

---

**CORPORACION TIEMPO 2000**  
**SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO**

**PROYECTO**  
**EVALUACION HISTORICA DE LA REGIONALIZACION EN CHILE**

**QUINTO TALLER**

**PERSPECTIVAS DE DESARROLLO REGIONAL: ALGUNAS LECCIONES DESDE  
LA OPERACION DE INSTRUMENTO DE FOMENTO**

**Gonzalo Rivas G.**

**Pedro Sierra B.**

**1996**

---

## Perspectivas para el desarrollo productivo regional: algunas lecciones a partir de la operación de los instrumentos de fomento

### 1. Introducción

Desde 1994, un grupo de empresas electrónicas asiáticas han invertido directamente cerca de dos mil millones de dólares en plantas de ensamblaje y equipamiento a lo largo de la frontera entre Méjico y Estados Unidos; esta cifra se agrega a otros diez mil millones invertidos por firmas estadounidenses, en muchas ocasiones filiales de las mismas firmas asiáticas. Este dinámico proceso de inversión extranjera en el norte de Méjico se relaciona con un conjunto de ventajas asociadas a menores costos salariales y de transporte así como a ventajas arancelarias provenientes del Tratado de Libre Comercio entre ambos países.

Desde la óptica del desarrollo productivo, una primera lectura para el caso de la frontera mejicana ofrece como resultado inmediato la apreciación de una experiencia exitosa atribuida a la presencia de *shocks* externos. Un segundo nivel de análisis dejará pendiente, sin embargo, la evaluación del impacto de este proceso inversional en el desarrollo del sistema productivo local. Pero ¿qué sucede en ausencia de *shocks* externos significativos? ¿de qué manera se puede inducir el desarrollo productivo de una zona o región? ¿cómo aprovechar los enclaves productivos estables para el desarrollo productivo local?

En nuestro país, los temas relativos al desarrollo económico regional son parte un debate de largo aliento cuyo centro preferentemente se ha radicado en las diferencias entre el desempeño económico de las regiones y aquel exhibido por la región metropolitana.

Las estadísticas de actividad regional, aunque escasas y rezagadas, han reforzado un diagnóstico que enfatiza la persistencia del patrón de concentración territorial de la actividad económica en nuestro país atribuido a economías de aglomeración como factor relevante para explicar una dinámica productiva más completa en la región metropolitana.

El presente trabajo abandona este tipo de diagnóstico inicial para concentrarse en algunos aspectos específicos del desarrollo productivo relacionados con rasgos también característicos del cuadro económico regional como la heterogeneidad y desarticulación productivas y los bajos niveles de desarrollo de su institucionalidad económica.

En esta perspectiva, el tipo de discusión subyacente se relaciona más bien con el impacto de las dinámicas de crecimiento de las regiones, centradas en el desarrollo de actividades de explotación de recursos naturales destinados a la exportación, que hasta ahora no han exhibido niveles de encadenamientos y externalización de funciones significativos.

A partir de la experiencia de los instrumentos de fomento productivo se pretende elaborar algunas recomendaciones en vistas al desarrollo de nuevas capacidades que permitan una mejor articulación pública y privada para el fortalecimiento de la institucionalidad económica regional. Este tipo de recomendaciones son complementarias respecto de otro tipo de políticas de desarrollo regional orientadas más directamente a incentivar nuevas dinámicas de crecimiento económico regional.

El trabajo se estructura, además de esta introducción, a partir de una revisión sumaria de enfoques económicos para el desarrollo económico regional; en la tercera sección, se presenta una discusión de las orientaciones de la política de desarrollo productivo así como un panorama de la oferta actual de instrumentos de fomento; en la cuarta sección se esbozan los principales desafíos de la institucionalidad económica para las regiones y; finalmente, un quinto acápite da cuenta, a modo de resumen, de las principales recomendaciones.

## **2. Desarrollo productivo regional: breve revisión de enfoques**

### **2.1. La visión desde las teorías del desarrollo**

Existe un relativo consenso respecto de que el desarrollo económico regional no corresponde a una disciplina autónoma sino, más bien, se constituye a partir de ciertas aportaciones específicas que arrancan en general de elaboraciones desarrolladas en el marco de las teorías del crecimiento económico<sup>1</sup>.

Probablemente, una de las influencias más permanentes en la discusión teórica y práctica sobre el desarrollo regional, la ha ejercido el debate sobre crecimiento equilibrado y desequilibrado iniciado en las décadas de los 40 y 50.

Mientras las propuestas basadas en enfoques de crecimiento equilibrado postularon la importancia de la complementariedad entre oferta y demandas a nivel intersectorial y la importancia de la expansión simultánea de sectores productivos necesaria para aprovechar potenciales economías de escala, los enfoques de tipo crecimiento desequilibrado enfatizaron la concentración en sectores dinámicos para el aprovechamiento de encadenamientos hacia atrás y adelante.

Lejos de superarse, este debate ha estado presente de una u otra manera en las distintas aproximaciones al tema del desarrollo regional que, desde la teoría del desarrollo, se han generado desde entonces. En efecto, la óptica del crecimiento desequilibrado emerge nuevamente en los planteamientos sobre los polos de crecimiento de Perroux, en las reflexiones sobre el crecimiento "desbalanceado" de Hirschman, en las recomendaciones respecto a las zonas exportadoras puestas de moda en los años 70, y más recientemente, en algunas experiencias de reconversión regional en Europa.

---

<sup>1</sup> Véase "Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas", Cuadrado Roura, J. Revista EURE (Vol. XXI, N° 63), junio 1995.

Por su parte, las tesis del crecimiento equilibrado formaban parte de las recomendaciones del modelo dualista de Fer-Ranis -- la industria y la agricultura debían crecer de la mano -- y, en general, han hecho parte de los diversos planteamientos de planificación y desarrollo de estrategias de desarrollo regionales.

No obstante las diferencias importantes que puedan detectarse a nivel teórico, y la pasión con que defensores de uno u otro enfoque expresen sus argumentos, lo cierto es que ambas tradiciones han provisto de un amplio contingente de prescripciones de política que han sido usadas de manera pragmática y no excluyente por los encargados de implementar las políticas. Los énfasis cambian, y en determinadas coyunturas se inclina la balanza en favor de alguna de las perspectivas, pero difícilmente se podría proclamar un vencedor. Así, por ejemplo, nadie niega la importancia de la inversión en infraestructura como aspecto clave para el desarrollo de la economía regional, como tampoco se deja de establecer como condición necesaria la afluencia de capitales externos a la zona para superar las restricciones de la economía local.

Típicamente entonces, los debates que se han derivado de esta vertiente de reflexión han conducido a un listado de recomendaciones -- más o menos excluyentes entre sí -- que cubren un amplio espectro de "condiciones necesarias" pero no suficientes.

No es extraño que la fuerte agitación que ha generado en el ambiente la conceptualización de los distritos industriales, desde su aparición en escena hacia fines de los 70. La novedad introducida por los distritos, no radicó tanto en su carácter exitoso visible, sino en la introducción de una nueva óptica en el debate. Una mirada que sin perder de vista los elementos puramente económicos, incorporó de manera decisiva a los actores de la economía y la sociedad local, su historia, y la complejas relaciones que se constituyen en ese espacio.

## **2.2. La perspectiva de los distritos industriales**

La definición "marshalliana" de distrito industrial pone como elemento central la existencia de un sistema integrado de relaciones interdependientes, tanto a nivel empresarial como institucional y social, caracterizado por densos encadenamientos entre los actores y agentes que las ejercitan. Esta definición busca diferenciar una simple aglomeración de firmas en una industria relacionada de un sistema relacionado bajo ciertos patrones definidos de comportamiento económico<sup>2</sup>.

---

Véase "The potential for turning informal economies into marshallian industrial districts". Amin.A. en "Technological dynamism in industrial districts: an alternative approach to industrialization in developing countries?". Naciones Unidas, 1992.

Entre otras características atribuidas a este tipo de sistema se cuentan la presencia de un importante número de empresas de menor escala, con altos grados de cooperación, la flexibilidad productiva, la capacidad innovativa, la proximidad geográfica, y una oferta local de mano de obra calificada, entre otras características de interés.

