
gestión pública

Desarrollo económico
local/regional y fomento
productivo: la experiencia chilena

Iván Silva Lira
Carlos Sandoval

I L P E S



NACIONES UNIDAS

C E P A L

**Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)**

Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional

Santiago de Chile, octubre del 2005

Este documento fue preparado por Iván Silva Lira, Jefe del Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y Carlos Sandoval, funcionario de la misma área.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8827

ISSN electrónico 1680-8835

ISBN: 92-1-322671-3

LC/L.2279-P

LC/IP/L.252

Copyright © Naciones Unidas, octubre del 2005. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.05.II.G.60

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
I. Caracterización de las políticas de desarrollo productivo a nivel local	9
II. El universo de las empresas en Chile: la demanda	15
A. Las empresas a nivel sectorial	15
B. La distribución regional de las empresas.....	22
III. Principales instituciones encargadas del fomento productivo, sus instrumentos y evolución histórica	25
IV. Los recursos para el fomento productivo	31
V. Cobertura y evolución de algunas de las principales instituciones de fomento	41
VI. Los recursos para promoción de exportaciones y capacitación	47
VII. El fomento productivo a nivel regional	51
A. La institucionalidad y la coordinación del fomento productivo a nivel regional	51
B. Algunas experiencias de fomento productivo regionales: la región de Aysén	56
C. La experiencia de fomento productivo en regiones: la región metropolitana	59
VIII. Programas territoriales especiales de fomento productivo	63

IX. Programas territoriales de fomento productivo dirigidos por instituciones de fomento	67
A. Programa de inversión en alta tecnología en Valparaíso	67
B. Plan integral de desarrollo de la zona de Arauco y comunas de Lota y Coronel, región del Biobío	68
C. Programa TODOCHILE	69
D. Programa de desarrollo del cordero de Magallanes	69
X. El fomento productivo en los demás niveles del Estado: la provincia y la comuna	71
A. El fomento productivo en la provincia	71
B. El fomento productivo en la comuna	72
XI. Conclusiones	73
Bibliografía	79
Anexos	83
Anexo 1 Chile: instituciones e instrumentos de fomento productivo y su evolución en el tiempo	85
Anexo 2 Evaluaciones de los distintos programas de fomento productivo	92
Serie gestión pública: números publicados	109

Índice de cuadros

Cuadro 1 Chile: empresas por tamaño y regiones, 1997	12
Cuadro 2 Criterios de clasificación de empresas por ventas anuales usado por CORFO en convenio con el Servicio de Impuestos Internos (SII)	16
Cuadro 3 Chile: clasificación de empresas por tamaños	16
Cuadro 4 Chile: empresas por tamaños	17
Cuadro 5 Chile: ventas por tamaño de empresas	17
Cuadro 6 Chile: ventas por tamaño de empresas	17
Cuadro 7 Clasificación de empresas por número de trabajadores	18
Cuadro 8 Chile: empleo por tamaño de empresas	19
Cuadro 9 Chile: ventas por trabajador por tamaño de empresas	19
Cuadro 10 Chile: relaciones de productividad por tamaño de empresas	19
Cuadro 11 Chile: cuadro resumen de indicadores de empresas por tamaños. Valores absolutos	20
Cuadro 12 Chile: número de empresas y ventas anuales por tamaños	20
Cuadro 13 Chile: cuadro resumen de indicadores de empresas por tamaños	21
Cuadro 14 Número de empresas por tamaños y sector económico, 1997	22
Cuadro 15 Chile: número de empresas por tamaño, región y población, 1997	23
Cuadro 16 Distribución regional de empresas por tamaño y población, 1997	23
Cuadro 17 Número de empresas cada 10.000 habitantes, 1997	24
Cuadro 18 Chile: gasto en fomento productivo	32
Cuadro 19 Ejecución del gasto en fomento productivo, 2001	33
Cuadro 20 Principales programas de fomento por instituciones, a base de montos de recursos, 2001	36
Cuadro 21 Fondo de garantía para pequeños empresarios (FOGAPE) del Banco del Estado	37
Cuadro 22 Gasto tributario asociado al fomento productivo, 2001	37

Cuadro 23	Resumen de cifras agregadas del gasto en fomento productivo en Chile, 2001	38
Cuadro 24	Inversión de decisión regional, 2001	39
Cuadro 25	CORFO: evolución en el tiempo del número de empresas atendidas por instrumento, 1994-2001	42
Cuadro 26	CORFO: número de empresas atendidas por instrumento según tamaño de la empresa, 2001	42
Cuadro 27	Programas y beneficiarios de SERCOTEC, 2001-2002	43
Cuadro 28	FOSIS: proyectos de fomento productivo y emprendimiento microempresarial, 2002	44
Cuadro 29	Atención de INDAP a micro y pequeñas empresas sector agropecuario, año 2000...	44
Cuadro 30	Chile: cuadro resumen de beneficiarios por instituciones de fomento en un año	45
Cuadro 31	Chile: número de empresas exportadoras y valor de exportaciones, 1997-2000	48
Cuadro 32	Número de empresas que capacitan vía franquicia tributaria y su distribución por tamaño, 1994-2000	49
Cuadro 33	Gasto en capacitación según tamaño de la empresa, 1994-2000	49
Cuadro 34	Región de Aysén: ejecución del gasto en fomento productivo, 2001	57
Cuadro 35	Región metropolitana: ejecución del gasto en fomento productivo, 2001	60
Cuadro 36	Bonificaciones y gasto tributario asociado a los programas de exenciones territoriales	65
Cuadro A 1	Instituciones que abarcan distintas ramas de actividad: instrumentos y evolución en el tiempo	89
Cuadro A 2	Instituciones del sector silvoagropecuario, pesca y minería: instrumentos y evolución en el tiempo	90
Cuadro A 3	Instituciones transversales y regionales: instrumentos y evolución en el tiempo	91

Índice de gráficos

Gráfico 1	Conceptualización de los procesos de desarrollo local y regional	11
Gráfico 2	Instituciones de fomento productivo y su dependencia	26
Gráfico 3	Organigrama del sector público por niveles del Estado	27
Gráfico 4	Distribución de la ejecución presupuestaria para fomento productivo por institución, año 2001	35

Resumen

Este documento analiza la gran cantidad de programas e instrumentos de fomento productivo que se han desarrollado en Chile, desde una óptica nacional, y como ellos se transfieren al plano regional, los mismos que están en manos de una serie de Servicios Públicos que, en el año 2001, movilizaron recursos por un monto superior a los 523 millones de dólares. Si a éstos se suman otro tipo de subsidios y franquicias que otorga el Estado, se llega a la conclusión que durante ese año se destinaron recursos por poco más de 1.000 millones de dólares al fomento productivo, lo que representa el 1,3% del PIB del país. Se argumenta que este gran esfuerzo podría tener mejores resultados si buena parte de los instrumentos evolucionaran hacia una perspectiva sistémica de corte territorial. Ello, debería ir acompañado de una institucionalidad subnacional descentralizada capaz de hacer efectiva la coordinación de los distintos programas que se implementan en regiones. La plena operación de un sistema de fomento productivo descentralizado permitiría aprovechar los mayores potenciales de incrementos de productividad existentes en los territorios impactando en mayores tasas de crecimiento en un clima de mayor competitividad. En otro orden de cosas, el 98,5% de las empresas atendidas son micro y pequeñas empresas (MYPE), lo que significa focalizar los programas hacia las empresas más pequeñas del país. Sin embargo, éstas unidas a las medianas empresas, participan con apenas el 4% del valor de las exportaciones nacionales.

Vale decir que las políticas de fomento están apoyando mayoritariamente a un sector que cumple una importante función social en términos de generación de empleo, pero que, en términos de desarrollo productivo, está escasamente volcado hacia los mercados internacionales. Por lo tanto, se puede concluir que buena parte de las franquicias otorgadas a las exportaciones favorecen mayoritariamente a las grandes empresas. Con los programas de capacitación sucede algo similar. A pesar de que se ha producido un gran crecimiento del número de empresas capacitadas, particularmente en el rango de las micro y pequeñas empresas, en términos del gasto en capacitación, éste, en más de las tres cuartas partes, ha favorecido a las grandes empresas.

Es decir, en estos dos aspectos claves del fomento productivo, exportaciones y capacitación, los mayores beneficiarios han sido las grandes empresas, situación que contrasta con los objetivos de desarrollo de capacidades competitivas de las pequeñas empresas que son el fundamento de los distintos programas que se han desarrollado.

No obstante, los significativos esfuerzos que se han realizado y se siguen realizando en el campo del desarrollo productivo son dignos de resaltar, los mismos que podrían ser seriamente potenciados si se evoluciona hacia una institucionalidad más descentralizada para acometerlos.

I. Caracterización de las políticas de desarrollo productivo a nivel local

A más de una década de haberse producido una profunda transformación del régimen económico en la mayoría de los países de América Latina, está quedando en evidencia que la apertura de los mercados domésticos, la desregulación y la privatización no han sido suficientes para asegurar la competitividad internacional de las empresas y producir un crecimiento económico alto con una mejoría notoria en la distribución y los niveles de vida de la población.

En particular, en el plano territorial, se considera cada vez más importante diseñar instrumentos y políticas públicas de gestión dirigidas a estimular el aprovechamiento de los recursos locales endógenos para impulsar nuevos estilos de desarrollo basados en las potencialidades de las economías locales como complemento indispensable de las políticas nacionales de desarrollo.

En general los procesos de desarrollo territorial tienen como objetivos principales la transformación de los sistemas productivos locales, el crecimiento de la producción, la generación de empleo y la mejora en la calidad de vida de la población. En la búsqueda de estos objetivos, un aspecto que es importante considerar es el de las modalidades de diseño institucional y estilos de gestión pública que han adoptado los gobiernos locales y regionales del continente para propiciar políticas de desarrollo productivo que apunten a la transformación de los sistemas locales de empresas en un clima de mayor competitividad.

En este sentido y con distintas intensidades, se comienza a incorporar, particularmente a partir de los años 90, en diversos países de América Latina, un enfoque de corte territorial en sus políticas de desarrollo productivo y de fomento a pequeñas empresas, el mismo que sería más coherente con los objetivos de desarrollar capacidades competitivas en los sistemas productivos locales. El fomento productivo, en la medida que se organiza con una perspectiva local/regional, tiene como ventajas, en primer lugar, estar orientado más cercanamente a la demanda de las empresas, lo que se explica por una mayor cercanía con los “clientes”. En segundo lugar, el mismo puede ser dirigido hacia sistemas locales de empresas más que hacia empresas individuales, lo que tiene evidentes beneficios de aglomeración y permite el estímulo a los procesos de aprendizaje por interacción y propicia, por tanto, la innovación de las actividades económicas.

Sin embargo, alcanzar estos objetivos requiere, entre otras cosas, de una institucionalidad subnacional descentralizada y de un proceso activo de planificación estratégica del desarrollo productivo territorial, que priorice y canalice hacia objetivos comunes los instrumentos de fomento existentes. La plena operación de un sistema de fomento productivo descentralizado permitiría aprovechar los mayores potenciales de incrementos de productividad existentes en los territorios impactando sobre la tasa agregada de crecimiento nacional en un clima de mayor competitividad.

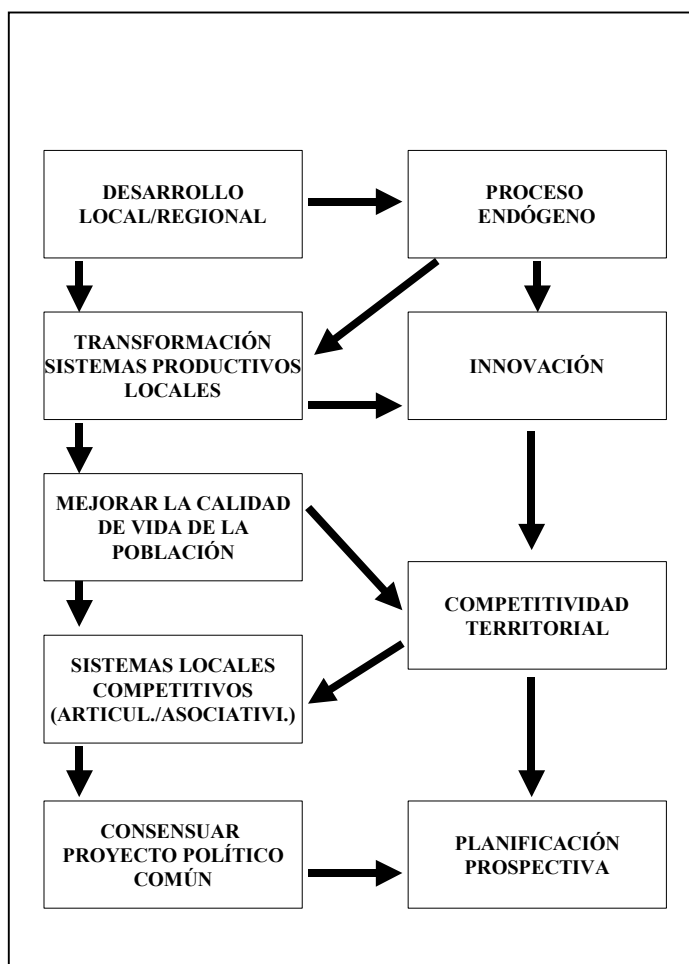
El reconocimiento de que las pequeñas empresas para poder desarrollar capacidades competitivas requieren asociarse, por una parte, y contar, por otra, con apoyos públicos que puedan ayudar a corregir una serie de fallas de mercado principalmente relativas a la imperfección de los mercados de capital, financiamiento y crédito, capacitación de recursos humanos e innovación tecnológica, son en gran medida la justificación de las políticas de fomento que se han diseñado. En este sentido, y como se ha señalado en una de las buenas evaluaciones¹ que se han realizado sobre las pequeñas empresas en Chile, los factores de éxito en el desarrollo de las pyme están constituidos básicamente por tres premisas:

- Estar integradas en un sistema productivo y social dinámico a nivel local para alcanzar economías de escala y alcance suficientes para poder competir con grandes empresas en el mercado global;
- Trabajar en la calidad del producto, el proceso y los recursos humanos, ya que en los mercados globales no es posible seguir compitiendo por precio (debido a que hay actores demasiado poderosos, con economías de escala capaces de desplazar a cualquier país competidor);
- Difundir conocimiento y competencias para poder estructurar la economía local ya que este factor permite generar bienes de alto valor agregado, alta calidad e innovativos. El conocimiento crea una ventaja competitiva en la empresa que es difícil de desplazar.

Por lo tanto, adicionalmente a las justificaciones más tradicionales para apoyar el desarrollo de las pequeñas empresas surgen una serie de consideraciones que tienen que ver con la idea de sistemas locales de empresas, de colaboración para competir, de asociatividad empresarial, articulación público-privada, generación de conocimiento por interacción y desarrollo de ventajas competitivas que van más allá de la sola consideración de que son sólo las empresas las que compiten.

¹ Bianchi, Patricio y Mario Davide Parrili, “Obstáculos y oportunidades de inversión para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en Chile”, Proyecto para el Ministerio de Economía de Chile, financiado por el BID (marzo del 2002).

Gráfico 1
CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL



Fuente: elaboración propia.

En este sentido, se introduce con fuerza la noción de territorio como base cultural de sistemas de empresas que desarrollan capacidades competitivas con la colaboración de su entorno. Y, esto, es mucho más que la sola estrategia de fomento aislada de pequeñas empresas. El gráfico 1 presenta un esquema en que se trata de resumir esta proposición. Se plantea que el desarrollo local y regional es eminentemente un proceso endógeno que procura aprovechar sus potencialidades propias, naturales, humanas, institucionales y organizacionales para producir la transformación de los sistemas productivos locales con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población. Ello requiere la innovación de los sistemas locales de empresas para que puedan ser más competitivos, lo que demanda, desde el punto de vista de la organización social, consensuar proyectos de desarrollo, que interpreten a todos sus actores territoriales, para compartir una visión común sobre las áreas estratégicas que habría que impulsar.

Los sistemas productivos locales están, evidentemente, constituidos por empresas, y de éstas las que se distribuyen más homogéneamente sobre los territorios son las micro, pequeñas y medianas empresas, en ese mismo orden de importancia. La evidencia estadística así lo demuestra. En el caso de Chile, por ejemplo, las grandes empresas constituyen, poco menos del 1% de las empresas formales del país (4.814 en 1997 y 6.469 empresas al año 2001)², y las mismas se concentran en cerca de un 73% en la Región Metropolitana. Las micro y las pequeñas, en el otro extremo, constituyen el 97% de las empresas y se distribuyen en forma relativamente homogénea a lo largo del todo el país en una forma muy similar a la distribución relativa de la población (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
CHILE: EMPRESAS POR TAMAÑO Y REGIONES, 1997

Región	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
I Tarapacá	14 776	1 834	213	67	16 890
Porcentaje	87,5	10,9	1,3	0,4	100,0
II Antofagasta	12 650	2 291	273	103	15 317
Porcentaje	82,6	15,0	1,8	0,7	100,0
III Atacama	7 619	1 142	108	33	8 902
Porcentaje	85,6	12,8	1,2	0,4	100,0
IV Coquimbo	17 647	2 373	236	70	20 326
Porcentaje	86,8	11,7	1,2	0,3	100,0
V Valparaíso	43 528	7 343	793	245	51 909
Porcentaje	83,9	14,1	1,5	0,5	100,0
VI O'Higgins	23 864	3 582	346	91	27 883
Porcentaje	85,6	12,8	1,2	0,3	100,0
VII Maule	35 250	3 996	376	116	39 738
Porcentaje	88,7	10,1	0,9	0,3	100,0
VIII Biobío	48 672	7 394	811	254	57 131
Porcentaje	85,2	12,9	1,4	0,4	100,0
IX Araucanía	24 723	3 545	333	90	28 691
Porcentaje	86,2	12,4	1,2	0,3	100,0
X Los Lagos	31 447	5 095	450	197	37 189
Porcentaje	84,6	13,7	1,2	0,5	100,0
XI Aysén	3 256	439	47	15	3 757
Porcentaje	86,7	11,7	1,3	0,4	100,0
XII Magallanes	5 014	1 032	130	28	6 204
Porcentaje	80,8	16,6	2,1	0,5	100,0
Metropolitana	150 001	38 464	6 734	3 500	198 699
Porcentaje	75,5	19,4	3,4	1,8	100,0
Sin información	13 984	275	20	5	14 284
Total	432 442	78 807	10 870	4 814	526 933
Porcentaje	82,1	15,0	2,1	0,9	100,0

Fuente: CORFO, sobre base de información del Servicio de Impuestos Internos.

² En este documento se trabaja, como fuente de información de empresas, principalmente, con las estadísticas de la CORFO sobre la base de la información proporcionada por el Servicio de Impuestos Internos de Chile del año 1997, debido a que la información de este año es más completa en términos de distintas desagregaciones, incluida la desagregación regional. Sin embargo, una publicación más reciente del año 2003, Gobierno de Chile, "La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile", proporciona información actualizada al año 2001 en la que se informa la existencia de 6.469 empresas para ese año. Esta información se comenta más adelante.

Por tanto, cuando se habla de la transformación de los sistemas productivos locales, en la práctica lo que se está diciendo es qué se debe hacer, por ejemplo, para mejorar las capacidades competitivas de parte de las 3.757 empresas de la región de Aysén en Chile (1.600 km. al sur de Santiago), de las cuales 3.256 son microempresas y 486 son pequeñas y medianas empresas (véase el cuadro 1), región que tiene un particular perfil productivo y de servicios, donde algunas de sus mayores ventajas están asociadas a las acuicultura y el turismo y, por tanto, donde la modernización del sistema empresarial debiera tener en cuenta, fuertemente, este tejido productivo local para cualquier política que se proponga. Esto, sin muchas dudas, muy difícilmente puede ser abordado, exclusivamente, con una visión nacional desde el centro del país.

Adicionalmente, y desde el punto de vista más estratégico y de asignación eficiente de recursos, tampoco se puede pensar en que todas las empresas de la región constituyen la población objetivo a atender. Muchas de ellas, inevitablemente desaparecerán³, como parte de la dinámica propia de los mercados, sin perjuicio que igualmente es necesario definir una estrategia de intervención que haga una apuesta hacia aquellos sistemas de empresas con mayores posibilidades de éxito. Y, de ahí, por tanto la necesidad de consensuar una visión público-social-privada compartida sobre las características de esta intervención.

Algo similar ocurre, por otra parte, con la región de Atacama (800 km al norte de Santiago), que tiene más empresas que la región de Aysén, pero con una proporción mucho mayor de microempresas (86,8%), con un perfil productivo muy diferente y, por tanto, con un diseño de políticas de desarrollo productivo que debieran hacer otro tipo de consideraciones. La cultura del territorio que significa, entre otras cosas, historias distintas, habilidades diferentes, formas de hacer las cosas que son propias a cada lugar, vinculadas con entornos naturales específicos a cada geografía, son aspectos que influyen sobre las formas de organización económica y social y que deben ser tomados en cuenta a la hora de diseñar estrategias de intervención y ahí es donde cobra su mayor validez el enfoque local de las políticas de desarrollo productivo, en general, y de fomento en particular.

Por lo tanto, es natural que se piense que las políticas de desarrollo productivo deben tener, al menos en lo que a sistemas locales de empresas se refiere, una marcada aproximación territorial, cuestión que ha sido comprendida por muchos gobiernos que han comenzado paulatinamente a incorporar esta visión en sus estrategias de acción, aunque con grados muy disímiles de profundidad y con éxitos todavía muy relativos, que no se pueden desconocer.

En relación con el fomento productivo, que es donde pone el acento este documento, se ha ido creando en América Latina toda una institucionalidad destinada a apoyar el desarrollo de las mipyme, la cual tiene claros referentes territoriales, los mismos que interesa analizar con mayor profundidad en la perspectiva de indagar si esta aproximación puede ser más efectiva en la búsqueda de impulsar procesos de desarrollo productivo territoriales relativamente exitosos.

³ Cabrera, Angel, y otros (2002). En este texto se señala que la dinámica de altas tasas de fracaso de las pyme, categoría de empresas que tienen menos éxito que las empresas grandes, no hace sino confirmar el patrón de comportamiento de la dinámica de nacimiento, evolución y salida de empresas en una serie de países de todo tipo. Esta tendencia se debe más al funcionamiento habitual de la economía que a los períodos de recesión por los que puede atravesar la misma. Más aún, se afirma que estos procesos son favorables para el dinamismo económico agregado, ya que gran parte del crecimiento de la productividad se debe al reemplazo de plantas y empresas más ineficientes por otras más eficientes. Por tanto, y he aquí la conclusión más fuerte, políticas que apoyen a las mipyme en problemas sólo retardarán la salida de un gran número de empresas relativamente menos productivas, desperdiciarán recursos públicos que tienen usos alternativos urgentes y obstaculizarán el crecimiento de la productividad, el empleo, los salarios y la economía. En otras palabras, según esta visión, las políticas de fomento productivo a mipyme patrocinadas por el Estado no harían sino obstaculizar la buena marcha de la economía, dilapidarían recursos, retardarían la salida de empresas que de todas maneras van a fracasar y, como lógica consecuencia, sería mejor dejar que el mercado resolviera automáticamente estos problemas de asignación. No compartiendo esta visión, la lección que sí se puede desprender de este planteamiento se refiere a la necesidad de que los instrumentos de fomento se asignen a empresas que previamente han sido evaluadas respecto de su factibilidad técnico económica futura.

II. El universo de las empresas en Chile: la demanda⁴

A. Las empresas a nivel sectorial

Existen distintas fuentes de clasificación de las empresas por tamaños en Chile. Uno de los criterios de clasificación más utilizados es el que brinda la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y que se presenta en el cuadro 2, el mismo que estratifica a las empresas por ventas anuales expresadas en unidades de fomento. Asimismo, se puede advertir que el año 1994 cambia el criterio de clasificación en el sentido de ampliar el rango de las medianas empresas cuyo límite superior pasa de 50.000 a 100.000 UF. Asimismo, el rango de las grandes también varía ya que éstas comienzan a ser consideradas como tales recién a partir de ventas

⁴ Existe una extensa literatura respecto de las pyme en Chile que no quisiéramos repetir, y de la cual varios documentos han estado dirigidos a analizar, principalmente, la participación de la CORFO en estos ámbitos. Sin perjuicio de ello, la información de contexto que se entrega en estas primeras páginas es necesario presentarla, aunque sea muy resumidamente, y poner el acento de este trabajo en otros aspectos. Por ejemplo, nos interesa tener una visión de cómo ha evolucionado el gasto agregado del fomento productivo en Chile en los últimos años, considerando todas las instituciones que participan en este proceso; que porcentaje de este gasto ha sido manejado por los niveles regionales; cuán eficiente ha sido el gasto a estos niveles y que impacto ha tenido, etc. Dentro de la literatura que se puede consultar y que da una visión muy acabada de las pyme en Chile, entre otras, figuran las siguientes publicaciones: a) CORFO (1994), Un desafío a la modernización productiva, CORFO, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile. b) Alarcón, Cecilia y Giovanni Stumpo (2000), Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile, (LC/L.1368 P), Serie Desarrollo Productivo 78, CEPAL, Santiago de Chile. c) Bravo, David; Crespi Gustavo e Irma Gutiérrez, Desarrollo se escribe con Pyme: El caso chileno, CEPAL, Universidad de Chile, FUNDES, Santiago de Chile. d) Dini, Marco y Giovanni Stumpo (2002), Análisis de la política de fomento a pequeñas y medianas empresas en Chile, (LC/L.1838 P), Serie Desarrollo Productivo 136, CEPAL, Santiago de Chile.

anuales de 100.000 UF.⁵ Estos cambios se deben tener presentes ya que evidentemente afectan las comparaciones inter-temporales que se puedan realizar.

Utilizando este criterio de clasificación, y tomando como referencia el año 1997, en Chile, para ese año, había 526.920 empresas (véase el cuadro 3), de las cuales 432.431 eran micro-empresas, 89.675 eran pequeñas y medianas empresas, y tan sólo 4.814 correspondían a grandes empresas. En general, se verifica, entre 1990 y 1997, un continuo incremento del número de empresas de todos los tamaños, con cierta disminución de la importancia relativa de las micro-empresas y un pequeño aumento de las pequeñas empresas. Con el cambio de los rangos de clasificación entre 1993 y 1994, aumenta la participación relativa de las medianas empresas y disminuye las de las grandes empresas. En general, por tanto, se puede concluir que en términos de grandes números, en Chile, y según esta clasificación, el 82% de las empresas son micro-empresas; el 17% son pequeñas y medianas empresas, mientras que el 1% está constituido por grandes empresas (véase el cuadro 4).

Cuadro 2

**CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE EMPRESAS POR VENTAS ANUALES USADO POR CORFO
EN CONVENIO CON EL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS (SII)**

(En unidades de fomento y US\$)

Clasificación A (entre 1990 y 1993)			Clasificación B (entre 1994 y 1997)	
Micro	Menos de UF 2 400	Menos de US\$ 55 584	Menos de UF 2 400	Menos de US\$ 55 584
Pequeña	UF 2 400-UF 25 000	US\$ 55 584 – US\$579 000	UF 2 400 - UF 25.000	US\$ 55 584 – US\$ 579.000
Mediana	UF 25 001-UF 50 000	US\$ 579 001 - US\$ 1 158 000	UF 25.001 - UF 100 000	US\$ 579 001 – US\$ 2 316 000
Grande	Más de UF 50 001	Más de US\$ 1 158 000	Más de UF 100 001	Más de US\$ 2 316 001

Fuente: Alarcón, C. y G. Stumpo, "Pequeñas y Medianas Empresas...".

Cuadro 3

CHILE: CLASIFICACIÓN DE EMPRESAS POR TAMAÑOS

(Número de empresas)

	Clasificación A				Clasificación B			
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Micro	364 110	372 311	387 016	400 529	404 599	408 371	423 319	432 431
Pequeña	52 473	59 249	65 611	69 489	71 984	75 570	77 798	78 805
Mediana	4 598	5 327	5 797	6 147	9 649	10 260	10 721	10 870
Pyme	57 071	64 576	71 408	75 636	81 633	85 830	88 519	89 675
Grande	5 160	6 087	6 838	7 314	4 054	4 388	4 70	4 814
Total	426 341	442 974	465 262	483 479	490 286	498 589	51 508	526 920

Fuente: CORFO, sobre información del Servicio de Impuestos Internos.

⁵ Las Unidades de Fomento (UF) se refieren a unidades reales reajustables de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor. El valor promedio de la UF para el mes de enero de 2003 equivalía a \$16 722 y el valor promedio del dólar observado para el mismo mes era de \$722. Por tanto, 1 UF equivalía para ese mes a US\$ 23,16, valor con el cual se han construido los rangos en dólares que se presentan en el cuadro 1.

Los cuadros 5 y 6 presentan la información de ventas de las empresas por rangos de tamaño, en valores absolutos y relativos respectivamente, verificándose, como ya es sabido, una situación inversa a la anterior, es decir que las microempresas participan con tan solo el 4,4% de las ventas, las pequeñas y medianas llegan al 23,7% y las grandes capturan el mayor porcentaje que llega la 71,9% de las mismas.

Cuadro 4
CHILE: EMPRESAS POR TAMAÑOS
(Porcentajes)

	Clasificación A				Clasificación B			
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Micro	85,4	84,0	83,2	82,8	82,5	81,9	82,0	82,1
Pequeña	12,3	13,4	14,1	14,4	14,7	15,2	15,1	15,0
Mediana	1,1	1,2	1,2	1,3	2,0	2,1	2,1	2,1
Pyme	13,4	14,6	15,3	15,6	16,7	17,2	17,1	17,0
Grande	1,2	1,4	1,5	1,5	0,8	0,9	0,9	0,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CORFO, sobre información del Servicio de Impuestos Internos.

Cuadro 5
CHILE: VENTAS POR TAMAÑOS DE EMPRESAS
(Millones de UF)

	Clasificación A				Clasificación B			
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Micro	145	155	168	178	182	191	198	201
Pequeña	375	426	471	497	517	545	564	570
Mediana	161	186	202	214	455	484	504	515
Pyme	536	612	673	711	972	1 029	1 068	1 085
Grande	1 975	2 430	2 559	2 785	2 593	2 904	3 078	3 287
Total	2 656	3 197	3 400	3 674	3 747	4 124	4 344	4 573

Fuente: CORFO, sobre información del Servicio de Impuestos Internos.

Cuadro 6
CHILE: VENTAS POR TAMAÑOS DE EMPRESAS
(Porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Micro	5,5	4,8	4,9	4,8	4,9	4,6	4,6	4,4
Pequeña	14,1	13,3	13,9	13,5	13,8	13,2	13,0	12,5
Mediana	6,1	5,8	5,9	5,8	12,1	11,7	11,6	11,3
Pyme	20,2	19,1	19,8	19,4	25,9	25,0	24,6	23,7
Grande	74,4	76,0	75,3	75,8	69,2	70,4	70,9	71,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CORFO, sobre información del Servicio de Impuestos Internos.

Cuadro 7

CLASIFICACIÓN DE EMPRESAS POR NÚMERO DE TRABAJADORES

Categorías	Número de trabajadores
Micro	0 a 4
Pequeña	5 a 49
Mediana	50 a 199
Grande	+ de 200

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN.

La información presentada hasta aquí sólo fue procesada hasta el año 1997 gracias a un convenio entre la CORFO y el Servicio de Impuestos Internos. En ella no había información sobre empleo, la misma que, sin embargo, sí se puede obtener desde otra fuente y que corresponde a las estadísticas de la Encuesta Casen elaboradas por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). El problema en este caso es que la clasificación por tamaños se realiza por rangos de personas empleadas por empresas, lo que puede no coincidir exactamente con los rangos por niveles de ventas. Los rangos, en este caso, son los que se presentan en el cuadro 7.

