brindarles las orientaciones para el desempeño de sus labores.

En el cumplimiento de su mandato, la primera actividad de las ARDP fue impulsar la generación de estrategias de desarrollo productivo en cada una de las regiones a través de un proceso ampliamente participativo, pero sustentado en estudios expertos elaborados por consultores

nacionales e internacionales. Junto con definir una estrategia global de desarrollo se buscó identificar los sectores más promisorios de la actividad económica de cada región. Con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y siguiendo el ejemplo de la experiencia de los *Arranjos Productivos Locais* (APL) implementados en Brasil, para cada uno de esos sectores se contrató luego en una licitación internacional la elaboración e implementación de Planes de Mejora Competitiva. De este modo, junto a la política de apoyo a cinco clúster nacionales prioritarios, en cada región se trabajó con dos o tres clústers locales.

Por otra parte, una vez que fueron constituidas, CORFO delegó en los consejos directivos de las ARDP la selección de los proyectos a apoyar en el caso de los PROFOS y de los Programas de Desarrollo de Proveedores, aunque retuvo la evaluación técnica de las propuestas. De esta forma CORFO buscó cumplir con el mandato de promover una mayor descentralización regional de la acción de fomento a las PyME. Sin embargo el cambio tuvo una corta vida, pues siguiendo una definición de la autoridad política, se decidió que las ARDP dejaran de ser comités CORFO y se constituyeran como corporaciones, con lo que al perder el carácter de entes públicos no pudieron seguir asumiendo la tarea de asignar recursos públicos, con lo que esa decisión volvió de nuevo a manos de CORFO.

El privilegio otorgado a los sectores o clústers priorizados no significó el descuido de los apoyos de carácter más horizontal, los cuales también experimentaron un fuerte incremento de recursos, liderado, como se vio, por las iniciativas en materia de intermediación financiera, pero que se verificó también en el campo de los instrumentos de fomento no financieros a las PyME y a los nuevos emprendimientos.

Sin perjuicio de lo anterior, aparte de algunas iniciativas ya reseñadas en el campo del estímulo al desarrollo de la industria del capital de riesgo, no se generaron en este período novedades significativas en materia de oferta instrumental. Al menos tres razones explican esta situación. En primer lugar, ya se encontraban en operación o iniciándola un número importante de instrumentos, quizás demasiados al pensar de muchos pues la cifra de herramientas de apoyo manejadas por la institución superaba ya las 50. Tan amplia oferta no sólo impone mayores costos a la operación, pues cada instrumento tiene su propio reglamento y forma de ejecución, sino que conduce a confundir a los potenciales usuarios. En segundo lugar, y considerando lo anterior, la lógica consistió más bien en focalizar el uso de los instrumentos en función de los problemas o retos de sectores promisorios vía el programa de clústers nacional o los PMC a nivel regionales. De esta manera se buscó partir desde las necesidades u oportunidades de las empresas y territorios para ordenar las intervenciones, en vez de que primara la búsqueda de clientes para colocar los instrumentos existentes. En tercer lugar, al incrementarse fuertemente los recursos disponibles la institución se vio sometida a la necesidad de mantener un nivel alto de ejecución, lo que no se corresponde con la experimentación con nuevos instrumentos de intervención, los cuales suelen tomar al menos dos a tres años entre que son diseñados y comienzan a tener colocaciones significativas.

Lecciones e interrogantes de la experiencia de CORFO en el apoyo al desarrollo empresarial

La acción del Estado en el ámbito del desarrollo productivo no es similar a la que se puede dar en esferas en que prima una lógica de “comando y control”, como el de las obras de infraestructura, en las cuales la cuantía y dirección de la inversión definen el resultado de la intervención. En el caso de las intervenciones en el campo del desarrollo empresarial, se enfrenta el problema de que no es posible obligar a un empresario a que innove, se asocie a otros o capacite a los trabajadores¹. La política pública debe actuar por medio de incentivos (garrotes y zanahorias) que induzcan los comportamientos deseados por parte de los agentes. Lamentablemente, no hay una receta universal para moldear ese tipo de intervenciones, pues ellas cambian en cada momento y lugar de intervención.