Una sistematización de los principales rasgos que caracterizan los distritos industriales se encuentra en Asheim (1992). Estas características dan cuenta de las dimensiones funcional, asociada a economías externas, y, territorial, relativa a economías de aglomeración, atribuidas a los distritos industriales<sup>3</sup>:

a) división del trabajo extensiva para firmas del sistema local de producción. Esta característica es basal respecto de la relaciones de articulación en redes;

b) especialización de producto a nivel de firmas. De este rasgo depende la introducción y adaptación de tecnologías especializadas, así como la adaptación de formas de producción adecuadas al trabajo articulado entre firmas;

c) la presencia de redes para la circulación de información especializada sobre mercados, insumos, tecnología, etc. Este proceso, normalmente facilitado por la proximidad física de los agentes, contribuye a la formación de una competencia específica del distrito;

d) alta especialización de la fuerza de trabajo, resultado de los procesos de especialización y la disponibilidad de instrumentos facilitadores de la formación y calificación productiva de los recursos humanos.

La abundante literatura sobre el tema de distritos industriales, desarrollada en la mayor parte a partir de casos y experiencias productivas en distintos lugares en Europa, ofrece un alto grado de atractividad, atribuible básicamente a la característica de sistema integrado que estos estudios han logrado detectar en la mayoría de los casos estudiados.

Sin embargo, la amplitud de factores asociados al éxito de este tipo de experiencias impone grados de cautela al momento de extraer lecciones para la elaboración de políticas. ¿Qué conclusiones se pueden extraer de este tipo de experiencias?

A partir de Van Dijk (1992) se pueden ratificar algunos factores relevantes en esta línea como la asociatividad expresada como un rasgo cultural de desarrollo empresarial y estimulada por la proximidad geográfica; la especialización flexible y la predisposición a innovar como atributos productivos básicos; el desarrollo de redes de cooperación expresadas en redes de información y programas de acción colectivos a nivel de la institucionalidad productiva; además de la importancia de

---

<sup>3</sup> Véase "Industrial districts, inter-firms cooperation and endogenous technological development: the experience of developed countries". Asheim, B. en Naciones Unidas, op.cit.

disponer de sistemas efectivos de soporte para el desarrollo productivo de las empresas y mercados laborales dinámicos<sup>4</sup>. En general, tanto a nivel de la adquisición de experiencias de distritos como al nivel de sus análisis se refuerza la idea de que se trata de sistemas integrados respecto del cual los agentes económicos y sociales se articulan flexiblemente.

Esta conclusión permite avanzar en cuanto a la mayor importancia que debe atribuirse a la característica de integración de los sistemas productivos por encima de especificidades sectoriales y locales y de otro tipo de características típicamente atribuidas al desarrollo local como los intereses colectivos, el consenso y los valores comunes además del activismo de los gobiernos locales y municipales.

Del análisis de la experiencia de los distritos industriales se desprende que es posible asociar ciertas dinámicas al funcionamiento de determinados sistemas económicos integrados, pero ¿son modelos replicables?

La respuesta prácticamente consensual es negativa, y conduce a una conclusión similar a la aportada por los enfoques derivados de las teorías del crecimiento: es posible identificar un conjunto de condiciones necesarias, pero no hay un "modelo para armar".

No obstante, y más allá de los factores ya mencionados que ha permitido poner de relieve, el mérito de la perspectiva de los distritos, reside en haber puesto de manifiesto la necesidad de una mirada más interdisciplinaria y compleja al tema del desarrollo económico local o regional que la estrictamente económica, y en enfocar el territorio como una oportunidad para el desarrollo, pues uno de los rasgos definitorios de un distrito es su particular dimensión espacial.

Es en esta última perspectiva que queremos interrogar la política de desarrollo productivo y los instrumentos que se han generado para ponerla en práctica.

### **3. Situación y desafíos de la política de desarrollo productivo.**

En términos generales, los enfoques que promueven las políticas de desarrollo productivo encuentran justificación en dos tipos de factores, a saber, por el funcionamiento imperfecto y el bajo desarrollo de determinados mercados (considerados claves como lo son los mercados de capitales, de tecnología y capital humano) y de ciertos factores asociados a la promoción de la competitividad de las empresas, por una parte, y la relación y consistencia que debe existir entre los instrumentos de fomento productivo y las políticas de desarrollo orientadas a la desregulación, liberalización y apertura económica, por otra.

---

<sup>4</sup> Véase "The interrelations between industrial districts and technological capabilities development: concepts and issues". Van Dijk, M. en Naciones Unidas, op.cit.

El presente capítulo comienza por una revisión del estado del arte en materia del tipo de orientaciones que enmarcan la discusión de políticas de desarrollo productivo para luego presentar la oferta de instrumentos disponible actualmente en el país.

### 3.1 Orientación actual de las políticas de desarrollo productivo

Durante un largo período en que las políticas de desarrollo productivo no formaron parte de la agenda de la política económica en nuestro continente.

En efecto, el descrédito en que cayeron las políticas industriales que marcaron el período de la Industrialización Sustitutiva (ISI) se tradujo en un fuerte cuestionamiento de las intervenciones públicas orientadas a promover el desarrollo productivo, especialmente a nivel sectorial o de firmas<sup>5</sup>.

No es extraño entonces, que el renovado interés que tanto en Chile como en otros países latinoamericanos se viene otorgando a las políticas de desarrollo productivo venga acompañado de un esfuerzo consciente por tratar de tomar distancia respecto de la política industrial "tradicional", proyectando un nuevo cuerpo teórico de justificación de la necesidad de intervención, y estableciendo un conjunto de criterios normativos para regular las formas que debiera tomar tal intervención.

Sin entrar aquí a un debate sobre los méritos y defectos de la política industrial e viejo cuño -- la cual en cualquier caso debe ser analizada en su contexto histórico -- existe consenso hoy en apuntar entre sus problemas la falta de discriminación en las intervenciones, la tendencia a "elegir ganadores", el excesivo proteccionismo, la falta de temporalidad de los apoyos y su captura por parte de los grupos de interés más organizados.

A partir de las lecciones extraídas de tales experiencias, ha ido germinando una nueva visión respecto al rol que le cabe a la política pública en la promoción productiva. Tal visión está guiada por la convicción de que el proceso de globalización en curso vincula indisolublemente el destino de una economía a su capacidad de insertarse exitosamente en la economía internacional. De allí que el énfasis este puesto en elevar la competitividad de las actividades nacionales, privilegiando los objetivos de la calidad y de la productividad a través de intervenciones que apunten a superar los diversos problemas que obstaculizan el desarrollo de las empresas, sin pretender suplantar el papel del mercado como guía esencial de la asignación de recursos.

---

<sup>5</sup> Ciertamente, durante el régimen militar existieron intervenciones sectoriales-como la bonificación forestal, por ejemplo- e incluso en favor de la PYME -créditos CORFO-, pero el discurso dominante era contrario a la acción pública en este campo (de hecho, las acciones en favor de la PYME se implementaron como mecanismos para favorecer la creación de empleo en el marco de las políticas de reactivación post crisis de la deuda).

Es así como si bien se reconoce el rol fundamental del mercado y de la apertura a la competencia externa en la definición de la asignación de los recursos de la economía, se constata asimismo la existencia de poderosos argumentos teóricos y prácticos que conducen a fundamentar la insuficiencia de tales factores en términos de la creación de un entorno que permita el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas de parte de las empresas. En efecto, la operación del mercado presenta un conjunto de fallas bien documentadas que conducen a que las decisiones tomadas por los agentes productivos no sean necesariamente las óptimas desde un punto de vista social. La existencia de tales fallas justifica una intervención correctora o subsidiaria del estado.

La justificación teórica expuesta deja abierto un vasto campo de intervención posible para la política pública, pues no existen prácticamente sectores o áreas de la actividad económica en que no se puedan detectar fallas en la operación de los mercados relevantes. Esta situación no se transforma, sin embargo, en un "cheque en blanco" para la intervención pública, pues así como se reconoce la existencia de "fallas de mercado", la experiencia ha también enseñado que existen las "fallas del estado". Esto es, el riesgo de que por carencia de capacidades institucionales, insuficiencias de diseño, o problemas de gestión y de control, las intervenciones públicas terminen generando mayores costos sociales que en ausencia de intervención o bien que sus beneficios sean discutibles.

Partiendo de esta constatación se han ido generando un conjunto de criterios rectores para la intervención del estado en el fomento de la competitividad, los cuales conforman el marco conceptual que ha guiado el proceso de *aggiornamento* de los instrumentos y programas de apoyo al fomento productivo en los últimos años.