Si se sigue esta clasificación, en el cuadro 8 se entrega la información de empleo por categorías de empresas según tamaños, en valores absolutos y relativos. Se puede observar que la principal fuente de demanda de empleo a lo largo de la década de los 90 ha sido la microempresa. Algo similar ha ocurrido con las empresas consideradas pyme, las cuales también han presentado un aumento sostenido y constante en la cantidad de empleos generados, a diferencia de lo ocurrido con la gran empresa, cuya participación en la demanda total por trabajo ha caído. Lo anterior, unido al hecho de que las ventas totales de la gran empresa (véase el cuadro 5) han aumentado en la década, da pie para estimar que muy probablemente se hace un uso cada vez más intensivo del capital por parte de éstas, en detrimento del uso de la mano de obra, y el consecuente incremento de la productividad de la misma en este tramo.

Los diferenciales de productividad por rangos de tamaño se pueden apreciar en el cuadro 9, que combina la información de empleo con la de ventas generando un indicador que se puede considerar como una medida proxy de productividad. Para el año 1996, por ejemplo, mientras las ventas en la gran empresa llegaban a 6.095 UF por trabajador, en la micro-empresa éstas ascendían a tan sólo 98 UF por trabajador. Es decir, la productividad por trabajador de la gran empresa era 62 veces mayor que la de la micro empresa para ese año. El cuadro 10 está construido de forma tal de apreciar estas relaciones. En la primera fila se exponen las relaciones de productividad entre la pequeña y la micro empresa; a continuación, en la fila siguiente, se presentan las relaciones de productividad entre la mediana y la micro y, después, entre la mediana y la pequeña, y así sucesivamente. En términos generales, la gran empresa tiene una productividad 10.6 veces mayor que la de la pequeña empresa en el año 1990, relación que aumenta a casi 20 veces para el año 1996. Algo inverso sucede en relación con la mediana empresa, ya que mientras la grande la supera en casi 11 veces para el año 1990, esta relación disminuye a 8 veces para el año 1996, lo que se explica por un incremento importante de productividad de la mediana, situación que puede estar explicada por el cambio en los rangos de clasificación que se comentaban en el cuadro 2.

En los cuadros 11 y 13 se entrega un resumen agregado, en valores absolutos y relativos, de indicadores de empresas por tamaños combinando las distintas fuentes de información que se han presentado. Los valores están expresados como promedios para el período 1994/1997 y, en estos términos, se ha trabajado sobre un universo de 508.076 empresas, que contrataban 4.850.000 personas y que vendían, anualmente, 4.197 millones de UF.

Cuadro 8
CHILE: EMPLEO POR TAMAÑOS DE EMPRESAS
(En miles)

Rangos	1990		1992		1994		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Micro	1 809	43,9	1 916	41,8	1 861	39,7	2 024	40,4
Pequeña	1 195	29,0	1 449	31,6	1 576	33,6	1 834	36,6
Mediana	525	12,7	606	13,2	598	12,8	653	13,0
Pyme	1 720	41,7	2 055	44,9	2 174	46,4	2 487	49,6
Grande	596	14,4	610	13,3	649	13,9	505	10,1
Total	4 125	100,0	4 581	100,0	4 684	100,0	5 016	100,0

Fuente: encuesta CASEN.

Cuadro 9
CHILE: VENTAS POR TRABAJADOR POR TAMAÑOS DE EMPRESAS
(UF/persona)

	1990	1992	1994	1996
Micro	80,2	87,7	97,8	97,8
Pequeña	313,8	325,1	328,0	307,5
Mediana	306,7	333,3	760,9	771,8
Pyme	311,6	327,5	447,1	429,4
Grande	3 313,8	4 195,1	3 995,4	6 095,0
Total	643,9	742,2	800,0	866,0

Fuente: SII y encuesta CASEN.

Cuadro 10
CHILE: RELACIONES DE PRODUCTIVIDAD POR TAMAÑOS DE EMPRESAS

Relaciones	1990	1992	1994	1996
PEQ / MIC	3,9	3,7	3,4	3,1
MED / MIC	3,8	3,8	7,8	7,9
MED / PEQ	1,0	1,0	2,3	2,5
GRA / MIC	41,3	47,8	40,9	62,3
GRA / PEQ	10,6	12,9	12,2	19,8
GRA / MED	10,8	12,6	5,3	7,9

Fuente: elaboración propia a base de cuadro 8.

El cuadro más interesante de revisar es el 13 que presenta la información en términos relativos. La información se ha agregado de distintas formas. Así, por ejemplo, la fila correspondiente a la mipe (micro y pequeña empresa), señala que estas empresas constituyen el 97,1%, generan el 17,7% de las ventas y el 75,2% del empleo nacional; que su tamaño promedio es de 7,4 trabajadores por empresas, y que la medida proxy de su productividad, expresada como ventas por trabajador, alcanza a 203,4 UF.

Por contraste, en el otro extremo, las grandes empresas, constituyen tan sólo el 0,9% de las unidades económicas, generan el 70,7% de las ventas, el 11,9% del empleo, tienen un tamaño promedio de 128,8 trabajadores y una “productividad” (expresada en ventas) de 5.139,5 UF por trabajador.⁶

Cuadro 11⁷

CHILE: CUADRO RESUMEN DE INDICADORES DE EMPRESAS POR TAMAÑOS
VALORES ABOSOLUTOS
(Promedios de años 1994/1997)

Rangos	Empresas	Ventas miles UF	Empleo (*)	Tamaño Tra/Empr	Productividad (**) UF	Ventas año promedio UF
Micro	417 180	193 000	1 942 500	4,7	99,4	463
Pequeña	76 039	549 000	1 705 000	22,4	322,0	7 220
Mipe	493 219	742 000	3 647 500	7,4	203,4	1 504
Mediana	10 375	489 500	625 500	60,3	782,6	47 181
Pyme	86 414	1 038 500	2 330 500	27,0	445,6	12 018
Grande	4 482	2 965 500	577 000	128,8	5 139,5	661 720
Total	508 076	4 197 000	4 850 000	9,5	865,4	8 261

Fuente: elaboración propia. (*) y (**) considera sólo años 1994 y 1996.

⁶ En Bianchi, P.y M. Parrili (2002), *op.cit.*, se señala que “en Europa las grandes empresas son el 0,1% de las empresas pero capturan el 34% del empleo y en Italia son el 1% y capturan el 30% del empleo (Capaldo et al., 1998). Esto podría significar que las grandes empresas de Chile son menos grandes que las europeas, pero también que las grandes empresas de Chile tienden a sustituir el factor trabajo con los factores capital y tecnología ahorradora de mano de obra en una medida relativamente fuerte. Si así fuera, se toma más difícil coordinar un esfuerzo adecuado de “linkage” entre la esfera del sector moderno y la del sector tradicional. El riesgo de esta situación es cada vez más evidente, lo que implica la exclusión del sector tradicional del proceso futuro de desarrollo económico.” En general, en relación con el tamaño de las empresas, en un informe del BID se señala que las empresas de mayor tamaño de los países latinoamericanos son muy pequeñas en comparación con las de otras regiones del mundo, y sostienen que ello se debe principalmente a la menor disponibilidad y acceso a los factores productivos, en particular, el crédito y la infraestructura. BID (2001), Competitividad: El motor del crecimiento. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2001, Washington.

⁷ En el estudio realizado por el Gobierno de Chile (2003), mencionado en la nota al pie de página 2, se plantea que al año 2001, había 652.445 empresas formales en el país (según el Servicio de Impuestos Internos), lo que sumado a la estimación de 550 mil empresas informales, implicaría que existían 1.200.000 empresas, lo que, según palabras del propio informe, significaría una empresa cada 13 habitantes en Chile. En el Cuadro 12, se presenta la información resumida de este estudio para el año 2001 y 1997. Como se puede apreciar, la información del año 1997 difiere bastante de la que se presenta en el texto principal para ese mismo año (Cuadros 3 y 5), cuya fuente también es el Servicio de Impuestos Internos. Mientras el total de empresas para el año 1997 era de 526.920 (Cuadro 3), según el Cuadro 12 éstas llegaban a 585.626 para ese mismo año. En particular, llama la atención la tremenda diferencia en las ventas. Mientras en el Cuadro 5, el total de ventas para 1997 se sitúa en 4.573 millones de UF, en el Cuadro 12 éstas llegan a 6.286 millones de UF (un 37% más). Asimismo, las ventas por empresa, según la información del Cuadro 11 se sitúan en 8.261 UF por empresa, mientras que en el Cuadro 12 llegan a 10.734 UF por empresa.

Debido a estas diferencias, y para guardar la consistencia en las cifras, se ha mantenido la información al año 1997 de publicaciones anteriores, la misma que incluye información regionalizada que este estudio más reciente no contiene. Sin perjuicio de ello, la información más actualizada del Cuadro 12 se utilizará eventualmente más adelante.

Cuadro 12

CHILE: NÚMERO DE EMPRESAS Y VENTAS ANUALES POR TAMAÑOS

Rango	2001			1997		
	Empresas	Ventas (Millones UF)	Vtas/Empresa (UF)	Empresas	Ventas (Millones UF)	Vtas/Empresa (UF)
Microempresa	535 537	246	459	474 604	220	464
Pequeña	96 842	696	7 187	91 452	664	7 261
Mipe	632 379	942	1 490	566 056	885	1 563
Mediana	13 597	651	47 878	13 345	639	47 883
Pyme	110 439	1 347	12 197	104 797	1 303	12 434
Grande	6 469	5 744	887 927	6 225	4 763	765 141
Total	652 445	7 337	11 245	585 626	6 286	10 734

Fuente: Gobierno de Chile, Comité de Fomento de la MYPE, “La situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile”, 2003.

Cuadro 13
CHILE: CUADRO RESUMEN DE INDICADORES DE EMPRESAS POR TAMAÑOS

(Promedios de años 1994/1997)

Rangos	Empresas (Porcentaje)	Ventas (Porcentaje)	Empleo (*) (Porcentaje)	Tamaño Tra/Empr	Productividad(**) UF	Ventas Año Promedio UF
Micro	82,1	4,6	40,1	4,7	99,4	463
Pequeña	15,0	13,1	35,2	22,4	322,0	7 220
Mipe	97,1	17,7	75,2	7,4	203,4	1 504
Mediana	2,0	11,7	12,9	60,3	782,6	47 181
Pyme	17,0	24,7	48,1	27,0	445,6	12 018
Grande	0,9	70,7	11,9	128,8	5 139,5	661 720
Total	100,0	100,0	100,0	9,5	865,4	8 261

Fuente: elaboración propia. (*) y (**) considera sólo años 1994 y 1996.

En el rango intermedio, las pyme (pequeñas y medianas empresas), constituyen el 17% de las empresas, generan el 24,7% de las ventas, el 48,1% del empleo; tienen un tamaño promedio de 28 trabajadores y una “productividad” de 445,6 UF por trabajador.

En términos de productividad, y como ya se había constatado anteriormente, es tan fuerte la incidencia de la gran empresa, que en todos los demás rangos de tamaños, las empresas se ubican por debajo de la “productividad” media total que llega a 865,4 UF por trabajador. Por otra parte, de acuerdo a esta información, el tamaño medio de las empresas en Chile es de 9,5 trabajadores por empresa.⁸ Asimismo, se puede ver que en los años considerados una microempresa vendía, en promedio, 463 UF al año; la pequeña llegaba a un promedio de ventas de 7.220 UF (quince veces más que la micro); la mediana vendía en promedio 47.181 UF (a su vez 6,5 veces más que la pequeña); y la gran empresa tenía ventas promedio anuales por 661,20 UF (14 veces más que la mediana empresa y 92 veces más que la pequeña).

Finalmente, en el cuadro 14 se presenta información del número de empresas por tamaños y sectores económicos, para el año 1997, último año para el cual se dispone de esta información con esta desagregación. Como se puede ver, en términos de la distribución sectorial de las empresas, la mayor participación, en todos los rangos de tamaño, con un promedio del 41% la tiene el sector comercio. Le siguen, en orden de importancia, las empresas de producción agropecuaria (12%); transportes (8%); industria manufacturera (7%), y servicios personales y del hogar también con un 7%.

Por otra parte, se puede observar que la importancia de las industrias manufactureras va de mayor a menor a medida que disminuye el tamaño de las empresas. Así, por ejemplo, en el rango de las grandes empresas el 25% de ellas son empresas manufactureras; en las medianas el 18% corresponden al sector manufacturero; el 12% en el caso de las pequeñas y tan sólo el 6% en el caso de las microempresas. Lo inverso sucede con el caso del sector agrícola en que el 13% de las microempresas son agropecuarias; el 10% de las pequeñas empresas son de este sector; sólo el 5% de las medianas son agropecuarias, porcentaje que baja al 3% cuando se trata de grandes empresas.

⁸ En Italia la empresa manufacturera promedio emplea tan sólo 10 personas, mientras que en Japón el promedio llega a 17 personas; 25 en Alemania, 60 en los Estados Unidos y 85 en Gran Bretaña. En el caso de Italia, estas pequeñas empresas, que forman parte de industrias nicho del mercado, se encuentran altamente localizadas y, a menudo, concentradas alrededor de pueblos medianos o pequeños. Véase, Andrea Balestri, Unión Industrial de Prato, (Italia), “El club italiano de distritos industriales”, En, OECD, El Aprendizaje a través del Monitoreo: Los Dilemas de la Política Económica Regional en Europa.

Cuadro 14
NÚMERO DE EMPRESAS POR TAMAÑOS Y SECTOR ECONÓMICO, 1997

(Valores absolutos)

SECTOR	MICRO	PEQUEÑA	MEDIANA	PYME	GRANDE	TOTAL
Producción agropecuaria	54 174	8150	522	8 672	121	62 967
Servicios agrícolas y caza	14 44	430	49	479	18	1 941
Silvicultura	2 380	847	118	965	41	3 386
Pesca	1 223	338	89	427	74	1 724
Minas, petróleo y canteras	966	396	80	476	97	1 539
Industria manufacturera	26 605	9 650	1 927	11 577	1 211	39 393
Electricidad, gas, agua	530	88	28	116	72	718
Construcción	15 407	5 509	1 109	6 618	587	22 612
Comercio	179 320	28 125	4 337	32 462	1 765	213 547
Restaurantes y similares	22 355	3 184	296	3 480	62	25 897
Transporte	33 727	7 202	754	7 956	234	41 917
Servicios financieros	7 329	2 615	341	2 956	166	10 451
S técnicos y profesionales	21 954	5 913	741	6 654	230	28 838
S estatales sociales e institucionales	4 830	858	120	978	49	5 857
S diversión y esparcimiento	3 640	568	83	651	26	4 317
S personales y del hogar	33 407	3 457	169	3 626	41	37 074
Otras actividades	18 347	1 343	92	1 435	15	19 797
Sin información	4 793	132	15	147	5	4 945
TOTAL	432 431	78 805	10 870	89 675	4 814	526 920

Fuente: CORFO, sobre la base de información del Servicio de Impuestos Internos.

B. La distribución regional de las empresas

La información regionalizada de empresas se presenta en los cuadros 15 y 16 para el año 1997, último año para el cual existe esta información en términos territoriales. Se incluye, para ese mismo año, la información sobre población regional, de forma tal de comparar el peso empresarial de cada región con el que le correspondería si las empresas se distribuyeran de forma equivalente a como lo hace la población.

Cuadro 15
CHILE: NÚMERO DE EMPRESAS POR TAMAÑO, REGIÓN Y POBLACIÓN, 1997

Región	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total	Población
I Tarapacá	14 776	1 834	213	67	16 890	379 710
II Antofagasta	12 650	2 291	273	103	15 317	449 776
III Atacama	7 619	1 142	108	33	8 902	259 799
IV Coquimbo	17 647	2 373	236	70	20 326	553 363
V Valparaíso	43 528	7 343	793	245	51 909	1 507 118
VI O'Higgins	23 864	3 582	346	91	27 883	758 351
VII Maule	35 250	3 996	376	116	39 738	889 805
VIII Biobío	48 672	7 394	811	254	57 131	1 874 124
IX Araucanía	24 723	3 545	333	90	28 691	846 038
X Los Lagos	31 447	5 095	450	197	37 189	1 028 211
XI Aysén	3 256	439	47	15	3 757	90 770
XII Magallanes	5 014	1 032	130	28	6 204	153 995
Región Metropolitana	150 001	38 464	6 734	3 500	198 699	5 831 294
S/I	13 984	275	20	5	14 284	
Total	432 431	78 805	10 870	4 814	526 920	14 622 354

Fuente: CORFO, sobre base de información del Servicio de Impuestos Internos.

Cuadro 16
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE EMPRESAS POR TAMAÑO Y POBLACIÓN, 1997
(Porcentaje)

Región	MI	PE	ME	GR	TOT	Población
I Región de Tarapacá	3,4	2,3	2,0	1,4	3,2	2,6
II Región de Antofagasta	2,9	2,9	2,5	2,1	2,9	3,1
III Región de Atacama	1,8	1,4	1,0	0,7	1,7	1,8
IV Región de Coquimbo	4,1	3,0	2,2	1,5	3,9	3,8
V Región de Valparaíso	10,1	9,3	7,3	5,1	9,9	10,3
VI Región de O'Higgins	5,5	4,5	3,2	1,9	5,3	5,2
VII Región del Maule	8,2	5,1	3,5	2,4	7,5	6,1
VIII Región del Biobío	11,3	9,4	7,5	5,3	10,8	12,8
IX Región de la Araucanía	5,7	4,5	3,1	1,9	5,4	5,8
X Región de Los Lagos	7,3	6,5	4,1	4,1	7,1	7,0
XI Región de Aysén	0,8	0,6	0,4	0,3	0,7	0,6
XII Región de Magallanes	1,2	1,3	1,2	0,6	1,2	1,1
Región Metropolitana	34,7	48,8	62,0	72,7	37,7	39,9
Sin información	3,2	0,3	0,2	0,1	2,7	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CORFO, sobre base de información del Servicio de Impuestos Internos.

Como se puede observar, la mayor proporción de empresas se concentran en las regiones Metropolitana (37,7%), Biobío (10,8%), y Valparaíso (9,9%). Sin embargo, en todas ellas la ponderación de población es mayor que la participación en el número de empresas. Es decir, si las empresas se distribuyeran de acuerdo a la ponderación poblacional a cada una de estas regiones le corresponderían más empresas que las que tienen.

En el caso de la región Metropolitana, estos resultados están influidos por el menor peso relativo de las micro empresas, ya que las grandes, medianas y pequeñas empresas tienen una ponderación relativa del 73, 62 y 49%, respectivamente, lo que es bastante mayor que su peso poblacional que llega al 39,9%.

En términos generales, la micro-empresa es la que está distribuida más homogéneamente sobre el territorio, y a medida que aumenta el tamaño de las empresas, la concentración de las mismas en la Región Metropolitana va aumentando, hasta el extremo en que ésta llega a concentrar al 73% de las grandes empresas del país.

En el cuadro 17 se presenta la información en términos de número de empresas por cada 10000 habitantes por regiones. Como se puede observar, en el caso de las micro-empresas, 7 regiones tienen más empresas por habitantes que el promedio nacional; en cambio cuando se trata de pequeñas y medianas empresas sólo la región de Magallanes y la Metropolitana están sobre la media nacional, y para las grandes empresas únicamente la región Metropolitana tiene más empresas cada 10000 habitantes que el promedio nacional, esto en alguna medida, da cuenta de la gran concentración de actividad económica que se produce en esta última región.

Cuadro 17

NÚMERO DE EMPRESAS POR CADA 10.000 HABITANTES, POR TAMAÑO Y REGIÓN, 1997

Región	MI	PE	ME	GR	TOT
I Región de Tarapacá	389	48	5,6	1,8	445
II Región de Antofagasta	281	51	6,1	2,3	341
III Región de Atacama	293	44	4,2	1,3	343
IV Región de Coquimbo	319	43	4,3	1,3	367
V Región de Valparaíso	289	49	5,3	1,6	344
VI Región de O'Higgins	315	47	4,6	1,2	368
VII Región del Maule	396	45	4,2	1,3	447
VIII Región del Biobío	260	39	4,3	1,4	305
IX Región de la Araucanía	292	42	3,9	1,1	339
X Región de Los Lagos	306	50	4,4	1,9	362
XI Región de Aysén	359	48	5,2	1,7	414
XII Región de Magallanes	326	67	8,4	1,8	403
Región Metropolitana	257	66	11,5	6,0	341
Total	296	54	7,4	3,3	360

Fuente: CORFO, información del Servicio de Impuestos Internos.

III. Principales instituciones encargadas del fomento productivo, sus instrumentos y evolución histórica

La política de desarrollo productivo en Chile tradicionalmente ha tenido como protagonistas principales a instituciones de nivel nacional (central). Estas son principalmente los Ministerios,⁹ los Servicios Públicos dependientes de los Ministerios y las comisiones interministeriales.

Los Ministerios que intervienen directamente en actividades de fomento productivo son los siguientes:¹⁰

- El Ministerio de Agricultura, mediante los diferentes programas que desarrolla el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y la Corporación Nacional Forestal (CONAF).

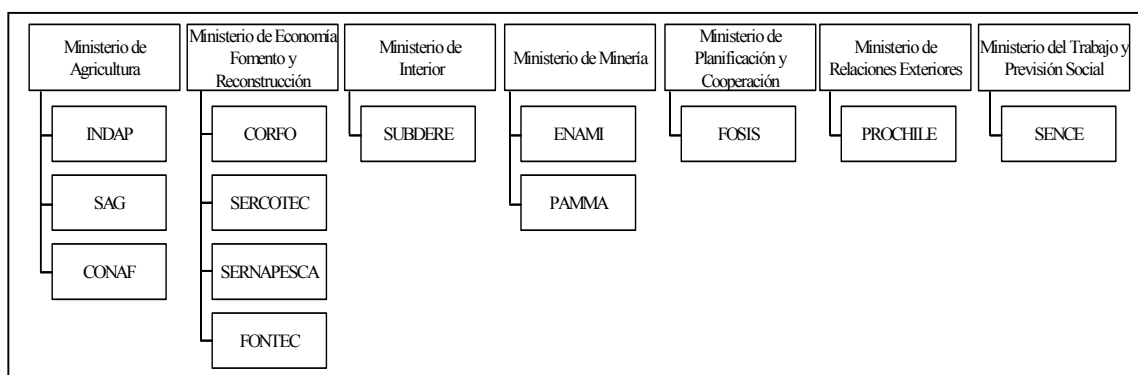
⁹ Aquellas instituciones colaboradoras del Presidente de la República en las materias respectivas de su sector.

¹⁰ En el Anexo 1 se presenta el detalle de cada una de estas instituciones a las que habría que agregar el Banco del Estado que también colabora en acciones de fomento productivo.

- El Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción cuyas principales actividades se canalizan mediante sus instituciones dependientes Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA); a su vez, el Ministerio ejecuta un Programa Especial de Apoyo a la Microempresa y el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo.
- El Ministerio de Planificación y Cooperación aborda algunas actividades de fomento productivo a través del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) e indirectamente a través de la evaluación socio-económica de los diferentes proyectos de inversión¹¹ que solicitan financiamiento por la vía del Banco Integrado de Proyectos (BIP).
- El Ministerio de Trabajo y Previsión Social canaliza sus actividades de fomento productivo a través del Servicio de Capacitación y Empleo (SENCE).
- El Ministerio de Relaciones Exteriores de quién dependen las actividades desarrolladas por ProChile, entidad especializada en las tareas de promoción de las exportaciones nacionales.
- El Ministerio del Interior que ha delegado en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) la tarea de administrar una partida especial del FNDR, para proyectos de inversión en fomento productivo, de iniciativa de los gobiernos regionales y/o locales.
- El Ministerio de Minería que se relaciona con el tema mediante su Programa de Asistencia y Modernización de la Pequeña Minería (PAMMA) y las acciones de fomento a la minería que realiza la Empresa Nacional de Minería (ENAMI).

El gráfico 2 muestra el organigrama que adopta la institucionalidad del fomento productivo a nivel nacional en Chile. Además de estas instituciones se han creado una serie de Comisiones regulares interministeriales que tratan sobre el tema, como es el caso del Comité Interministerial de Desarrollo Productivo, el Comité Público-Privado para la Pequeña Empresa y el Consejo Público-Privado para el Desarrollo Exportador.

Gráfico 2
INSTITUCIONES DE FOMENTO PRODUCTIVO Y SU DEPENDENCIA

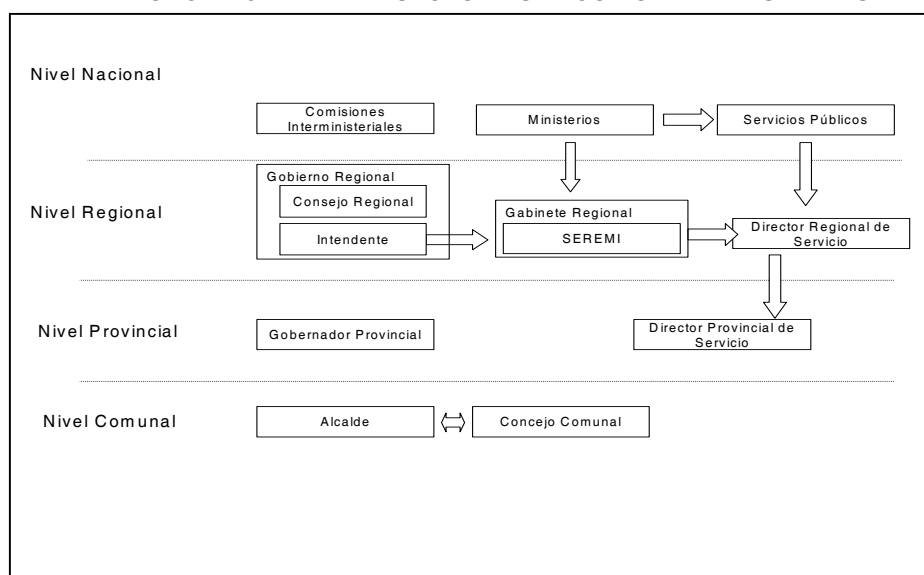


Fuente: elaboración propia.

¹¹ No exclusivamente relacionados con el fomento productivo.

En el gráfico 3 por otra parte se da cuenta de la institucionalidad por niveles de estado. En el Nivel Nacional se ubican las instituciones que ya se comentaban. A nivel Regional los Ministerios tienen sus correspondientes Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) que integran el Gabinete Regional presidido por el Intendente de la Región.¹² A su vez, cada Servicio Público designa su Director Regional que también integra el Gabinete del Intendente. Tanto los SEREMI como los Directores Regionales son designados a partir de una terna que el respectivo Ministro le presenta al Intendente Regional quien decide al elegido entre éstos. Por tanto, en una región hay por ejemplo un SEREMI de Economía y un Director Regional de CORFO el cual, en todo caso, no depende del primero. Las directrices de los SEREMI y Directores Regionales, si bien pueden provenir del nivel nacional, tienen que ser compatibilizadas por los niveles regionales y, en particular, por el Intendente Regional cuya capacidad de liderazgo será decisiva para conseguir imponer una visión más local de las decisiones de los distintos ministerios en el nivel regional.

Gráfico 3
ORGANIGRAMA DEL SECTOR PÚBLICO POR NIVELES DEL ESTADO



Fuente: elaboración propia.

A nivel provincial se designa también por parte del Presidente de la República un Gobernador, el cual cuenta con algunos Directores Provinciales de Servicios. Finalmente, a nivel comunal, se presenta el gráfico del Alcalde y los Concejales Municipales que son elegidos directamente por la población.

En todos los niveles del estado se realizan acciones de fomento productivo, las que sin duda son más fuertes y relevantes en los niveles nacional y regional. Sin perjuicio de ello, en las gobernaciones provinciales también es posible observar acciones de fomento y en los municipios ocurre algo similar, aunque con muy distintas intensidades en función de cuánto el tema de fomento productivo haya penetrado en cada Municipio en particular.

¹² El Intendente Regional es designado por el Presidente de la República y es su representante en la región. A su vez, preside el Gobierno Regional que está compuesto por los Consejeros Regionales que son elegidos por vía democrática indirecta a través de los Concejales Municipales de la respectiva Región, los que sí han sido elegidos por votaciones populares.

Los distintos programas que manejan cada una de estas instituciones se resumen en el Anexo 1. Hay una gran variedad de instrumentos utilizados por cada institución, los que se han ido incorporando en distintos momentos del tiempo. Por ejemplo, en el caso de la CORFO, los instrumentos más antiguos datan del año 1991 (Comité de Exportaciones, FONTEC y SUAF), y el más reciente se refiere a los Programa Territoriales Integrados (PTI), que se ponen en funcionamiento a partir del año 2000.

La gran cantidad de instrumentos que se han generado plantea algunas dudas respecto de la eficacia de los mismos. En un reciente informe se plantea esta duda cuando se señala que: “existe una gran diferencia entre el sistema productivo chileno y el sistema europeo y, en particular, el italiano. En Chile existe una enorme cantidad de instrumentos de fomento que fueron construidos de forma puntual (*ad-hoc*) en respuestas a pedidos específicos. Este enfoque operativo impide generar economías de escala y aglomeración que son fundamentales para formar una masa crítica de empresas capaces de beneficiarse cumulativamente de esos instrumentos y avanzar hacia mayores niveles de competitividad sistémica.

El enfoque utilizado por la Unión Europea es diferente. Éste se ha desarrollado sobre la base de una lógica de programas integrados con variedad de canales institucionales y de instrumentos coordinados para cada territorio (desarrollo local). Este enfoque ha permitido producir un impulso significativo hacia el desarrollo de los sistemas locales de producción orientado a generar algo más que la simple agrupación de empresas y fomentando el *networking* (redes). En efecto, el objetivo en los países del viejo continente ha sido generar entre los actores económicos y sociales la capacidad de relacionarse para crear y/o promover nuevas iniciativas y ampliar los horizontes de la producción innovación y mercadeo de las pyme”.¹³

Subyace en esta crítica a los instrumentos que se han desarrollado su escasa vocación territorial, particularmente en sus primeras etapas. No obstante, injusto sería no reconocer los esfuerzos que se han realizado más recientemente por incorporar esta visión. En particular, el FOSIS ha propiciado una profunda descentralización de sus programas; sin embargo, es también la institución a la que se le ha exigido retornar a su rol original en relación con proyectos de corte social dejando a las demás instituciones existentes las actividades de fomento productivo. La CORFO también está incursionando fuertemente en este campo, específicamente a través de sus Programas Territoriales Integrados (PTI) que buscan, precisamente, coordinar todos los instrumentos CORFO disponibles sobre un particular territorio. En forma similar, aunque con una inspiración inicial de origen nacional, el Programa Todo Chile de CORFO sobre oportunidades de inversión regional procura tener una visión estratégica sobre las mejores oportunidades de negocios que habría que impulsar en cada una de las regiones del país.

Como se puede desprender de los cuadros del Anexo 1, se registran desde 1991 a la fecha cerca de 90 programas y/o instrumentos que se manejan por parte de las distintas instituciones dedicadas a esta actividad. Asimismo, se puede comprobar el año de origen de cada uno de ellos y en algunos casos el año en el cual cerraron su operación. Por ejemplo, en el caso de la CORFO, los PROFO, FAT y FAT colectivos aún están en vigencia y comenzaron a operar entre los años 1991 y 1992. Por otra parte, el Programa de Apoyo a la Gestión de Empresas Exportadoras sólo duró 3 años entre 1995 y 1997. En el caso de este último, así como con el programa CUBOS para crédito a exportadores, ellos debieron eliminarse o modificarse para adecuarlos a las normas de la Organización Mundial de Comercio sobre subsidios a la exportación.