No es casualidad, entonces, que al abordar los desafíos de implementación de su propuesta sobre una “nueva política industrial” Rodrik plantea la necesidad de no analizarlos en términos de los instrumentos a usar (créditos, subsidios, etc.), de los ámbitos de intervención (innovación, asistencia técnica, entrenamiento, etc.) o de los sectores en los cuales intervenir, sino desde la perspectiva de la capacidad de generar “colaboración estratégica entre el sector privado y el gobierno con el objetivo de detectar cuáles son los obstáculos más significativos a los cambios estructurales y qué tipo de intervención tiene la mejor probabilidad de removerlos.”² En esta perspectiva la clave del fomento productivo se encuentra en la “calidad del proceso”, pues las intervenciones no pueden ser definidas con anticipación o subordinadas a un conjunto dado de herramientas.

Al recorrer la experiencia de CORFO desde 1990 en adelante, se puede apreciar un tránsito progresivo de la lógica de intervención en la dirección apuntada por Rodrik. ¿Qué enseñanzas se pueden extraer de esta experiencia para guiar el diseño de las políticas públicas y de la institucionalidad de apoyo al desarrollo empresarial? Sin pretender ser exhaustivo, a continuación se destacan algunas de las lecciones más relevantes.

1. El desarrollo empresarial como un proceso de aprendizaje permanente. El diseño e implementación de instrumentos de apoyo al desarrollo productivo se enfrenta al reto de tener que hacer frente a realidades diversas y a desenvolverse en condiciones que cambian permanentemente. No todas las empresas ni sectores de la actividad enfrentan el mismo tipo de problemas u oportunidades, y los retos que se presentan evolucionan con el tiempo y con los propios logros alcanzados. De ahí entonces que las entidades de fomento deben verse como un espacio de acumulación de conocimiento y aprendizaje. Su capacidad de agregación

¹ Esser, K. y otros (1996).

² Rodrick, Dani (2003).

de valor no radica tanto en el hecho de que tengan la capacidad de entregar apoyos financieros sino en su competencia para diseñar intervenciones con los incentivos adecuados y para ir adecuándolas a los cambios en los desafíos que enfrentan las empresas y la economía en su proceso de desarrollo. La amplitud de campos en los que CORFO fue desplegando sus intervenciones (incluyendo áreas como el cine o la producción limpia) dan fe de la consolidación de una cierta “tecnología” para diseñar intervenciones efectivas como una capacidad distintiva de la institución.

2. La importancia de las agencias especializadas. La posibilidad de generar aprendizaje sólo es posible cuando existe una institución con alto nivel de profesionalismo y relativa estabilidad de su personal. Cuando no existen instituciones de esta naturaleza, las intervenciones tienden a carecer de continuidad y los equipos humanos a desarmarse, aun cuando se trate de programas exitosos³.

Un conjunto de condiciones confluyen en el caso de CORFO para permitir que se produzca este proceso de acumulación de conocimiento y aprendizaje. En primer lugar, tiene una dotación de personal que no está sometida a la inestabilidad propia de entidades con vocación más política, como son los ministerios. En segundo lugar, tiene la capacidad financiera y legal para ofrecer condiciones salariales atractivas, lo que le permite reclutar profesionales de alto nivel. En tercer lugar, dispone de recursos para contratar estudios y asesorías de buen nivel o enviar profesionales a aprender de buenas prácticas en el exterior. Finalmente, cuenta con la flexibilidad legal y administrativa como para poder reaccionar con relativa rapidez cuando es preciso efectuar ajustes en su accionar.

3. La transformación productiva como un proceso evolutivo. Aun cuando no respondió a una opción asumida deliberadamente al inicio, la trayectoria de las intervenciones de CORFO fue desde instrumentos relativamente estandarizados hacia iniciativas progresivamente más complejas. Esta opción es coherente con la importancia que tiene el proceso de aprendizaje como base de una actividad de fomento empresarial efectiva. En consecuencia, la recomendación para una agencia naciente es partir con acciones que no sean extremadamente complejas, de modo de ir acumulando experiencia en el diseño de los instrumentos y en la forma de relacionarse con el mundo empresarial, antes de implementar iniciativas más ambiciosas.