Un primer criterio fundamental, es el de privilegiar la horizontalidad de las intervenciones públicas. Uno de los aspectos más criticados de las políticas industriales tradicionales ha sido el de la selectividad sectorial. Esto es, el hecho de que desde el estado se escogiera qué actividades tenían perspectivas de prosperar, y centrara en ellos el apoyo, en desmedro de otros sectores. El cuestionamiento fundamental de esta opción -conocida por el término *picking the winners*" es que el estado no tiene por que ser mejor predictor del futuro que los empresarios, y en consecuencia se expone a malgastar recursos, generando además rentas para las firmas que se desempeñan en los sectores favorecidos con la política. Esto último conduce a que para las firmas se transforme en un objetivo fundamental poder ingresar al listado de las actividades privilegiadas, y descuiden sus propios esfuerzos por incrementar su competitividad.

La concepción que orienta actualmente a las políticas de desarrollo productivo es la de diseñar instrumentos que permitan corregir las fallas que se presentan en la operación de los mercados de bienes y de factores y que afectan las posibilidades de desarrollo de las empresas o de determinadas actividades económicas, pero sin definir a priori los sectores a intervenir. Más que intervenir en sectores

específicos, de lo que se trata es de proveer soluciones a problemas que, en principio, pueden estar afectando a todos los sectores de la actividad.

Evidentemente, el privilegio de la horizontalidad no puede tomarse de una manera extrema. Por una parte, existen ciertas delimitaciones sectoriales que por diversas consideraciones -- ya sea de interés nacional o por que presentan importantes especificidades -- se mantienen como categorías organizadoras de la acción pública (la agricultura, por ejemplo); de otra parte, no puede inhibirse la labor proactiva de las agencias encargadas de operar los instrumentos (agencias que pueden ser privadas o públicas).

Por ejemplo, desde un punto de vista purista, sería contrario al principio de la horizontalidad el que una agencia de fomento convocará a un conjunto de industriales a un ejercicio de diagnóstico estratégico que permitiera la identificación de los cuellos de botella que están afectando al sector, los cuales pueden ser de tal naturaleza que no exista posibilidad de que sean enfrentados por cada empresa de manera aislada.

Un caso ilustrativo puede ser el de los muebles de madera en Chile. Dada la natural disponibilidad de materia prima que existe en Chile, surge la interrogante respecto a por qué no se desarrolla en el país una industria del mueble competitiva a nivel internacional. Los estudios y entrevistas a empresarios del sector han revelado que entre los aspectos críticos que limitan la expansión de esta actividad, esta la escasa oferta de madera de buena calidad y las carencias a nivel de diseño<sup>6</sup>. Evidentemente, convocar a los empresarios del rubro a enfrentar de manera conjunta entre ellos y el sector público estas limitaciones, a través de la formulación de un proyecto que postule a los distintos programas de fomento existentes, conlleva un elemento de selectividad.

En consecuencia, lo importante es que no exista la intención a priori de apoyar a cualquier precio al sector, sino que establecer un mecanismo que permita un concurso transparente a los fondos e instrumentos disponibles. En esa perspectiva, el criterio que parece más adecuado, es actuar de manera tal que las acciones públicas potencien las acciones de las empresas, pero sin suplantarlas en su rol de definir las apuestas que involucran sus decisiones de inversión. Puesto de manera más simple, el criterio debe ser que los fondos públicos de fomento deben estar a disposición de los proyectos que presenten empresas de cualquier sector (respetando el criterio de la horizontalidad en ese sentido), pero sin negarse a la posibilidad de estimular a las empresas que incursionan en rubros que aparecen atractivos a plantearse metas más ambiciosas y apoyarlas en su intento, en la medida en que la calidad del proyecto así lo amerite, y en la medida en que las propias firmas estén corriendo con el grueso de los riesgos involucrados.

---

<sup>6</sup> Ver "Oportunidades de desarrollo tecnológico en la industria de la madera", INFOR 1995

Un complemento natural del criterio de la horizontalidad, es que el uso de los instrumentos debe ser definido por la demanda. Esto es - que sean los propios usuarios los que decidan las acciones a efectuar y a quienes confiar para realizarlas. Se contraponen así a la práctica de que sea un agente público el que imponga qué es lo que las empresas debieran hacer y con quien hacerlo, ya sea en un trato directo con las empresas, o bien por el hecho de establecer líneas acotadas de acción que sean sujetas de subsidio público (por ejemplo, subsidio para la compra de determinada maquinaria agrícola).

Sin embargo, el rol fundamental de la demanda en la definición de las orientaciones de los instrumentos de fomento no sería suficiente para asegurar la pertinencia y relevancia de las acciones, si no fuera acompañada por la participación en el financiamiento de las actividades de parte de los beneficiarios. En efecto, la gratuidad de las prestaciones no genera un estímulo para que los usuarios se preocupen de velar por la utilidad de las iniciativas con la misma intensidad que si están comprometiendo recursos propios. El cofinanciamiento es fundamental para elevar la eficiencia de la asignación de los recursos, pues disminuye el riesgo de financiar acciones poco relevantes para el cliente final.

Junto a los criterios anteriores, que apuntan a configurar una cierta manera de diseñar e implementar los instrumentos y programas de apoyo al desarrollo productivo, han ido emergiendo también algunos criterios respecto de la manera en que el estado debe abordar estas tareas.

Los instrumentos de fomento deben especificar claramente los objetivos que persiguen -el problema que pretenden resolver-, a partir de un trabajo previo de diagnóstico que delimite el universo que sería sujeto de los beneficios. Pero tan importante como establecer criterios de acceso a los beneficios es establecer criterios claros para el egreso de los beneficiarios, y las metas que definen el éxito del mismo, y por lo tanto su finalización.

La idea es que -- como norma general -- los apoyos públicos no debieran derivar en la generación de lazos de dependencia de parte de los beneficiarios, pues ello significaría que los problemas no se están resolviendo en su origen. Si bien en algunos casos, la naturaleza del problema exige una acción permanente, en muchos otros el carácter exitoso del programa debiera conducir a su desaparición, o a su refocalización. De ahí entonces se deriva la necesidad de configurar una institucionalidad pública en que las labores de ejecución de los programas no estén confundidas absolutamente con las de diseño y evaluación de los mismos.

### 3.2. Ambito y sentido de las instrumentos de intervención.

A partir del marco descrito se condiciona la acción de los instrumentos de promoción del desarrollo productivo definiéndose básicamente dos tipos de líneas para su diseño<sup>7</sup>:

(i) las de carácter factorial expresadas en políticas que buscan apoyar el entorno o sistema donde se desenvuelven productivamente las empresas. En este grupo destacan las políticas orientadas a superar deficiencias, o desarrollo insuficiente, de los mercados de factores;

(ii) las microeconómicas que se relacionan con el apoyo a la gestión y operación de las empresas. En este grupo destacan las acciones orientadas a la transferencia e instalación de nuevas capacidades tanto en relación al ámbito de lo tecnológico como a la gestión misma de las unidades productivas.

El consenso generado en torno a este tipo de políticas, en oposición a las herramientas de promoción industrial de hasta principios de la década de los 80 coherentes con orientaciones proteccionistas, le da a la promoción del desarrollo productivo una suerte de marco constitucional que define el tipo de acciones para el desarrollo de la competitividad.

Las áreas de trabajo del desarrollo productivo incluyen políticas de modernización y políticas de fomento<sup>8</sup>.

Las políticas de modernización son aquellas que buscan dotar de herramientas y generar los cambios de comportamiento en los agentes a fin de que puedan mejorar su inserción competitiva en el mercado. Por norma, debieran ser intervenciones que se expresan a través de programas limitados en el tiempo, cuyo éxito debiera medirse precisamente por que dejan de ser necesarios. Ejemplos de este tipo de intervenciones, son las que promueven mejores prácticas de gestión y el uso de asistencia técnica experta en las PYMES, las que buscan mejorar los canales de comercialización para los pequeños y medianos agricultores, y en general los distintos tipos de apoyo dirigidos al mundo de la pequeña producción campesina, minera y a las microempresas.

Las políticas propiamente de fomento, en cambio, son las que se orientan a resolver fallas o imperfecciones en el funcionamiento de algunos mercados claves. Es el caso de las políticas destinadas a promover la innovación tecnológica, la capacitación o la penetración de mercados externos, todos casos en los cuales tiende a producirse subinversión privada por que los beneficios de las acciones no

---

Véase "Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", CEPAL, 1994.