¹³ Bianchi, P. y Mario Parrilli (2002), Obstáculos y oportunidades de inversión para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en Chile, Ministerio de Economía de Chile, BID.

En cuanto al FOSIS, el Programa de Intermediación Financiera duró desde el año 1992 hasta el 200. A partir del año 2002, este programa pasa a ser administrado por SERCOTEC, ya que se considera que la misión institucional del FOSIS debe situarse exclusivamente en el ámbito social y no incluir los aspectos de fomento a empresas.

De los cuadros del Anexo 1 se puede deducir que para el año 1998 existían tan sólo 18 programas y/o instrumentos dedicados al fomento productivo, los cuales paulatinamente fueron aumentando en el tiempo hasta llegar a una oferta tal que parece casi desmesurada en la actualidad. Adicionalmente, no se observa un proceso de fusión de instrumentos de fomento.

Otros programas, surgidos más recientemente, se han desarrollado bajo la idea de lograr mayores niveles de articulación y coordinación en base a un diagnóstico de un territorio a intervenir. Ejemplo de esto son los Programas Territoriales Integrados (PTI), el Programa TODOCHILE, el Programa EmprendeChile, y los casos de algunos programas desarrollados en coordinación por los Gobiernos Regionales (GORE) y CORFO (Programa de atracción de inversiones en Valparaíso y Biobío). En general, se puede decir que paulatinamente se comienza a observar una mayor preocupación en diseñar instrumentos que incorporen con mayor fuerza los enfoques de territorio.

IV. Los recursos para el fomento productivo

En un estudio reciente del Ministerio de Economía se calcula la evolución del gasto en fomento entre los años 1990 y 2000, cifras que en gran medida contienen los programas enumerados en el Anexo 1.¹⁴ Esta información se presenta en el cuadro 18.

Hacia 1990, el gasto agregado en fomento productivo se calculaba en 72 mil millones de pesos (158 millones de dólares) y para el 2000, éste ya había llegado a 316 mil millones de pesos (687 millones de dólares), multiplicándose por poco más de cuatro en un período de 10 años. Esto da una buena idea de la importancia que el estado chileno le comenzó a asignar a este tema a partir de la vuelta a la democracia en el país. El gasto en fomento productivo en la categoría de micro y pequeñas empresas (mipe) se incrementó en más de doce veces, pasando de 4,6 mil millones de pesos en 1990 (US\$ 10 millones) a 57,4 mil millones de pesos en 2000 (US\$ 125 millones); y en cuanto a la pyme el incremento se multiplicó más de 21 veces.¹⁵

¹⁴ MINECOM (Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción) (2001), "Proyecto Rediseño Institucionalidad Pública Relacionada con la Función de Fomento Productivo", Santiago de Chile. Cuadro citado en el libro: Gobierno de Chile, "La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile", Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa", marzo de 2003.

¹⁵ La categorías mipe y pyme en el informe del Ministerio de Economía, no parece que se traten como conjuntos disjuntos y, en este sentido, el rango de la pequeña empresa podría estar incluida en ambas categorías.

Las otras dos columnas del cuadro 22 se refieren a Capacitación, donde juega un papel mayoritario la franquicia tributaria que otorga el SENCE, y a Exportaciones, en cuyo caso se trata del beneficio que se otorga a las empresas exportadoras a través del reintegro simplificado y, que como se verá más adelante, tiende a favorecer principalmente a medianas y grandes empresas, ya que la participación de las mipe en este caso es relativamente menor.

Cuadro 18
CHILE: GASTO EN FOMENTO PRODUCTIVO(*)

AÑO	TOTAL	MIPE	PYME	CAPAC	EXPOR	TOTAL	MIPE	PYME	CAPAC	EXPOR
	<i>(Miles de millones de pesos de 1998)</i>					<i>(Millones de dólares de 1998)</i>				
1990	72,7	4,6	1,0	14,1	22,6	158	10	2	31	49
1991	100,5	7,7	2,2	20,2	41,0	218	17	5	44	89
1992	137,7	13,6	3,3	24,1	63,1	299	30	7	52	137
1993	196,1	14,2	4,5	30,4	103,2	426	31	10	66	224
1994	243,2	19,9	6,1	35,1	123,6	528	43	13	76	269
1995	247,0	22,0	5,8	35,5	126,1	537	48	13	77	274
1996	275,2	28,8	11,7	36,0	138,2	598	63	25	78	300
1997	293,9	36,6	10,8	34,1	136,6	639	80	23	74	297
1998	303,6	38,7	14,8	42,7	137,1	660	84	32	93	298
1999	309,8	52,9	20,2	49,7	116,7	673	115	44	108	254
2000	316,2	57,4	21,5	46,7	129,6	687	125	47	101	282
2000/1990	4,3	12,5	21,5	3,3	5,7	4,3	12,5	21,5	3,3	5,7

Fuente: Ministerio de Economía 2001.

(*) Excluye los Gastos de Administración de Ministerios y Entidades involucradas. La columna de Exportaciones incluye reintegro simplificado y programas de PROCHILE.

Para comprender mejor el contenido y distribución del gasto en fomento productivo se obtuvo información recurriendo a los Balances Integrales de Gestión y Ejecución Presupuestaria que cada institución debe presentar anualmente al Ministerio de Hacienda,¹⁶ la misma que se presenta en el cuadro 19 para todas las instituciones y programas dedicados a esta actividad.¹⁷

Del cuadro 19 se puede concluir que el gasto en fomento productivo atribuido a estas instituciones para el año 2001 llegó a la no despreciable suma de US\$ 523 millones, que aquí aparecen divididos en US\$ 427 millones en subsidios entregados por lo distintos programas; y US\$ 96 millones que se otorgaron en créditos, principalmente por parte de CORFO y de INDAP. Las mayores participaciones corresponden a la CORFO (21,4%), al SENCE (27,4%) y al INDAP (24,5%). A continuación, a mayor distancia aparecen FOSIS (7,6%), CONAF (4,3%), SAG (4,7%), ENAMI (2,5%) y SERCOTEC (1,9%). El gran peso del SENCE se debe, principalmente, a la Franquicia Tributaria que se otorga a las empresas que realizan capacitación con cursos previamente inscritos en esta institución. De los US\$ 143 millones que se registran para el SENCE, US\$ 125 millones corresponden a esta partida.

¹⁶ Esta información la recoge la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y está disponible en www.dipres.cl.

¹⁷ La información de los Cuadros 18 y 19 no es estrictamente comparable por varias razones. Primero, no tenemos total claridad acerca de todos los programas de fomento que la información del MINECON contiene. Segundo, algunos programas de fomento que había en esa época ya se han eliminado y/o se han transformado o fundido con otros. Tercero, a partir del año 1998 se incorpora con fondos de exclusiva dedicación al fomento productivo la SUBDERE.

Cuadro 19
EJECUCIÓN DEL GASTO EN FOMENTO PRODUCTIVO, 2001

Instituciones de fomento	Ejecución presupuesto 2001 (Miles de dólares del 2001)			
	Subsidios	Créditos	Total	Porcentaje
CORFO	63 261	48 673	111 934	21,4
Subvención primas de seguro crédito (INDAP)	503		503	0,1
PROFO	12 249		12 249	2,3
FAT	9 826		9 826	1,9
PDP (Programa de desarrollo de proveedores)	2 105		2 105	0,4
PTI	403		403	0,1
Programa apoyo modernización de empresas	848		848	0,2
FDI fondo de innovación	11 562		11 562	2,2
FDI Incubadoras de empresas	1 186		1 186	0,2
Programa fomento a la inversión privada (aquí va TODOCHILE)	2 778		2 778	0,5
Promoción Inversión alta tecnología	1 222	-	1 222	0,2
Líneas de crédito	-	48 673	48 673	9,3
Reprogramación pasivos pyme	20 579		20 579	3,9
FONTEC	9 852		9 852	1,9
Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo FONTEC	9 852		9 852	1,9
PRO-CHILE	7 621		7 621	1,5
Programa de promoción de exportaciones	7 621		7 621	1,5
SERCOTEC	9 931		9 931	1,9
Programa de microempresa	4 163		4 163	0,8
Programas FAT y PROFO SERCOTEC	5 768		5 768	1,1
FOSIS	40 006		40 006	7,6
Programa de asistencia y capacitación a microempresarios	9 247		9 247	1,8
Capacitación laboral de jóvenes II	2 422		2 422	0,5
Programas de generación de capacidades en localidades pobres	2 798		2 798	0,5
Programa de capacitación y nivelación de competencias laborales	2 521		2 521	0,5
Programa de desarrollo productivo	23 018		23 018	4,4
SENCE	143 466		143 466	27,4
Franquicia Tributaria (SENCE administra, Tesorería paga)	125 395		125 395	24,0
Becas regionales	1 718		1 718	0,3
Programa capacitación laboral de jóvenes	2 827		2 827	0,5
Programa de capacitación para mujeres jefas de hogar	3 000		3 000	0,6
Subsidio mipe	1 990		1 990	0,4
Programa de reconversión laboral	2 488		2 488	0,5
Contrato de aprendizaje	1 127		1 127	0,2
Programa Chile Barrio	2 374		2 374	0,5
Programa especial de jóvenes	2 181		2 181	0,4
Programa becas individuales	368		368	0,1
Ministerio de Economía	9 207		9 207	1,8
Programa Especial de Apoyo a Pequeñas empresas	-		-	0,0
Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo	9 207		9 207	1,8
CONAF	22 575		22 575	4,3
Programa control planes de manejo	784		784	0,1
Programa manejo y diversificación forestal	21 620		21 620	4,1
Proyecto bosque modelo	171		171	0,0
SAG	24.436		24.436	4,7
Programa de recuperación suelos degradados	21.713		21.713	4,2
Fondo mejoramiento patrimonio sanitario	2.619		2.619	0,5
Mejoramiento genético	104		104	0,0
INDAP	80 661	47 341	128 003	24,5
Créditos de corto plazo	-	23 897	23 897	4,6
Créditos de largo plazo	-	14 706	14 706	2,8
Bono de articulación financiera	72	1 149	1 221	0,2

(continúa)

Cuadro 19 (conclusión)

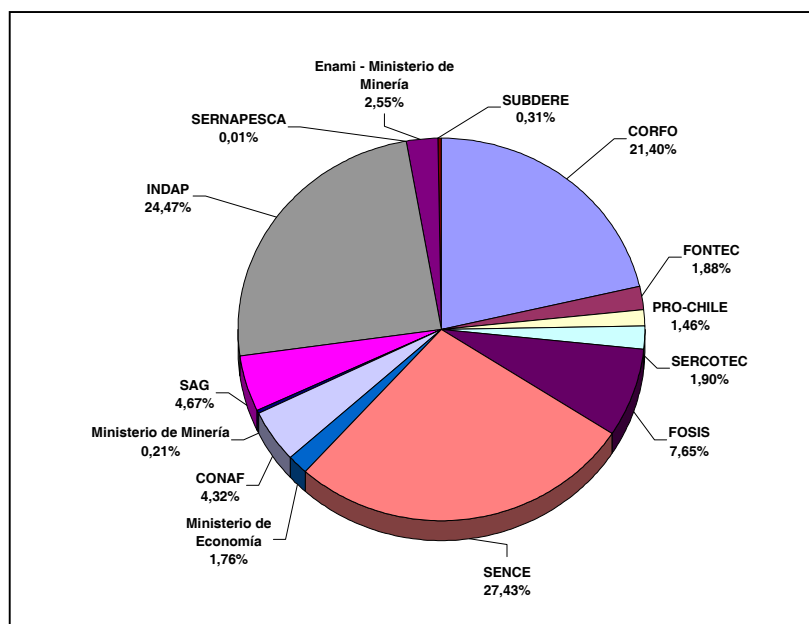
Instituciones de fomento	Ejecución presupuesto 2001 (Miles de dólares del 2001)			
	Subsidios	Créditos	Total	Porcentaje
Crédito de enlace para forestación	-	3 378	3 378	0,6
Créditos de enlace para Ley de Riego art 3 Ley 18.450	-	4 212	4 212	0,8
Crédito Joven inicial	-	-	-	0,0
Apoyo a innovación, gestión y organizaciones	19 142	-	19 142	3,7
Bonificación a la inversión agrícola y ganadera	8 755	-	8 755	1,7
Programa de riego (Bono de riego)	7 340	-	7 340	1,4
Programa de capacitación mujer campesina	519	-	519	0,1
Programa de Municipalidades	770	-	770	0,1
Programa de recuperación de suelos degradados	17 945	-	17 945	3,4
Desarrollo y tecnificación de la ganadería	5 198	-	5 198	1,0
PRODECOP Secano	7 665	-	7 665	1,5
PRODECOP V Región	3 268	-	3 268	0,6
Subsidio agrícola familiar (Bono de producción agrícola familiar)	8 755	-	8 755	1,7
Programa nacional de transferencia técnica forestal	-	-	-	0,0
Apoyo diversificación productiva mipe	1 233	-	1 233	0,2
Sernapesca	38	-	38	0,0
Fondo de Fomento a la Pesca Artesanal	38	-	38	0,0
Ministerio de Minería	1 095	-	1 095	0,2
Programa de Asistencia y Modernización Minera Artesanal (PAMMA)	1 095	-	1 095	0,2
Enami-Ministerio de Minería	13 338	-	13 338	2,5
Programa fomento a la pequeña y mediana minería	13 338	-	13 338	2,5
Subdere	1 614	-	1 614	0,3
FNDR (provisión Fomento Productivo)	1 614	-	1 614	0,3
Total	427 102	96 014	523 115	1,0
Tipo cambio promedio 2001: \$635				

Fuente: elaboración propia a base de ejecuciones presupuestarias, DIPRES.

Una observación que es necesario realizar respecto de los recursos registrados en el cuadro 19 es la siguiente. La partida “Reprogramación de pasivos pyme”, que corresponde a la CORFO, muestra como cantidad asignada en subsidios la suma de US\$ 20,5 millones, y que corresponden al conjunto de subsidios a la intermediación financiera y garantías asociadas a la reprogramación de deudas que se hizo, principal y puntualmente, entre el año 2001 y 2002. Esta información se ha obtenido de los informes de ejecución presupuestaria. Sin embargo, el total de recursos que manejó la CORFO, y los bancos intermediarios, en el año 2001, para “Reprogramación de pasivos de las pyme”, según la Memoria de CORFO de ese año, ascendió a US\$ 315 millones (que incluyen los US\$20,5 millones considerados como subsidios). Por lo tanto, si en el cuadro 23 se hubiera incluido esta partida completa, se hubiera llegado a un total de US\$ 817 millones como recursos manejados por los distintos Servicios de Fomento Productivo. Dado que esta es la situación puntual de un año se prefirió dejar fuera esta partida para no distorsionar, ostensiblemente, las participaciones de cada organismo.

Gráfico 4

DISTRIBUCIÓN DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA PARA FOMENTO PRODUCTIVO POR INSTITUCIÓN, AÑO 2001



Fuente: Dirección de presupuesto, Ministerio de Hacienda, Chile.

Mirando al interior de cada institución, los programas que tienen la mayor importancia relativa en CORFO, son los PROFO, los FAT, los FDI, y las líneas de crédito. En el caso del SENCE, el 87% son franquicias tributarias. En el INDAP, aparte de las líneas crediticias que son de gran importancia, sus programas más significativos son el “apoyo a la innovación y gestión”, la “bonificación a la inversión agrícola y ganadera”, el “programa de riego”, el “programa de recuperación de suelos degradados” y el “subsidio agrícola familiar”. En el FOSIS, gran importancia tienen el “programa de desarrollo productivo” y el “programa de asistencia y capacitación a micro-empresarios”; mientras que en CONAF sobresale el “programa de manejo y diversificación forestal”. En el SAG el programa de mayor importancia es el de “recuperación de suelos degradados”; en la ENAMI el “programa de fomento a la pequeña y mediana minería”; y, finalmente, en SERCOTEC es el “programa de micro-empresa” y los “programas FAT y PROFO” que si bien son de CORFO están operados por SERCOTEC.

En definitiva, y como se muestra en el cuadro 20, no más de 21 programas y/o instrumentos significan gran parte de los gastos en fomento productivo realizados. Algunos de ellos están dirigidos principalmente a pyme como es el caso de CORFO, PROCHILE y Ministerio de Economía. Otros son combinados, es decir, dirigidos a pyme y microempresas como es el caso de SERCOTEC. Otros tienen clara vocación micro-empresarial como es el caso del FOSIS. También están los programas con más sesgo sectorial silvoagropecuario, como son CONAF, SAG e INDAP, dirigidos a microempresas y pyme; también los dirigidos a pyme mineras por parte de la ENAMI; y, finalmente, los territoriales más transversales que se manejan con fondos de la SUBDERE y que también pueden provenir de recursos de Leyes Especiales, algunas de las cuales son de clara vocación territorial.

Una de las cosas que más llama la atención es que si a los gastos de INDAP se suman los del SAG, el sector agropecuario concentra el 29,2% del gasto en fomento productivo, cifra bastante superior al 12,4% que representaban las mipyme agropecuarias al año 1997 (véase el cuadro 14).

Cuadro 20

**PRINCIPALES PROGRAMAS DE FOMENTO POR INSTITUCIONES A BASE DE
MONTOS DE RECURSOS, 2001**

INSTITUCIONES	Total Subsidios	Montos principales programas	Porcentaje	Porcentaje
CORFO	63 261	54 216	100,0	
PROFO		12 249	22,6	4,3
FAT		9 826	18,1	3,5
FDI fondo de innovación		11 562	21,3	4,1
Reprogramación pasivos pyme		20 579	38,0	7,3
FONTEC	9 852	9 852	100,0	,
Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo FONTEC		9 852	100,0	3,5
PRO-CHILE	7 621	7 621	100,0	
Programa de promoción de exportaciones		7 621	100,0	2,7
SERCOTEC	9 931	9 931	100,0	
Programa de Microempresa		4 163	41,9	1,5
Programas FAT y PROFO SERCOTEC		5 768	58,1	2,0
FOSIS	40 006	34 687	86,7	
Programa de Asistencia y Capacitación a Microempresarios		9 247	23,1	3,3
Capacitación laboral de jóvenes II		2 422	6,1	0,9
Programa de desarrollo productivo		23 018	57,5	8,1
Ministerio de Economía	9 207	9 207	100,0	
Fondo nacional de desarrollo tecnológico y productivo		9 207	100,0	3,2
CONAF	22 575	21 620	95,8	
Programa manejo y diversificación forestal		21 620	95,8	7,6
SAG	24 436	21 713	88,9	
Programa recuperación suelos degradados		21 713	88,9	7,7
INDAP	80 661	62 262	77,2	
Apoyo a Innovación gestión y organizaciones		19 142	23,7	6,7
Bonificación a la inversión agrícola y ganadera		8 755	10,9	3,1
Programa de recuperación de suelos degradados		17 945	22,2	6,3
PRODECOP Secano		7 665	9,5	2,7
Subsidio agrícola familiar (Bono de producción agrícola familiar)		8 755	10,9	3,1
SERNAPESCA	38	38	100,0	
Fondo de Fomento a la Pesca Artesanal		38	100,0	0,01
Ministerio de Minería	1 095	1 095	100,0	
Programa de Asistencia y Modernización Minera Artesanal		1 095	100,0	0,4
ENAMI-Ministerio de Minería	13 338	13 338	100,0	
Programa fomento a la pequeña y mediana minería		13 338	100,0	4,7
SUBDERE	1 614	1 614	100,0	
FNDR (provisión Fomento Productivo)		1 614	100,0	0,6
Subtotal	283 635	247 194	871,5	87,2
SENCE	143 466	125 395	87,4	
Franquicia Tributaria		125 395	87,4	
Total	427 102	372 589	872,4	

Fuente: elaboración propia a base de ejecuciones presupuestarias, DIPRES.

En el cuadro 21, por otra parte, se presenta información relacionada con el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios del Banco del Estado, instrumento de fomento que también forma parte de los que se inventariaron en el Anexo 1.¹⁸

Cuadro 21

FONDO DE GARANTÍA PARA PEQUEÑOS EMPRESARIOS (FOGAPE) DEL BANCO DEL ESTADO

Partidas	Promedio mensual	Total créditos 2001	Stock a julio 2002
Número de operaciones	2 580	18 059	37 137
Monto de créditos en miles de US\$	15 423	158 228	229 327
Monto de garantías en miles de US\$	12 381	86 666	172 139

Fuente: Banco del Estado.

El FOGAPE tiene un número promedio mensual de 2 580 operaciones, que, sin embargo, al año 2001 totalizaron sólo 18.059 operaciones con un monto total de créditos otorgados de US\$ 158 millones. Esta, cifra, por lo tanto, se puede agregar al anterior balance de US\$ 523 millones de recursos dedicados a fomento productivo con lo cual se llegaría a un nuevo total para el año 2001 de US\$ 681 millones que se destinan a esta actividad.

Cuadro 22

GASTO TRIBUTARIO ASOCIADO AL FOMENTO PRODUCTIVO, 2001

Partidas	(Miles de \$)	(Porcentaje)
Reintegro exportadores	104 410	50,1
Renta presunta pequeña empresas agrícolas	15 000	7,2
Renta presunta pequeña empresas mineras	1 000	0,5
Intereses obtenidos por contribuyentes agrícolas acogidos renta presunta	3 000	1,4
Utilidades menores 1 UTA empresas Individuales	3 000	1,4
Rentas empresas instaladas en zonas francas	32 000	15,4
Rentas empresas instaladas en la XII Región	4 000	1,9
Rentas empresas instaladas en las comunas de Porvenir y Primavera	2 000	1,0
Crédito por impuestos territorial pagado por empresas agrícolas e inmobiliarias	25 000	12,0
Crédito por inversiones en Arica y Parinacota	5 000	2,4
Crédito por inversiones ley Austral	9 000	4,3
Ventas de activos luego del año de tenencia (mipe)	5 000	2,4
Gasto Tributario	208 410	100,0

Fuente: elaboración propia a base de estimaciones efectuadas por el SII.

¹⁸ El FOGAPE fue creado en el año 1980, delegándose su administración en el Banco del Estado y su fiscalización a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Es un fondo público destinado a garantizar créditos que las instituciones financieras públicas y privadas otorguen a pequeños empresarios que no cuentan con suficientes garantías para los mismos. Su administración está basada en un modelo de operadores que son los que intermedian entre los beneficiarios y el Banco del Estado. La forma de operación es la siguiente: 1. El Banco del Estado licita Derechos de Garantía al conjunto de Instituciones Elegibles quienes participan mediante ofertas. 2. Los beneficiarios solicitan crédito directamente a los operadores quienes los evalúan según sus propias políticas de riesgo y crédito. 3. Mensualmente las instituciones formalizan las garantías a la Administración del Fondo, enviando el detalle de cada crédito. 4. En caso de mora del deudor, la institución acreedora solicita al fondo el pago de la garantía dentro de un plazo máximo de 365 días siguientes al vencimiento del crédito. 5. Cada institución debe continuar con la acciones de cobro (judicial) representando al Fondo.

Otra información que se refiere también a fomento productivo, pero que no es manejada bajo la modalidad de programas especiales implementados por las distintas instituciones es la que se presenta en el cuadro 22 y que viene, en alguna medida, a ratificar la información del cuadro 18 en la cual se incluían, como gasto en fomento productivo, los reintegros a exportaciones. Esta se refiere al llamado Gasto Tributario (GT) que, según el Servicio de Impuesto Internos, “puede entenderse, en un sentido amplio, como aquella recaudación que se deja de percibir producto de la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales cuya finalidad es favorecer o estimular determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía”¹⁹ Todas las franquicias otorgadas según esta partida totalizaron para el año 2001 US\$ 208 millones. De éstas, poco más del 50% corresponde a reintegros a exportadores.²⁰ Otras partidas del Gasto Tributario están asociadas a rentas presuntas que en definitiva significan el pago de menores impuestos y el recuento de ciertos créditos que consisten en devoluciones que se realizan contra impuestos que habría que pagar. Figuran también en este cuadro, algunas partidas de clara vocación territorial como son las rentas de empresas instaladas en la Región XII (Magallanes) y de las comunas de Porvenir y Primavera, y los créditos por inversiones en Arica y Parinacota (Región I) y los créditos provenientes de la Ley Austral que favorecen, principalmente a las regiones XI (Aysén) y XII (Magallanes).

En el cuadro 23 se presenta un resumen, en términos de grandes cifras, de los recursos destinados a fomento productivo en Chile, incluyendo este último concepto de gasto tributario.

Cuadro 23

RESUMEN DE CIFRAS AGREGADAS DEL GASTO EN FOMENTO PRODUCTIVO EN CHILE, 2001

Items	Miles de dólares	Porcentaje	PIB*
Subsidios en general	301 707	33,9	
Franquicias SENCE	125 395	14,1	
Subtotal subsidios	427 102	48,0	0,63
Créditos CORFO	48 673	5,5	
Créditos INDAP	47 341	5,3	
Subtotal créditos	96 014	10,8	
Total sin FOGAPE	523 115	58,8	0,77
FOGAPE	158 228	17,8	
Total con FOGAPE	681 343	76,6	1,00
Total créditos	254 242	28,6	
Gasto tributario	208 410	23,4	
Gran total	889 753	100,0	1,30

Fuente: elaboración propia.

Nota: PIB de Chile para el Año 2001 equivalente a 68 264 millones de dólares.

¹⁹ SII, “Informe de Gasto Tributario: Ejecución 2001, Proyección 2002 y Proyección 2003”, diciembre del 2002, Santiago de Chile.

²⁰ Llama la atención que sólo como reintegro a exportaciones la última cifra disponible para el año 2000 según el cuadro 18 y proveniente del Ministerio de Economía alcanza a US\$ 282 millones, más que el total que contempla el cuadro 22 que incluye otro tipo de franquicias.

Como se puede observar, el gasto en fomento productivo se puede descomponer de distintas formas. Un primer subtotal se obtiene sumando los subsidios entregados y las franquicias tributarias del SENCE, todo lo cual asciende a US\$ 427 millones, cifra que representa el 0,63% del PIB del país. Si a esta cifra se le agregan los US\$ 96 millones destinados a créditos otorgados por CORFO e INDAP la suma asciende a US\$ 523 millones lo que representa el 0,77% del PIB. Si, a su vez, se suman las cifras obtenidas para el Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario (FOGAPE) y que corresponden a créditos otorgados, la cifra global se eleva a US\$ 681 millones, en cuyo caso los gastos totales de fomento productivo representarían el 1,0% del PIB. Finalmente, si a esta última cifra se le añade el Gasto Tributario el total de recursos destinados a fomento productivo asciende a US\$ 889 millones lo que representa el 1,3% del PIB.

Las cifras presentadas abren una serie de interrogantes que, particularmente en comparación con otras experiencias, sería bueno intentar responder: ¿Es esta cifra adecuada para incentivar el desarrollo productivo en Chile por parte del Estado? ¿Cómo se compara la misma con los esfuerzos que están haciendo otros países de América Latina en igual sentido? ¿Cómo se compara con lo que se hace en países desarrollados? Todas estas son preguntas que habría que tratar de dilucidar para tener un mejor marco de referencia respecto a la forma en que estas materias se está abordando en el país.

A priori, no parece despreciable hablar de una suma de 889 millones de dólares anuales destinados a fomentar las actividades productivas en Chile. Más bien, ello pareciera indicar un serio esfuerzo del Estado en la promoción del desarrollo productivo del país.

Finalmente, en el cuadro 24 se presenta la información de Inversión de Decisión Regional destinada a fomento productivo, la misma que es totalmente definida y decidida por los niveles subnacionales. Este cuadro es el resultado de 2 fuentes de información. La primera y que tiene que ver con los Proyectos de Inversión ha sido proporcionada por el Departamento de Inversiones de MIDEPLAN que es el encargado de catastrar en el Banco Integrado de Proyectos (BIP) todos las iniciativas de inversión públicas que se realizan en el país. La suma de US\$ 102 millones corresponde a 320 proyectos que están en etapa de ejecución en todas las regiones del país para el año 2001 y que están relacionados con fomento productivo. Estos fondos provienen de distintas fuentes, entre otras, las inversiones regionales de asignación local (IRAL), las inversiones sectoriales de asignación regional (ISAR) y los Convenios de Programación.

Cuadro 24
INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL, 2001

	Miles de dólares	Porcentaje
Proyectos de Inversión de Decisión Regional (IRALISAR Convenios de Programación)^a	102 35	89,7
FNDR (provisión Fomento Productivo)	1 614	1,4
FNDR (destinado a proyectos de fomento productivo)^b	7 432	6,5
Fondo Fomento y Desarrollo zonas extremas	2 733	2,4
Total	114 414	100,0

Fuente: MIDEPLAN Banco Integrado de Proyectos; SUBDERE Informe FNDR 2001; DIPRES Ejecución Presupuestaria 2001.

^{a/} Estimación realizada a base de la cartera de proyectos para el 2001 en etapa de ejecución menos FNDR y su provisión.

^{b/} Fondos del FNDR distribuidos al fomento productivo sin considerar la provisión legal.

Las otras filas corresponden, en un caso, a la provisión que se hace a comienzos de año presupuestario para ser asignado como mínimo a fomento productivo por parte del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que se complementa con la cifra del FNDR de libre disposición que también fue asignada a fomento productivo. Ambas partidas alcanzan a US\$ 9 millones. Finalmente, la última fila corresponde a una partida presupuestaria que es asignada para los Gobiernos Regionales de las Zonas Extremas (Regiones I y XII). Por lo tanto, se puede observar que el total de recursos de inversión que se destinaron a fomento productivo por parte de los gobiernos regionales asciende a la cifra de US\$ 114 millones. Valga la pena, señalar que este monto es de decisión absolutamente regional, sin perjuicio, que los demás recursos de fomento productivo del cuadro 23, en varios casos, también hayan sido asignados con criterios territoriales por parte de las respectivas oficinas regionales de las instituciones nacionales de fomento.

En resumen, sumando las cifras de los cuadros 23 y 24, se puede concluir que los recursos destinados a fomento productivo en Chile para el año 2001 ascendieron a **1.004 millones de dólares**, cantidad que debería tener algún impacto, no despreciable, sobre el desarrollo productivo nacional y regional del país.

En el cuadro 21, por otra parte, se presenta información relacionada con el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios del Banco del Estado, instrumento de fomento que también forma parte de los que se inventariaron en el Anexo 1.²¹

El FOGAPE tiene un número promedio mensual de 2.580 operaciones que, sin embargo, al año 2001 totalizaron sólo 18059 operaciones con un monto total de créditos otorgados de US\$ 158 millones. Esta cifra, por lo tanto, se puede agregar al anterior balance de US\$ 523 millones de recursos dedicados a fomento productivo, con lo cual se llegaría a un nuevo total para el año 2001 de US\$ 681 millones que se destinan a esta actividad.

²¹ El FOGAPE fue creado en el año 1980, delegándose su administración en el Banco del Estado y su fiscalización a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Es un fondo público destinado a garantizar créditos que las instituciones financieras públicas y privadas otorguen a Pequeños Empresarios que no cuentan con suficientes garantías para los mismos. Su administración está basada en un modelo de operadores que son los que intermedian entre los beneficiarios y el Banco del Estado. La forma de operación es la siguiente: 1. El Banco del Estado licita Derechos de Garantía al conjunto de Instituciones Elegibles quienes participan mediante ofertas. 2. Los beneficiarios solicitan crédito directamente a los operadores quienes los evalúan según sus propias políticas de riesgo y crédito. 3. Mensualmente las instituciones formalizan las garantías a la Administración del Fondo, enviando el detalle de cada crédito. 4. En caso de mora del deudor, la institución acreedora solicita al fondo el pago de la garantía dentro de un plazo máximo de 365 días siguientes al vencimiento del crédito. 5. Cada institución debe continuar con las acciones de cobro (judicial) representando al Fondo.