4. Rendición de cuentas, profesionalismo y transparencia como fuentes de legitimidad. Una razón adicional para partir con acciones poco complejas, es que el apoyo al desarrollo empresarial requiere mostrar éxitos tempranamente como fuente para adquirir legitimidad y para validarse ante los ojos de los propios empresarios. En efecto, ésta es un área en donde la intervención pública es frecuentemente cuestionada, por lo que deben mostrarse resultados sólidos para validar la idea misma de que tiene sentido intervenir. Por otra parte, las empresas tienden a ver con cierta suspicacia la acción pública de fomento, por temor a que se caiga en favoritismo político, en dirigismo de la actividad productiva o simplemente porque se asume

³ Un caso bien documentado en esta línea es el del programa de apoyo a PyME exportadoras en Argentina (Programa PRE). Ver Ventura, J.P (2001).

que se tratará de procesos altamente burocráticos e ineficientes. Este tipo de inquietudes se manifestaron también en el caso de la actividad de CORFO. Las evaluaciones de impacto, el asignar los recursos en base a criterios técnicos y la integración de representantes del sector privado en los procesos de toma de decisiones, fueron todas iniciativas que permitieron dar amplia legitimidad a la acción de CORFO.

5. La opción de trabajar en red. Lograr tener una amplia gama de instrumentos de intervención y altos niveles de cobertura de cada uno no sólo exige poder acceder a los recursos financieros necesarios, sino tener los equipos profesionales para poder diseñar, colocar y monitorear las intervenciones. La opción que siguió CORFO fue la de evitar expandir su propio personal y trabajar más bien con aliados externos: agentes operadores intermediarios, instituciones financieras, fondos de inversión, universidades, centros tecnológicos, etc. Este procedimiento permitió que el crecimiento de sus operaciones no implicara una presión por aumentar la dotación de la institución⁴, pero a la vez generó la posibilidad de involucrar en la gestión de los instrumentos a actores que aportaron al proceso su propio bagaje de conocimiento y experiencias.

Relevancia de los otros actores del sistema público

CORFO sin duda es una institución de cuya experiencia se puede aprender mucho. Sin embargo, muchos de sus avances no pueden explicarse sin la intervención del Ministerio de Economía como agente impulsor del cambio. Cuando se pasa revista a la evolución de CORFO, se observa con nitidez que gran parte de las nuevas iniciativas que emprendió la institución respondieron a propuestas efectuadas desde brazo del Ejecutivo. Es el caso de los PROFO, del FAT, de los Programas de Desarrollo de Proveedores, del Programa de atracción de inversiones a regiones (TodoChile) y del esquema de agenciamiento con operadores intermediarios, por nombrar algunos de los más relevantes. En varios de los casos, las nuevas iniciativas encontraron resistencia de parte del equipo de CORFO y sólo fue posible implementarlas porque quienes las promovían pasaron a integrarse a la entidad en cargos de responsabilidad. En rigor, se trata de una situación muy habitual en toda organización: las innovaciones se enfrentan con los defensores del status quo. El cambio es más difícil aun cuando se ha logrado éxito, pues hay que mover a la institución fuera de su zona de confort, llevándola a asumir nuevos riesgos.

La creación del Consejo Nacional de Innovación y del FIC, han colaborado a enmarcar mejor el proceso de definición de las áreas de competencia de las distintas instancias del Estado. Usando los recursos del FIC como palanca, el Ministerio de Economía tiene hoy mayor capacidad para inducir a CORFO a alinearse mejor con las definiciones de política que establece el ministerio. El CNIC, por su parte, al ofrecer una visión estratégica con prioridades de mediano y largo plazo, actúa como contrapeso de las tendencias más cortoplacistas que suelen influir en las prioridades de los gobiernos de turno.

⁴ La excepción fue el fuerte aumento de personal en INNOVA al expandirse fuertemente el presupuesto para financiar proyectos de innovación, los cuales requieren disponer de personal propio para poder procesar y hacer el seguimiento de proyectos de alta complejidad y elevados recursos.

Una externalidad positiva de este desarrollo institucional es que existe un mayor grado de preocupación por generar mejor información sobre los problemas y desafíos emergentes, tanto en el contexto como en la dinámica de las empresas y el funcionamiento de los programas. Tanto el Ministerio de Economía como el CNIC disponen de recursos para contratar estudios e informes, lo que ha permitido ir refinando las decisiones en materia de intervención, y dejando que CORFO se concentre en labores de diseño e implementación de instrumentos y programas. Al tener contrapartes más poderosas al interior del Estado, CORFO está hoy más exigida en materia de generación de información (particularmente en términos de usuarios y distribución territorial de la actividad) y de justificación de sus instrumentos.

Referencias bibliográficas

Agorsin, M. y Price, J.J.: "La inversión extranjera: ¿hacia una política vertical? InvestChile, el programa de atracción de inversiones de alta tecnología". En Oscar Muñoz, editor: *Desarrollo Productivo en Chile. La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009*. Catalonia Editorial, Santiago, Chile.

Alvarez, R. *et al* (2010). "Consortios Tecnológicos en América Latina: Una primera exploración de los casos de Argentina, Chile, Colombia y Uruguay." Nota Técnica IDB-TN-127. Enero, Washington DC.

Amorósa, J.E., Atienzab, M. y Romanic, G. (2007): "Financing Entrepreneurial Activity in Chile: Scale and Scope of Public Support programs". http://o.b5z.net/i/u/10062015/i/Financing_Entrepreneurial_Activity.pdf

Angelelli, P., Moudry, R. y Llisterri, J. (2006): "Capacidades institucionales para el desarrollo de políticas de fomento de la micro, pequeña y mediana empresa en América Latina y el Caribe." Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.

Benavente, J.M. y Price, J.J. (2009): "Apoyo público a la innovación empresarial: del FONTEC a nuestros días." En Oscar Muñoz, editor: *op. cit.*

Castillo, M. y Nelson, R. (2003): "Responsabilidad en la gestión de los programas gubernamentales de fomento de las pequeñas y medianas empresas." En *Revista Cepal* N° 79. Santiago de Chile.

Departamento de Economía de la Universidad de Chile (1997); *Impacto del instrumento PROFO en la pequeña y mediana empresa*. Informe Final. Santiago de Chile.

Dini, M. (2009): "Capital Social y programas asociativos: reflexión sobre instrumentos y estrategias de fomento de CORFO." En Oscar Muñoz, editor: *op. cit.*

Esser, K. y otros (1996): *Systemic Competitiveness. New governance patterns for industrial development*. GDI Book Series No 7. Frank Cass. Londres. Inglaterra.

Foxley, Juan (2008). *Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: la experiencia chilena con sistemas de "segundo piso" 1990-1998*. CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo 74, Santiago de Chile.

Gerens (1996): "FONTEC: una evaluación de sus beneficios sociales", Informe final, Santiago de Chile.

Held, G. (1998): "Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica". Serie Financiamiento del Desarrollo 84, CEPAL, Santiago de Chile.

Ibarraran, P., Maffioli, A. y Sttuchi, R. (2009): "SME Policy and Firms' Productivity in Latin America." Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit- Institute for the Study of Labor, IZA Discussion Paper No. 4486.

RIMISP (2011): Evaluación de impacto. Informe Final. Programas de Fomento de CORFO. Ministerio de Economía, Santiago, Chile.

Rivas, G. (2004): "El sistema de fondos tecnológicos en Chile: antecedentes para la evaluación de su funcionamiento e impacto". Colección Ideas N° 45, Fundación Chile 21, Santiago de Chile.

Rivas, G. y Sierra, P (2009). "Chile puede: el desarrollo de nuevas industrias en Chile: los casos del cine y la biotecnología." En Oscar Muñoz, editor, *op cit*.

Rodrik, Dani (2003): "Industrial policy for the twenty-first century." Faculty Research, Working Paper Series. RWP04-047.

Ventura, J.P (2001). "Política de apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas: análisis del Programa de Reconversión Empresarial para las Exportaciones." Serie Estudios y Perspectivas No 1, CEPAL, Buenos Aires.

Este artículo se terminó de imprimir
en mayo de 2012.

Con el retorno a la democracia en 1990 se dio paulatinamente origen a un verdadero sistema de apoyo al desarrollo empresarial en Chile. CORFO ocupó un papel central en ese proceso, convirtiéndose en la entidad que concentra el grueso de la ejecución de las herramientas de apoyo a las empresas en el país. El objetivo de este texto es analizar, desde una perspectiva evolutiva, la trayectoria seguida por CORFO desde inicios de la década de los 90, mostrando las decisiones que fueron validando su accionar y el progresivo avance que la ha llevado a su situación actual. Con ello se busca poner en relieve las condiciones que posibilitaron que la institución superara un punto de partida de debilidad y relativo desprestigio, y la forma en que fue avanzando hacia intervenciones cada vez más complejas y de mayor cobertura y alcance.

Serie políticas públicas y transformación productiva

“Políticas Públicas y Transformación Productiva” para América Latina consiste en una serie de documentos de política orientados a difundir experiencias y casos exitosos en América Latina como un instrumento de generación de conocimiento para la implementación de mejores prácticas en materia de desarrollo empresarial y transformación productiva. La Serie está dirigida a hacedores de política, agencias del sector público, cámaras empresariales, líderes políticos y agentes relevantes que participan en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas vinculadas al desarrollo productivo en los países de la región.