<sup>8</sup> Se sigue aquí el planteamiento del documento "Hacia un fortalecimiento de la política de apoyo a la transformación productiva" Ministerio de Economía, 1995.

son plenamente apropiables por parte de quienes incurren en la realización del gasto. En este caso, cuando no es posible generar una solución definitiva, la intervención puede ser de carácter permanente.

Adicionalmente, sobre la base de imperfecciones en la movilidad de factores además de fallas de coordinación entre las empresas, se fundamenta la necesidad de diseñar acciones que incentiven la reconversión de actividades y sectores que presentan importantes grados de deterioro de su competitividad.

### 3.3. La oferta de instrumentos para el desarrollo productivo

En la actualidad, el país cuenta con una oferta de instrumentos de fomento productivo de relativo amplio espectro. El nivel de los subsidios involucrados alcanza a cerca de un 3% del gasto público. En el cuadro nº1 se presenta una aproximación resumida del gasto en instrumentos de fomento productivo y exportador para 1994.

A partir de estas cifras se puede constatar la importancia del fomento exportador que en conjunto – reintegro simplificado, devolución de aranceles a bienes de capital y los programas de Prochile – explican cerca del 41 % del gasto. Es importante advertir que en el marco de los acuerdos comerciales de la Organización Mundial de Comercio, OMC, deberán reformularse instrumentos como el reintegro simplificado y la devolución de aranceles diferidos y, de acuerdo a su horizonte previsto, se extinguirá el subsidio asociado al estatuto automotriz. De esta forma, cerca del 47% de los recursos consignados deberán ser objeto de reasignación.

Cuadro nº1. Panorama estilizado de incentivos otorgados al fomento exportador y productivo, 1994  
(Millones de dólares y porcentajes)

Programas	Monto (Mill.USD)	Importancia relativa (%)
Reintegro simplificado de exportaciones	120	30
Capacitación	68	17
Innovación tecnológica	40	10
Devolución de aranceles bienes de capital	28	7
Estatuto automotriz	28	7
Riego	24	6
Campesinos INDAP	20	5
Prochile	16	4
Bonificación forestal	16	4
Minería ENAMI y PAMMA	12	3
CORFO Pyme	12	3
Regularización de títulos	4	1
Otros a\	12	3
Total aproximado	400	100

a\ Incluye un grupo variado de apoyos como acciones en turismo, pesca artesanal, subsidios de la intermediación financiera a Pyme del Banco del Estado, entre otros.  
Fuente: "Hacia un fortalecimiento de la política de apoyo a la transformación productiva", Ministerio de Economía, 1995.

De acuerdo a su funcionamiento, la organización del sistema de promoción del desarrollo productivo y exportador nacional se puede caracterizar a partir de los siguientes rasgos principales:

a) autonomía de programas, agencias y reparticiones

Además de diseños con lógicas de operación diferenciada, las agencias, programas o reparticiones ministeriales que administran instrumentos de fomento presentan una gran autonomía entre sí, a veces incluso dentro del mismo ámbito de competencia.

Las consecuencias de este grado de autonomía se reflejan básicamente en dos tipos de orientaciones: por una parte, en el diseño de programas relativamente "completos", es decir, de acciones de fomento que pretenden ser integrales desde su concepción ofreciéndose programas de asistencia técnica junto a otros de asistencia crediticia y capacitación (INDAP, ENAMI y FOSIS además de CORFO) y; por la otra; en la especialización sectorial de ciertos programas (este es el caso de algunos fondos de innovación).

b) aplicabilidad regional

En general, el sistema de instrumentos de fomento es de aplicabilidad regional y con la excepción de los incentivos para zonas especiales, no presentan diferencias de diseño u operativas respecto de su utilización en las regiones.

La participación de cada región varía según cada instrumento en particular dependiendo de un conjunto de factores, entre otros, de la especialización sectorial de instrumentos, si la tienen, y, en aquellos de carácter horizontal, del grado de desarrollo de los agentes involucrados<sup>9</sup>.

c) administración centralizada

Aunque los subsidios son de aplicación regional y la mayoría de las agencias y reparticiones disponen de representaciones u oficinas en las regiones, en general, la administración y las decisiones de asignación de los recursos se producen en la región metropolitana o donde se encuentra la dirección de la agencia, programa o repartición ministerial involucrada.

---

<sup>9</sup> Dependiendo del tipo de instrumento, los actores involucrados en la puesta en marcha y desarrollo de acciones de fomento, además de las agencias o reparticiones ministeriales, incluyen a agentes intermediarios privados, entidades consultoras, laboratorios de mediciones y certificación, centros de transferencia tecnológica, institutos tecnológicos y universidades, entre otras. En muchos casos, estos agentes además de aportar el desarrollo técnico asociado a la utilización de los instrumentos, son la vía de promoción de éstos en las empresas.

d) financiamiento centralizado

Los presupuestos de los programas e instrumentos de fomento se conciben, diseñan y sancionan centralizadamente sobre la base del acuerdo logrado entre el Ministerio del cual depende la entidad administradora y el de Hacienda.

Es importante advertir que no existen recursos de decisión regional respecto de este tipo de gastos.

e) programas atemporales

En general, salvo algunas excepciones como el estatuto automotriz o ciertos decretos especiales, los programas que ejecutan instrumentos de fomento no poseen horizontes definidos.

f) ausencia de metas

Normalmente, si bien la aplicación de los instrumentos de fomento involucra un diagnóstico inicial respecto del cual se determinan el tipo de objetivos que se pretende cumplir, a nivel de programas no existe definición de metas ni tampoco de periodos de tiempo asociados a la consecución de éstas.

g) acciones de evaluación no sistemática

La mayor parte de los instrumentos de fomento posee algún tipo de evaluación. Estas normalmente, no son comparables, porque obedecen a diseños específicos y no se relacionan con alguna acción de evaluación planificada.

Hasta 1995, las acciones no fomento no contemplaban evaluaciones sistemáticas ya fuera de su operación como de su impacto. A partir de ese año debido a un acuerdo del comité interministerial de desarrollo productivo se ha iniciado el montaje de un sistema de evaluación.

### 3.4 Revisión de programas seleccionados

Si se excluyen los instrumentos relativos al reintegro simplificado de exportaciones, la devolución de aranceles a bienes de capital y el estatuto automotriz, que desaparecerán en un plazo cercano y que constituyen un 44 % del gasto, se define un universo de instrumentos distinto a efectos de la selección de programas de interés. Para 1995, si se incorporan algunos instrumentos de zonas especiales no incluidos hasta ahora y se consideran los incrementos registrados en algunos programas, el gasto de este grupo de instrumentos de fomento ascendió a cerca de 300 millones de dólares.

La presentación de programas seleccionados se ha organizado en tres áreas respecto de las cuales se puntualizarán algunos temas relevantes en la perspectiva de este trabajo: la acción de CORFO; los programas de innovación y ; los incentivos al fomento en regiones.

#### (i) La acción de fomento de CORFO

El caso de CORFO es singular entre las distintas instituciones de fomento en el país ya que de acuerdo a una concepción amplia, ha organizado su tarea como un sistema que integra al ámbito propio del fomento productivo, los temas del desarrollo de mercados financieros, la innovación tecnológica y el desarrollo de zonas rezagadas y deprimidas candidatas a la reconversión productiva.

En lo fundamental, el accionar de CORFO en estos ámbitos responde a los diagnósticos de fallas de los mercados y su acción, consecuentemente, apunta al diseño y gestión de mecanismos de intervención que, a través de corregir imperfecciones de mercado, permitan el desarrollo productivo de las empresas pequeñas y medianas, pymes (incluye a empresas se ventas anuales entre las 2.400 hasta las 50.000 UF).

Sobre base de estas nuevas concepciones para la política pública de promoción productiva, la organización de la acción de CORFO responde a los criterios de horizontalidad y cofinanciamiento privado además del desarrollo de la asociatividad entre beneficiarios.

Un importante rasgo de la acción de CORFO radica en que la operación de algunos programas -- como los Fondos de Asistencia Técnica, FAT y los Proyectos de Fomento, Profo -- ha ido traspasándose paulatinamente a agentes operadores tanto públicos como privados. La administración de instrumentos a través de intermediarios favorece tanto la eficacia de las operaciones por la cercanía de los agentes con las empresas usuarias como la acción asociativa de éstas. Adicionalmente, tiene un importante efecto en el gasto de administración de los programas.