V. Cobertura y evolución de algunas de las principales instituciones de fomento

El cuadro 25 entrega información sobre el número de empresas beneficiarias de los instrumentos de CORFO. En los últimos años se puede apreciar el crecimiento espectacular que ha tenido el número de empresas atendidas entre 1994 y 2000, mientras en el primero de estos años éstas eran tan sólo 497 empresas, ya para el año 2000 los beneficiarios llegaban a más de 13.000, con un máximo de casi 15.000 en el año 1999. En total, y si se hace el supuesto de que las empresas beneficiarias de los distintos instrumentos de CORFO no se repiten en un porcentaje importante entre 1994 y 2001, se computan 70.362 empresas atendidas; cifra importante y que significa casi el 11% del universo de empresas registradas al año 2001 (cuadro 12)

Se puede asimismo observar que en el agregado el 34% de las empresas han sido beneficiarias de PROFOS y casi el 37% de FAT; es decir entre ambos programas se ha llegado a más de 70% de las empresas atendidas por CORFO.

En el cuadro 26 se presenta el número de empresas atendidas por tamaño e instrumento sólo para el año 2001. Del total de 13.250 empresas que se beneficiaron con distintos programas, el 51,3% eran microempresas y el 41,9% pequeñas empresas. Es decir, poco más del 93% de los beneficiarios de los programas CORFO son micro y pequeñas empresas, lo que de alguna forma contradice la percepción que se tiene en el sentido que la CORFO se dedica preferentemente a pyme, vale decir, pequeñas y medianas empresas, donde no se incluyen las microempresas. Si se suman sólo las pyme, el porcentaje de empresas llega tan sólo al 46,2%, manteniéndose como más importante el tramo de las microempresas. Aunque en menor medida, también se llega con algunos programas a la gran empresa, dentro de los cuales destaca en forma especial los PROFO, los PAG y PDP.

Cuadro 25
CORFO: EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO DEL NÚMERO DE EMPRESAS ATENDIDAS POR INSTRUMENTO, 1994-2001

Instrumentos	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total	Porcentaje
PROFO	389	2091	4272	3 404	2 912	3 628	3 536	3 637	23 869	33,9
FAT	108	766	1863	4 284	4 450	5 272	6 251	2 761	25 755	36,6
FAT Área Manejo					2 820	2 614	1 637	3 368	10 439	14,8
PDP					1 296	2 065	1 944	3 036	8 341	11,9
PAG-PREMEX				31	51	69	107	88	346	0,5
Piloto comercio						1 200			1 200	1,7
Pre inversión						21	30	361	412	0,6
TOTAL	497	2857	6135	7 719	11 529	14 869	13 505	13 251	70 362	100,0

Fuente: Gobierno de Chile, Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa, "La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile, marzo del 2003.

Cuadro 26
CORFO: NÚMERO DE EMPRESAS ATENDIDAS POR INSTRUMENTO SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2001

Instrumentos	Micro		Pequeña		Mediana		Grande		Total	
	(Nº)	(Porcentaje)	(Nº)	(Porcentaje)	(Nº)	(Porcentaje)	(Nº)	(Porcentaje)	(Nº)	(Porcentaje)
PROFO	907	13,3	2 196	39,6	373	66,0	161	48,2	3 637	27,4
FAT	738	10,8	1 865	33,6	158	28,0	0	0,0	2 761	20,8
PAG	0	0,0	0	0,0	0	0,0	88	26,3	88	0,7
PDP	1 595	23,4	1 326	23,9	29	5,1	85	25,4	3 035	22,9
FAT Área Manejo	3 368	49,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3 368	25,4
Pre-inversión	3	0,0	38	0,7	0	0,0	0	0,0	41	0,3
Pre inversión riego	192	2,8	123	2,2	5	0,9	0	0,0	320	2,4
Total	6 803	100,0	5 548	100,0	565	100,0	334	100,0	13 250	100,0
Estructura de atención		51,3		41,9		4,3		2,5		100,0
Número de empresas 2001	535 537		96 842		13 597		6 469		652 445	
Porcentaje de cobertura		1,3		5,7		4,2		5,2		2,0

Fuente: Gobierno de Chile, Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa, "La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile", marzo del 2003.

Desde otro punto de vista, sin embargo, las microempresas atendidas por CORFO en el año 2001 representaban apenas el 1,3% del universo de las mismas para ese año y el 5.7% del universo de las pequeñas empresas. Con relación a las medianas, la cobertura alcanzó al 4,2% de las mismas y al 5,2% de las empresas grandes. Es decir, en términos relativos se atiende a una proporción mayor de pequeñas y grandes empresas que de micros y medianas.

En el cuadro 27, por otra parte se presenta información de los beneficiarios de los programas de SERCOTEC. Estos están agrupados de distintas formas. En primer lugar, se presentan los programas de apoyo directo a las empresas y que han atendido a un número significativo de beneficiarios agrupados en las categorías de empresarios, pescadores y trabajadores. En segundo lugar, se hace referencia a programas que se orientan al entorno de las pyme pero que no las favorecen directamente. En general, se puede concluir que la labor de SERCOTEC llega a un número significativo de usuarios.

Cuadro 27
PROGRAMAS Y BENEFICIARIOS DE SERCOTEC, 2001-2002

Programas e instrumentos	(Unidad de Medida)	Beneficiarios	
		2001	2002
1. Programas de apoyo directo a la empresa			
1.1 Programa Microempresa			
Proyectos asociativos	Empresarios	5 401	3 909
Acciones colectivas	Empresarios	8 015	9 410
Estudio de Áreas de Manejo (situación base)	Pescadores	3 380	3 791
1.2 Programa Pequeña Empresa			
Proyectos de fomento (PROFOS)	Empresarios	477	489
Asistencia técnica	Empresarios	292	307
1.3 Programa de Reconversión Productiva			
Proyectos de ex trabajadores portuarios	Trabajadores	500	335
2. Programas orientados al entorno de las pyme			
2.1 Programa de pre-inversión			
Estudios de pre-inversión	Estudios	50	50
2.2 Programa Municipios			
Fortalecimiento institucional	Municipios	210	128
Simplificación de Trámites	Municipios	37	13
2.3 Programa Asociación Gremial			
Programa Fortalecimiento Gremial	Núm.deA.G.	77	88
2.4 Programa Infocentros			
Programa Infocentros Empresariales	EmpresariosCapac.	-	15 000
2.5 Programa Red SERCOTEC			
Atención vía Internet	EmpresariosRegis.	2 000	7 000
2.6 Programa Acceso al Crédito			
Intermediación a través de Bancos y otros	Empresarios	23 061	31 056
3. Otros programas			
3.1 Programa "Más Región"	Empresarios		73
3.2 Programa Mayor Productividad			
Curso Mayor Productividad	Empresas		73

Fuente: Gobierno de Chile, Comité de Fomento de la MIPE, "La Situación de la MIPE en Chile", marzo del 2003.

En el cuadro 28, por otra parte se presenta información con los recursos y beneficiarios que ha favorecido el FOSIS en el año 2002. Se han ejecutado, según esta información, 459 proyectos por un total de 6.517 millones de pesos, de los cuales el 71% ha estado destinado a programas de fomento productivo que han llegado a 13.239 beneficiarios.²²

El cuadro 29, a su vez, entrega la información del INDAP, en la cual se señala que esta institución ha atendido en el año 2000 a 18.828 micro y pequeñas empresas, que en términos de cobertura, en relación con el universo de mipe agropecuarias, significa casi el 27% de las mismas, lo que es un porcentaje bastante significativo.

Cuadro 28

**FOSIS: PROYECTOS DE FOMENTO PRODUCTIVO Y EMPRENDIMIENTO
MICROEMPRESARIAL, 2002**

Programas	Proyectos	Beneficiarios	Aporte FOSIS (Millones de pesos)
Programa Fomento Productivo	342	13 239	4 636
Otros programas vinculados a autoempleo y emprendimiento	117	15 265	1 881
Total	459	28 504	6 517

Fuente: Gobierno de Chile, Comité de Fomento de la MIPE, "La Situación de la MIPE en Chile", marzo del 2003.

Cuadro 29

ATENCIÓN DE INDAP A MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS SECTOR AGROPECUARIO, AÑO 2000

Estrato	Cobertura	Total País	% Cobertura
Microempresa	18 357	60 635	30,27
Pequeña	471	9 303	5,06
Total mipe	18 828	69 938	26,92

Fuente: Gobierno de Chile, Comité de Fomento de la MIPE, "La Situación de la MIPE en Chile", marzo de 2003.

Cuadro 30

CHILE: CUADRO RESUMEN DE BENEFICIARIOS POR INSTITUCIONES DE FOMENTO EN UN AÑO

Institución	Año	MIC	PEQ	MED	GR	TOTAL
CORFO	2001	6 803	5 548	565	334	13 250
SERCOTEC ^a	2001	13 416	769			14 185
FOSIS ^b	2002	13 239				13 239
INDAP	2002	18 357	471			18 828
Total	(Número)	51 815	6 788	565	334	59 502
	(Porcentaje)	87,1%	11,4%	0,9%	0,6%	100,0%
Número de empresas	2001	535 537	96 842	13 597	6 469	652 445
Cobertura (Porcentaje)		9,7%	7,0%	4,2%	5,2%	9,1%

Fuente: Elaboración propia a base de cuadros 30, 31, 32 y 33.

^a La información de SERCOTEC se refiere a empresarios y no a empresas, pero aquí se han asimilado.

^b En el caso del FOSIS se incluyen sólo los beneficiarios del Programa de Fomento Productivo.

²² De la información obtenida no se puede establecer si se trata de empresas o empresarios.

Con toda esta información, en el cuadro 30 se hace un consolidado del total de beneficiarios de las distintas instituciones dedicadas al fomento productivo en Chile, el mismo que se ha construido con información no totalmente comparable, pero que permite tener una idea de la cobertura que se está logrando a través de los distintos programas.²³ En un año, se han llegado a atender 59.502 empresas, lo que representa el 9,1% del universo de empresas formales del país (cuadro 12), lo que parece ser una cifra bastante significativa en términos de la cobertura. Si este número se respalda con los 1004 millones de dólares que se catastraban como recursos destinados al fomento productivo para el año 2001, se puede concluir que los esfuerzos que se están haciendo en este sentido son bastante considerables.

Una segunda reflexión que parece interesante de anotar es que de las 59.502 empresas que se atienden, el 87,1% son microempresas. Es más, tan sólo CORFO tiene un porcentaje importante de atención a pequeñas empresas, ya que en los casos de SERCOTEC, FOSIS e INDAP su clientela mayoritaria es entre un 95 y un 100% microempresas.

En tercer lugar, si se suma a las microempresas el 11,4% que representan las pequeñas empresas, se llega a que el 98,5% de las empresas atendidas por los distintos programas pertenecen al estrato de las micro y pequeñas empresas (mipe), siendo la CORFO la única institución que tiene beneficiarios entre las grandes empresas.

²³ El Cuadro tiene son las siguientes deficiencias. Primero, los años de la información no son los mismos (2001 y 2002), pero es posible asumir que los usuarios atendidos entre ambos años no debieran haber variado significativamente. Segundo, la información de CORFO e INDAP, se refiere a empresas, como unidades económicas, mientras que la información de SERCOTEC se refiere a empresarios en los tramos de micro y pequeñas empresas, lo que puede significar alguna incompatibilidad de agregación. Finalmente, la información del FOSIS incorpora sólo a los beneficiarios del Programa de Fomento Productivo (para los cuales tampoco se especifica si se trata de empresas o empresarios), y deja fuera 15.265 beneficiarios de otros programas vinculados a autoempleo y emprendimientos.

VI. Los recursos para promoción de exportaciones y capacitación

Las empresas que exportaban el año 1997 eran tan sólo 5.310 empresas, las mismas que habían aumentado apenas a 5.320 para el año 2000. Se desprende del cuadro 31²⁴ que las empresas exportadoras representan menos del 1% del universo de empresas del país. Si esta información se desagrega por rangos, las microempresas exportadoras representan apenas el 0,1% del total de su categoría; mientras que, en el otro extremo, aproximadamente el 30% de las grandes empresas son exportadoras. Sin embargo, en términos de los valores de exportación las grandes empresas significan en torno al 96% del total exportado.

Las micro, pequeñas y medianas empresas que son el 65,5% de las empresas exportadoras (aproximadamente 3.400 empresas), concentran algo más del 4% del valor total de exportaciones. Además entre 1997 y 2000 el valor de exportaciones de las micro y pequeñas empresas disminuyó, mientras que el de las medianas aumentó levemente. En cambio, las grandes empresas pasaron de 16.645 millones en 1997 a 19.194 millones de dólares exportados en el año 2000. Por tanto, el reintegro a las exportaciones a que se refiere el cuadro 22, favorece, en gran medida, a las grandes empresas, que se ven beneficiadas por esta particular política de fomento productivo del país.

²⁴ Este cuadro tiene como fuente el estudio del Gobierno de Chile a que se hacía alusión en el cuadro 12.

Cuadro 31

CHILE: NÚMERO DE EMPRESAS EXPORTADORAS Y VALOR DE EXPORTACIONES, 1997-2000

Estrato	1997						2000					
	Total	Expor.	%	Expor.	Monto	Monto	Total	Expor.	%	Expor.	Monto	Monto
			Total	%	MM US\$	%			Total	%	MM US\$	%
Micro	474 604	597	0,1	11,2	17	0,1	533 479	509	0,1	9,6	14	0,1
Pequeña	91 452	1 575	1,7	29,7	181	1,1	93 842	1 527	1,6	28,7	176	1,0
Mediana	13 345	1 304	9,8	24,6	505	3,0	13 159	1 387	10,5	26,1	527	2,9
Grande	6 225	1 834	29,5	34,5	15 942	95,8	6 065	1 897	31,3	35,7	17 477	96,1
Total	585 626	5 310	0,9	100,0	16 645	100,0	646 545	5 320	0,8	100,0	18 194	100,0

Fuente: Gobierno de Chile, Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa, "La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile", marzo del 2003.

En otro orden de cosas, en los aspectos relacionados con la capacitación, el Servicio Nacional de Capacitación (SENCE), promueve la formación de los trabajadores, principalmente, a través de la utilización de una franquicia tributaria hasta por un valor igual al 1% del costo anual de la planilla de cada empresa.

El cuadro 32 entrega la información sobre el número de empresas, por estratos de tamaños, que se capacitaron en el período 1994-2000, utilizando la mencionada franquicia, lo que sugiere los siguientes comentarios. Primero, se ha producido un crecimiento enorme del número de empresas capacitadas entre ambos años, las mismas que se cuadruplicaron en ese período. En segundo lugar, el mayor crecimiento se dio en el rango de las microempresas que pasaron de tan sólo 951 en el año 1994 a 18.470 empresas capacitadas en el año 2000. Más atrás se ubicaron las pequeñas empresas y después, a bastante mayor distancia, las medianas y grandes empresas.

Este comportamiento ha significado cambios importantes en la estructura relativa de las empresas capacitadas, incrementándose fuertemente la importancia de las pyme en tal sentido. Otra es la historia, sin embargo, si esta información se clasifica en función del gasto en capacitación por tramos de empresas, como se hace en el cuadro 33. En este caso, la situación es prácticamente la inversa. También se puede observar que el gasto agregado en capacitación ha crecido fuertemente en el período considerado; pero, sin embargo, más de las tres cuartas partes del mismo ha favorecido a las grandes empresas. Si bien la micro y la pequeña empresa han aumentado su participación, este incremento no ha sido suficiente como para llegar a desplazar los porcentajes de la franquicia que capta la gran empresa.

En definitiva, se puede advertir que en estos dos aspectos claves del fomento productivo, exportaciones y capacitación, los mayores beneficiarios no son necesariamente las pequeñas empresas.

Según el informe de Bianchi,²⁵ la situación más dramática en cuanto a necesidades de capacitación radica en la escasez de técnicos de alto nivel, especializados en asuntos industriales. Asimismo, se menciona que otra debilidad en este sentido es la falta de consultores expertos en asistencia técnica a las pyme, como, por ejemplo, aquellos que se especializan en apoyar las decisiones de inversión, de producción y de organización de los empresarios.

²⁵ En Bianchi, P y M. Parrili (2002), *op.cit.*

Según este mismo informe, se plantea, por tanto, que el análisis de las fallas de mercado a nivel de los recursos humanos requiere de una mayor especificación, ya que, por una parte, parecieran no faltar los trabajadores que con un grado de calificación básica, estén en condiciones de ser entrenados, haciendo uso de los mecanismos del SENCE. Sin embargo, hay carencia evidente de técnicos medios y altos, de ingenieros de producción, de especialistas financieros que apoyen la actividad de desarrollo de las pyme. En este sentido, se plantea que hay una falla en el funcionamiento del mercado laboral, que impide a las pyme impulsarse hacia nuevos y mejores caminos competitivos.

Cuadro 32
NÚMERO DE EMPRESAS QUE CAPACITAN VÍA FRANQUICIA TRIBUTARIA Y SU DISTRIBUCIÓN POR TAMAÑO, 1994-2000

Estrato	1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Tramo 0	385	4,5	1 503	16,0	2 309	18,3	718	4,8	446	3,1	958	5,4	1 834	5,0
Micro empresa	951	11,1	767	8,2	1 489	11,8	1 370	9,2	4 376	30,9	6 672	37,7	18 470	50,4
Pequeña empresa	2 502	29,2	2 389	25,5	3 306	26,2	4 345	29,3	4 020	28,4	4 627	26,2	8 019	21,9
Mipe	3 453	40,3	3 156	33,7	4 807	38,1	5 715	38,5	8 396	59,3	11 299	63,9	26 489	72,2
Mediana empresa	2 177	25,4	2 132	22,8	2 486	19,7	3 668	24,7	2 450	17,3	2 587	14,6	4 109	11,2
Gran empresa	2 554	29,8	2 576	27,5	3 028	24,0	4 724	31,9	2 877	20,3	2 842	16,1	4 251	11,6
Total	8 569	100,0	9 367	100,0	12 618	100,0	14 825	100,0	14 169	100,0	17 686	100,0	36 683	100,0
Tasa crecimiento				9,3%		34,7%		17,5%		-4,4%		24,8%		107,4%

Fuente: Gobierno de Chile, Comité de Fomento de la MIPE, "La Situación de la MIPE en Chile", marzo del 2003.

Cuadro 33
GASTO EN CAPACITACIÓN SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA, 1994-2000
(Millones de pesos)

Estrato	1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%
Tramo 0	1 100	3,7	1 454	4,4	2 686	6,5	1 714	4,1	240	0,6	529	1,2	946	1,7
Microempresa	530	1,8	383	1,2	621	1,5	752	1,8	1 923	4,8	3 392	7,7	5 565	10,0
Pequeña empresa	1 349	4,5	1 643	5,0	2 077	5,0	6 187	14,8	1 923	4,8	2 379	5,4	3 005	5,4
Mipe	2 979	9,9	3 480	10,5	5 384	13,1	8 654	20,7	4 087	10,2	6 299	14,3	9 517	17,1
Mediana empresa	2 367	7,9	2 594	7,8	3 249	7,9	2 007	4,8	2 484	6,2	3 260	7,4	4 118	7,4
Gran empresa	24 622	82,2	26 974	81,6	32 496	79,0	31 144	74,5	33 499	83,6	34 489	78,3	42 018	75,5
Total	29 968	100,0	33 049	100,0	41 130	100,0	41 805	100,0	40 071	100,0	44 048	100,0	55 652	100,0
Tasa crecimiento				10,3		24,5		1,6		-4,1		9,9		26,3

Fuente: Gobierno de Chile, Comité de Fomento de la MIPE, "La Situación de la MIPE en Chile", marzo del 2003.

VII. El fomento productivo a nivel regional

A. La institucionalidad y la coordinación del fomento productivo a nivel regional

A partir de los años 90, con la llegada de los sucesivos gobiernos democráticos al poder (Presidentes Aylwin, Frei y Lagos), el tema del fomento de pequeñas empresas tomó una importancia creciente que no había tenido durante el período del Gobierno Militar que se extendió desde el año 1973 a 1990. La importancia asignada al tema estaba principalmente referida a que en varios de los diagnósticos realizados se llegaba a la conclusión de que el país presentaba grandes rezagos en innovación tecnológica asociados a un sector de micro, pequeñas y medianas empresas con severos problemas estructurales de falta de competitividad.

En este contexto, las políticas regionales de fomento productivo se inscribían en una institucionalidad subnacional marcadamente centralista con un Estado unitario, desconcentrado más que descentralizado, y con gobiernos regionales con una fuerte dependencia política, fiscal y administrativa del gobierno central. Por su parte, los municipios además de carecer, muchas veces, de los recursos indispensables para sus funciones más tradicionales, no habían tenido,

dentro de sus competencias, la función explícita de impulso a procesos de desarrollo económico local, situación que ha cambiado sólo muy recientemente.²⁶

Como se comentaba en el gráfico 3, Chile se divide en 13 regiones cuyo gobierno y administración recae sobre el Gobierno Regional (GORE) compuesto por dos instituciones:

- El Intendente Regional, nombrado directamente por el Presidente de la República, a quién representa en la región y bajo cuya responsabilidad están radicadas las funciones de Gobierno Interior. Adicionalmente, debe presidir el Consejo Regional (CORE) y el Gabinete Regional, compuestos por todos los Secretarios Regionales Ministeriales y Jefes de Servicios Regionales.
- El Consejo Regional (CORE), órgano colegiado, cuyo objetivo fundamental es el de otorgar una estructura para hacer efectiva la participación de la comunidad regional. Los integrantes del consejo, son elegidos por los concejales municipales de la región. Este consejo, dispone de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. En materia de fomento productivo sus principales tareas están relacionadas con la aprobación de la Estrategia de Desarrollo Regional, la estrategia de Fomento Productivo Regional, la participación ocasional en los Comités de Asignación Regional (CAR) y la participación que tienen en la selección y priorización de los proyectos de inversión pública, en general, y de fomento productivo, en particular.

La Ley N 19.175 Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional, del año 1993, que crea los Gobiernos Regionales con Personalidad Jurídica y Patrimonio Propio, encomienda a éstos la supervigilancia de las instituciones sectoriales en su región. En particular en lo que dice relación con el fomento productivo, el artículo 18 señala que los Gobiernos Regionales tendrán las siguientes responsabilidades:

- Contribuir en la formulación de las políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y de capacitación laboral, y en el desarrollo y aplicación de estas políticas en su respectiva región.
- Establecer las prioridades de fomento productivo en lo referido a sectores de la economía regional en los cuales focalizar las inversiones y coordinar a los entes públicos competentes, concertando acciones con el sector privado en los ámbitos correspondientes.
- Además se señala expresamente la tarea de promoción de las iniciativas de investigación científica y tecnológica y la preocupación y fomento del turismo en los niveles regional y provincial, de acuerdo a las políticas nacionales al efecto.

Prácticamente todas las funciones de los gobiernos regionales, y en particular las de fomento productivo, son compartidas con otros niveles de gobierno, contexto en el cual, desde la segunda mitad de la década de los 90, se ha venido implementando, desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior (SUBDERE), una política de desarrollo productivo para las regiones del país, la misma que ha sido llevada adelante por los diversos organismos públicos que tienen competencias en este terreno y que se mencionaban en el cuadro 19.

Más precisamente, el diseño de la política de desarrollo productivo a nivel regional ha sido el resultado del trabajo iniciado por el Comité Interministerial de Desarrollo Productivo (1997), el cual en su documento programático formuló los siguientes cuatro objetivos básicos:

²⁶ La Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades recientemente modificada que en su Artículo 4, dice que las “municipalidades en el ámbito de su territorio podrán desarrollar directamente o con otros órganos de la Administración del Estado funciones relacionadas con: d) la capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo”, actualizada en la Ley 19.802 del 08.01.2003.

- Fomento productivo de las regiones, mediante el perfeccionamiento de los instrumentos de fomento manejados por la CORFO, dirigidos principalmente a las pequeñas y medianas empresas.
- Atracción de nuevas inversiones a las regiones, a través de la identificación y difusión de nuevas oportunidades de negocios para eventuales inversionistas, nacionales o extranjeros.
- Apoyo a la gestión pública en regiones, a partir del reconocimiento de las debilidades de la institucionalidad pública, la falta de coordinación entre diversos organismos y niveles jerárquicos, y la necesidad de una mejor interlocución con el sector privado.
- Fortalecimiento de las capacidades regionales, lo cual involucraba la intensificación de la asignación de inversión pública a las instancias de decisión regional y la construcción de indicadores sobre la actividad económica regional.

En relación con los aspectos institucionales, se buscaba incorporar nuevos actores sociales y económicos a la tarea de la transformación productiva. Para este fin, a nivel del Gobierno Regional se constituyeron los Comités de Desarrollo Productivo Regional y para la interlocución con el sector privado se desarrollaron los Foros Regionales de Desarrollo Productivo, los cuales tendrían la misión de generar un diálogo continuo entre el sector público, el sector privado y los principales actores sociales. A partir de marzo del año 2000 los Foros de Desarrollo Productivo se eliminan de la agenda pública tanto en su versión nacional como regional, y los Comités de Desarrollo Productivo dan paso a los Comités de Asignación Regional (CAR), como un espacio de coordinación y asignación de todos los instrumentos de fomento disponibles en las regiones del país, los mismos que son manejados por las distintas instituciones regionales de fomento presentes en cada región, y que tienen la característica de ser instituciones desconcentradas, aunque no descentralizadas.

Es necesario señalar que, a pesar de todos estos esfuerzos, las posibilidades de un manejo coordinado de instrumentos de fomento sobre un determinado territorio, en la práctica, están restringidas por el propio enfoque que se ha utilizado, ya que las políticas de competitividad se han caracterizado por criterios de neutralidad sectorial, lo que evita los peligros de discrecionalidad en las políticas públicas, pero, por otra parte, puede significar una seria atomización de los recursos que se destinan estos propósitos como efectivamente ha ocurrido. Esto disminuye la posibilidad de crear sinergias, efectos de aprendizaje asociativo y economías de aglomeración, particularmente importantes en el plano territorial. Sin perjuicio de ello, en los últimos años han surgido algunas iniciativas que apuntan a lograr una mayor focalización, tanto sectorial como territorial de los recursos destinados a fomento, de los cuales los Programas Territoriales Integrados que comenzó a impulsar la CORFO desde el año 2000 son un buen ejemplo.

Estas medidas reconocen que las políticas de desarrollo regional son una forma de atender a la diversidad de situaciones que se presentan en el espectro nacional y que requieren una atención diferenciada, lo que además tiene la ventaja de ponerlas más cercanamente a la demanda, ya que es sabido que en el sector privado, especialmente entre los pequeños y medianos empresarios, hay gran desconocimiento sobre las posibilidades y recursos públicos que existen pero que no se utilizan. Aquí radica, entre otras razones, la importancia de los mecanismos de diálogo público-privado que el Ministerio de Economía impulsó a través de los Foros Regionales de Desarrollo Productivo, ya mencionados. Estos, demostraron ser un instrumento valioso de intercambio de información para la cooperación público-privada, la que se siguió canalizando a través de los Comités de Asignación Regional, de tal forma de darle sentido al arsenal de instrumentos que están al alcance de los agentes económicos de regiones, pero que carecen de la sinergia y capacidad de articulación necesarias para que tengan un impacto estratégico significativo.

El Gobierno Regional, y más precisamente el Intendente, es el responsable de la buena marcha de los servicios públicos en su región y, en particular, de la coordinación interinstitucional del fomento productivo. Originalmente, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)²⁷ consultaba para cada región una provisión presupuestaria para fomento productivo, la misma que operó entre los años 1998 y 2002. Entre otras, se esperaba que esta provisión sirviera como un fondo articulador y complementario de los demás recursos de fomento que las instituciones destinaban a cada región. Sin embargo, esta modalidad no consiguió mayores avances en la coordinación de las políticas de fomento regionales.

Los Comité de Asignación Regional (CAR) por otra parte, como instancia de coordinación fueron revitalizados a partir de fines de 2002 a través de un Instructivo Presidencial. En éste se establecía la necesidad de coordinación de los entes nacionales con los Gobiernos regionales en el ámbito del Fomento Productivo y Capacitación. En particular se señalaba que los objetivos que se perseguían a través de esta mayor coordinación eran: a) incrementar la capacidad de liderazgo y decisión de Intendentes y Gobiernos Regionales para el desarrollo de las políticas nacionales en las regiones, así como relevar la importancia de las Estrategias Regionales de Desarrollo en la orientación de la acción de los organismos del Estado en el territorio; y, b) fortalecer el rol de los Intendentes como articuladores de las políticas de Gobierno en la región, especialmente en el desarrollo económico, al igual como ocurre en el ámbito de la infraestructura social.

Este mandato vino a legitimar aún más esta instancia que había surgido como iniciativas regionales destinadas a corregir la descoordinación, superposición, y sobre focalización no integrada a objetivos regionales que se estaba produciendo con algunos programas de fomento. En los CAR se buscaba hacer explícitas las visiones estratégicas emanadas de los Gobiernos Regionales y compatibilizarla con la oferta disponible de instrumentos de fomento de los distintos servicios públicos.

El Instructivo Presidencial del Ministerio de Interior N° 181 del 6 de noviembre del 2002, encomendó al Ministro del Interior la labor de coordinación de los Secretarios de Estado en todo lo relacionado con las acciones y decisiones en materia de inversión pública regional, e hizo operativos, a través de la SUBDERE, diversos instrumentos y acciones que avanzaban en esa línea. Una de ellas era la de alcanzar la meta presidencial de que el 50% de la Inversión Pública fuera decidida por las regiones, como meta al año 2003. La otra se refería a la realización de acciones relacionadas con el fortalecimiento de la capacidad de asignación de recursos para el fomento productivo y la capacitación que administran distintos servicios públicos presentes en el territorio. En este contexto, el proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2003 presentado por el Ejecutivo al Congreso Nacional daba especial énfasis a este aspecto, mediante la creación de dos glosas presupuestarias que señalaban lo siguiente:

²⁷ El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), se creó en 1975 como el primer instrumento de financiamiento de inversiones regionales, destinado a “financiar proyectos capaces de generar crecimiento económico en las regiones”, el cual opera en todo el país desde 1976. El FNDR es un instrumento financiero, a través del cual el Gobierno canaliza los recursos presupuestarios a cada una de las regiones del país para la materialización de programas y proyectos de desarrollo regional. La administración de los recursos entregados al FNDR corresponde a los gobiernos regionales. Hasta 1992, dicho fondo era la única fuente de inversión de decisión regional y representaba aproximadamente el 10% de la inversión pública nacional. A partir de esa fecha, se han creado nuevos instrumentos de articulación de la inversión pública de forma tal que, gradualmente, un monto mayor de recursos públicos pasará a ser de decisión regional. Es así como se crearon las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL) y los Convenios de Programación, todos los cuales posibilitaban una mayor coordinación de los recursos de ministerios y servicios públicos orientados a la inversión, con los recursos propios de los gobiernos regionales, en programas y proyectos que se orientaran a las áreas estratégicas para el desarrollo regional. Estos dos últimos instrumentos también han sido utilizados para acciones de fomento productivo. Por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas ha financiado, bajo la modalidad de ISAR, inversiones en infraestructura para caletas pesqueras que han favorecido directamente a pescadores artesanales de algunas regiones del país, en las cuales esta actividad se ha priorizado en su plan de inversiones.