Finalmente, la característica de sistema del accionar de CORFO permite a las empresas beneficiarias acceder a los distintos instrumentos ofrecidos, ~~totalmente, de manera progresiva y consistente.~~

Cuadro n°2. Resumen de la oferta de instrumentos CORFO, 1995  
(Millones de dólares)

Programas	Monto
1. Programas de intermediación financiera a\:	
Bancos	46,7
Empresas de leasing	134,6
2. Programas de subsidio b\:	
Seguro de crédito	0,4
Bonificaciones agrícolas	-
3. Programas de modernización productiva b\:	
Proyectos de fomento	4,3
Fondos de asistencia técnica	2,7
Desarrollo de proveedores	0,7
4. Programas de fomento empresarial en zonas especiales d\:	n.d.
5. Programas de innovación tecnológica b\:	
FONTEC	10,5
FONSIP	9,2

a\ Colocaciones.

b\ Monto de los subsidios.

c\ Para las zonas de Arica, Arauco, Austral y Valparaíso.

Fuente: CORFO

A continuación se presentan de manera sumaria algunos instrumentos seleccionados:

### Los proyectos de fomento

Los proyectos de fomento, Profo, corresponden a un instrumento de carácter asociativo basado en la reunión de un grupo de empresarios de un mismo rubro o localidad que han definido un objetivo común y un programa de actividades para incrementar su competitividad.

Se trata de una entidad cuya administración está a cargo de un gerente y cuyo costo es financiado en forma compartida entre las empresas y CORFO. El subsidio es de tiempo definido, 3 años como máximo, periodo a partir del cual serán las empresas las que financiarán si deciden continuar con la entidad asociativa.

En relación a su cobertura, se han constituido hasta 1995 cerca de 180 Profos, con un promedio de 12 empresas cada uno. Para 1996 se aprobó un gasto cercano a los 6.100 millones de pesos.

Entre los factores asociados al éxito de un profo se cuentan la calidad de los proyectos, en términos de los objetivos y la planificación de sus actividades; las competencias de los operadores en la generación y apoyo a su funcionamiento y; la calidad de la interacción entre los agentes involucrados. Adicionalmente, se estima que desde el punto de vista del desarrollo de los sistemas locales, es fundamental la capacidad de involucrar el conjunto de instituciones que definen articulaciones de largo plazo<sup>10</sup>.

Este tipo de instrumentos genera un importante grado de interés por parte de las empresas, sin perjuicio de lo cual está pendiente la evaluación de si los fondos aportados por éstas son sustitutos de su gasto o se trata de recursos adicionales fomentados por el uso del instrumento.

#### Los fondos de asistencia técnica

Los Fondos de Asistencia Técnica, FAT, constituyen un instrumento de fomento orientado al mejoramiento de la eficiencia técnica de este tipo de empresas<sup>11</sup>.

La utilización de este instrumento permite a las empresas pequeñas y medianas acceder a asesorías técnicas subsidiadas orientadas tanto al mejoramiento de la gestión global de la empresa como a la solución de problemas específicos<sup>12</sup>.

De acuerdo a un diagnóstico de imperfecciones en el mercado de asesorías técnicas para las Pymes, producto de un bajo nivel de conocimiento del valor de las asesorías en este tipo de empresas, por un lado, y de un escaso desarrollo de la oferta de consultores especializados, por el otro, los FAT colaboran con un doble propósito, de facilitar el acceso a este segmento de empresas a recursos técnicos especializados e incentivar la formación y especialización de consultoría técnica.

En cuanto a su cobertura, el gasto aprobado para 1996 alcanzó a cerca de 1.900 millones, dando cuenta de un crecimiento real medio anual cercano al 70 % desde

---

Véase "Proyectos de fomento, se hace camino al andar" Suárez, G. y "Apuntes sobre asociatividad y cooperación público privada" Vicens, A. en sendos artículos publicación SERCAL. Memoria del Seminario CEPAL.

<sup>11</sup>Se financia hasta un 75% del costo total de una acción de consultoría con un máximo de 75 UF.

<sup>12</sup>Entre éstos se cuentan: análisis de mercado; diseño de productos; control ambiental; rediseño de procesos; sistemas de información; etc. Actualmente cada empresa puede percibir subsidios en la contratación de hasta 6 acciones de consultoría.

1993, año en que se pusieron en práctica. El número de empresas alcanzó a cerca de 1.650 en 1995.

Haslá ahora no se dispone de evaluaciones de este instrumento, sin perjuicio de lo cual se puede establecer que las principales deficiencias se relacionan con problemas en la calidad de las intervenciones en términos de la relevancia y pertinencia de las acciones de consultoría para las empresas beneficiarias.

La explicación de ello se asocia a la presencia de asimetrías de información que permitirían a las firmas consultoras, en ausencia de mejores condiciones de las empresas, inducir el contenido de la consultoría según su especialización, por una parte, y, a la baja capacidad de absorción tecnológica de las empresas en este segmento que dificultan el logro de los objetivos del instrumento, por otra.

El tema principal para este instrumento se centra en la capacidad de incentivar la formación y desarrollo de una oferta técnica en el segmento de pymes.

#### (ii) Sistema de innovación tecnológica

Sobre la base de una aproximación amplia para el sistema de innovación que "incluye todas las partes y aspectos de la estructura económica y el soporte institucional que afecta todo tipo de innovación (sistema de producción, financiero y mercados)" <sup>13</sup>, la misión principal del sistema nacional es la de "catalizar un desarrollo acelerado de la actividad tecnológica" <sup>14</sup>.

Cuadro nº3. Programas de innovación tecnológica, 1995-1996.  
(Millones de US dólares)

Programas	Instituciones	1995	1996
FONDEF	Conicyt	9,1	27,1
FONTEC	CORFO	10,5	12,6
FONSIP	CORFO	9,2	12,7
FIP	Subsecretaría Pesca	3,6	4,1
FIA	Ministerio Agricultura	2,2	2,7
TOTAL		34,6	59,2

a) Para 1995, montos ejecutados; para 1996, montos presupuestos aprobados. No incluye gastos de administración ni de los programas ni de la Secretaría del PIT.

Fuente: Secretaría Ejecutiva Programa Innovación Tecnológica, Ministerio de Economía.

Véase "Hacia una caracterización del sistema innovativo nacional chileno". Benavente, J.M. y Crespi, G. Programa de Innovación Tecnológica, 1996.

<sup>14</sup> Véase Programa Innovación Tecnológica (1996-2000), Serie Documentos de la Secretaría Ejecutiva Programa de Innovación Tecnológica, Julio 1996.

El sistema está organizado en torno a 3 fondos multisectoriales y 2 sectoriales. Los tres primeros están coordinados y monitoreados por el Programa de Innovación tecnológica dependiente del Ministerio de Economía; los otros 2 fondos no se relacionan formalmente con este Programa.

En su organización se reconocen como principios relevantes tanto la horizontalidad definiendo un espacio reducido para acciones de selectividad en el ámbito de las "tecnologías genéricas" como la perspectiva de un esfuerzo relativamente "completo" (no sólo financiamiento a proyectos) para incentivar un aprendizaje institucional tanto público como privado.

Entre sus principales debilidades se pueden considerar la ausencia de una política tecnológica respecto de la cual se organicen consistentemente sus componentes: fondos, programas de transferencia tecnológica, institutos y universidades.

El proceso de los institutos tecnológicos es una buena muestra de la ausencia de una política consistente. Las políticas de financiamiento aplicadas a las instituciones tecnológicas tienen como resultado la diversidad: desde el INIA con cerca de un 52% de transferencia fiscal, los institutos dependientes de CORFO con cerca de un 11 % promedio hasta el CIMM sin transferencia. El efecto más inmediato es que aquellos institutos con menor transferencia fiscal garantizada "presionarán" sobre los fondos para facilitar equilibrios operacionales.

Otros aspectos detectados dicen relación con la dispersión y conflictos de intereses entre instituciones públicas y la escasa relevancia atribuida hasta ahora por el sector privado.

### **(iii) Incentivos al fomento en las regiones**

La acción de los instrumentos de fomento a nivel regional corresponde a la aplicación de los programas:

- a) Programas de CORFO de aplicación regional;
- b) Programas de fomento empresarial de CORFO;
- c) Programas de otras entidades de acción regional y;
- d) Otros mecanismos especiales.