- Una glosa común para los gobiernos regionales, que decía que en la definición y ejecución de programas de fomento productivo y capacitación, las instituciones públicas regidas por esta Ley de presupuestos, debían considerar las proposiciones que formulen al efecto los gobiernos regionales. Dichas proposiciones debían ser remitidas por los respectivos gobiernos regionales a los ministerios y servicios que correspondieran, a más tardar en el mes de diciembre del año 2002.
- Otra glosa específica para cada uno de los programas que se mencionan a continuación, y, que en general, señalaba que para la aplicación de estos recursos se deberían tener en cuenta las proposiciones que formularan al efecto los Gobiernos Regionales, pudiendo ser estos criterios de elegibilidad, localización u otros. Estas proposiciones deberían ser remitidas por los Gobiernos regionales a más tardar el 31 de diciembre del 2002. Los programas aludidos, y que constituyen un subconjunto de los que se presentan en el Anexo 1, eran los siguientes:
 - Programa de Desarrollo e Innovación Tecnológica (Economía)
 - Fondo de Investigación Pesquera (Subsecretaría de Pesca)
 - Asistencia Técnica y Proyecto de Fomento (CORFO)
 - Programa de Fomento de la Microempresa (SERCOTEC)
 - Bonificación a la Inversión Agrícola y Ganadera (INDAP)
 - Programa de Riego (INDAP)
 - Programa para la Recuperación de Suelos Degradados (INDAP)
 - Desarrollo y tecnificación de la Ganadería (INDAP)
 - Apoyo a la Diversificación de Actividades Económico Productivas Mipe (INDAP)
 - Servicios para el Desarrollo de Capacidades Productivas (INDAP)
 - Programa de Recuperación de Suelos Degradados (SAG)
 - Asistencia y Capacitación a Microempresarios (FOSIS)
 - Becas (SENCE)
 - Subsidios Directos a la Pequeña y Mediana Empresa (SENCE)
 - Planes de Aprendizaje (SENCE)
 - Programa Capacitación y Transferencia Tecnología a la Pequeña Minería Artesanal (MINERIA).

Como se puede advertir, entonces a partir del año 2002, al menos en el papel, las regiones comenzaron a tener un rol más relevante en cuanto a las acciones de fomento productivo y, en particular, en cuanto a la necesidad de coordinar los distintos instrumentos y programas disponibles

En este contexto, una de las principales fortalezas de los Comité de Asignación Regional (CAR) fue que surgieron como iniciativas regionales destinadas a corregir la descoordinación, superposición, y sobre focalización no integrada a objetivos regionales que se estaba produciendo con algunos programas. En ese propósito, tuvieron algunos interesantes resultados que permitieron avanzar en el objetivo de coordinación. Sin embargo, también tuvieron dificultades dadas principalmente por la superposición con el trabajo de otros Comités regionales, por la pasividad en la participación de algunos Jefes de Servicios en determinadas Regiones, y por el cumplimiento tan sólo parcial de los compromisos asumidos por las instituciones participantes²⁸

En forma paralela, se generó una nueva instancia que heredó la experiencia de los CAR, denominada **Comisión Regional de Gerenciamiento del Fomento Productivo y Capacitación**, la misma que tenía como responsabilidad la mayor la implementación de los instructivos presidenciales ya comentados.

²⁸ CAR - Comité de Asignación Regional "Minuta de reunión con intendentes", 9 de agosto 2001.

Para el fortalecimiento de estas Comisiones, la SUBDERE, que asumió el mandato del instructivo presidencial, propició una serie de reuniones buscando implementar una metodología y una forma de trabajo que permitiera en cada región alcanzar el objetivo de coordinación de los programas de fomento, para lo cual se plantearon las siguientes actividades:

Pedirle a cada región, a comienzos del año, que sistematizara una matriz de oferta y demanda de recursos para el fomento productivo, donde la matriz de demanda debía surgir de la estrategia de desarrollo regional. Por ejemplo, en el caso de la Región Metropolitana para el año 2004 se definieron 5 ejes estratégicos en materia de fomento productivo: Innovación, Emprendimiento y Acceso a Tecnologías de Información; Estandarización de la Producción y Mejoramiento de la Calidad de los Procesos Productivos; Expansión de Mercados; Integración Productiva Territorial y/o Sectorial; y apoyo al Fortalecimiento de la Capacidad de los Municipios para el Fomento Productivo. Para cada uno de ellos, se identificaron territorios de intervención, principales problemas e instituciones que podrían contribuir a su superación en el contexto del eje estratégico definido (que es en definitiva la comparación con la oferta de instrumentos disponibles).

Una vez construidas las matrices de demanda y oferta, se determinaban las brechas y propuestas de mejor coordinación de programas de fomento productivo, lo que consistía en un debate y proceso de negociación para equilibrar ambas matrices.

A partir de este trabajo se definían compromisos institucionales, y se transformaban en glosas presupuestarias los aportes que debiera realizar cada Servicio Público de Fomento a cada región en el contexto del programa definido. Una vez definida las glosas se integraban a la Ley de Presupuestos del siguiente año y, por lo tanto, se transformaban en compromisos obligatorios para cada Servicio de Fomento Productivo.

En definitiva, se podría afirmar que, en una medida importante, todos estos esfuerzos de coordinación se explican, en parte, debido a la gran cantidad de instrumentos existentes que no han sido aplicados con una perspectiva estratégica integral. Y, en segundo lugar, gracias al reconocimiento, cada vez más explícito, que esta coordinación y visión estratégica es más plausible de ser alcanzada en el plano territorial. Entre otras razones, ello se debe a que las empresas están localizadas sobre territorios concretos, con especificidades propias, sobre contextos culturales y económicos propios que difícilmente podrían ser comprendidos desde una óptica exclusivamente nacional.

B. Algunas experiencias de fomento productivo regionales: la región de Aysén

1. Antecedentes de la región

La Región Aysén tiene una superficie de aproximadamente 106.982 Km², lo que representa el 14% del territorio chileno sudamericano ocupando, en este sentido, el tercer lugar en extensión entre las regiones chilenas. Ella ha tenido un notable desempeño económico y social en las últimas décadas. Su economía regional presenta una de las mayores tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto el mismo que alcanzó un crecimiento promedio del 5% para un largo período de 38 años (entre 1960 y 1998), solamente superada por las tasas de crecimiento de las regiones de Antofagasta y Atacama.

Este crecimiento económico regional ha ido acompañado de una vigorosa reconversión de su aparato productivo ya que mientras en el año 1960, los sectores de pesca, minería e industria representaban tan solo el 1,1% del PIB regional, para 1998 este porcentaje había pasado a un 26%. En igual periodo el sector agropecuario había disminuido de 32,1 al 8,8 %.

En términos de su participación en el PIB nacional, la Región de Aysén, pasa de un 0,4% en 1960 a un 0,6% en 1997. Es decir, la región sigue siendo muy pequeña, en estos términos, con una participación todavía muy inferior al 1%, pero que si se la compara con respecto a sí misma indica que ella ha incrementado su ponderación en un 50% en el período considerado. Asimismo, la población regional, que según el último censo de 2002, era de 86.697, representaba el 0,57% de la población nacional.

Por tanto, se trata de una región de reciente colonización, pequeña en población, rica en recursos y que ha experimentado un gran dinamismo económico, particularmente en la década de los 90.

2. Los recursos para el fomento productivo en la región

Desde el punto de sus empresas, la región registraba 3.757 empresas al año 1997 (véase el cuadro 1), que representaban el 0,7% del total de empresas a nivel nacional, lo que significa que tenía una ponderación de empresas mayor que la que le correspondería en términos de población.

Cuadro 34
REGIÓN DE AYSÉN: EJECUCIÓN DEL GASTO EN FOMENTO PRODUCTIVO, 2001

Instituciones	Miles de dólares			
	Subsidios	Créditos	Total	Porcentaje
CORFO	2 782,2	295,2	3 077,4	32,0%
FDI	2 416,8	0,0	2 416,8	25,1
PROFO	72,8	0,0	72,8	0,8
FAT	249,5	0,0	249,5	2,6
PDP	0,0	0,0	0,0	0,0
PAG	6,1	0,0	6,1	0,1
Estudios	37,0	0,0	37,0	0,4
Créditos de Inversión Productiva	0,0	295,2	295,2	3,1
Reprogramación de Pasivos	0,0	0,0	0,0	0,0
 FONTEC	225,8	0,0	225,8	2,3
SAG Programa suelos degradados	1 199,9	0,0	1 199,9	12,5
SERNAPESCA (Fondo Pesca Artesanal)	3,4		3,4	0,0
SERCOTEC	163,8	0,0	163,8	1,7
FOSIS	393,5	0,0	393,5	4,1
Ministerio de Minería PAMMA	0,0		0,0	0,0
SENCE	551,4	0,0	551,4	5,7
INDAP (*)	1 581,1	1 582,9	3 164,0	32,9
Inversión de Decisión Regional	837,4	0,0	837,4	8,7
FNDR Provisión fomento productivo	135,5	0,0	135,5	1,4
FNDR destinado fomento productivo	701,9	0,0	701,9	7,3
Total	7 738,6	1 878,1	9 616,7	100,0%

Fuente : información presupuestaria de las distintas instituciones.

Nota : (*) La información de INDAP se refiere al año 2002. Tipo de cambio : 1US\$=634,9.

Teniendo como telón de fondo este marco de referencia, los recursos para fomento productivo en la región para el año 2001 llegaron a un total de 9,6 millones de dólares (cuadro 34), lo que representa el 1,8% de los recursos nacionales para ese mismo año (cuadro 19). Esta cifra es bastante significativa, ya que es 3 veces mayor que la participación de la región en el PIB nacional. Es decir, se puede decir que la región, al menos en términos cuantitativos, está realizando un importante esfuerzo en el ámbito del desarrollo productivo.

Respecto al cuadro 34 vale la misma aclaración que se hacía en relación con el cuadro 19 para el nivel nacional, en el sentido de que se ha omitido de los recursos manejados por CORFO, una cantidad de US\$2.338.500 que se destinaron a “Financiamiento de Reprogramación de Pasivos”, programa que operó solamente para el año 2001 y que, de incluirlo, distorsionaría el verdadero peso relativo de la CORFO en la región.

Del total de recursos asignados para la región, en el año 2001, el 20% se destinaron a créditos que se canalizaron principalmente por la vía de CORFO y de INDAP. Ambas instituciones, por otra parte, con el 32%, son las principales instituciones de fomento de la región. En el caso de CORFO, su principal instrumento son los Fondos de Desarrollo e Innovación (FDI) que concentran el 87% de los recursos destinados a subsidios. Por tanto, si se suman las participaciones de CORFO, de INDAP y del SAG, con un 12,5%, entre ellas se manejan el 77% de los recursos de fomento productivo de la región.

Una proporción no despreciable también viene por la vía de la Inversión de Decisión Regional que administra más autónomamente el Gobierno Regional y que asciende a US\$ 837.000 representando el 8,7% de los recursos regionales de fomento productivo.

La pregunta central que sugiere este cuadro se refiere a cuánto de los casi 10 millones de dólares que se asignan en la región a fomento productivo son de clara vocación regional; o, en otras palabras, cuánto de estos recursos han sido decididos con una perspectiva regional, o, por el contrario, cuánto ha influido el nivel nacional en la decisión de asignación de los mismos. La inversión de decisión regional, como su nombre lo indica, es manejada con relativa autonomía en la región. También ha quedado claro que hay un instructivo presidencial que exige la necesidad de coordinación de los programas a nivel regional; pero, aún así, la pregunta clave sigue siendo cuanto de esto se ha conseguido efectivamente y, en particular, si la consideración de la variable territorio ha permitido, o está permitiendo, mejorar la incursión del Estado en la esfera de las políticas públicas para el fomento productivo y si este enfoque permitiría alcanzar mejores resultados que la sólo visión sectorial nacional del problema.

3. La coordinación de los recursos de fomento productivo en la región

En parte, como respuesta a estas últimas inquietudes, se pueden revisar los esfuerzos de coordinación realizados en la región. Lo primero que llama la atención en esta perspectiva es la creación de la **Red de Fomento Productivo, RedCarAysén** (www.redcarasyen.cl), basada en una serie de antecedentes anteriores de coordinación, donde uno de los más antiguos es el Convenio de Coordinación Institucional para la Asignación Regional de Fondos de Fomento, CAR, suscrito el 21 de enero de 1998, entre el Ministerio de Economía, la CORFO, el FOSIS y SERCOTEC.

El principal objetivo de la Red es cumplir el rol de instancia regional, en la validación y coordinación de estrategias, fondos de fomento y acciones de fomento orientadas al desarrollo productivo de la micro, pequeña y mediana empresa pertenecientes a las áreas priorizadas en la región.

A mediados del año 2001, la Intendente de ese entonces encomendó al Comité de Asignación de Recursos (CAR) “ser el equipo responsable del fomento productivo regional” y desde este nuevo rol generar una propuesta de trabajo para el año 2002, en la que los servicios públicos se articularan y complementarían para aportar eficazmente al crecimiento económico, la equidad y desarrollo integral del territorio de la Región. Este comité estaba integrado por: el Intendente Regional (Presidente), SEREMI de Economía (Vicepresidente), SERCOTEC (Secretaría Ejecutiva), SEREMI de Agricultura, CORFO, FOSIS, SENCE, INDAP, SERPLAC, SERNATUR, SERNAPESCA, SERNAM, Obras Portuarias y Banco Estado.

Desde entonces el CAR, y en particular RedCarAysén, ha tenido avances importantes, en particular en términos que se ha constituido un equipo de trabajo interinstitucional que teniendo como referencia la Estrategia de Desarrollo Regional ha acordado intervenir en cuatro sistemas claves de la actividad económica regional: Turismo, Pesca y Acuicultura, Sector Silvoagropecuario y Pequeña Producción, formando, además, un equipo de trabajo que genera información de soporte para toda la red de fomento productivo y empresas de la Región.

Su filosofía declarada es definida como de intervención sistémica: es decir, una que considera que lograr impactos en el ámbito del fomento productivo de pequeñas y medianas empresas, supone la identificación de un conjunto de factores que inciden en el desarrollo de su competitividad, tales como condiciones de entorno, niveles de articulación entre actores públicos y privados y competencias disponibles. Se asume que la intervención sistémica debiera privilegiar acciones público-privadas concertadas para el logro de objetivos de impacto, a través de acuerdos vinculantes y alianzas estratégicas

Se podría concluir, por tanto, que en la región se están haciendo importantes esfuerzos por coordinar los recursos de fomento de los distintos servicios públicos y, que en esa labor, se está privilegiando una mirada de intervención estratégica que apunta al fomento de sistemas productivos más que de empresas aisladas que pudieran no estar contenidas en las prioridades regionales definidas.

Esta argumentación, que en el papel parece esta bien orientada, no encuentra, sin embargo, un correlato exacto en la experiencia que comentan algunos agentes de la región que estiman que los esfuerzos de la RedCarAysén no se expresan en acciones efectivas y prácticas de coordinación. Se plantea que muchas de las acciones que se deciden en esta instancia posteriormente no tienen una implementación efectiva en la práctica.

C. La experiencia de fomento productivo en regiones: la región metropolitana

4. Antecedentes de la región

Según el Censo de Población de 2002, con poco más de 6 millones de habitantes, la Región Metropolitana concentra el 40% de la población del país. En el período 1960-1998, la economía chilena creció a una tasa promedio de 4,1% anual, expansión que fue extraordinariamente alta en el período 1990-1998 alcanzando, en promedio, al 7,7% anual. En ambos períodos considerados, la Región Metropolitana, por otra parte, mostró un dinamismo aún mayor que el del promedio nacional alcanzando tasas promedios anuales de crecimiento del PIB de 4,48 y 7,94%, respectivamente.

Como resultado de estos procesos, la actividad económica se ha seguido concentrando crecientemente en esta región que pasó de generar un 41,5% del PIB en el año 1960 a un 48,1% de PIB en el año 1997.

La Región Metropolitana, que además contiene a la ciudad capital del país, ha terciarizado crecientemente su economía, es el mayor centro de servicios financieros del país, pero también ha presentado fuertes desarrollos en otros sectores como la agricultura, la industria y la minería. Asimismo, ella ha incrementado significativamente su participación en las exportaciones nacionales pasando de un 11,2 a un 16,8%, entre los años 1990 y 1999, con una estructura bastante diversificada, particularmente, en sectores manufactureros de mayor complejidad tecnológica.

Se trata, por lo tanto, de la región más grande del país, tanto en términos poblacionales como de actividad económica, pero, al mismo tiempo, no exenta de complejidades sobre todo en lo que se refiere a su manejo y administración como región que constantemente se ve confundida en manejos de competencias con las autoridades nacionales que tienen sede en la misma.

5. Los recursos para el fomento productivo en la región

La región registraba 198.699 empresas al año 1997, que representaban el 38% del total nacional, lo que significa que la ponderación de empresas era algo menor que la que le correspondería en términos de población. Los recursos que se destinaban a fomento productivo en la región se presentan en el cuadro 35. En este caso vale la misma aclaración ya realizada en casos anteriores, en el sentido de que no se ha incluido en el cuadro los recursos que se utilizaron en la partida "Financiamiento para la reprogramación de pasivos", que en la Región Metropolitana alcanzaron la apreciable suma de 108 millones de dólares y que se asignaron sólo para el año 2001.

Cuadro 35

REGIÓN METROPOLITANA: EJECUCIÓN DEL GASTO EN FOMENTO PRODUCTIVO, 2001

Instituciones	Miles de dólares			
	Subsidios	Créditos	Total	Porcentaje
CORFO	11 208	29 024	40 232	33,3
FDI	4 482		4 482	3,7
PROFO	3 332		3 332	2,8
FAT	2 515		2 515	2,1
PDP	547		547	0,5
PAG	288		288	0,2
Estudios	45		45	0,0
Créditos inversión productiva		29 024	29 024	24,0
Reprogramación pasivos				0,0
 FONTEC	6 009		6 009	5,0
SAG Prog suelos degradados	250		250	0,2
SERCOTEC	841		841	0,7
FOSIS	8 222		8 222	6,8
Ministerio de Minería PAMMA	39		39	0,0
SENCE	61 965		61 965	51,2
INDAP	1 906	1 430	3 336	2,8
Inversión de Decisión Regional	64		64	0,1
FNDR Provisión fomento prod.	37		37	0,0
FNDR destinado fomento prod.	27		27	0,0
Total	90 506	30 454	120 960	100,0

Fuente: información presupuestaria de las distintas instituciones.

Teniendo presente esta aclaración, en el año 2001 se destinaron 120.9 millones de dólares a fomento productivo, cifra en si misma muy importante, pero que representa tan sólo una participación del 23,1% de los recursos nacionales (véase el cuadro 19). Es decir, la Región Metropolitana maneja un monto de recursos que está bastante por debajo de su peso económico y poblacional.

Del total de recursos del año 2001, el 25% se destinaron a créditos que se canalizaron principalmente por la vía de CORFO. El INDAP, a diferencia con otras regiones, maneja un monto relativamente pequeño de recursos los que, entre créditos y subsidios, llegan tan sólo al 2,8% del total regional²⁹.

Asimismo, se puede ver que la mayor cuota de participación, con un 51,2%, la tiene el SENCE, principalmente por su franquicia tributaria, lo que significa que en esta región la institución más importante en términos de programas formales de fomento productivo es la CORFO, que participa con un 32,6% de los recursos regionales en este rubro. De éstos, los subsidios, con 11,2 millones de dólares, constituyen un porcentaje menor que el de los créditos, siendo sus programas más importantes los FDI, PROFO y FAT.

La inversión de decisión regional, por otra parte, es muy pequeña, apenas el 0,1% del total de recursos, lo que es una cifra muy poco significativa desde el punto de vista de los recursos de fomento con mayor vocación territorial.

Si se compara el cuadro 35 con el 19, que presenta las cifras a nivel de país, llaman la atención algunas cosas. Primero, que los créditos CORFO otorgados por la región constituyen casi el 62% del total de créditos que maneja la institución a nivel nacional. Por el contrario, los subsidios de programas de fomento de la CORFO Regional constituyen tan sólo el 18% del total de CORFO a nivel nacional. Asimismo, la región capta el 61% de los recursos del FONTEC y el 43,2% de las franquicias tributarias del SENCE. No deja de llamar la atención, por tanto, que la región ejerza una influencia importante en áreas donde las fallas de mercado son más tradicionales y evidentes, como son el financiamiento, la innovación tecnológica y la capacitación de recursos humanos.

6. La coordinación del fomento productivo en la RM

Este es un tema que ha estado presente en la región. En particular, desde comienzos del año 2001 el Gobierno Regional Metropolitano ha desarrollado, en conjunto con las instituciones de fomento productivo, una serie de actividades tendientes a definir criterios comunes y prioridades para la mejor coordinación y ejecución de sus tareas. Estos esfuerzos se han manifestado en propuestas y documentos que han logrado mayor sistematización y coherencia en la planificación y ejecución de las actividades del GORE, Gobernaciones, Municipios e instituciones de fomento productivo. Estos criterios han sido incorporados en los ejes estratégicos que el nuevo “Comité de Gerenciamiento del Fomento Productivo” ha desarrollado en el marco de la definición de los compromisos institucionales en la materia.

²⁹ Este resultado no deja de llamar la atención ya que, según información del PIB Regionalizado del año 1997 proporcionado por MIDEPLAN, si bien el sector silvoagropecuario pesa tan sólo el 2,2% del PIB Regional Metropolitano, en términos de su ponderación nacional, vale decir sobre el PIB silvoagropecuario nacional, su ponderación llega al 15%, quedando sólo por detrás de las regiones VI y VII, que son inminentemente agrícolas. Es decir, la RM es también una importante región agrícola.

En el marco de la elaboración de los compromisos institucionales, los recursos acordados para el año 2003 para ser ejecutados coordinadamente llegaron a cerca de \$5.437 millones de pesos (US\$7.86 millones), de los cuales \$2.800 millones (US\$4.05 millones) corresponderían a proyectos de CORFO, con un universo estimado de 1863 empresas por atender. Sin embargo, esta cifra global representa tan sólo el un pequeño porcentaje de lo ejecutado en fomento productivo en la región³⁰, lo que señala la necesidad de reforzar los esfuerzos de coordinación en esta materia.

A su vez, el GORE Metropolitano ha impulsado programas que buscan fortalecer la institucionalidad municipal para el fomento productivo para responder adecuadamente, desde el nivel comunal, a las solicitudes de información sobre programas públicos que demandan los empresarios locales. Asimismo, se han desarrollado proyectos para la puesta en marcha de oficinas de fomento productivo comunal, así como la generación de vínculos con las universidades.

También es importante destacar, el trabajo que desde tiempo atrás, desarrollaban instituciones como INDAP, FOSIS, SERCOTEC y el Gobierno Regional, referente a mecanismos de coordinación y fortalecimiento de sus programas de fomento productivo, esfuerzos que se han manifestado en diferentes programas conjuntos siendo uno de los más destacados el Programa de Desarrollo Económico Territorial EMPRENDE CHILE

³⁰ Considerando la cifra total ejecutada en la Región Metropolitana para el año 2001.

VIII. Programas territoriales especiales de fomento productivo

En forma paralela a los esfuerzos que realizan las regiones, existe una variedad de proyectos, iniciativas y/o programas diseñados y ejecutados directamente desde el nivel nacional que buscan generar procesos de desarrollo económico mediante el fomento productivo en ciertos territorios específicos. Estas iniciativas incorporan de diferente manera la participación y gestión del territorio receptor. En algunos casos estos programas nacen de iniciativas regionales o locales, en otras ocasiones la participación y coordinación con las instancias locales es menor.

Normalmente, este tipo de políticas se fundamenta en los postulados tradicionales de dinamización de zonas rezagadas.³¹ Los instrumentos y/o herramientas más utilizados han sido la definición de subsidios por la vía de exenciones tributarias o bonificaciones.³² Dentro de este tipo de iniciativas se encuentran diferentes cuerpos legales que hacen más ventajosa la instalación de empresas en esos territorios, como las siguientes:

³¹ Meyer-Stamer "Política Industrial".

³² Como es el caso de la Ley 19.606 conocida como Ley Austral (véase el cuadro 22).

- Zonas Francas de Iquique y Punta Arenas (en la regiones I de Tarapacá y XII de Magallanes, respectivamente), en donde se exime de los Impuestos a las Ventas y Servicios (DL. N° 825 de 1974) y del Impuesto a la Renta, por las utilidades producidas por las actividades en Zona o Depósito Franco³³.
- Beneficio Tributario a Zonas Extremas "Ley Arica". Consistente en una serie de normas de carácter tributario y aduanero, tendientes a estimular el desarrollo de actividades económicas en la Provincias de Arica y Parinacota en la Región I de Tarapacá, dirigida a empresas que realicen inversiones por montos superiores a 2.000 UTM³⁴ en la Provincia de Arica o de 1.000 UTM en la de Parinacota, para la producción de bienes o prestación de servicios en esas provincias.
- Beneficio Tributario a Zonas Extremas "Ley Tocopilla". Se establece un período de 25 años con un régimen preferencial aduanero y tributario para la Comuna de Tocopilla, de la Provincia del mismo nombre, ubicada en la II Región de Antofagasta. Se busca impulsar la instalación de empresas industriales manufactureras cuyo objetivo sea elaborar insumos, partes o piezas o reparar bienes de capital para la minería.
- Incentivo a la Inversión Decreto Ley 3.529 y DFL 15, que mediante esta normativa, crea un fondo de fomento y desarrollo para las regiones extremas de Tarapacá, Aysén, Magallanes, y las provincias de Chiloé y Palena, con la finalidad de incentivar las inversiones de pequeños y medianos inversionistas.
- Beneficio Tributario de Zonas Extremas "Ley Austral". Se establecen incentivos tributarios que estimulen el desarrollo económico de las Regiones de Aysén y de Magallanes y de la Provincia de Palena. Está dirigida a inversiones por un monto superior a 2.000 UTM ó 1.000 UTM, según las comunas en donde se invierta.
- Beneficio Tributario de Zonas Extremas "Ley Navarino". Se establece una serie de franquicias tributarias y aduaneras a favor de los contribuyentes radicados en el territorio de la Región de Magallanes. Está dirigido a empresas que desarrollen exclusivamente actividades industriales, mineras, de explotación de riquezas del mar, transporte y turismo.
- Régimen Preferencial para las Comunas de Porvenir y Primavera en la Provincia de Tierra del Fuego. Se considera un régimen preferencial aduanero y tributario para estas comunas de la Región de Magallanes. Dirigido a empresas que desarrollen actividades industriales, agroindustriales, agrícolas, ganaderas, mineras, de explotación de las riquezas del mar, de transporte y de turismo, que se instalen físicamente en terrenos ubicados dentro de los deslindes administrativos de las comunas indicadas.

Un estudio reciente desarrollado por el Servicio de Impuestos internos buscó determinar el efecto de estas y otras franquicias (denominadas Gasto Tributario) y que pueden llegar a beneficiar a un espectro de empresas más amplio que sólo las mipyme. En el cuadro 22, ya se presentaba información en tal sentido; sin embargo, la que recoge el cuadro 36 (que en alguna medida contiene a la anterior), resulta más completa. Como se puede observar, el Servicio de Impuestos Internos, estimaba en algo más de 104 millones de dólares anuales los incentivos que se dieron en el año 2001 a las distintas empresas instaladas en esas zonas especiales.

³³ Extraído del sitio del SII y del estudio de Urrutia y Cía.

³⁴ UTM, Unidad Tributaria Mensual, valor indexado que corresponde a \$29 711 al 28 de agosto del 2003.

Cuadro 36
BONIFICACIONES Y GASTO TRIBUTARIO ASOCIADO A LOS PROGRAMAS DE EXENCIONES TERRITORIALES
(Miles de dólares)

	Fondo del tesoro	Crédito por inversiones	Rentas empresas	Exenciones IVA	Total
Zonas Francas de Iquique y Punta Arenas			32 000	50 000	82 000
Beneficio Tributario Zonas Extremas "Ley Arica"		5 000	-	-	5 000
Beneficio Tributario Zonas Extremas "Ley Tocopilla". ³⁵		-	-	-	-
Incentivo a la Inversión Decreto Ley 3.529 y DFL 15	2 733				2 733
Beneficio Tributario Zonas Extremas "Ley Austral".		9 000	-	-	9 000
Beneficio Tributario Zonas Extremas "Ley Navarino".			4 000		4 000
Régimen Preferencial para Comunas Porvenir y Primavera, Provincia de Tierra del Fuego			2 000		2 000
Total	2 733	14 000	38 000	50 000	104 733

Fuente: SII, Departamento de estudios, "Gasto Tributario y DIPRES (2001), Ejecución presupuestaria 2001".

³⁵ Entra en vigencia en el año 2002.

IX. Programas territoriales de fomento productivo dirigidos por instituciones de fomento

Otra modalidad de programas de fomento productivo es la que han diseñado y ejecutado algunos Servicios Nacionales de Fomento Productivo, que actúan en el financiamiento, coordinación y/o la promoción de programas de atracción de inversiones extranjera y/o nacional. La mayor cantidad de casos ha sido encomendada a CORFO y se pueden citar los siguientes:

A. Programa de inversión en alta tecnología en Valparaíso

Este programa, gestionado por el comité de Inversiones Extranjeras y CORFO, busca potenciar a la ciudad de Valparaíso como un centro de desarrollo de alta tecnología. Dentro de sus postulados, se hace explícita la idea de desarrollar el concepto de cluster tecnológico. El principal fundamento que se entrega a los inversionistas se da por las mejores condiciones para el desarrollo de este tipo de negocios que presenta la región, que considera la presencia de los siguientes factores:

- El prestigio de sus centros de enseñanza superior
- Mejor calidad de vida
- Una larga tradición de negocios relacionados a la exportación
- Conectividad mediante dos redes de internet de alta velocidad
- Excelentes vías de acceso

Esta iniciativa opera principalmente destacando las oportunidades de negocios e incentivando la instalación de empresas que efectúen inversiones superiores a un millón de dólares. El programa coordina con las autoridades regionales las acciones necesarias para la instalación de las empresas y facilita la aplicación de los instrumentos públicos destinados al fomento productivo. Por su parte el GORE fundamentalmente colabora financiando la realización de estudios sobre la prospección de inversiones y promoción de la región y la utilización de incentivos para la instalación de nuevas empresas.

En el sentido de efectivamente desarrollar un concepto de cluster tecnológico, llama la atención que esta iniciativa no figura explícitamente en la estrategia de desarrollo regional, aún cuando si se hace mención a ella en las cuentas anuales del GORE.

En el contexto de este programa se pueden destacar la instalación del Centro de Desarrollo de Soluciones para Internet Móvil de Motorola, con una inversión de US\$12 millones; Global Crossing y Emergia cada una con una red submarina de fibra óptica; AT&T, con diferentes inversiones que materializan una cifra cercana a los US\$ 7 millones, y Seacon con una inversión de US\$ 2 millones en una planta de ensamblado de computadores. A las anteriores, se suman otras 10 empresas que ya se han instalado en la región.

B. Plan integral de desarrollo de la zona de Arauco y comunas de Lota y Coronel, región del Biobío

Entre 1997 y 2000, CORFO junto al gobierno Regional y los municipios respectivos gestionaron un Plan de Desarrollo y Reconversión Productiva de la Zona de Arauco y Comunas de Lota y Coronel en la VIII Región del Biobío. Esta zona, que por más de un siglo centró su actividad productiva en la minería del carbón, en los últimos años sólo se sustentaba en los crecientes subsidios transferidos a la Empresa Nacional del Carbón (ENACAR), principal fuente de empleos y de ingresos para los habitantes de Lota, la misma que finalmente terminó sus operaciones en el año 1997.

- El Plan buscó sentar las bases para el desarrollo de actividades productivas a través de la articulación de cuatro grandes programas:
- Programa de Reutilización de Activos de ENACAR, para ocuparlos en otros fines productivos
- Programa de Inversión Pública, que mejorara la infraestructura de la comuna
- Programa de Incentivo a la Inversión Privada
- Programa de Desarrollo y Modernización de la Microempresa
- Programa de Reinserción Laboral

Dentro de las actividades realizadas, destacó la restauración de más 300 viviendas, correspondientes a los tradicionales “pabellones mineros”; el egreso de 700 jóvenes anualmente del Centro de Formación Técnica de Lota; el desarrollo de un circuito turístico en torno al patrimonio histórico de la minería del carbón; la instalación de los Centros de Llamados de las empresas Mediacorp y del Banco Estado.

C. Programa TODOCHILE

Este programa nace en 1997, bajo la idea de un "Programa de Promoción y Atracción de Inversiones a Regiones" a partir de un diagnóstico sobre las importantes desigualdades regionales existentes y como estrategia para la mejora en la competitividad agregada del país. Dentro de la estrategia del programa, se expresan cuatro conceptos fundamentales:

- Fortalecimiento del desarrollo productivo,
- Desarrollo de Capacidades Regionales, y
- Mejora de Atracción de inversiones,
- la Gestión Pública.

Uno de los aspectos más interesantes del programa es la conformación de agencias de atracción de inversiones a nivel regional. Dependiendo del desarrollo de los estudios previos, y de las capacidades de los fondos regionales, el avance ha sido progresivo a lo largo del país. En este sentido es destacable el caso de la región del Biobío, cuya agencia de atracción de inversiones es patrocinada por el GORE y asociaciones privadas de empresas y dirigida por CORFO regional. Dentro de las funciones que se han definido para la agencia de atracción de inversiones se cuenta:

- Marketing de la región.
- Apoyo a la materialización de proyectos de inversión.
- Apoyo a la prospección de nuevos negocios.
- Vinculación y coordinación de agentes relevantes para la concreción del proyecto
- Apoyo a la gestión pública en materia de proyectos.
- Promoción y gestión eficiente de los entes públicos que intervienen en la cadena del inversionista.
- Identificación de ámbitos de mejoras en trámites necesarios para la inversión.
- Elaboración y mantenimiento de un sistema de información de proyectos privados.
- Recopilación y actualización de la información clave para la formulación de proyectos
- Coordinación de redes de contactos en materias de inversión regional.

D. Programa de desarrollo del cordero de Magallanes

En 1998, el Ministerio de Agricultura y CORFO comienzan a gestionar un programa para el desarrollo de la ganadería y explotación ovina en la XII Región de Magallanes, cuya finalidad era mejorar el potencial competitivo de la industria, trabajando integralmente en aspectos de mercado, desarrollo productivo e institucional.

El programa definido con una duración de 4 años, buscaba poner en práctica, en forma conjunta y coordinada, una serie de acciones orientadas a conformar un sector productivo moderno, en el que se verificara:

- Una mayor articulación y desarrollo técnico de los productores
- Diversificación y ampliación de mercados
- Desarrollo de intermediarios más especializados, y
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas necesarias para sustentar en el tiempo el esfuerzo de la iniciativa.

Este programa es uno de los pocos que se han diseñado y ejecutado según el modelo de cluster de producción, en donde se potencian relaciones de cooperación, conexiones estables entre empresas relacionadas y mejores condiciones de producción y mercados. El éxito del programa se sustentaba en alcanzar niveles altos de información e innovación para producir productos finos de ovino respecto a los otros productores de Sudamérica.

Algunos de sus efectos positivos han sido servir de ejemplo para el desarrollo de otras actividades y la llegada de profesionales y técnicos que han aumentando el nivel de calificación del sector, junto con la posibilidad de posicionar una marca distintiva de la región en el mercado nacional e internacional. En este sentido, la marca Cordero de Magallanes puede ser la primera iniciativa exitosa de generación de una demanda de elite impulsada desde el gobierno regional.

X. El fomento productivo en los demás niveles del Estado: la provincia y la comuna

A. El fomento productivo en la provincia

La legislación chilena establece que cada región se subdivide en provincias, cuyo gobierno y administración interior recae en un Gobernador Provincial, designado directamente por el Presidente de la República. Junto con el Gobernador se establece la existencia de un Consejo Económico y Social (CESPRO), en el cual podrán participar los distintos grupos organizados de la provincia. Este órgano está compuesto por el Gobernador, por miembros elegidos y otros que participan por derecho propio.

El Gobernador cuenta con escasas facultades y competencias, particularmente, en el ámbito del fomento productivo. Por su parte el CESPRO, solo tiene un carácter consultivo en las materias que el Gobernador somete a discusión. Sin embargo, en algunas estrategias de desarrollo provincial, y en particular a través de los instructivos especiales para las Provincias de Arica y Valdivia,³⁶ se han dispuesto diversas medidas tendientes a incrementar el rol de las Gobernaciones y de los CESPROS, especialmente en materias de planificación y de administración de recursos.³⁷

³⁶ No es casualidad que éstas sean dos de las provincias que más presiones han realizado para transformarse en regiones, lo que, en todo caso, requiere de una reforma de la Constitución Política del país.

³⁷ Subdere (2000), "Diagnóstico Sobre el Proceso de Descentralización en Chile".

B. El fomento productivo en la comuna

Las provincias del país se dividen en comunas encabezadas por un Alcalde, elegido por votación popular, junto con un órgano denominado Concejo Comunal, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad, el mismo que ejerce funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras, y está integrado por concejales también elegidos por la ciudadanía. La legislación Chilena sólo establece funciones de administración para el alcalde y el concejo, y no le señala competencias en términos de gobierno local.

En materia de fomento productivo, son pocas las competencias que han desarrollado los municipios. Sin embargo, con la promulgación de la ley de microempresas, éstos han ido paulatinamente conformando unidades dedicadas exclusivamente al fomento productivo que han comenzado a ofrecer asesoría, orientación y apoyo a los pequeños empresarios de la comuna. Esto se ha visto reforzado con La Ley 19.749 de microempresas familiares que entrega al municipio la potestad de iniciar los trámites simplificados de formalización de este tipo de empresas, establece la necesidad de mantener un registro de las microempresas creadas y posibilita una mejor coordinación con el Servicio de Impuestos Internos.

Por otra parte, las instituciones de fomento han definido algunos instrumentos o iniciativas de intervención que se articulan con las comunas a través de los municipios. En general estas son iniciativas no generalizadas y cuyos resultados todavía no han sido suficientemente evaluados.

Por ejemplo, SERCOTEC ha diseñado un programa de Fortalecimiento y creación de Unidades de Fomento Productivo al interior de los municipios. Dentro de las actividades que involucra este programa, se puede destacar la capacitación sobre fomento productivo a funcionarios municipales, la generación de planes de fomento productivo y el apoyo a la creación y funcionamiento de unidades de fomento productivo municipal.

Por su parte, FOSIS desarrolla una importante proporción de su trabajo directamente con los municipios. Su principal actividad es la conformación de Mesas de Trabajo Comunal encargadas de elaborar propuestas de intervención y focalizar los recursos asignados por el GORE al interior de la comuna. Las Mesas están integradas por el alcalde, el director regional del FOSIS y representantes de las organizaciones comunitarias. Luego de asignados los recursos a un determinado territorio, se desarrolla una etapa de promoción entre los grupos prioritarios a apoyar, los cuales presentarán proyectos que en última instancia serán aprobados por el concejo municipal de cada comuna. Las Mesas de Trabajo Comunal también supervisan el desarrollo de los proyectos.

INDAP dispone del instrumento PRODESAL (Programa de Desarrollo Local en Comunidades Rurales Pobres), de ejecución conjunta con los municipios seleccionados y con FOSIS. Entrega subsidios para el desarrollo de capacidades productivas en comunas pobres. Su orientación es fuertemente social pues busca posibilitar que las familias minifundistas, en mayor condición de vulnerabilidad, accedan a tecnología para lograr mejoras en su productividad.

Otra interesante iniciativa es el programa "Emprende Chile", el cual ha operado en más de 75 comunas y que busca lograr una significativa mejora en la calidad de vida de sus habitantes, mediante el aumento de los ingresos, el mejoramiento de las condiciones de trabajo y el incremento de la competitividad de las micro y pequeñas empresas consideradas dentro de un plan de mejoramiento de las condiciones y capacidades territoriales. Este programa se materializa a través del trabajo coordinado de FOSIS, SERCOTEC, INDAP, los GORE, Gobernaciones, Municipios y otras organizaciones que convergen en la elaboración de un plan de desarrollo económico territorial.

XI. Conclusiones

En Chile, a lo largo de los últimos catorce años, se han impulsado una gran cantidad de programas e instrumentos de fomento productivo destinados a mejorar la competitividad de las pequeñas empresas. Esto ha significado una gran preocupación del sector público por los temas del desarrollo productivo, impulso que, sin embargo, no ha estado exento de críticas debido a la escasa articulación y coordinación con la que estos programas se han ofrecido. En este contexto, en una medida no despreciable y debido a la necesidad de presentar una oferta más sistemática, coordinada y estratégica de las opciones de fomento desde el sector público, es que han venido ganando una creciente importancia los enfoques territoriales para superar estas deficiencias. La descoordinación y poco sentido estratégico de los programas “impide generar economías de escala y aglomeración que son fundamentales para formar una masa crítica de empresas capaces de beneficiarse cumulativamente de esos instrumentos y avanzar hacia mayores niveles de competitividad sistémica.”³⁸

³⁸ Bianchi, P. y M. Parrili (2002), *op.cit.*

Además de las consideraciones que apuntan a otorgar un mayor protagonismo a las regiones en la óptica de construir capacidades competitivas que les permitan tener mayores posibilidades de éxito frente a los procesos de creciente globalización, se advierte, en el plano productivo, que el fomento territorial tiene, por sobre las aproximaciones estrictamente sectorial nacionales, una serie de ventajas que es necesario rescatar y en las cuales se debe insistir y que, entre otras, son las siguientes:

- Está orientado más cercanamente a la demanda de las empresas, es decir, hay una mayor cercanía con los “clientes”, con los beneficiarios de los distintos programas, con los cuales se puede dialogar más estrechamente para conocer sus inquietudes y detectar sus verdaderas posibilidades de éxito empresarial.
- Se puede orientar hacia sistemas de producción más que hacia empresas individuales, lo que se relaciona con la idea de sistemas locales de empresas sobre las cuales existe la posibilidad de hacer una apuesta estratégica para su desarrollo.
- Y, estrechamente asociado a la idea de sistemas de producción, a través de éstos se pueden estimular procesos de aprendizaje e innovación, por la interacción que se produce entre las empresas componentes del sistema.
- Sin embargo, y por la forma que han venido operando los mecanismos de coordinación en la experiencia chilena, queda la sensación de que implementar un sistema de fomento productivo de estas características, que opere eficientemente y en todo su potencial, implica, entre otras cosas, proponerse los siguientes desafíos:
- Impulsar una institucionalidad subnacional descentralizada, a través de la cual se pueda hacer una efectiva coordinación de los distintos programas que se implementan en las regiones. Como se ha podido observar, a pesar de todos los esfuerzos desplegados, todavía subsisten problemas, ya sea porque los recursos que se llegan a coordinar siguen si ser una proporción importante de lo que se destina a cada región; o ya sea, porque la mayor importancia de algunos Servicios Públicos les otorga una cierta cuota de autonomía difícil de encasillar en propuestas regionales más amplias; o ya sea porque el Intendente, por la doble dependencia que tienen estos servicios, no logra ejercer toda su autoridad y liderazgo para forzar una mayor coordinación y opción estratégica sobre la asignación de estos recursos. Probablemente una de las alternativas de solución debiera encaminarse hacia algo así como un Servicio Regional de Fomento Productivo donde convergieran todos los recursos que actualmente se manejan en regiones para estos efectos.
- Implementar un proceso activo de planificación estratégica del desarrollo productivo territorial, que priorice y canalice hacia objetivos comunes los instrumentos de fomento existentes. Esta debiera ser probablemente una de las tareas más importantes a las que debieran abocarse los gobiernos regionales del país a fin de promover procesos de desarrollos productivo que se alineen con el potencial de recursos endógenos de sus territorios y que tengan, por tanto, verdaderas posibilidades de éxito.

La plena operación de un sistema de fomento productivo descentralizado permitiría aprovechar los mayores potenciales de incrementos de productividad existentes en los territorios impactando en mayores tasas de crecimiento a nivel nacional, en un clima de mayor competitividad. Es decir, de operarse un sistema de esta naturaleza sería posible explotar los mayores márgenes de incremento de productividad que hay en regiones, los que hoy día están desaprovechados, entre otras cosas, por fallas de coordinación y por la falta de una institucionalidad adecuada que pueda ayudar a cerrar estas brechas.

Como ya se decía, la gran cantidad de programas e instrumentos existentes están en manos de una serie de Servicios Públicos que, en el año 2001, movilizaron recursos por un monto superior a los 523 millones de dólares, suma que, para un país como Chile, parece ser de gran significación, tanto por la cantidad como por el dinamismo con que éstos han crecido desde comienzos de los años 90. Efectivamente, con la llegada de los gobiernos democráticos al poder el tema del fomento de pequeñas empresas tomó una importancia creciente que no había tenido durante el período del Gobierno Militar que se extendió desde el año 1973 a 1990.

Esto, probablemente, no sea una casualidad, ya que la posición más neo-liberal y menos intervencionista del gobierno militar tenía, pensamos, una mirada distinta de este tema. Efectivamente y en un estudio reciente respecto al fomento productivo en Chile,³⁹ entre otras cosas, se señala que la dinámica de altas tasas de fracaso de las pyme, categoría de empresas que tienen menos éxito que las empresas grandes, no hace sino confirmar el patrón de comportamiento de la dinámica de nacimiento, evolución y salida de empresas en una serie de países de todo tipo. Se señala que esta tendencia se debe más al funcionamiento habitual de la economía que a los períodos de recesión por los que puede atravesar la misma. Más aún, se afirma que estos procesos son favorables para el dinamismo económico agregado, ya que gran parte del crecimiento de la productividad se debe al reemplazo de plantas y empresas más ineficientes por otras más eficientes. Por tanto, y he aquí la conclusión más fuerte, políticas que apoyen a las mipyme en problemas sólo retardarán la salida de un gran número de empresas relativamente menos productivas, desperdiciarán recursos públicos que tienen usos alternativos urgentes y obstaculizarán el crecimiento de la productividad, el empleo, los salarios y la economía.

En otras palabras, las políticas de fomento productivo a mipyme patrocinadas por el Estado no harían sino obstaculizar la buena marcha de la economía, dilapidarían recursos, retardarían la salida de empresas que de todas maneras van a fracasar y, como lógica consecuencia, sería mejor dejar que el mercado resolviera automáticamente estos problemas de asignación.

En buena medida, sin embargo y desde otra óptica de análisis, la justificación de apoyo a la mipyme viene dada por el reconocimiento de una serie de fallas de mercado que obstaculizan su funcionamiento eficiente, fallas principalmente relativas a la imperfección de los mercados de capital, financiamiento y crédito, capacitación de recursos humanos e innovación tecnológica. Estos problemas, más el reconocimiento de que las mipyme para poder desarrollar capacidades competitivas requieren asociarse, por una parte, y contar, por otra, con apoyos públicos que puedan ayudar a corregir esas fallas son en gran medida la justificación de las políticas de fomento y que, según nuestro concepto, tendrían mayores posibilidades de éxito si la aproximación fuera hacia el fomento de sistemas locales de empresas desde una perspectiva local-regional.

De ahí que se piense que los poco más de 1000 millones de dólares que se destinaron para fomento productivo en el año 2001 y que representan 1.3 puntos porcentuales de PIB, que significan un gran esfuerzo que se espera que sea recompensado por un aumento de las capacidades competitivas de las pequeñas empresas, podrían tener un mejor aprovechamiento si buena parte de los instrumentos que se han desarrollado evolucionaran hacia una perspectiva sistémica de corte territorial.

³⁹ Estudio que contó con la participación de Sergio de la Cuadra, el iniciador de las reformas liberales en Chile bien a comienzos del Gobierno Militar. Véase, Cabrera, Angel, Sergio de la Cuadra, Alexander Galetovic y Ricardo Sanhueza, *Las PYME: Quiénes Son, Cómo Son y Qué Hacer Con Ellas?*, Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), Santiago, enero del 2002.

En este sentido, algo que llama particularmente la atención, en términos de la focalización de las políticas es que poco más del 93% de los beneficiarios de los programas CORFO son micro y pequeñas empresas, situación que se repite para las demás instituciones y programas ya que, para un particular año (2001), se han llegado a atender el 9,1% del universo de empresas formales del país, de las cuales el 87,1% eran microempresas. Si a éstas se suman el 11,4% que representan las pequeñas empresas, se llega a que el 98,5% de las empresas atendidas pertenecen al estrato de las micro y pequeñas empresas (mipe).

Esta situación contrasta con el perfil exportador de la estrategia económica nacional, ya que las empresas exportadoras representan menos del 1% del universo de empresas del país y de éstas, las mipyme participan con apenas el 4% del valor de las exportaciones. Vale decir que las políticas de fomento están apoyando mayoritariamente a un sector que cumple una importante función social en términos de generación de empleo, pero que, en términos de desarrollo productivo, está escasamente volcado hacia los mercados internacionales.

¿Es esta una contradicción? Cuándo se habla de apoyar e impulsar la competitividad de las pequeñas empresas ¿qué se está queriendo decir? Si se recurre a algunas de las definiciones de competitividad que han dado algunos organismos se podría avanzar en esta reflexión. En una de sus primeras versiones la Comisión Presidencial de Estados Unidos de 1985, definió la competitividad como la capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población. Por su parte la OECD, planteó que ésta era el grado bajo el cual un país puede producir bienes y servicios que superen el test de los mercados internacionales incrementando en forma sostenida los ingresos reales de la población. Y en la versión del IMD, la competitividad se refiere a la capacidad que tiene un país o empresa para, proporcionalmente, generar más riqueza que sus competidores internacionales. Es decir, en todos los casos ser más competitivos significa ganar espacios en los mercados internacionales, significa, por tanto, tener la capacidad de vender en los mercados globales y, ello, en buena medida, significa ganar participación en las exportaciones que el país realiza.

Visto, simplemente así, entonces, significaría que, en la medida que las pequeñas empresas están participando con una ínfima cuota de las exportaciones nacionales, las políticas de fomento productivo y de apoyo al desarrollo de capacidades competitivas no estarían dando sus frutos.

Sin embargo, el planteamiento de la CEPAL es más general, ya que considera que el aumento de la competitividad es sólo un caso particular del aumento de la productividad, de la reducción de la heterogeneidad y de mejora de la mezcla del producto de una economía. En ese sentido, se argumenta que lo importante es aumentar la productividad de la actividad económica orientada tanto al mercado externo como al interno, lo que, sin dudas, tendrá como resultado final el aumento de la competitividad.

Por tanto, según esta propuesta, lo que debería importar, en última instancia, es si como resultado de los programas e instrumentos de fomento productivo aumentó, o no, la productividad de las pequeñas empresas, análisis para el cual, en todo caso, no se dispone de evidencia empírica que permitiera sacar alguna conclusión. No obstante lo anterior, igualmente debería ser un objetivo de la política de fomento impulsar la capacidad exportadora de las pequeñas empresas lo que refuerza la necesidad de que las mismas actúen bajo principios de colaboración, en redes y, muy probablemente, bajo la perspectiva de sistemas locales de empresas organizadas para enfrentar la competencia internacional.

Juega en contra de esta perspectiva, sin embargo, el hecho de que al caracterizarse las políticas de competitividad por criterios de neutralidad sectorial, se restringen las opciones de manejo coordinado de instrumentos sobre un determinado territorio y, por tanto, se limita la posibilidad de apuestas estratégicas de desarrollo productivo para la promoción de sistemas locales de empresas que estén en capacidad de alcanzar economías de escala y alcance suficientes para poder competir con las grandes empresas del mercado global.

Con los programas de capacitación sucede algo similar. A pesar de que se ha producido un gran crecimiento del número de empresas capacitadas, particularmente en el rango de las micro y pequeñas empresas, en términos del gasto en capacitación, éste, en más de las tres cuartas partes, ha favorecido a las grandes empresas.

Es decir, en estos dos aspectos claves del fomento productivo, exportaciones y capacitación, los mayores beneficiarios han sido las grandes empresas, lo que si podría tener sentido cuando se habla de políticas de impulso a la competitividad en los términos que se discutían anteriormente, ya que son éstas las que están principalmente volcadas hacia los mercados internacionales.

En resumen, y a modo de conclusión, se puede decir que:

En el país hay gran cantidad de instituciones e instrumentos de fomento productivo que podrían sintetizarse en uno pocos programas para conseguir una mejor coordinación, los cuales, sin perjuicio, de estar dirigidos principalmente a las pequeñas empresas deberían proponerse actuar más focalizadamente sobre sistemas de empresas a objetos de conseguir mejoras de productividad y competitividad más decisivas.

- Se hace necesario conseguir una mayor coordinación entre las instituciones y los instrumentos.
- Todavía hay poco conocimiento del impacto agregado que los instrumentos han tenido en todos estos años de operación.
- Las Instituciones de Fomento son desconcentradas, pero no descentralizadas, y, por tanto, sería deseable avanzar en esta dirección.
- Aún cuando se están haciendo avances recientes, es necesario conseguir un mayor esfuerzo de coordinación de las acciones regionales de fomento productivo.
- En un sentido similar, es necesario que las estrategias de desarrollo regional estén más articuladas con el uso de los instrumentos de las instituciones de fomento.
- Y, sin embargo, se observa un creciente interés de los gobiernos regionales por definir e impulsar planes de fomento productivo articulados con sus estrategias regionales de desarrollo, lo que va acompañado de una lenta, aunque paulatina, incorporación de los municipios a las lógicas del impulso a acciones de fomento productivo.

Bibliografía

- Alarcón, C. y Stumpo, G. (2000), "Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile", *serie Desarrollo productivo*, N° 78, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (2001), "Políticas para pequeñas y medianas empresas en Chile", *Revista de la CEPAL*, N° 74.
- Alvarez, R. y G. Crespi (1999), "Impacto de las políticas de fomento sobre el dinamismo exportador Chileno", Programa de evaluaciones de programas públicos, Ministerio de Hacienda, Chile.
- Banco Interamericano de Desarrollo, "Enterprise Development Strategy. Small and Medium Sized Enterprises".
- Beers, Erick (2000), "Apoyo a la pequeña y mediana empresa: El caso de Chile", ILPES.
- Berry, Albert (1998), "Las tareas de la pequeña y mediana empresa", *Revista de la CEPAL*, N° extraordinario, octubre.
- _____ (2002), "Valoración de políticas de apoyo a la pequeña empresa: Primera aproximación a una metodología regional", documento de Trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bianchi, P. y M. Parrillo (coords.), "Obstáculos y oportunidades de inversión para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en Chile", Universidad de Ferrara y Nomisma Consultores, Bologna, Italia.
- Bravo, D; G. Crespi e I. Gutiérrez (2002), "El desarrollo se escribe con PYME: El caso chileno, desafíos para el crecimiento", CEPAL-Universidad de Chile-Fundes.
- Cabrera, A., S. de la Cuadra, A. Galetovich y R. Sanhueza (2002), "Las pyme: quiénes son, cómo son y qué hacen con ellas", SOFOFA, inédito.
- Cámara de Diputados de Chile (2002), "Informe comisión investigadora de los créditos otorgados por INDAP entre 1994 y 2000".
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000a), "Buenas prácticas internacionales en apoyo a PYMES. Análisis de algunas experiencias recientes en Argentina", documento de trabajo N° 86, Buenos Aires, Argentina.

- _____ (2000b), "El fomento al desarrollo productivo local: orientaciones, actores, estructuras y acciones: la situación de Chile en los noventa", Proyecto CEPAL/GTZ.
- Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa (2003), "La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile", Santiago de Chile.
- Comité Interministerial de Desarrollo Productivo (1997), "Política de desarrollo productivo regional".
- _____ (1998), "Programa de acción para la micro y pequeña empresa, 1998-1999.
- Comité público privado de la pequeña empresa y comité de fomento de la micro y pequeña empresa (1998), "Estatuto para el fomento y desarrollo de la pequeña empresa".
- Corporación de Fomento de la Producción (2001), "Memoria Anual, CORFO."
- _____ (1997), "La PYME en Chile", Volumen I y II.
- Chile, "Ley N° 19.749 de Microempresas Familiares".
- Dini, Marco (2002), "¿Cómo apoyar la articulación productiva?. Experiencias en América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dini, M. y G. Stumpo (2002), "Análisis de la Política de Fomento a las Pequeñas y Medianas Empresas en Chile", *serie Desarrollo Productivo*, N°136, CEPAL.
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile (1999), "Informe de Síntesis N° 11, Proyecto de Desarrollo Rural PRODECOP, IV Región".
- _____ (2000), "Síntesis Ejecutiva N°12/13, Programa para la recuperación de suelos degradados, SAG/INDAP".
- _____ (1998), "Informe de Síntesis N° 06, Fondo de Desarrollo e Innovación (FDI)".
- _____ (1999), "Informe de Síntesis N° 11, Proyecto de Desarrollo Rural, PRODECOP, IV Región".
- _____ (2001a), "Informe de Ejecución Presupuestaria 2001".
- _____ (2001b), "Informe de Síntesis Evaluación de Impacto Programa Promoción de Exportaciones PROCHILE - Ministerio de Relaciones Exteriores".
- _____ (2002a), "Informe de Ejecución Presupuestaria 2002".
- _____ (2002b), "Informe de Evaluación Programa de Fomento de la Pesca Artesanal".
- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (2001), "Balance de Gestión Integral, Año 2001".
- Empresa Nacional de Minería (2001), "Memoria Anual".
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social (2001a), "Bases Generales del Programa de Fomento Productivo".
- _____ (2001b), "FOSIS Metropolitano: Con su esfuerzo y una oportunidad".
- _____ (2002), "FOSIS Metropolitano: 2002/2003".
- Foxley, Juan (1998), "Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a las empresas de menor tamaño. La experiencia chilena con sistemas de segundo piso, 1990-1998", *serie Financiamiento para el desarrollo*, CEPAL.
- García, G. y V. Paredes (2001), "Programas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas en México, 1995-200", *serie Desarrollo productivo*, CEPAL.
- Geo consultores (1999), "Evaluación Económica de la Franquicia Tributaria para la Capacitación".
- Gobierno Región Metropolitana (2002a), "Manual del Dirigente Comunitario".
- _____ (2002b), "Prioridades y Criterios de Selección para el Financiamiento Regional de Proyectos de Fomento Productivo, 2002-2004".
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1997), "Memoria del seminario: Desarrollo económico local ¿Alternativa necesaria de modernización productiva?".
- _____ (2002), "Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén", *serie Gestión pública*, N°26.
- Instituto de Desarrollo Agropecuario (2001), "Balance de Gestión Integral año 2001, Instituto de Desarrollo Agropecuario".
- _____ (2002), "Balance de gestión integral, año 2002, Instituto de Desarrollo Agropecuario".
- Instituto Nacional de Estadísticas (2002), "Primera encuesta semestral de las microempresas y tercera de las empresas pequeñas y medianas".
- Labarca, Guillermo (1997), "Las políticas de desarrollo productivo en Chile", *Políticas de competitividad industrial en América Latina y el Caribe en los años noventa*, Siglo Veintiuno Editores.
- Llisterri, Juan José y Francisco Gatto (1997), "Guía metodológica para la preparación de estrategias de desarrollo empresarial y de la pequeña y mediana empresa", BID, Washington, DC.
- Llisterri, Juan José (2000), "Competitividad y desarrollo económico local, nuevas oportunidades operativas", documento de discusión, SDS/SME, BID.

- Macario, Carla (1998) "De las políticas de subsidio a las exportaciones, a las políticas de desarrollo de la competitividad", *Revista Integración y comercio*, BID.
- Maggi, Claudio (1994), "Descentralización territorial y competitividad: el caso de Chile", Instituto Alemán de Desarrollo (IAD), 1ra ed., Berlín, Alemania.
- _____ (2000), "El entorno competitivo de la Pyme en NRW y Chile. Algunos elementos de comparación y contraste", *Revista El mercado de Valores*, septiembre.
- _____ (2000), "Presente y futuro de las relaciones público-privadas en Chile, el caso de las políticas de fomento a la Pyme".
- Manuales Didácticos (1995), N°6, Desarrollo económico local, Asociación Chilena de Municipalidades.
- Menéndez, Jorge (2000), "Políticas de competitividad en regiones", Estudio de caso N° 45, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Meyer-Stamer, Jörg (1999), "Política industrial", mimeo.
- _____ (2000), "Estrategia de desarrollo local y regional: clusters, política de localización y competitividad sistémica", *Revista El Mercado de Valores*, septiembre.
- Ministerio de Agricultura de Chile (2000), "Una política de Estado para la Agricultura Chilena, 2000-2010".
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2000), "Políticas públicas del gobierno del Presidente Ricardo Lagos", Area Económica.
- Muñoz, Oscar, Rodrigo Mardónez y Alejandro Corvalán (2002), "Las políticas de desarrollo productivo regional y de descentralización en los años 90: una mirada crítica".
- Pacheco, Juan (2001), "Políticas asociadas al fomento productivo en Chile", tesis de grado, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile.
- Ruiz Durán, Clemente (2000), "Mejores prácticas para el desarrollo industrial local", *Revista El Mercado de Valores*, octubre.
- Schmitz, Hubert, (2000), ¿Tiene importancia la cooperación local? Experiencia de clusters industriales en el sur de Asia y América Latina, *Revista El Mercado de Valores*, septiembre.
- Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación, Región Metropolitana (2001), "Manual instrumentos de fomento productivo".
- Servicio Agrícola y Ganadero, Región de Aysén (2001), "Cuenta Pública 2001".
- _____ (2001), "Balance de Gestión Integral, año 2001".
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (2002), "Recuento cronológico del papel del Estado en el sistema de capacitación en Chile", Santiago de Chile.
- _____ (2001), "Balance de Gestión Integral, año 2001".
- Servicio Nacional de Pesca (2001), "Balance de Gestión Integral, año 2001".
- Servicio de Cooperación Técnica del Estado (2002), "Planes de desarrollo económico territorial: objetivos, estrategia y metodología", documento de trabajo.
- Servicio de Cooperación Técnica del Estado (2002), "Hacia un Plan Estratégico de Desarrollo Económico del Territorio Poniente", Programa EmprendeChile.
- _____ (2002), "Lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Económico del Territorio Sur", Programa EmprendeChile.
- Stumpo, G. y M. Dini (2002), "Análisis de la política de fomento a las pequeñas y medianas empresas en Chile", serie Desarrollo Productivo, N° 136, CEPAL.
- Subdirección de Estudio, Servicio de Impuestos Internos de Chile (2002), "Informe de gasto tributario: ejecución 2001, proyección 2002 y proyección 2003".
- Universidad de Chile (1997), "Impacto del instrumento PROFO en la PYME".
- _____ (2003), "Informe Final de Evaluación: Programa Proyectos Asociativos de Fomento (PROFOS), CORFO", Programa de evaluaciones de programas públicos, Ministerio de Hacienda de Chile.
- Ventura, Juan (2001), "Políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas: análisis del programa de reconversión empresarial para las exportaciones", *serie Estudios y perspectivas*, CEPAL.
- von Haldenwang, Christian, y otros, German Development Institute (2001), "La política territorial de desarrollo productivo en Chile: nuevas instituciones regionales y locales", Instituto Alemán de Desarrollo (IAD), Bonn, Alemania.
- von Haldenwang, Christian (2000), "La nueva política regional en Alemania: Conceptos, experiencias y posibles aportes para América Latina", *Revista El Mercado de Valores*, septiembre.