### **Los programas de CORFO de aplicación regional**

Como se indicó, los programas de CORFO son de aplicabilidad regional. En el caso de los Profos y FAT, el gasto en regiones en 1995 ascendió a un 68,6% y un 62,7%, respectivamente.

El rasgo más interesante lo constituye la presencia creciente de intermediarios cuya presencia en regiones permite la promoción de las acciones de fomento a

través de este tipo de instrumentos. En 1995, los intermediarios privados operaron el 38,5 % de los fondos mientras SERCOTEC lo hizo respecto de un 29,2%. Para esta última institución, la participación de la asignación de fondos regionales en programas asociativos alcanzó a cerca de un 85% en 1995.

### Los programas de fomento empresarial de CORFO

Los programas de fomento empresarial de CORFO corresponden a acciones orientadas a incentivar la inversión privada en zonas especiales. En 1995, se desarrollaron acciones en el marco de programas en las zonas extremas del país y la zona de Arauco.

Los subsidios aplicados en la zona de Arauco se presentan en el cuadro nº4. La concepción de estos programas, agrega a las cuatro líneas de financiamiento la construcción de parques industriales subsidiados.

Cuadro nº4. Subsidios CORFO otorgados en la Zona de Arauco, 1995.  
(Millones de US dólares)

Lineas	Monto aprobado	Monto ejecutado
Cofinanciamiento estudios	0,4	0,3
Promoción de inversiones	0,1	0,1
Capacitación y entrenamiento	0,6	0,2
Seguro de crédito	0,1	0,1
Total	1,2	0,7

Fuente: CORFO

Los resultados del programa en esta zona consideran 14 proyectos que involucran cerca de 51 millones de dólares de inversión y generan empleo para 820 trabajadores. La conclusión de CORFO respecto de la aplicación de este tipo de programas es que, dado el corto periodo de aplicación y no obstante la alta concentración territorial en dos comunas, son de "alta eficiencia y cobertura".

El principal supuesto de esta evaluación radica en atribuir a estos programas la mayor importancia en la decisión de las empresas de instalarse en la zona. Sin embargo, evaluaciones independientes de CORFO reflejan que los instrumentos de esta agencia han tenido un peso relativamente bajo en este tipo de decisiones.

<sup>15</sup> Véase "Programa de fomento empresarial CORFO para la zona de Arauco, balance a mayo de 1996". CORFO, 1996.

En general, estos estudios no presentan una buena evaluación de los instrumentos de CORFO aplicados en la zona.

### Programas de otras entidades de acción regional

Los programas de otras entidades de acción regional consideran básicamente a entidades de orientación sectorial como INDAP, ENAMI y la Comisión Nacional de Riego. A éstos pueden agregarse los programas de FOSIS, SENCE y Prochile, que al igual que los de CORFO son de aplicabilidad regional, completándose así el cuadro de programas e instrumentos disponibles regionalmente.

Los programas sectoriales como los de ENAMI e INDAP tienden a reproducir una estructura completa, es decir, a construir una oferta que incorpore aspectos técnicos y financieros a sus beneficiarios. En el caso de ENAMI, el programa de fomento se complementa con sistemas de bonificación comercial. En el caso de FOSIS se reproduce el esquema aunque, en este caso, su clientela no es definida sectorialmente sino por nivel de las actividades (inferior a las 1.800 UF como ventas anuales). En el caso de la Comisión Nacional de Riego, ello es distinto ya que en general se trata de programas de infraestructura.

Cuadro nº5. Programas de acción regional seleccionados, 1995.  
(Millones de US dólares)

Programas	Monto	Cobertura
1. INDAP		Agricultura
Transferencia tecnológica	21,3	
Otras transferencias técnica	9,2	
Créditos agrícolas y de riego	63,9	
2. ENAMI		Minería
Programas de fomento (sin bonific. comercial)	4,3	
3. FOSIS		Multisect.
Programas de asistencia	6,6	
Créditos	27,2	

Fuente: INDAP, FOSIS, ENAMI.

<sup>15</sup> Véase "Evaluación de los instrumentos de fomento empresarial en apoyo a la zona del carbón". IRADE, agosto 1996.

## Otros mecanismos especiales

En el marco de programas de excepción como las iniciativas relacionadas con el Plan Arica, FONDEMA y Plan Austral, funcionan mecanismos e instrumentos de distintas características. Para efectos de esta revisión se han seleccionado los mecanismos conocidos como DFL 15 y DI 889 destinados a la promoción de inversiones y la contratación de mano de obra en zonas extremas, respectivamente.

En general, la justificación para incentivar el desarrollo de zonas extremas se relaciona con las dificultades de las regiones para aprovechar los efectos dinamizadores del crecimiento económico, las cuales se asocian a limitaciones e imperfecciones de mercado y son más evidentes para las pequeñas y medianas empresas<sup>17</sup>.

Sobre la base del análisis de estos mecanismos se puede concluir que ninguno de los 2 está asociado a las concepciones de fomento productivo discutidas con anterioridad. En el caso del DL 889 es posible que su diseño corresponda a condiciones de alta desocupación. En la actualidad, opera como un subsidio de monto fijo y permanente aplicable a la fuerza de trabajo contratada sin discriminación de categoría ocupacional, aunque con excepción de algunas actividades.

En el caso del DFL 15, dispone de una normativa para su aplicación, pero enfrenta serios problemas de operación. En la práctica está orientado a inversiones de baja escala y su asignación no se vincula con otros instrumentos en operación.

Cuadro n°6. Subsidios especiales a regiones extremas, 1995  
(Millones de US dólares)

Regiones	DFL 15	DL 889
I región	0,5	23,2
X región	0,1	8,4
XI región	0,3	4,6
XII región	0,4	12,3
Total	1,3	48,5

Fuente: Tesorerías Regionales.

<sup>17</sup> Véase "Gobierno regional y fomento de la actividad productiva. División de planificación regional". Mideplan. 1994

### 3.5 Algunos temas a considerar

De la presentación de programas e instrumentos seleccionados surgen algunos temas a ser incorporados en vistas a la elaboración de recomendaciones:

#### a) evaluación permanente de programas e instrumentos

Un tema clave, sin duda, debe corresponder a la incorporación sistemática de evaluaciones como componente de gestión de los programas.

En particular, debe incorporarse la evaluación de impacto como antecedente fundamental para las decisiones de asignación de recursos. Hasta ahora las evaluaciones privilegian el cumplimiento de objetivos.

#### b) ampliación de cobertura

Si se consideran que el universo de empresas productivas en el país puede superar las 600 mil unidades entre microempresas, pequeñas, medianas y grandes, se puede concluir que la cobertura de los instrumentos y programas disponibles es aún muy baja.

Es probable que las empresas beneficiarias del sistema de instrumentos de fomento, no superior al 5 o 6 por ciento del universo total, correspondan a las mejor posicionadas. De esta forma, el problema a enfrentar es doble: primero, aumentar la cobertura y luego hacerlo respecto de un universo de menores competencias empresariales.

A nivel regional se agrega una tercera dimensión al tema cual es la menor presencia relativa de agentes relacionados tanto con la promoción como con la ejecución de las acciones de fomento.

#### c) reorganización de los recursos

En general, existe una percepción que los recursos aplicados al fomento no son suficientes. Esta apreciación es válida en el sentido que a medida que se avance en la incorporación de unidades productivas se requerirán mayores cantidades de recursos. Sin embargo, es importante advertir que la actual cobertura no se debe a un problema de carácter financiero.

Según los antecedentes expuestos, antes de redefinir la escala de financiamiento existe aún un importante espacio para la optimización de los recursos que el sistema maneja en la actualidad. A modo de ejemplo, sólo compárense los montos dispuestos por CORFO para programas especiales y los asociados a los decretos especiales de zonas extremas.

#### d) mayor coordinación institucional

Del análisis de la operación del sistema de instrumentos se desprende la necesidad de desplegar esfuerzos en vistas a la coordinación de las instituciones y programas. Existen problemas de distinta naturaleza que tienen que ver con la coordinación de programas complementarios hasta el abordaje de segmentos no considerados, por ejemplo, entre FOSIS y CORFO.

#### e) nuevas líneas instrumentales

Un último tema que surge de esta revisión dice relación con la exploración de nuevas líneas. En particular, la relacionada con el desarrollo de proveedores abre sobre la base de sectores dinámicos la posibilidad de generar tejidos productivos locales. Nos referimos a sectores como la agroindustria y la minería que servir a este objetivo con eficiencia<sup>18</sup>.

Esta línea ha sido abordada de manera piloto por CORFO en la segunda región asociada precisamente al sector minero.

### 4. La institucionalidad para el desarrollo productivo

#### 4.1 El tejido institucional como un nuevo espacio de oportunidad

Sobre la base de los antecedentes expuestos, se puede sostener que en los últimos años se ha producido una significativa revitalización de la política de desarrollo productivo. Se han desplegado interesantes esfuerzos renovadores que apunta a transformar la lógica de operación de las intervenciones estatales de acuerdo a un nuevo marco conceptual, rediseñando y adaptando las herramientas disponibles de fomento en función de nuevos criterios orientadores.

Sin embargo, esta preocupación, expresada además en el diseño de nuevos instrumentos y formas de intervención, no ha sido acompañada hasta ahora por una reflexión explícita respecto de los aspectos institucionales de la política de desarrollo productivo.

Los aspectos institucionales se refieren al conjunto de interacciones que se dan entre los diversos actores públicos y privados relevantes para el desarrollo productivo, comprendiéndose en este sistema no sólo las empresas e instituciones de fomento consideradas de manera aislada, sino también las relaciones que se producen al interior de los mercados factoriales y los vínculos que a través de ellos se establecen con otros actores relevantes, como las entidades de consultoría,

---

<sup>18</sup> Véase "Los servicios al productor en la fruticultura chilena de exportación", CEPAL, 1989 y "Los servicios al productor: un análisis para el caso del cobre en Chile" Mardones, J.L. y otros, CEPAL; 1991

organizaciones financieras, asociaciones gremiales, universidades, gobiernos regionales y locales, entre otras.

Es de la densidad y de la calidad de tales relaciones que dependen en buena medida las posibilidades de modernización y desarrollo de las unidades económicas y el impacto de tal proceso en su entorno.

La falta de explicitación de este tipo de aspectos en la discusión sobre la política de desarrollo productivo, explica en buena parte la ausencia de una visión del territorio como oportunidad para el desarrollo productivo en su elaboración e implementación. En efecto, en la medida que la atención se centra en los aspectos instrumentales y de diseño operativo, la política se reduce a la relación entre instrumentos y beneficiarios como entes individuales y aislados. La dimensión relacional, sin embargo, incorpora inmediata y necesariamente el espacio en el cual tales relaciones se configuran.

A partir de la inclusión de la dimensión institucional como aspecto clave para el desempeño de la política de desarrollo productivo, la región deja de ser vista sólo como un problema, respecto de la cual se requieren planes que normalmente tiene carácter especial, o como una respuesta administrativa, cuyo verificador de éxito surge del recuento de la aplicación de los programas cuya (intervenciones y montos por región), sino que puede ser interrogada desde la perspectiva del potencial posible de ser movilizado en su interior. Esto es, en tanto espacio configurado por un conjunto de relaciones entre actores e instituciones.

La relativa "ausencia" conceptual de los aspectos institucionales y territoriales en la reflexión sobre el desarrollo productivo a nivel nacional, contrasta, sin embargo, con las dinámicas que, aunque incipientes, se han ido generando a partir de la implementación de algunos instrumentos y programas.

En esta perspectiva, el despliegue de los Profos, por ejemplo, ha significado una valorización de los esfuerzos asociativos entre empresas, no sólo con vistas a la consecución de objetivos productivos o comerciales, sino también en aspectos como el desarrollo de estrategias comunes de aprendizaje, el intercambio de información, el acceso conjunto a asistencia técnica, o incluso el desarrollo de iniciativas de innovación tecnológica<sup>19</sup>.

Por otra parte, la opción de incorporar agentes intermediarios privados en las labores de creación y administración de los Profos, así como en la colocación de los FAT, ha significado una interesante activación de asociaciones empresariales medianas, tanto a nivel central como en regiones.<sup>20</sup> Si bien en algunos casos las asociaciones han visto la administración de instrumentos de fomento fundamentalmente como una estrategia de crecimiento en el número de asociados,

---

<sup>19</sup> Un paso pionero en esa dirección fueron los comités de exportadores de ProChile y los Grupos de Transferencia Tecnológica para el sector agrícola implementados por el INIA.

<sup>20</sup> Al cabo de 4 años desde 1992 ya están operando cerca de 4.000 empresas y 12 agentes privados.

ya es posible ver como en otros casos se comienzan a desarrollar departamentos técnicos que están en condiciones de ofrecer servicios de intermediación entre las empresas y las consultoras (estableciendo registros de consultores, generando información sobre la calidad y características de los servicios ofrecidos, etc.).

De manera similar, a través de la puesta en marcha de las distintas líneas de fondos concursables, el sistema de innovación tecnológica ha ido dando pasos sucesivos en la dirección de incrementar los grados de cooperación entre empresas, y entre éstas y las instituciones que desarrollan y difunden conocimientos científicos y tecnológicos (universidades, centros de investigación, institutos tecnológicos, etc.).

De esta manera, es posible afirmar que las ventajas observadas en el desarrollo de redes en términos de la generación y trasmisión de conocimientos y habilidades básicas para el desarrollo de la competitividad de las empresas, han constituido una base importante para el diseño de lo que podríamos llamar "la nueva generación de instrumentos de fomento".<sup>21</sup> Este el caso iniciativas como FONTEC, los FAT y algunos Profos que permiten el acceso colectivo a las empresas a los servicios entregados por la articulación de agentes: organización de encuentros y misiones, servicios de información, consultoría, servicios financieros, desarrollos comerciales, actualización técnica y entrenamiento (Malecki, 1995).

Como señalamos anteriormente, estos procesos, aunque prometedores, son aún incipientes. Más aún, a partir de la experiencia acumulada, se ha ido poniendo en evidencia la necesidad de encarar explícitamente problemas como la coordinación de los diversos agentes de fomento, el desarrollo de una mayor oferta de servicios de consultoría de calidad, o la capacidad de elaboración de proyectos pertinentes de parte de los beneficiarios: los cuales no sólo limitan el impacto de los instrumentos, sino que ponen en cuestión la capacidad de incrementar eficientemente su actual nivel de cobertura, y por lo tanto la posibilidad de tener un impacto significativo en la generación de ventajas competitivas para nuestras empresas.

Es a partir de esa mirada indispensable, que conviene replantearse la dimensión regional del desarrollo productivo, no ya como resultado problemático del proceso de crecimiento, sino que como un espacio de posibilidades.

---

<sup>21</sup> Véase "An evaluation of networks and group services for small firms", Malecki, E. y Tootle, D.M. en "Evaluating Industrial Modernization: Methods and results in the evaluation of the industrial modernization programs" ed. Shapira, P. y Youtic, J. Georgia Institute of Technology, 1995

## 2.1 Temas de la institucionalidad regional del desarrollo

¿Qué significa plantearse el tema de la institucionalidad del desarrollo productivo para las regiones?

En lo fundamental, se trata de dar una respuesta eficiente a un conjunto de cuestiones básicas: la coordinación de los esfuerzos públicos; la generación de proyectos productivos; el papel de las estrategias regionales; la articulación pública y privada y; el desarrollo de capacidades regionales.

### (i) la coordinación de esfuerzos públicos

La región aparece, en principio, como un espacio natural para incrementar la coordinación de las acciones de fomento y modernización productiva que emprenden diversas instituciones públicas. Como se indicó en su momento, la norma es que las instituciones operen de manera aislada, desaprovechando el potencial de impacto de una acción conjunta sobre las actividades productivas de una región. Si bien las instituciones tienen direcciones regionales, ellas están sometidas a una doble autoridad: la sectorial -- encarnada normalmente en un ministerio o en la dirección nacional del organismo -- y la regional -- encarnada en el Intendente.

Esta doble dependencia -- unida en la mayor parte de los casos a la falta de atribuciones en materia de manejo de los recursos -- tiende a resolverse en favor de quién es capaz de ejercer una mayor presión sobre el encargado regional, y en otras ocasiones - cuando las relaciones son básicamente formales -- le otorga una gran libertad de movimiento. En ninguno de los casos, se generan las condiciones para una acción coordinada entre las instituciones, pues el gobierno regional no tiene la autoridad para forzar ese proceso, y las autoridades centrales tienden a privilegiar sus objetivos sectoriales.