Anexos

Anexo 1

Chile: instituciones e instrumentos de fomento productivo y su evolución en el tiempo

A. Instituciones vinculadas a empresas de diversas ramas de actividad económica

- **Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)** es un organismo descentralizado del Estado creado en 1939 y supervigilado por el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Su principal objetivo es promover el desarrollo económico de Chile, a través del fomento de la competitividad y la promoción de la inversión impulsando la actividad productiva nacional. CORFO orienta su trabajo, principalmente, en las siguientes áreas: innovación y desarrollo tecnológico; modernización de las empresas que se asocian para competir; mejoramiento de la gestión empresarial; financiamiento y desarrollo de instrumentos financieros para atender las necesidades de las empresas; desarrollo productivo regional y de sectores emergentes. Entre los Instrumentos contemplados en el fomento a la pyme, los más relevantes en términos de montos distribuidos corresponden a los Fondos de Asistencia Técnica (FAT y FAT Agrícola), y los Programas de Fomento (PROFOS y PROFOS Agrícolas). CORFO también ofrece a las empresas diversos instrumentos que incluyen créditos, garantías y cofinanciamientos. Para el desarrollo de su misión, CORFO ha desarrollado una "Red de Colaboración" compuesta por organismos públicos y privados, nacionales y extranjeras que ejecutan los diferentes programas e instrumentos. La corporación ha desconcentrado su gestión en 13 oficinas regionales.
- **Servicio de Cooperación Técnica del Estado (SERCOTEC)** es una Corporación de derecho privado, filial de CORFO, que promueve y apoya las iniciativas de mejoramiento de la competitividad de las micro y pequeñas empresas, principalmente en la gestión. Cuenta con 13 oficinas regionales y 10 provinciales. SERCOTEC es uno de los miembros de la Red de Colaboración de CORFO lo que significa que actúa como agente intermediario de fomento, ejecutando principalmente los instrumentos FAT y PROFOS. Destaca dentro de su accionar la participación de diferentes actores en la gestión de sus programas, es así que estos son definidos, diseñados e implementados con la activa participación de los empresarios. Dentro de esa tónica, se han creado los Comités de Asignación Regional (CAR) como instancia de orientación y coordinación con las instituciones regionales, situación que ha resultado en que la totalidad de los recursos de SERCOTEC, asignados a los programas para la micro empresa, son focalizados y decididos en forma descentralizada en cada región a través de los CAR.

- **Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)** es un servicio público funcionalmente descentralizado, fundado en 1990 y cuya supervigilancia la ejerce el Ministerio Planificación y Cooperación. Su objetivo es financiar, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, que contribuyan a la superación de la pobreza, su ley orgánica señala que los planes que desarrolla el FOSIS deberán coordinarse con los que realicen otras reparticiones del Estado, en especial con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. El plan de trabajo de FOSIS adicionalmente ha incorporado el fomento al desarrollo productivo apuntando principalmente a las micro y pequeñas empresas, tanto formales como informales. Esto se realiza principalmente mediante su Programa de Apoyo a Actividades Económicas para la Generación de Ingresos, el Programa de Reinserción Laboral y Empleo y el Programa de Nivelación de Competencias Laborales. FOSIS cuenta con 14 oficinas localizadas en todo el país.
- **Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción** es el órgano superior de colaboración del Presidente de la República en términos de la temática de desarrollo productivo. Además de la supervigilancia funcional de instituciones como CORFO y SERCOTEC, el ministerio cuenta también con un fondo propio para el Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC).

B. Instituciones vinculadas a empresas silvoagropecuarias, pesca y minería

- **Corporación Nacional Forestal (CONAF)** es un organismo descentralizado del Estado, creado en 1970 y supervigilado por el ministerio de Agricultura. La tarea fundamental de CONAF es administrar la política forestal de Chile y fomentar el desarrollo del sector. El accionar de esta institución se guía por dos grandes líneas: recuperar y proteger el patrimonio natural de Chile, minimizando el deterioro de los ecosistemas forestales; y lograr que campesinos y propietarios agrícolas consideren a la actividad forestal como una opción productiva rentable, a objeto de optimizar la comercialización e industrialización de máximo valor agregado para el sector forestal. En el marco de la segunda línea de acción de CONAF, es posible destacar los instrumentos que esta ofrece en relación con el fomento al desarrollo productivo: Administración del D.L. 701 sobre bonificaciones a la reforestación, Programa de recuperación y conservación de suelos, Proyecto Bosque Nativo, Programas para Pequeños Propietarios, Programa de Diversificación Forestal.
- **Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)** es un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República por la vía del Ministerio de Agricultura. Está llamado a contribuir con el desarrollo productivo y al mejoramiento de la competitividad del sector agrícola, ganadero y forestal nacional, mediante la aplicación de las políticas de sanidad vegetal, salud animal, recursos naturales renovables y calidad alimentaria. En términos de fomento al desarrollo productivo la gestión del SAG se canaliza por la vía del "Fondo de Mejoramiento del Patrimonio Sanitario" y del "Programa de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados.

- **Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)** es un organismo público descentralizado fundado en 1962 y supervigilado a través del Ministerio de Agricultura. Su finalidad es fomentar y potenciar el desarrollo de la pequeña agricultura. Dispone de un conjunto de treinta y dos instrumentos de trabajo dirigidos a temas como el riego, la recuperación de suelos degradados, la Red de Turismo Rural, programas especiales para los jóvenes, capacitación para la mujer campesina y la entrega de créditos y subsidios. Los instrumentos de INDAP se pueden clasificar fundamentalmente en: subsidios para el desarrollo de capacidades productivas; subsidios para el desarrollo de capacidades empresariales; subsidios para el desarrollo de recursos productivos; programas financieros, y programas especiales. La cobertura de INDAP es nacional a través de sus 13 Direcciones Regionales, ciento once agencias de áreas, oficinas de sector y diez oficinas móviles.
- **Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA)** es una institución descentralizada supervigilada por el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Creada en 1978, es la Institución responsable de hacer efectiva la política pesquera, controlando el cumplimiento de la normativa pesquera, acuícola y ambiental, así como los acuerdos internacionales que regulan la actividad, con el fin de conservar los recursos hidrobiológicos y contribuir al desarrollo sustentable del sector y al crecimiento económico del país. En 1992 la Ley General de Pesca y Acuicultura, confiere a esta institución la tarea de dirigir y actuar como Secretaría Ejecutiva del Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal, creado también por la mencionada Ley. La finalidad de este fondo es financiar proyectos generados por las organizaciones de pescadores artesanales en las áreas de infraestructura, capacitación y apoyo productivo.
- **Ministerio de Minería** ejerce un esfuerzo en materia de fomento productivo para micros y pequeñas empresas del sector minero, esto lo realiza fundamentalmente a través del Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal (PAMMA), que busca fortalecer las redes sociales de apoyo a aquellos mineros que con mayor rigor sufren las dificultades de mercados altamente competitivos.
- **Empresa Nacional de Minería (ENAMI)** fue creada en 1960 y su objetivo es "fomentar el desarrollo de la minería de pequeña y mediana escala, brindando los servicios requeridos para acceder al mercado de metales refinados, en condiciones de competitividad". Para el cumplimiento de su finalidad, ENAMI desarrolla tres instrumentos: **desarrollo minero**, que contempla el financiamiento del riesgo minero, la asesoría en la preparación y evaluación de proyectos, la asignación de recursos crediticios para la puesta en operación de proyectos viables y el acceso al mercado a través de poderes de compra de minerales; **beneficio de minerales**, que tiene por objeto agregar valor a la producción del sector de pequeña minería, transformando minerales sulfurados y oxidados, en productos de fundición, concentrados y precipitados. Esta transformación se realiza en plantas propias o en plantas de terceros, buscando minimizar el costo de transporte; **fundiciones y refinería**, que resulta determinante en la viabilidad del negocio, dado que permite asegurar el procesamiento de la producción de la minería dependiente, en las mismas condiciones que obtienen los grandes productores en Chile. Los instrumentos operan como unidades de negocio descentralizadas, cuyo control estratégico es responsabilidad de la Oficina Central donde también se concentran dos funciones corporativas de apoyo a la gestión de dichas unidades de negocio, como son Abastecimiento de Productos Mineros y Comercialización de Productos y Subproductos.

C. Instituciones transversales y regionales

- **Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)** es un organismo técnico descentralizado, que se relaciona con el Estado mediante el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. El objetivo fundamental del SENCE es contribuir al incremento de la productividad nacional, impulsando la capacitación ocupacional, tanto en las empresas, como también en las personas de menores ingresos del país. Dentro de los principales actividades que realiza esta institución se encuentra la administración del incentivo tributario a las empresas para capacitar a su personal, y de una acción subsidiaria, por medio del programa de becas de capacitación financiadas con recursos públicos.
- **Banco del Estado**, institución financiera propiedad del Estado que dispone de una amplia red de agencias a lo largo del país, algunas de ellas especializadas en la atención de micro, pequeñas y medianas empresas. Además de los programas tradicionales de una institución financiera, el Banco del Estado ejerce la tarea de administrar el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE), que es un sistema de garantías que permite a personas naturales y jurídicas que sean pequeños empresarios y exportadores acceder al crédito bancario, solucionando la falta o insuficiencia de garantías que un crédito tradicional requiere. La distribución del Fondo se desarrolla mediante 14 instituciones financieras que operan con el fondo además de INDAP y del propio Banco del Estado.
- **Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)**, dependiente del Ministerio del Interior, fue creada en 1984 y hoy se encarga fundamentalmente de coordinar, impulsar y evaluar los procesos de desarrollo regional y municipal. A su vez, colabora con la modernización y reforma administrativa del Estado. Dentro de las funciones que le competen, está la administración del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), principal fuente de financiamiento a proyectos regionales. Este fondo desde 1998 considera dentro de sus provisiones una destinada a programas de fomento productivo generados y ejecutados por los Gobiernos Regionales de acuerdo a los criterios contenidos en sus estrategias de desarrollo y sometidos a la evaluación del Sistema Nacional de Inversiones (SNI).
- **Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile)**, creada en 1974, depende del Ministerio de Relaciones Exteriores y tiene como misión apoyar el desarrollo del proceso exportador y la internacionalización de las empresas Chilenas. Este proceso incorpora tanto la promoción de bienes y servicios, como la promoción de inversiones, negocios y alianzas estratégicas comerciales. Las principales actividades que realiza PROCHILE se pueden clasificar en: capacitación a empresarios; orientación básica en materia de exportaciones; asesorías para la iniciación de exportadores; plataforma de consultores; concurso de proyectos para empresas que desean exportar; participación en ferias internacionales; delegaciones empresariales.

Cuadro A 1

INSTITUCIONES QUE ABARCAN DISTINTAS RAMAS DE ACTIVIDAD: INSTRUMENTOS Y EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO

	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
CORFO												
Proyectos de Fomento PROFO 92 (Financia)		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fondo de Asistencia Técnica (FAT)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fondo de Asistencia Técnica FAT (colectivos)		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fondo de Asistencia Técnica FAT (Proceso de diagnóstico)									X	X	X	X
Comité Exportaciones	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Programa de desarrollo de proveedores (PDP)								X	X	X	X	X
Programas Territoriales Integrados (PTI)										X	X	X
Programa de Apoyo a la Gestión de Empresas Exportadoras (PREMEX)							X	X	X			
Subsidio a la asistencia financiera (SUAF)	X	X	X	X	X	X						
Cubos (Cupones de bonificación)	X	X	X	X	X							
Cubos (Seguros de crédito para exportadores)					X	X	X					
Decreto Ley 3.529 DFL-15	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fondo de desarrollo e innovación tecnológica (FDI)				X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fondo innovación tecnológica Biobío											X	X
Capital de riesgo a través de Fondos de Inversión												X
Financiamiento de inversiones de medianas y pequeñas empresas (Línea B.11)						X	X	X	X	X	X	X
Fin. de Inversiones de Pequeñas Industrias Manufactureras (Línea B.12)				X	X	X	X	X	X	X	X	X
Financiamiento de Inversiones de Protección Medioambiental dePyme (Línea B.14)											X	X
Financiamiento de Inversiones en Regiones de Pyme (Línea B.15)												X
Microcrédito vía Cooperativas y otros Intermediarios Alternativos a la Banca (Microcrédito)												X
Fin. de operaciones de leasing para medianas y pequeñas empresas 1995 (Línea A.3)					X	X	X	X	X	X	X	X
Fin. al Comprador Extranjero de Bienes Durables y Ss.Ingeniería Chilenos (Línea B.21)		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fin. de Insumos Producción en Chile y Gtos. de Comercialización en el Extranjero (Línea B.22)						X	X	X	X	X	X	X
Cobertura de Préstamos Bancarios a Exportadores (COBEX)											X	X
Financiamiento de capital de trabajo a través de Factoring											X	X
Cobertura de Proyectos de Inversión (Sucoinversión)												X
FONTEC	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
SERCOTEC												
FAT (Ejecuta)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
PROFO (Ejecuta)		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Programa de desarrollo de proveedores (PDP)												
Programa municipios									X	X	X	X
Programa de Acceso al Financiamiento (IFIS)												X
Progr. Capacitación Inp-SERCOTEC "Mayor Productividad y Mejor Lugar de Trabajo"		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Capacitación y asistencia técnica a Microempresarios		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
FOSIS												
Creación centros de iniciativa empresarial		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Programa de promoción y desarrollo de localidades pobres		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Programa de intermediación financiera (IFIS)		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Programa de apoyo a la actividad económica para la generación de ingresos												X
Capacitación laboral de jóvenes			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia.

Cuadro A2

INSTITUCIONES DEL SECTOR SILVOAGROPECUARIO, PESCA Y MINERÍA: INSTRUMENTOS Y EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO

	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
CONAF												
Programa manejo y diversificación forestal					X	X	X	X	X	X	X	X
SAG												
Programa de recuperación de suelos degradados					X	X	X	X	X	X	X	X
INDAP												
Servicio de desarrollo local en comunidades rurales pobres (PRODESAL)								X	X	X	X	X
Servicio de Asesoría Agrícola Familiar (SAT predial)								X	X	X	X	X
Servicio de Asesoría Local (SAL)								X	X	X	X	
Programa de Transferencia Tecnológica (PTT)	X	X	X	X	X	X						
Servicio de asesoría a empresas asociativas (SAT EMPRESAS)								X	X	X	X	X
Servicio de asesoría a la formación de empresas asociativas (SAT PRE EMPRESAS)											X	X
Centros de Gestión Empresarial (CEGE)					X	X	X	X	X	X	X	X
Programa de Integración de Empresas Campesinas en Redes por Rubros (PRORUBROS)								X	X	X	X	X
Servicio Rural Joven									X	X	X	X
Servicios de Asesorías Especializadas (SAE)									X	X	X	X
Programa Nacional de Turismo Rural						X	X	X	X	X	X	X
Programas de Riego (Bono de riego)								X	X	X	X	X
Programa de Desarrollo y Fomento a la Ganadería (BOGAN)								X	X	X		
Programa de Apoyo al Desarrollo y Tecnificación de la Ganadería (ex BOGAN)											X	X
Programa para la Recuperación de Suelos Degradados (INDAP/SAG)					X	X	X	X	X	X	X	X
Apoyo a la Diversificación Económica Productiva Mipe											X	X
Bono de Producción Agrícola Familiar											X	X
Créditos de Corto Plazo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Créditos de Largo Plazo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Bono de Articulación Financiera (BAF)						X	X	X	X	X	X	X
Fondo de Fomento de la asociatividad campesina (FONDAC)									X	X	X	X
Crédito para usuario preferentes									X	X	X	X
Programa de Cooperación para las Comunas Pobres del Secano (PRODECOP Secano)								X	X	X	X	X
Programa de Cooperación para las Comunas Pobres IV Región (PRODECOP IV Región)						X	X	X	X	X	X	X
Convenio INDAP Prodemu		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Servicio de Asesoría a Proyectos (SAP)								X	X	X	X	X
Fondo de desarrollo empresarial					X	X	X	X	X	X	X	X
Subsidio prima seguro agrícola (financia CORFO)										X	X	X
SERNAPESCA												
Proyecto de fomento de la Pesca Artesanal		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
MINISTERIO DE MINERÍA												
Programa de Asistencia y Modernización Minera Artesanal (PAMMA)		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ENAMI												
Programas técnicos de fomento a la pequeña minería	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia.

Cuadro A 3

INSTITUCIONES TRANSVERSALES Y REGIONALES: INSTRUMENTOS Y EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO

	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
SENCE												
Franquicia Tributaria para capacitación	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Programa de Bonificación al Contrato de aprendizaje	X	X	X	X	X	X	X	X				
Becas regionales	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Capacitación laboral de jóvenes		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Programa de Apoyo a la Mipe						X	X	X	X	X	X	X
Reinserción laboral						X	X	X	X	X	X	X
Contrato de aprendizaje									X	X	X	X
Programa especial de jóvenes									X	X	X	X
Trabajadores perceptores de salario mínimo									X	X		
Programa de becas individuales										X	X	
Programa generación de empleo											X	
MINISTERIO DE ECONOMÍA												
Fondo nacional de desarrollo tecnológico y productivo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
SUBDERE												
FNDR-FP (Provisión Fomento Productivo)								X	X	X	X	X
BANCO DEL ESTADO												
Fondo de garantía para el pequeño empresario (FOGAPE)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fondo de garantía para exportadores no tradicionales	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
PROCHILE												
Fondo de Promoción de Exportaciones	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Interpyme											X	X

Fuente: elaboración propia.

Anexo 2

A. Evaluaciones de los distintos programas de fomento productivo

A. Los programas e instrumentos de la CORFO

a) Proyectos asociativos de fomento (PROFO)

Objetivo y operación

Generar una instancia de cooperación entre empresas que comparten un objetivo en común que por su naturaleza es más eficiente de abordar en conjunto. Abarca materias como: mejoras en la gestión, campañas de comercialización conjuntas, etc. El programa opera, mediante el co-financiamiento estatal de un programa de actividades conjuntas de las empresas participantes.

Beneficiarios

Pyme con ventas anuales en el último año entre 2.400 UF y 100.000 UF (200.000 UF para empresas del sector manufacturero). Vale decir que está dirigido a pequeñas y medianas empresas según los rangos de clasificación del cuadro 1. Sin embargo, como se desprende del cuadro 30 en el año 2001 se beneficiaron con este instrumento 907 microempresas (vale decir el un 25% del total de participantes de ese año) y 161 empresas grandes (es decir el 4% del total).

Esto está dentro de los márgenes aceptables ya que el programa considera la incorporación de empresas fuera de los rangos de las pyme siempre que no sobrepasan el 30% de los participantes del PROFO.

Fortalezas

- Al no financiar gastos de operación de las empresas, solo acciones tendientes al objetivo de desarrollar acciones asociativas del conjunto de empresas, se garantiza en cierta medida que las empresas beneficiarias sean aquellas más solventes y no se financien empresas que no tienen viabilidad económica.
- La evaluación realizada en 2003 por la Universidad de Chile⁴⁰ muestra que las empresas que han participado en proyectos PROFOS ha generado un impacto beneficioso sobre las ventas y los salarios pagados en las empresas participantes del programa.
- Al aplicar un análisis de costo-beneficio, se puede señalar que lo invertido por el Estado en este programa, es recuperado en promedio en una cifra 4 veces superior.
- En general este estudio señala que las empresas participantes en PROFO han concentrado sus logros en: mejoras en la gestión y organización de la empresa, mejoras al proceso productivo, mejoras en la acumulación de capital humano y mejoras en la capacidad de acceder a nuevos fondos o programas de apoyo.

⁴⁰ Universidad de Chile. (2003) "Informe Final de Evaluación: Programa Proyectos Asociativos de Fomento (PROFOS) CORFO". Programa de evaluaciones de programas públicos Ministerio de Hacienda.

- En relación con el desarrollo de un sistema de agentes intermediarios (públicos y privados), que son los que promueven la organización de los PROFOS, mediante la presentación del proyecto, la asignación y la ejecución del mismo, es importante destacar que:⁴¹
 - Este sistema de operación evita el excesivo crecimiento burocrático de la institución pública dedicada a esta temática;
 - Al ser varias de estas instituciones organismos gremiales pertenecientes a determinadas ramas de actividad económica (como por ejemplo, FEDEFRUTA, Federación de Productores de Fruta; ASIMET, Asociación de Industriales Metalúrgicos) se produce una mayor cercanía al cliente y un mejor conocimiento de sus necesidades.
 - Nuevas fuentes de mejoramiento de la acción, en virtud de la especialización de los agentes y su experiencia en los diferentes sectores.
 - Se ha ido generando una ventanilla única para la ejecución de los instrumentos de fomento productivo. Así por ejemplo, agentes especializados como ASIMET canalizan la demanda de las empresas de su sector.

Falencias

- Existe poca evidencia de la permanencia de las acciones colectivas luego de terminado el programa. Aunque la actualización del estudio de 1997 (Universidad de Chile, 1997) ha demostrado un efecto dinámico superior de las empresas que participaron en PROFOS, luego de finalizado el financiamiento estatal.
- Falencia en la evaluación de los proyectos formulados. Vale decir que no se han desarrollado incentivos ni métodos de evaluación que permitieran seleccionar los mejores proyectos para constituirse en un respectivo PROFO.
- La génesis y presentación de los proyectos se basa en la gestión de los agentes privados que son remunerados en base a la cantidad de proyectos que son aprobados y no a los resultados de los proyectos implementados.⁴²
- No existe evidencia clara de importantes cambios en los niveles de empleo ni en las exportaciones al relacionarlas al nivel de ventas de las empresas participantes del programa.
- Tampoco ha quedado claro el efecto beneficioso sobre el desarrollo de nuevos productos y/o mejoras de ellos.⁴³
- Se hace necesario rediseñar los criterios de evaluación de los proyectos a financiar y vincular más profundamente su orientación a los sectores estratégicos que interesa promover (por ejemplo, en el contexto de estrategias regionales de desarrollo) y mejorar su coordinación con otros programas de fomento que se integren en esta visión estratégica más integral.
- En relación con el desarrollo de un sistema de agentes intermediario (públicos y privados) es importante destacar que:
 - Para el agente no existen incentivos para orientarse hacia segmentos o sectores de empresas más complicados.

⁴¹ Rivas, Gonzalo. "La experiencia de CORFO en el Fomento Productivo". Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.

⁴² Del estudio SOFOFA pág 72.

⁴³ Aunque es necesario reconocer que esto no es un objetivo del programa.

- Se corre el riesgo de que el agente privado efectúe una selección arbitraria de sus beneficiarios por el cual la institucionalidad pública debe estimular y ayudar a organizar la demanda, sin efectuar garantías al otorgamiento de los recursos.

Sin perjuicio de lo anterior, valga la pena señalar que los PROFOS son de los instrumentos mejor evaluados en el contexto de la institucionalidad pública chilena dedicada al fomento productivo.

b) Fondo de asistencia técnica (FAT)

Objetivo y operación

Su objetivo es disminuir el costo de la contratación, de servicios de consultoría especializada en materias relacionadas con la mejora en la competitividad de las empresas. Estas consultorías pueden ser subsidiadas hasta en un 50% y pueden ser postuladas por empresas individuales o de manera colectiva por al menos tres empresas de sectores similares o técnicamente afines.

Beneficiarios

Pyme con ventas menores a las 100.000 UF. Por tanto está dirigido, según los rangos del cuadro 1, a medianas, pequeñas y micro empresas. Si se observa el cuadro 26, se puede comprobar que en el año 2001, de un total de 2.761 empresas beneficiarias de este programa, 738 eran microempresas (27%), 1.865 (68%) eran pequeñas y 158 (5%) eran medianas empresas.

Fortalezas

- Ha permitido el desarrollo de una red de consultores especializados, que constituyen un importante capital humano en este rubro.⁴⁴
- Los empresarios pueden elegir el consultor dentro de la lista registrada en CORFO.
- Durante el año 2001 se desarrollaron 3127 proyectos, en las cuales participaron 6129 empresas (véase el cuadro 26 que corresponde a las empresas de la línea de FAT y FAT Área Manejo), aportando CORFO una cantidad de US\$ 8 Millones y las empresas participantes US\$ 4 Millones.

Falencias

- No se ha desarrollado un sistema de evaluación de los proyectos que permita que se selecciones sólo los mejores proyectos de acuerdo a estos principios.
- En ocasiones se sobreestima el costo total del proyecto para disminuir el aporte que debiera hacer el empresario.
- Poca exigencia por parte del empresario sobre el consultor, ya que éste solo aprecia el costo que paga directamente y no el valor total de la consultoría.
- Existe una tentación muy grande para que los consultores incentiven de sobre manera el uso de sus servicios que en algunos casos pudieran no ser realmente requeridos por la empresa.

⁴⁴ Alarcón C y Stumpo G. "Políticas para pequeñas y medianas empresas en Chile". Revista de la Cepal 74 Agosto 2001. Sobre las evaluaciones hechas por la U de Chile en 1997.

c) Líneas de crédito CORFO

Objetivo y operación

Corresponde a un conjunto de líneas de financiamiento operadas por agentes financieros intermediario, en el cual, las empresas solicitan el financiamiento CORFO por la vía de un banco que realiza la evaluación financiera, de riesgo y de garantías del proyecto. Al ser aprobada, el banco solicita el financiamiento a CORFO, quien lo evalúa de acuerdo a su normativa y disponibilidad de fondos. De ser aprobada, CORFO desembolsa los fondos a cuenta del banco solicitante, asumiendo este último el riesgo asociado al financiamiento del proyecto.

Beneficiarios

Empresas productoras de bienes y servicios con ventas anuales de hasta 1 millón de UF (en líneas de crédito de intermediación financiera). En este caso, por tanto, pueden ser objetos de créditos desde micro hasta grandes empresas (véase el cuadro 1). Asimismo se consideran empresas exportadoras con ventas al exterior de hasta US\$ 10 millones y pequeños exportadores con ventas de hasta US\$ 10.000 anuales y empresas exportadoras de productos no tradicionales (bienes durables y servicios). Como se puede ver, en este caso se trata de apoyar fuertemente la promoción de exportaciones.

Fortalezas

- El riesgo de no pago se ha traspasado a los bancos, que son los que tienen que evaluar los créditos que otorgan con estos recursos.
- Se ha observado un bajo nivel de insolvencia y, por tanto, un buen nivel de recuperación de los créditos.
- Durante el año 2001 a través de los intermediarios financieros CORFO se realizaron 107 operaciones con un monto global de US\$ 48 millones en créditos. (Sin incluir líneas de créditos de Post y Pre Grado ni refinanciamiento de deudas pyme).

Falencias

- El acceso a los créditos se ha concentrado en un grupo de empresas.⁴⁵
- Acceden a los créditos principalmente medianas y grandes empresas

d) Fondo de desarrollo e innovación (FDI)

Objetivo y operación

Es un fondo que aporta financiamiento no reembolsable para la ejecución de proyectos de desarrollo e innovación tecnológica a nivel pre-competitivo, con el propósito de fortalecer a los centros de investigación y al sector productivo en el ámbito de la innovación tecnológica y del desarrollo. Dispone de dos líneas de acción:

- Empresarización de la innovación: que consiste en financiar la detección de socios tecnológicos o empresariales, proyectos de innovación y desarrollo tecnológico.
- Nuevos negocios: su finalidad es incentivar el desarrollo de capacidades emprendedoras y el impulso de nuevos negocios. Esta a su vez cuenta con una línea de incubación de negocios y una de capital semilla.

⁴⁵ Nota: Juan Foxley en "Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño" CEPAL 1998. Señala que hasta 1990 por concepto de créditos otorgados directamente por CORFO la pérdida patrimonial para el Estado fue de US\$ 555 millones.

Beneficiarios

Básicamente, institutos o centros tecnológicos, sin fines de lucro, y consorcios tecnológico-empresariales compuestos por un mínimo de tres empresas.

Fortalezas

- El programa durante el año 2001 ejecutó 59 proyectos considerando 303 empresas participantes. El aporte de CORDO fue de US\$ 13 millones. y el de las empresas de US\$ 12 millones.
- Las evaluaciones realizadas al funcionamiento del Fondo, han permitido señalar que la existencia del mismo ha permitido efectivamente acelerar proyectos de inversión e innovación y por otra parte facilitar el acceso a nuevas tecnologías aplicadas a los procesos que de otra manera no se habrían realizado, ante la carencia de financiamiento.
- Las evaluaciones preliminares realizadas en 1998, señalaron que el efecto del programa es muy positivo, pues las instituciones participantes se mantuvieron en el tiempo y aumentaron su participación en el financiamiento de los proyectos (DIPRES, 1998).

Falencias

- No se trata de un instrumento destinado de manera preferencial a la pyme.
- Los análisis efectuados por la Dirección de Presupuestos de Chile (DIPRES) señalan que los recursos que reparte el fondo son muy menores a los que corresponderían a la demanda potencial, la cual se estima entre US\$ 97 y US\$ 129 millones⁴⁶ (DIPRES, 1998).

B. Los programas e instrumentos de SERCOTEC

Programa de fomento de la microempresa⁴⁷

Objetivo y operación

La finalidad de este programa es participar en el mejoramiento de la competitividad de la microempresa y las condiciones de trabajo y de empleo, considerando los criterios de asociatividad, vinculación con el territorio y creación de redes de apoyo a la microempresa. El programa incorpora 3 subprogramas o componentes:

- Servicios a la microempresa
 - Servicios asociativos
 - Servicios de acciones colectivas
 - Servicios de acciones individuales
- Servicios de análisis de preinversión
- Servicios de fortalecimiento municipal

Es interesante destacar que la operación de este programa considera una combinación de política de oferta de subsidios, focalizados en un territorio determinado y una demanda por parte de los empresarios interesados, cuya incorporación se restringe a este territorio.

⁴⁶ Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda, CHILE, "Informe de Síntesis N° 06, Fondo de Desarrollo e Innovación (FDI)", 1998.

⁴⁷ DIPRES (2000), "Síntesis Ejecutiva N° 02 ,Programa de Fomento a la Microempresa, SERCOTEC".

Beneficiarios

La población objetivo del programa se ha definido como las microempresas formales o en proceso de formalización, se excluyen pescadores artesanales artesanos y pequeños propietarios agrícolas.

Fortalezas

Las principales conclusiones acerca del impacto del programa han surgido de los análisis de la Dirección de Presupuestos en los cuales se considera que el diseño del programa está de acuerdo con el objetivo y con las políticas de promoción de la pyme. La organización y dirección del programa ha permitido disponer de buenos niveles de autonomía y flexibilidad en cada región, lo que sin embargo debe articularse adecuadamente para no perder los fundamentos nacionales del programa. En torno a lo anterior, se destacan los criterios utilizados para la asignación de los recursos a nivel regional. Sin embargo se señala la necesidad de avanzar en su aplicación sistemática y generalizada para todo el país.

Una de las características importantes que se desprenden de la flexibilidad incorporada a este programa es que ha permitido integrar la aplicación de otros instrumentos administrados por SERCOTEC (por ejemplo PROFOS y FAT de la CORFO) y/o de otras instituciones relacionadas con el tema del fomento productivo. De igual manera el diseño de este programa, ha permitido configurar diferentes actividades o proyectos dependiendo de las necesidades propias del territorio a intervenir, una de las más destacadas ha sido la participación en la puesta en marcha del programa interinstitucional denominado *EmprendeChile*.