Una completa descentralización de las agencias pareciera ser una respuesta para los problemas de coordinación institucional. Más allá de los méritos posibles de una opción de esta naturaleza, no necesariamente constituiría una solución. En efecto, por una parte, nada asegura que los problemas que se aprecian a nivel central no se reproduzcan a nivel regional. Por otra parte, la experiencia muestra que para ser efectiva, la coordinación no puede ser un ejercicio formal, definido voluntariamente por parte de las instituciones.

La articulación entre los distintos instrumentos debe surgir como una necesidad expresada desde los usuarios. Esto es, a partir de la existencia de proyectos de modernización y de desarrollo de competitividad, que involucren a un sector de la

actividad o a un conjunto de empresas, o incluso a empresas individuales, y que pongan de manifiesto la necesidad de una intervención de carácter integral<sup>22</sup>

(ii) la generación de proyectos productivos

La profundización de la lógica del papel central de la demanda en la definición de las intervenciones, y no caer en la tentación de elegir arbitrariamente actividades ganadoras, plantea ineludiblemente la necesidad de guiar la acción de fomento de acuerdo a la calidad de los proyectos presentados por los usuarios. Esa es, a la vez, la manera de promover una coordinación efectiva de la intervención pública.

Lo anterior significa ratificar la región como espacio privilegiado de articulación. Pero no por una decisión administrativa, sino porque ello es coherente con la tendencia a la proximidad espacial en las unidades que desarrollan una actividad productiva similar, y porque la articulación exige un cierto grado de proximidad espacial.

El problema, entonces, se traslada al de la cartera de proyectos de intervención atractivas que generan los sectores de actividad de cada región. Puesto de otro modo, el punto pasa a ser si las empresas o unidades productivas de una región son o no capaces de estructurar una demanda por los instrumentos y programas públicos de fomento, que este sustentada en diagnósticos y propuestas que apunten efectivamente a desarrollar su competitividad y con efectos relevantes para el desarrollo económico de la zona en que se insertan.

La experiencia acumulada parece indicar que luego de una primera etapa en que se produce el "descreme" del mercado (se trabaja con las empresas y sectores más aventajados), se pasa a una situación de carencia de proyectos, no necesariamente porque no existan oportunidades atractivas, sino porque no existen -- o no se han movilizadas -- las capacidades para identificar esas oportunidades y transformarlas en proyectos de desarrollo.

Abordar ese problema involucra disponer de agentes que cumplan la labor de "rastrear" esas oportunidades, de concertar empresas para que asuman desafíos de manera conjunta, de efectuar diagnósticos respecto de los problemas que enfrentan las empresas y de los cuellos de botella que limitan el desarrollo de sus negocios, en fin de transformar esas posibilidades en una demanda efectiva y articulada de los instrumentos y programas públicos que están a disposición de los esfuerzos modernizadores de las unidades productivas. Se trata de construir los puentes que unen a instrumentos y potenciales usuarios desarrollando una labor proactiva.

---

<sup>22</sup> El caso de la industria secundaria de la madera presentado en páginas anteriores, o un programa de desarrollo de proveedores, son algunos ejemplos.

### (iii) las estrategias de desarrollo productivo

~~Esta labor puede ser vista como una "inversión" necesaria para la efectividad~~ de la labor de fomento, pero ella tiene también la virtud de incrementar y densificar la malla de relaciones al interior del sector privado y entre el sector privado y el público. Esto último, no puede ser despreciado, pues la estructuración de esas relaciones, de los espacios de conversación que se van constituyendo al calor de esa dinámica, así como la conformación de nuevos actores que participan en esos diálogos<sup>23</sup>, permite replantearse el tema de las estrategias de desarrollo productivo de las regiones.

En efecto, tales estrategias no han logrado constituirse en orientaciones capaces de influir en decisiones tan importantes a nivel regional como son las relativas al destino de los recursos de inversión de decisión regional. Ciertamente, no se trata de volcar enteramente tales recursos en función de las demandas que genera el desarrollo productivo. Pero la situación actual es precisamente la opuesta, esto es, las consideraciones sobre el desarrollo productivo son escasamente tomadas en cuenta en las asignaciones de recursos, y no hay prácticamente proyectos expresamente dirigidos a éste ámbito.

### (iv) la articulación público privada

La generación de espacios de encuentro entre actores públicos y privados que no sean meramente formales y declarativos, sino que involucren trabajo y compromiso mutuo de recursos, y el fortalecimiento de los actores del desarrollo productivo, implica un cambio fundamental no sólo en la cantidad de relaciones, sino en su calidad. Este proceso de aprendizaje mutuo y construcción de confianzas, debe permitir que exista un ámbito de la articulación regional relativo a las macrodecisiones sobre bases realistas.

### (v) las capacidades regionales

¿Cuentan las regiones con las capacidades para desatar este tipo de dinámicas? ¿no es precisamente la precariedad en la disponibilidad de recursos profesionales, tecnológicos, de asistencia técnica, de servicios especializados, la barrera fundamental? ¿No debieran concentrarse en este plano los esfuerzos en primer lugar?

La debilidad de la oferta de servicios especializados y de calidad para las empresas -- y particularmente para las Pymes -- es uno de los problemas básicos que se diagnosticó al desarrollarse el primer plan de apoyo a estas empresas a inicios de esta década. La opción tomada en ese momento, fue la de favorecer la

---

<sup>23</sup> No deja de ser relevante, en esa perspectiva, que una de mayores virtudes que algunos empresarios ven en el Profo, es que él les permite presentarse de una manera distinta frente a los demás. Al unirse bajo un alero común, las empresas se sienten fortalecidas en su posición, y sienten que son tratadas de manera más respetuosa por sus interlocutores.

creación de un mercado para estos servicios, a partir del fortalecimiento de su demanda por parte de las empresas.

Con el transcurso del tiempo, se ha podido constatar que la operación privilegiada desde la demanda no ha generado la respuesta esperada en la oferta. Ciertamente se ha producido una expansión de la cantidad de oficinas de consultoría para empresas, pero la calidad de los servicios entregados deja mucho que desear.

Salvo algunas excepciones -- como la zona de Concepción o de Valparaíso -- esta falencia se expresa aún más dramáticamente en regiones. Las mismas universidades regionales, que podrían constituir puntos focales de excelencia, orientan la mayor parte de sus esfuerzos a satisfacer las demandas que provienen de los sectores ligados a la exportación de recursos naturales de base regional, pues es desde ahí que se generan demandas respaldadas por recursos significativos.

Sería un error, sin embargo, pensar que la solución a nivel regional consiste en promover el desarrollo de una amplia y sofisticada oferta de servicios especializados para las empresas, pues es más que probable que no exista la masa crítica de demanda para sustentar en el tiempo tal oferta.

La oferta de servicios sectorial y tecnológicamente especializados, sólo cuando masa crítica de demanda, en tal situación se puede apoyar desde el estado, pero bajo un criterio de co-financiamiento.

Buena parte del problema, se explica por el hecho de que las empresas no tienen las herramientas ni para diagnosticar adecuadamente sus necesidades, ni para juzgar la calidad del servicio que se les ofrece. Este problema no se resuelve necesariamente con la instalación local de la oferta de servicios, sino que con el desarrollo de la capacidad de ser contraparte informada y de procesar y transmitir conocimientos.

## 5. Recomendaciones

A modo de resumen, se plantean a continuación un conjunto de recomendaciones que se ha considerado relevante para la elaboración de propuestas para el desarrollo productivo regional:

- a) Profundización de la asociatividad a nivel regional como principio fomentador de la articulación productiva;
- b) Rediseño y potenciamiento de instrumentos considerando:
  - como base el desarrollo de evaluaciones completas y sistemáticas;
  - visión de proyectos integrales que complementen esfuerzos y capacidades de distintas agencias;
  - diseños flexibles capaces de adaptarse a las realidades específicas en determinadas regiones;
  - nuevas líneas que favorezcan la articulación productiva local como el desarrollo de proveedores;
- c) Promoción de la coordinación pública regional;
- d) Reforzamiento de la articulación público privada sobre la base de nuevos proyectos productivo;
- e) Redefinición de las estrategias regionales como espacio de articulación y redefinición de prioridades y;
- f) Reasignación y optimización financiera de programas e instrumentos sobre la base de prioridades.