Falencias

Una de las principales falencias detectada por las evaluaciones, guarda relación con la falta de una línea base que permita la evaluación de los resultados que se obtienen con el programa. Unido a lo anterior, se agrega una dificultad mayor al tratar de medir el desempeño del programa vinculado con el desempeño de SERCOTEC, pues se considera confusa la relación entre el programa y la institucionalidad que lo administra. El componente de preinversión y de fortalecimiento municipal se considera que no ha sido integrado adecuadamente a la lógica general del programa. Surge por lo tanto la necesidad de considerar la creación de una metodología para el monitoreo de la marcha de los proyectos.

C. Los programas e instrumentos del FOSIS

a) Programa de desarrollo productivo

Objetivo y operación

Este programa busca el desarrollo de capacidades en el ámbito laboral y productivo que se relacionan con el mejoramiento del ingreso de las personas, la productividad y la competitividad de las unidades económicas que atiende, con la finalidad de contribuir a impulsar procesos de desarrollo económico local. Los directivos del FOSIS, en este sentido, han manifestado una clara vocación en pro de los procesos de desarrollo local y regional al servicio de los cuales han puesto sus iniciativas. Los recursos se distribuyen a través del mecanismo de inversión regional de asignación local (IRAL), y son asignados mediante licitaciones públicas o privadas para el caso de proyectos ejecutados a través de instituciones intermediarias, o por asignación directa a beneficiarios en el caso de proyectos autogestionados.

Beneficiarios

Microempresarios, pequeños productores rurales, pescadores artesanales, pirquineros u otros agentes productivos que habiten en las unidades de intervención, así como personas que requieran calificación para ingresar al mundo laboral.

Fortalezas

- La evaluación realizada por la Dirección de Presupuestos⁴⁸ en el año 2000 concluye que el diseño del programa es coherente con la definición de los objetivos, a la vez, es uno de los programas que incorpora de mejor manera los conceptos de desconcentración de la gestión, descentralización y nivel de adecuación a las realidades y demandas locales.
- En materia de operación y gestión del programa, se señala que existe coherencia entre el criterio descentralizado del programa y su estructura orgánica, es decir, existe la suficiente flexibilidad que permite adecuar las actividades a la realidad local y regional.
- Aunque el programa no cuenta con un sistema de indicadores de logro, se puede señalar que los resultados que se observan del componente referente a reinserción laboral muestra que se han cumplido las metas de mantener los puestos de trabajo y generar nuevos empleos.

Falencias

- Dentro de las principales debilidades que el programa tiene, en cuanto a su diseño, se señalan:
 - Un mal dimensionamiento de los problemas concernientes al tema del fomento productivo en el marco de la población a atender.
 - Al igual que en otros programas, la falta de una definición de un sistema de indicadores adecuados para la medición de los resultados del programa
 - Dada la coyuntura referida al aumento del desempleo durante los últimos años, al programa se le ha incorporado un componente adicional que no es coherente con el diseño original orientado al fomento productivo.
- En materia de operación y gestión, existe un cierto grado de descoordinación entre las prioridades y funciones que asigna el nivel nacional con respecto a las regiones, de igual manera las prioridades que emanan de las mesas de trabajo a nivel comunal se desvían en ciertas oportunidades de los objetivos del programa.

b) Programa de intermediación financiera

Objetivo y operación

Disminuir el costo de acceso al crédito formal de las pequeñas empresas, subsidiando los costos fijos en que incurren las instituciones financieras, la administración y el estudio de factibilidad del crédito. Desde el año 2002, este programa ha sido encomendado a SERCOTEC, en el marco de la redefinición de la misión institucional de FOSIS, que ha limitado la esfera de esta institución preferentemente a temas sociales, en los cuales no estarían incluidos los de fomento productivo.

⁴⁸ Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda de Chile. (2001) "Informe de Síntesis de Evaluación Programa Fomento Productivo N° 11".

Beneficiarios

Microempresas, formales o informales, con un máximo 5 trabajadores dependientes, y con un límite anual de 2.400 UF de ventas y un año de antigüedad en el giro.

Fortalezas

Las condiciones económicas por las que ha atravesado la economía generaron una baja en las operaciones realizadas, sin embargo últimamente se han recuperado los niveles de operaciones que ha demostrado una tendencia a la consolidación del programa especialmente al considerar que no se aprecian niveles de mora mayores a los del promedio de la banca.

Las evaluaciones realizadas a este programa ha señalado el alto nivel de compromiso que las instituciones participantes han generado.

Un resultado interesante del desarrollo del programa ha sido el destino de los préstamos cursados. Se estima que el 56% de los créditos se otorgaron a microempresarios con un solo trabajador con activos en promedio de US\$ 1200 y ventas promedio mensuales de US\$1.025.⁴⁹ Desde su creación este programa ha subsidiado a más de 123.481 microempresas⁵⁰ (FOSIS 2002).

Falencias

La principal dificultad ha surgido por la alta concentración en la adjudicación de las licitaciones del subsidio ya que, principalmente, son sólo dos instituciones financieras las que llevan la mayor parte de las operaciones, esfuerzo al que más recientemente se han unido el Banco del Estado y una cooperativa de crédito, lo que ha ayudado a mitigar en algo este problema.

Se aprecia la permanencia de un importante riesgo, dado por el escaso interés de parte de otras instituciones financieras de incorporarse como agente operador del programa (FOSIS 2002).⁵¹

D. Los programas e instrumentos de PROCHILE

Programa de promoción de exportaciones

Objetivo y operación

Este programa corresponde al conjunto de actividades que ejecuta PROCHILE cuyo objetivo es contribuir a diversificar y estimular las exportaciones de productos y servicios, proveer de información al sector exportador y apoyar los contactos con potenciales compradores extranjeros. Estas actividades tienen una especial preocupación por el impulso de iniciativas en sectores económicos no tradicionales.

Beneficiarios

En general, las diferentes actividades de PROCHILE están abiertas a todas las pyme que exportan o desean exportar.

Fortalezas

- Es de acceso generalizado a cualquier tipo de pyme que esté interesada en exportar.
- PROCHILE dispone de una red de oficinas en todas las regiones de Chile y en el extranjero que apoyan sus labores de promoción.

⁴⁹ Dólar promedio 2001 US\$ 634.

⁵⁰ En el pie de página N° 5 se señalaba que había en Chile, al año 2001, 535.537 microempresas y que además se estimaban en 550.000 las empresas informales. Por tanto, la cobertura de 123.481 empresas a las que se habría llegado con este programa significan el 23% del universo de las formales, y el 11,4% del universo total si se incluyen las informales, porcentajes que parecen bastante significativos.

⁵¹ FOSIS, "Informe Final IFIS", 2002, Santiago de Chile.

- Las evaluaciones realizadas a este programa han señalado que los usuarios se sienten satisfechos con la experiencia de participar en el programa, destacando fundamentalmente los factores de financiamiento, difusión, accesibilidad al programa (Alvarez, R y G. Crespi, 1999).
- Se puede señalar, que el mayor impacto de la aplicación del programa se observa en la inserción en nuevos mercados y se relaciona fundamentalmente mediante el subprograma denominado "Comités de exportadores" y en la participación en "Ferias de exportadores", por su parte, la utilización de los "Sistemas de información comercial" potencian específicamente el crecimiento de los valores exportados⁵² (Alvarez, R. y G. Crespi, 1999).

Falencias

Las evaluaciones efectuadas por Dirección de Presupuestos⁵³ señalan que el desempeño general del programa no ha sido significativo en términos de aumento del nivel de ventas o el volumen de exportaciones. Se plantea fundamentalmente que las empresas que han tenido mejores resultados y que han participado en el programa son aquellas que registran ventas mucho más altas que las del promedio de su sector y tamaño.

E. Los programas e instrumentos de INDAP

a) Programa de créditos (INDAP)

Objetivo y operación

Orientado a financiar las necesidades anuales de la explotación, como insumos, mano de obra, adquisición de forraje o concentrados, derechos de agua y reparación o arriendo de maquinaria agrícola, entre otras necesidades de pequeñas empresas agropecuarias. El sistema se orienta a ampliar las fuentes de financiamiento de la pequeña agricultura, a solucionar el problema del sobreendeudamiento de los usuarios, a reforzar la disciplina financiera. INDAP entrega directamente créditos en Líneas de Corto Plazo y en Líneas de Largo Plazo.

Beneficiarios

Pequeños productores y productoras agrícolas individuales. Pequeños productores y productoras agrícolas organizados en proyectos. Empresas Asociativas Campesinas.

Fortalezas

- Acceso rápido y con menores garantías y requisitos que la banca comercial.⁵⁴
- Durante el año 2001, el programa de financiamiento y articulación financiera entregó en materia de créditos de corto y largo plazo US\$ 38 millones repartidos en cerca de 62.000 operaciones.
- Los principales resultados de los últimos años señalan que:

⁵² Alvarez, R y Crespi, G. "Impacto de las políticas de fomento sobre el dinamismo exportador Chileno" Apuntes de Economía Internacional, Depto. de Economía. Universidad de Chile, diciembre 1999.

⁵³ DIPRES. "Evaluación Impacto Programa de Promoción de Exportaciones PROCHILE".

⁵⁴ INDAP (2001). "Balance de Gestión Integral 2001".

- Créditos de corto plazo: Durante el año 2002 se entregaron 16.411 millones de pesos para créditos de corto plazo, ejecución superior en un 8,2% respecto al año 2001 (medidos en términos nominales), lo que permitió financiar el capital de trabajo para el desarrollo de las actividades productivas silvoagropecuarias a 40.384 clientes (RUT). El porcentaje de recuperación de este crédito alcanzó el 84%, cifra muy superior a la del año 2001 (66,3%); el mejoramiento de este indicador fue de un 26,7% respecto al año 2001.
- Créditos de largo plazo: Se entregó un monto de créditos de 8.405 millones de pesos, atendiendo a 13.980 clientes (RUT). El porcentaje de recuperación de este crédito fue de 75,2%, cifra muy superior a la del año anterior (58,6%). El mejoramiento de este indicador fue de un 28,3% respecto al año 2001.

Falencias

- A pesar de lo anterior, la recuperación de los créditos sigue siendo baja. Aproximadamente un 68% de lo exigible (año 2001). A pesar que se ha observado una mejoría en el porcentaje de recuperación de los créditos de corto plazo, estos se mantienen en niveles bajos (en el año 2000 se recuperó solo el 68,2% de lo que correspondía ser pagado en ese año y un 71% en el 2001).
- No existen mayores incentivos o castigos a los funcionarios que seleccionan los proyectos con lo cual en muchos casos se falla en su asignación.
- Por los resultados alcanzados hasta ahora, se ha llegado a señalar directamente la necesidad de que INDAP deje de ejercer la función crediticia (Sanfuentes, 2002).⁵⁵
- La investigación realizada por la Cámara de Diputados de Chile y finalizada el año 2002 respecto a la política crediticia de INDAP, constató lo siguiente:
 - Se impulsó un proceso de asociación para que se constituyeran diversas organizaciones campesinas y se apoyaron algunas de las existentes, las cuales recibieron créditos que luego no estuvieron en condiciones de repagar.
 - Se observó la ocurrencia de faltas en las evaluaciones, ya que las organizaciones no cumplían con los requisitos para ser sujetos de créditos, ya que estaban en mora o en manifiesto estado de insolvencia.
 - No se desarrollaron o aplicaron adecuados sistemas de control, en el seguimiento de los créditos, ni se atendieron debidamente las recomendaciones para la corrección.
 - La comisión investigadora incluso llegó a recomendar la reestructuración de INDAP para que cumpla el objetivo para el cual fue creado y para que exista transparencia o se elimine el otorgamiento de los créditos. (Informe Comisión Investigadora de Créditos INDAP).⁵⁶

⁵⁵ Sanfuentes, Andrés (2002). "INDAP: Una propuesta para que no siga botando la plata", Informe N°209, Asuntos Públicos.

⁵⁶ Cámara de Diputados de Chile (2002), "Informe comisión investigadora de los créditos otorgados por INDAP entre 1994 y 2000.

b) Servicio de desarrollo local para comunidades rurales pobres (PRODESAL, INDAP)

Objetivo y operación

Posibilitar que las familias de minifundistas en mayor condición de vulnerabilidad, accedan a una variada gama de servicios tecnológicos orientados a mejorar la producción de sus explotaciones, mejorar la condición del medioambiente degradado, e incrementar los niveles de asociatividad y articulación con otros servicios de fomento y subsidios disponibles a nivel local. Ello, en la perspectiva de contribuir a mejorar los ingresos y la calidad de vida de las familias.

Beneficiarios

Pequeños productores y productoras agrícolas de subsistencia.

Fortalezas

El programa opera mediante convenios con los municipios. Asimismo, las actividades del programa se han configurado como articuladoras de actividades de otros programas de fomento.

El año 2002 se contó con un presupuesto de más de \$ 3.600 millones, que permitieron atender proyectos en 172 comunas rurales, y a 30.000 usuarios, articulando acciones y recursos provenientes de FOSISI, CONADI, CONAF, SAG y Servicio País.

Falencias

Existe un número reducido de municipios que cuentan con un Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) o de estrategias de desarrollo local, lo que dificulta la focalización de grupos o sectores posibles de integrar en el servicio y la identificación de actividades productivas y medio ambientales que podrían ser objeto del programa (Memoria INDAP, 1998).

c) PRODECOP (Secano y IV REGIÓN) INDAP

Objetivo y Operación

Su objetivo es brindar un subsidio para el desarrollo de capacidades productivas.

Beneficiarios

Pequeños productores y productoras agrícolas de subsistencia.

Fortalezas

De la evaluación realizada por la Dirección de Presupuestos⁵⁷ se desprenden algunas consideraciones positivas en la aplicación del programa en la IV Región:

- El programa es pertinente en su propósito de mejorar las condiciones económicas de los pequeños productores.
- En este sentido ha permitido fortalecer las capacidades de participación organizada y de decisión de los beneficiados.
- También el programa ha permitido establecer mayores vínculos entre los beneficiarios y la institucionalidad local.
- Y ha mejorado la rentabilidad de los proyectos productivos junto con consolidar una estrategia de desarrollo ambiental para las zonas semi-áridas (DIPRES, 1999).

⁵⁷ Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile (1999). "Informe de Síntesis N° 11, Proyecto de Desarrollo Rural PRODECOP IV Región".

Falencias

De este mismo informe se deducen algunas recomendaciones que, en su ausencia, podrían considerarse debilidades del programa:

- La necesidad de establecer una instancia de evaluación del impacto que el programa genera en la población para medir sus verdaderos resultados.
- Se recomienda mejorar la evaluación ex-ante y el diseño del programa pues existen errores estructurales que afectan el diseño y la determinación de la población objetivo.
- Referido a la cobertura del programa considerando el avance de las actividades a la fecha de evaluación, se estima que no se cubriría la meta potencial de 5.700 beneficiarios, pues se concluye que a lo menos un 20% de la población objetivo no participaría voluntariamente en el mismo (DIPRES, 1999).

d) Servicio de asesoría agrícola familiar (SAT Predial INDAP)

Objetivo y operación

El servicio permite a los productores recibir tecnología para mejorar la gestión técnica, económica y comercial de sus explotaciones familiares y acceder a otros Servicios y Programas de fomento productivo. Esto, con el objetivo de mejorar la competitividad de los rubros principales de sus explotaciones, y de esta manera contribuir a incrementar en forma sostenible sus ingresos.

Beneficiarios

Pequeños productores y productoras agrícolas individuales.

Fortalezas

Durante el último año de análisis (2002) se instalaron nuevos Servicios de Asesoría Técnica los que atienden en forma permanente a 30.419 productores y sus familias. Dichos servicios han permitido potenciar (en un grado no evaluado independientemente aún) la producción básica y articular los diferentes subsidios de la institución (recuperación de suelos, riego, fomento a la ganadería y fomento a la diversificación), para mejorar la base productiva de los usuarios.

Falencias

Se han identificado sectores o zonas en las que los subprogramas Servicios de Asesoría Local (SAL) y Servicios de Asesorías a Proyectos (SAP) no tienen impacto o son poco pertinentes, con respecto a la creación y al funcionamiento de empresas productivas eficientes y rentables. En estos casos se hace necesario proponer servicios o programas diferentes (Memoria INDAP, 1998).

e) Programa de riego INDAP

Objetivo y operación

El objetivo es apoyar técnica y financieramente a los pequeños productores agrícolas para facilitar su acceso a los beneficios que otorga la Ley 18.450 de Fomento al Riego y Drenaje.

Público

Pequeños productores y productoras agrícolas individuales

Pequeños productores y productoras agrícolas organizados en proyectos

Empresas asociativas campesinas

Fortalezas

El riego ha sido una línea estratégica para el Ministerio de Agricultura durante todos los Gobiernos.

f) Bono de producción agrícola familiar (INDAP)

Objetivo y operación

Contribuir a mantener y mejorar la actividad agropecuaria, por cuenta propia, de aquellos pequeños productores que se encuentran en una condición de mayor vulnerabilidad, entregándoles recursos financieros destinados a insumos y otros bienes necesarios para el desarrollo de esta actividad. Además, apoyo al desarrollo de iniciativas comunitarias en el ámbito productivo y/o ambiental apoyando acciones que ya estén en curso, o bien el desarrollo de nuevas iniciativas de grupos preexistentes.

Beneficiarios

Pequeños productores y productoras agrícolas individuales.

Fortalezas

- De acuerdo al Compromiso del Presidente de la República, se diseñó e implementó un nuevo subsidio destinado a los pequeños productores con menores recursos, con el objeto de mejorar la producción básica de las explotaciones agrícolas.
- Para el ingreso y procesamiento de las postulaciones, se diseñó un sistema informatizado en red que permite ingresar los antecedentes de postulación, procesar la información, calcular los puntajes, rankear los postulantes y definir los seleccionados y no seleccionados en función de los recursos disponibles. Este proceso asegura transparencia en la selección.
- Se recibieron en el concurso aproximadamente 50.000 solicitudes y se seleccionaron 28 085 usuarios, con una metodología de selección que incorpora criterios aportados por MIDEPLAN, SUBDERE y los Gobiernos Regionales, lo que ha contribuido a la transparencia y agilidad en la entrega de los subsidios. De los bonos entregados destaca que aproximadamente el 60% correspondió a usuarias mujeres y que del total, un 66% de los bonos fueron asignados a familias indígenas los que recibieron \$1.852 millones en total.

Falencias

Faltan más antecedentes.

g) Programa de suelos degradados (INDAP y SAG)

Objetivo y operación

Posibilitar que los pequeños productores accedan a un incentivo destinado a ejecutar un conjunto de acciones que permiten preservar la calidad y la condición del recurso suelo de sus explotaciones. El Programa establece una bonificación monetaria a la que acceden los productores agrícolas que lo demandan. Esta bonificación constituye un incentivo y apoyo al financiamiento de las actividades para que su suelo degradado siga siendo fértil y mantenga su capacidad productiva. En el caso de SAG, los incentivos se asignan a través de Concursos Públicos, y en el caso de INDAP, los incentivos son otorgados directamente a través de las Agencias de Área de INDAP.

Beneficiarios

Pequeños productores y productoras agrícolas individuales. Con menos de 12 hectáreas de riego básico (HRB).

Fortalezas

De la evaluación realizada por la Dirección de Presupuestos en el año 2000 se desprende lo siguiente:

- El diseño del programa se ajusta al a las exigencias y objetivos definidos.
- En materia de gestión, su desempeño es adecuado y se ha adaptado a ambas instituciones ejecutoras.
- En relación a la eficacia del programa, se atendió, en promedio, a 17.057 productores por año y se intervino en una superficie de 149.455 hectáreas anuales. Las hectáreas intervenidas aumentaron en un 97,8% entre los años 1996 y 1999, alcanzando las 195.658 hectáreas en el año 1999.
- El Programa ha sido eficaz en función del cumplimiento de las metas que se fijaron las instituciones en todos los años bajo evaluación, observándose un incremento en los resultados respecto de las metas programadas. Se recuperaron un 18% más de hectáreas de suelo degradado y se atendieron un 20,7% más de beneficiarios en el período 1996-1999 (Evaluación DIPRES).⁵⁸

Falencias

- Debido a la ausencia de una línea base que permita identificar las zonas que concentran los suelos con mayor degradación, no se sabe si el Programa está interviniendo aquellos lugares más críticos (Evaluación DIPRES).
- A la tasa de intervención actual, el Programa no daría cuenta del universo de suelos a recuperar en los 10 años programados (4,2 millones de hectáreas).

F. Los programas e instrumentos de SERNAPESCA

Fondo de fomento de la pesca artesanal

Objetivo y operación

Su objetivo es contribuir al desarrollo sustentable del sector pesquero artesanal mediante la organización de los pescadores fortaleciendo e incrementando sus capacidades organizacionales, productivas y comerciales.

Beneficiarios

El programa define a su población objetivo dentro de las organizaciones de pescadores artesanales que hayan sido establecidas formalmente.

*Fortalezas*⁵⁹

Se considera como principal cualidad del programa, la visión integral en materia de desarrollo organizacional de los pescadores (la población objetivo). Complementario a lo anterior, las evaluaciones destacan la importancia de contar con un instrumento específico destinado al sector pesquero artesanal, que no posee otro instrumento específico por el cual sea apoyado en materias de desarrollo productivo.

⁵⁸ Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile. (2000) "Síntesis Ejecutiva N°12/13, Programa para la recuperación de suelos degradados, SAG/INDAP".

⁵⁹ DIPRES (2002), "Evaluación de Impacto Fondo Fomento de la Pesca Artesanal".

Falencias

- El programa presenta algunas falencias relacionadas con la no elaboración de una línea base de análisis y valoración del desempeño.
- La coordinación con otras instituciones es una debilidad que se refleja en la dificultad de potenciar el impacto del programa mediante instrumentos de fomento de otras instituciones.
- Existe una carencia en materia de generación de información relevante para la gestión del programa y la posterior evaluación de sus efectos e impactos.
- Las evaluaciones realizadas destacan problemas importantes en materia de planificación, organización, coordinación, evaluación y control de la ejecución de las actividades del programa.

G. Los programas e instrumentos del SENCE

Franquicia tributaria para capacitación

Objetivo y operación

Disminuir el costo de la capacitación laboral, mediante un subsidio que se hace efectivo por la vía de la rebaja de impuestos en hasta un 1% de las remuneraciones anuales impositivas de la planta de trabajadores de la empresa (con un tope de aproximadamente US\$ 550 dólares anuales, por cada uno de los trabajadores beneficiarios).

Beneficiarios

Trabajadores dependientes de empresas de cualquier sector económico que tributan en base a rentas efectivas y no presuntas (empresas que tributan en segunda categoría).

Fortalezas

- El programa tiene una modalidad de operación muy descentralizada. Las gestiones recaen en la propia empresa y son de un manejo relativamente sencillo.
- La ejecución de las actividades de capacitación reside en instituciones privadas llamadas Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) y a su vez existen Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC) que brindan apoyo técnico a sus empresas adherentes o asociadas.
- Existe un importante nivel de competencia entre los agentes capacitadores, con lo cual se ha garantizado en cierta manera la satisfacción de las expectativas de los usuarios de la capacitación.
- Se demuestra que la capacitación tiene efectos importantes en el salario de los trabajadores al cabo de 2 años. De igual manera, el programa tiene una rentabilidad social positiva cercana a los \$500 mil por trabajador capacitado. (las evaluaciones asumen un Valor Actual Neto calculado con una tasa de descuento del 8% y un TIR que fluctúa entre 57,8% y 93,4%).

Falencias

- Su uso no se ha masificado de acuerdo a lo planificado por la autoridad: No existen mayores estímulos entre los empresarios a promover (especialmente de las mipyme).
- Existe evidencia de un aumento en los costos de la capacitación al hacer uso de esta franquicia.

- Existe aún reticencia por parte de los empresarios para usar esta franquicia por el temor a que el trabajador luego de ser capacitado exija un mayor salario o renuncie en búsqueda de un mejor empleo.
- Una reciente evaluación del uso de la franquicia demostró que:
 - Los mayores usuarios del subsidio son empleados administrativos y técnicos.⁶⁰
 - No todos tienen como parte de sus objetivos aumentar la productividad a través de la capacitación. Se aprecian tres segmentos bien marcados de empresas. Un primer grupo que no considera la capacitación como una actividad necesaria (generalmente empresas con ventas entre las 0 y US\$ 607 mil al año); un segundo grupo en que el empresario logra visualizar los beneficios y los costos de la capacitación y la usa en la medida que no genere gastos adicionales para la empresa (empresas con ventas anuales entre US\$ 607 mil y US\$ 1,2 millones); y un tercer grupo, en que la capacitación está internalizada como una actividad de la cual se pueden derivar impactos importantes a nivel productivo (empresas con más de US\$ 1,2 millones en ventas anuales). Este estudio recomienda aplicar un trato diferenciado para cada uno de los tres estratos de empresas.
 - Existe desconfianza entre los agentes capacitadores y las instituciones que intermedian la gestión de los fondos de capacitación (OTIC).
 - Faltan incentivos para que los agentes capacitadores se acerquen más decididamente a las micro y pequeñas empresas.
 - Las OTIC tampoco centran su trabajo en los sectores que menos demandan capacitación (por ejemplo mipyme).

H. La provisión fondo nacional de desarrollo regional (FNDR) para fomento productivo

Objetivo y operación

Su objetivo es entregar a los Gobiernos Regionales, recursos adicionales que permitan impulsar inversiones en sectores económicos relacionados con las prioridades definidas por las autoridades regionales en relación con el fomento productivo. Esta provisión especial del FNDR solo operó hasta el año 2002.

Beneficiarios

El público es heterogéneo pues corresponden a beneficiarios insertos en proyectos presentados por Municipios o Gobiernos Regionales de acuerdo a sus intereses y/o necesidades.

Fortalezas

- El programa se ha configurado como una fuente de fondos complementarios, ejecutando la función de "apalancamiento" o impulsor de recursos sectoriales de fomento productivo y generando una instancia de coordinación de los recursos para fomento productivo en las actividades de los Gobiernos Regionales y los Servicios Públicos.
- El programa, al ofrecer una provisión especial para fomento productivo permitió disminuir las presiones de financiamiento sobre sectores sociales como salud y educación.
- La existencia de una provisión especial del FNDR, permite disponer de un piso mínimo de inversión anual en el tema del fomento productivo.

⁶⁰ Geo consultores, "Evaluación Económica de la Franquicia Tributaria para la Capacitación".

Falencias

- No existe una adecuada coordinación entre el desarrollo de los programas por parte de las entidades territoriales y la aplicación de los instrumentos de fomento por parte de las instituciones sectoriales.
- Su aplicación se discontinúa en el año 2002, argumentando la obligatoriedad de coordinación de las oficinas regionales de fomento productivo (dependientes de órganos nacionales), a las que se les exige la incorporación de criterios regionales de asignación de sus recursos.
- En la práctica, se ha observado una dificultad desde el punto de vista jurídico, pues los beneficiarios de la inversión pública (no del gasto), son empresas privadas, a las cuales hay que ceder en comodato o donar obras, maquinarias, terrenos, etc. por la vía de la enajenación fiscal, trámite que puede ser complejo.

I L P E S



Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados:

1. Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
2. Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
3. Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
4. Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
5. Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
6. Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
7. La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$10.00), 2000 [www](#)
8. Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$10.00), 2001 [www](#)
9. Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales Number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
10. Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales Number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
11. The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales Number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
12. Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$10.00), 2001 [www](#)
13. Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
14. Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$10.00), 2001 [www](#)
15. Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
16. Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
17. El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
18. Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)
19. Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
20. La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)
21. ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
22. El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
23. Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)
24. Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un cluster eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)

25. Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
26. Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002 [www](#)
27. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002 [www](#)
28. Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002 [www](#)
29. Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P, LC/IP/L.217), N° de venta: S.03. II.G.24 (US\$10.00), 2003 [www](#)
30. Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P; LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US\$10.00), 2003 [www](#)
31. La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Manuel Dammert Ego Aguirre, Volumen I (LC/L.1859-P; LC/IP/L.219) N° de venta S.03.II.G.31; Volumen II (LC/L. 1859/Add.1-P; LC/IP/L.219/Add.1), No de venta: S.03.II.G.32 (US\$10.00), 2003 [www](#)
32. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1870-P; LC/IP/L.221), N° de venta S.03.II.G.41 (US\$10.00), 2003 [www](#)
33. Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina, Iván Silva Lira, (LC/L.1882-P; LC/IP/L.223), N° de venta S.03.II.G.47 (US\$10.00), 2003 [www](#)
34. Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002, Pablo Gerchunoff, Esteban Greco, Diego Bondorevsky, (LC/L.1885-P; LC/IP/L.226), N° de venta S.03.II.G.50 (US\$10.00), 2003 [www](#)
35. Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, (LC/L.1900-P; LC/IP/L.227), N° de venta S.03.II.G.60 (US\$10.00), 2003 [www](#)
36. Gestión pública, regulación e internacionalización de las telecomunicaciones: el caso de Telefónica S.A., Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1934-P; LC/IP/L.228), N° de venta S.03.II.G.93 (US\$10.00), 2003 [www](#)
37. Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte, Luis Mauricio Cuervo G., (LC/L. 1979-P; LC/IP/L.231), N° de venta S.03.II.G.138 (US\$10.00), 2003 [www](#)
38. Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local, Iván Finot, (LC/L.1986-P; LC/IP/L.232), N° de venta S.03.II.G.147 (US\$10.00), 2003 [www](#)
39. La gestión pública en la Región Metropolitana de Santiago de Chile: aproximación a través del caso ambiental, Rodrigo Núñez, LC/L.1987-P; LC/IP/L.233, N° de venta S.03.II.G.148 (US\$10.00), 2003 [www](#)
40. Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2008-P; LC/IP/L.236), N° de venta S.03.II.G.169 (US\$10.00), 2003 [www](#)
41. Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2018-P; LC/IP/L.238), N° de venta S.03.II.G.179 (US\$10.00), 2003 [www](#)
42. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Iván Silva Lira, (LC/L.2019-P; LC/IP/L.239), N° de venta S.03.II.G.181 (US\$10.00), 2003 [www](#)
43. Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.2020-P; LC/IP/L.240), N° de venta S.03.II.G.182 (US\$10.00), 2003 [www](#)
44. La cuestión regional y local en América Latina, Luis Lira Cossio, (LC/L.2023-P; LC/IP/L.241), N° de venta S.03.II.G.187 (US\$10.00), 2003 [www](#)
45. Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin American countries, Ricardo Martner and Varinia Tromben, (LC/L 2145-P; LC/IP/L.244), Sales Number S.04.II.G.73 (US\$10.00), 2004 [www](#)
46. La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el “pecado original”, Ricardo Martner y Varinia Tromben, (LC/L.2150-P; LC/IP/L.246), N° de venta S.04.II.G.75 (US\$10.00), 2004 [www](#)
47. La relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes, Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez, (LC/L.2201-P; LC/IP/L.248), N° de venta S.04.II.G.126 (US\$10.00), 2004 [www](#)
48. Capital institucional y desarrollo productivo. Un enfoque de políticas públicas, Eugenio Lahera, (LC/L.2223-P; LC/IP/L.251), N° de venta S.04.II.G.141 (US\$10.00), 2004 [www](#)
49. Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena, Iván Silva y Carlos Sandoval, (LC/L.2279-P; LC/IP/L.252), N° de venta: S.05.II.G.60 (US\$10.00), 2005 [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

www Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: