

EL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO  
Construyendo una nueva economía en los años 90

OSCAR MUÑOZ GOMÁ  
Y COLABORADORES

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Santiago de Chile

## INDICE

PREFACIO .....	7
PRESENTACIÓN .....	9
INTRODUCCIÓN, León Guzmán y Oscar Muñoz .....	11
LOS ACTORES SOCIALES Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO, Oscar Muñoz Gomá .....	33
LAS RELACIONES LABORALES: ¿UN ASUNTO PÚBLICO?, Cecilia Montero .....	77
LAS POLÍTICAS DE FOMENTO A LAS PYMES, Claudio Maggi .....	121
COMPETENCIA Y REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA EN CHILE: UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL, Eugenio Rivera .....	155
EL SISTEMA FINANCIERO CHILENO Y SU INSTITUCIONALIDAD REGULATORIA: LAS POLÍTICAS BANCARIAS, Carlos Budnevich .....	199
LA POLÍTICA DE REGULACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. DESAFÍOS INSTITUCIONALES, Vivianne Blanlot .....	247
POLÍTICA COMERCIAL Y LA RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN CHILE DURANTE LOS NOVENTA, Verónica Silva .....	303
HACIA UNA GARANTÍA UNIVERSAL EN LA SALUD: UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO, Carmen Celedón y César Oyarzo .....	353
CONCLUSIONES, León Guzmán y Oscar Muñoz Gomá .....	395

## AUTORES

Vivianne Blanlot, economista, consultora. Ex Directora de CONAMA

Carlos Budnevich, doctor en economía, Jefe del Depto. de Análisis Financiero, Banco Central

Carmen Celedón, economista, consultora

León Guzmán, magister en psicología política, consultor

Claudio Maggi, ingeniero civil industrial, magister en economía, ex Gerente de Fomento, CORFO, investigador visitante, Universidad de Duisburg (Alemania)

Cecilia Montero, doctora en sociología investigadora de CNRS, (Francia), consultora

Oscar Muñoz, doctor en economía, Secretario Ejecutivo, Foro de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía y profesor asociado de Flacso -Chile

César Oyarzo, economista, ex Director de FONASA, consultor

Eugenio Rivera, doctor en Ciencias Económicas y Sociales Jefe de la División de Desarrollo de Mercados, Ministerio de Economía y presidente de la Comisión Preventiva Central Antimonopolios de Chile

Verónica Silva, economista, CEPAL

Las opiniones expresadas por los autores son hechas a título personal y no comprometen a las instituciones en las cuales se desempeñan.

Los Cargos de los autores son los que desempeñaban en diciembre de 1999.

# LAS POLÍTICAS DE FOMENTO A LA PYME

Claudio Maggi

## I. INTRODUCCIÓN

Durante los años noventa, el fomento productivo en Chile ha alcanzado gradualmente cierta relevancia en términos de cobertura y asignación de recursos, considerándosele, junto a aquellas políticas generales de competitividad, los pilares de la actual política gubernamental de desarrollo productivo<sup>1</sup>. Dentro de una gama relativamente amplia, la acción de fomento incluye programas sectoriales (por ejemplo, fondos para investigación y desarrollo, asistencia técnica y fomento a la agricultura, minería y pesca artesanal), territoriales (programas especiales de promoción de inversiones) y temáticos (entre otros, modernización de la gestión, innovación y transferencia tecnológica e intermediación financiera). No obstante, los ámbitos en que se reconoce mayor avance e impacto son el fomento al sector exportador y a las pequeñas y medianas empresas<sup>2</sup> (Labarca, 1997).

Inicialmente, sin embargo, el espacio para el diseño de tales políticas fue más bien restringido. Se estimaba que la estricta horizontalidad sectorial, la total compatibilidad con la libre competencia y los equilibrios propios de mercados desregulados eran condiciones indispensables para su implementación. Lo anterior reflejaba, por un lado, el tenor de las recomendaciones de influyentes organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y a la vez el escepticismo que asistía a buena parte del equipo económico del Gobierno del Presidente Aylwin, respecto de posibles sesgos de política industrial.

---

<sup>1</sup> La estabilidad macroeconómica, los acuerdos comerciales, la inversión pública y la formación y capacitación del recurso humano se incluyen en las políticas generales de competitividad (Scapini, 1998).

<sup>2</sup> Considerando conjuntamente los tres principales instrumentos no financieros administrados por Corfo (Proyectos de Fomento (Profo), Fondo de Asistencia Técnica (Fat) y Fondo de Desarrollo Tecnológico (Fontec), entre 1993 y 1997, su cobertura aumentó aproximadamente desde 600 hasta más de 10.000 empresas beneficiarias por año. En tanto, los recursos públicos asignados para su operación anual aumentaron desde aproximadamente US\$ 4,5 millones hasta US\$ 47 millones en el mismo período.

Esta se había caracterizado en décadas anteriores por un alto grado de discrecionalidad sectorial y protagonismo estatal<sup>3</sup>, factores política y económicamente descartados en el contexto del modelo de crecimiento adoptado por el país.

Al asumir el gobierno democrático en 1990, la agenda económica se alineó, en términos gruesos, en torno a dos dimensiones consideradas críticas para el éxito de la gestión gubernamental, las cuales no estaban exentas de tensiones o *trade-off* entre sí. Estas eran, por un lado, el requerimiento de dar garantías de continuidad a los agentes económicos y al sector privado en general respecto del proceso de desregulación, apertura económica e impulso a la iniciativa privada, en un marco macroeconómico estable; y, por el otro lado, la necesidad de hacerse cargo del pasivo social que el gobierno militar legó a su término, a consecuencia de impactos regresivos acumulados en ámbitos como la distribución del ingreso o el acceso a la salud y la educación. Tales realidades mantenían a amplios segmentos de la población postergados o sencillamente marginados de la ruta de expansión emprendida por la economía nacional luego de la crisis de 1982.

Este doble propósito hizo evidente la conveniencia de promover - dentro de las limitaciones señaladas anteriormente- mecanismos de fomento a la modernización y el desarrollo de la Pyme. Por su importancia en términos de empleo y ampliación de la base empresarial, ésta aparecía como un vehículo privilegiado para compatibilizar los objetivos de crecimiento y mayor equidad.

En forma paralela, desde inicios de la década del noventa -y en el marco del debate internacional sobre políticas industriales en contextos de economías de mercado desreguladas y abiertas- comenzó a reconocerse en las Pyme la existencia de potencialidades derivadas del cambio en la organización industrial de muchos mercados. Estos han pasado a estar fuertemente influidos por los nuevos sistemas de organización de la producción, caracterizados por tecnologías flexibles, mayor *outsourcing*, alta especialización y segmentación, así como otros factores de competitividad diferentes de las economías de escala predominantes en el modelo tecnoproductivo fordista<sup>4</sup>. La nueva óptica no desconoce, en todo caso, las elevadas exigencias asociadas a la inserción de las empresas de menor tamaño relativo en estos nuevos nichos de competitividad,

---

<sup>3</sup> Se refiere principalmente al período de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), estrategia de desarrollo que Chile adoptó, al igual que otros países de la región, entre los años cuarenta e inicios de los setenta.

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, Best (1990).

como lo revela el estudio de experiencias de Pyme exitosas en Europa y Asia<sup>5</sup>.

En Chile, en tanto, acorde con el nuevo marco de políticas económicas, las estrategias de apoyo a la Pyme debían sustentarse en la iniciativa empresarial, operar fundamentalmente en la lógica del mercado, con neutralidad y horizontalidad sectorial, procurando de esta forma no generar distorsiones en los precios relativos<sup>6</sup>. Estas condiciones llevaron a privilegiar instrumentos financieros y no financieros que operaran orientados por la demanda de las propias empresas, sobre la base de mecanismos de cofinanciamiento. Asimismo, se optó por instrumentos eminentemente "precompetitivos", es decir, que apoyaran a las empresas en el desarrollo de sus capacidades competitivas y se sustentaran económicamente en el reconocimiento de "fallas" en los mercados, tanto de factores como de servicios y bienes finales. La existencia de éstas discriminaría en contra de las posibilidades de las empresas de menor tamaño relativo. Estas imperfecciones de mercado serían:

- i. Insuficiente profundidad de los mercados determinada principalmente por asimetrías de información;
- ii. Existencia de externalidades e inapropiabilidades, y
- iii. Existencia de indivisibilidades y economías de escala.

Al cabo de ocho años, difícilmente pueden cuestionarse los logros relativos al primer ámbito de prioridades de los Gobiernos de la Concertación, relativos a consolidar la ruta de crecimiento económico iniciada en la segunda mitad de los ochenta. Al término de 1997 la economía chilena completó catorce años consecutivos de alto crecimiento, alcanzando una tasa promedio anual del 7,9% durante el período 1986-1997, la mayor para cualquiera década en la historia económica de este siglo. El período 1991-1997 arroja un crecimiento del producto *per cápita* promedio del 5,4% anual. La inversión elevó sostenidamente su participación en el producto desde 17,1% en 1986 a 28,3% en 1996. Del mismo modo, el ahorro repuntó desde un 11,5% del producto a un promedio de 24,8% en el período 1990-1996. La inflación, por su parte, desde 1994 exhibe tasas anuales de un dígito, situándose actualmente por debajo del 4 anual.

Asimismo, durante la primera mitad de la década de los 90, las exportaciones de bienes y servicios reafirmaron su rol dinamizador de la economía, alcanzando en el período 1990-96 una participación promedio del 36% del PIB<sup>7</sup>, con un significativo grado de diversificación tanto de pro-

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Altenburg (1999).

<sup>6</sup> Muñoz (1996).

<sup>7</sup> Estimación de Meller y Sáez, mencionada en Rodgers (1998).

ductos como en el número de empresas exportadoras. En los últimos años, hasta antes de los efectos de la crisis financiera de 1997-98 desencadenada en el sudeste asiático, las exportaciones no tradicionales continuaron creciendo, a pesar de la progresiva apreciación cambiaria, el deterioro de los términos de intercambio de los principales *commodities* de exportación y el creciente déficit en la cuenta corriente.

En cuanto al segundo ámbito de prioridades, la búsqueda de una mayor equidad social, sin desconocer los esfuerzos de los últimos años -reflejados en el significativo aumento de recursos públicos orientados a las políticas sociales y en los logros alcanzados en la disminución de los índices absolutos de pobreza-, es innegable que el proceso de crecimiento y generación de riqueza ha mantenido una dinámica más bien regresiva. Esto ha situado a Chile entre las naciones con mayores desigualdades de ingreso entre sus distintos segmentos de población<sup>8</sup>.

Dicha evidencia lleva a replantear como cuestión central para la consistencia, legitimación y viabilidad del modelo de desarrollo chileno a mediano plazo, la generación efectiva de oportunidades de progreso y desarrollo para los diversos actores económicos y sociales. En especial, esto implica valorar el potencial rol de las pequeñas y medianas empresas en cuanto generadoras de empleo productivo para vastos sectores de la población, y en cuanto impulsoras de la ampliación de la base empresarial. Al decir de un autor, el modelo de desarrollo chileno "juega buena parte de su credibilidad en la generación de opciones reales de creación y desarrollo de pequeñas empresas, en la posibilidad de que ellas se transformen en medianas o grandes, o, cuando menos, en que dichas unidades económicas se transformen, sin alterar su tamaño -mediante incrementos sostenidos de productividad-, en un vehículo estable del progreso de sus propietarios y sus trabajadores"<sup>9</sup>.

En función de estas consideraciones, resulta relevante abordar la experiencia desarrollada desde 1992 hasta la fecha por el Programa de Fomento a la Pyme, con la Corfo inicialmente en el rol de Secretaría Ejecutiva y, luego, en el "tercer piso" del sistema. Cabe indicar que esto ocurrió al incorporarse organismos privados a la red de intermediación, como una vía para aumentar la cobertura de los instrumentos desarrollados, manteniendo "liviana" la institucionalidad pública a cargo de ellos (en términos del número de funcionarios y estructura administrativa). En el presente trabajo se abordarán los orígenes y motivaciones de

---

<sup>8</sup> Véase Informe de Desarrollo del Banco Mundial (1997) Estadísticas de distribución del ingreso.

<sup>9</sup> Román, E., en Corfo (1998).

esta experiencia de gestión público-privada, su evolución, logros, debilidades e interrogantes abiertas a futuro.

En la medida que el modelo de gestión público-privado constituido a partir de este Programa supere carencias y debilidades propias de su reciente conformación y continúe demostrando impactos en la modernización, capacidades competitivas de las empresas<sup>10</sup> y retorno a la inversión pública en ellos, habrá motivos para esperar que continúe expandiendo su cobertura. Así, podrá alcanzar una escala como para contribuir al doble propósito de mejorar los estándares de competitividad de las empresas nacionales y, al mismo tiempo, los niveles de equidad con que se distribuyen los beneficios del crecimiento económico del país<sup>11</sup>.

En la segunda parte se presentan las definiciones básicas sobre las que se han conformado las políticas de fomento productivo a la Pyme, a la vez que se revisan las argumentaciones que sustentan el desarrollo de políticas deliberadas de impulso a este segmento empresarial. Se entrega, asimismo, una breve descripción de los instrumentos de fomento a la Pyme administrados a través de una red público-privada de agentes intermediarios.

La tercera parte refiere someramente los antecedentes y orígenes del esquema de administración público-privada establecido a partir de 1993, sus definiciones básicas, operatoria y mecanismos de decisión. Se revisan los roles desempeñados por los diferentes actores al interior de una estructura de "tres pisos", prestando especial atención a su desarrollo, principales hitos, procesos de aprendizaje y desajustes respecto de las expectativas originales hasta el año 1998.

En la cuarta parte se identifica un conjunto de aspectos a resolver en la estructura y operatoria del Programa, tomando como enfoque de apoyo los recientes desarrollos en torno a la funcionalidad y "governancia"<sup>12</sup> de las estructuras de red en ámbitos de políticas económicas.

Finalmente, se presentan las conclusiones y algunos desafíos futuros en relación al funcionamiento del Programa.

---

<sup>10</sup> Para mayor detalle respecto de la evaluación realizada al instrumento Profo, véase sección 2.3.

<sup>11</sup> Ello, tanto por efecto del incremento del marco presupuestario, como por un uso más eficiente del mismo. En 1998, la cobertura de los programas de fomento se situó entre un 5 y un 10% del universo potencial de las Pyme beneficiarias. Se estima que es posible alcanzar una cobertura de entre un 15 a 20%, sin deteriorar los aspectos de calidad y pertinencia del Programa.

<sup>12</sup> Del término inglés *governance*. Véase Messner(1997).

## II. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA DE FOMENTO A LA PYME

### 1. Definiciones básicas

Las estadísticas en Chile siempre tendieron a estratificar el tamaño de las empresas basándose en el criterio del número de empleados. Ellas consideraban microempresa a todo establecimiento con menos de 10 trabajadores, y situaban a la Pyme en el rango de entre 10 y 49 empleados por empresa (INE, anuarios industriales y encuesta ENIA, varios años). Sin embargo, el Ministerio de Economía, desde los primeros estudios sobre el tema durante esta década, adoptó la variable "ventas netas anuales" como criterio de estratificación. Esto consideraba, entre otros aspectos, la disponibilidad de estadísticas actualizadas y verificables<sup>13</sup>, y el hecho de contar con información directa respecto al nivel de actividad de las empresas de acuerdo a sus diferentes realidades de acceso al crédito, gestión, calificación del recurso humano y tecnología.

En 1991, el Ministerio de Economía situó en el segmento Pyme a todas aquellas empresas con ventas inferiores a UF 25.000<sup>14</sup>. A partir de 1993, el rango de estratificación varió, distinguiéndose la pequeña empresa, con ventas netas anuales de entre UF2.400 y UF25.000, de la mediana empresa, con un rango de ventas de entre UF25.001 y UF50.000. Finalmente, en 1995, Corfo amplió nuevamente el rango, incluyéndose en la categoría de medianas empresas a aquellas con ventas netas mayores de UF50.000 y menores de UF100.000. Esta última opción acercó la convención nacional para definir a la Pyme a las utilizadas en otros países de la región como, por ejemplo, los miembros del Mercado Común del Sur (Gatto, 1997).

Ajustándose a la referida convención de tamaño, el número de Pyme formales en operación durante 1997 fue de 89.675 empresas, lo que representa un 17,0% del universo empresarial formal<sup>15</sup> y una tasa de crecimiento acumulada del 9,9% para el período 1994-1997 del número de empresas (Corfo, sobre información SII, 1998).

---

<sup>13</sup> Corresponde a información tributaria disponible en forma agregada de acuerdo a criterios estadísticos. Ella está sujeta al principio de confidencialidad de dicha información a nivel individual.

<sup>14</sup> La Unidad de Fomento (UF) es una unidad de valor real reajutable de acuerdo al índice de variación de precios. Al 10 de marzo de 1999 equivalía a \$14.720 y cerca de US\$30.

<sup>15</sup> Del total de 526.920 empresas, 432.431 (82,1%) corresponden a la categoría de microempresas, en tanto que 4.814 (0,9%) registran ventas netas superiores a 100.000 UF, considerándoles, en consecuencia, grandes empresas (Corfo sobre información SII, 1998).

A nivel de ventas agregadas, las Pyme representan -según los datos de 1997- un 23,7% del total nacional, con una tasa de crecimiento acumulada del 11,6% para el período 1994-1997. Con ello perdieron participación relativa debido a que, en el mismo período, las ventas del segmento de grandes empresas crecieron a una tasa acumulada del 26,8% (Corfo, *ibid*).

Respecto del empleo, los únicos datos disponibles son los que entrega la encuesta ENIA sobre ocupación en el sector industrial para 1995. Según ésta, el segmento Pyme (correspondiente en este caso a las empresas de entre 10 y 199 trabajadores) registran aproximadamente 213.000 puestos de trabajo, equivalentes a poco más del 50% del empleo total industrial (INE, 1998).

En cuanto al valor de las exportaciones, en el período 1994-1997, las Pyme no sólo ven caer su participación relativa desde un 6,5% en 1994 a un 4,8% en 1997, sino que además caen en valor absoluto desde US\$ 863,4 millones en 1995 hasta US\$ 796,1 millones en 1997. Esta baja se atribuye a un deterioro relativo de los precios de exportación, toda vez que la Pyme no tiene fortaleza en la exportación de volúmenes. No obstante, el número de Pyme exportadoras crece levemente desde 2.869 empresas en 1995 a 2.923 en 1997.

En términos sectoriales, de acuerdo a información procesada por Corfo, más del 90% de las Pyme en Chile se concentra en 6 sectores (Cuadro 1). Al interior del sector manufacturero, las agrupaciones químico-metalmeccánica, madera-papel-impresos, textil-confecciones y alimenticia-bebidas tienen participación relativamente similar, destacando en el segmento de medianas empresas las ramas químico-metalmeccánicas, que dan cuenta de un tercio de los establecimientos manufactureros en dicho segmento. En los últimos años se observa una leve tendencia a la reestructuración sectorial de la Pyme, desplazándose desde sectores productivos "maduros" (textiles, alimenticios y agrícolas) hacia el sector servicios (técnicos, profesionales, de construcción) y también hacia ramas manufactureras no tradicionales (maquinarias e instrumentos).

## CUADRO 1

Distribución sectorial de las Pyme, 1997 (en número de empresas)

Sector	Pequeñas empresas	Medianas empresas	Total Pyme
Producción Agropecuaria (1)	9.063	565	9.628
Industria Manufacturera	10.008	2.250	12.258
Comercio, hoteles, restaurantes (2)	32.152	4.522	36.674
Construcción	5.674	1.337	7.011
Transporte	7.092	609	7.701
Servicios financieros, técnicos y profesionales	8.511	978	9.489
Otros (3)	6.305	609	6.914
<b>TOTAL</b>	<b>78.805</b>	<b>10.870</b>	<b>89.675</b>

(1): Incluye además servicios agrícolas, de caza y silvicultura.

(2): Incluye servicios de diversión y esparcimiento

(3): Incluye pesca; minas y canteras; electricidad, gas y agua; servicios estatales, sociales e institucionales; servicios personales y del hogar, y otras actividades no clasificadas.

Fuente: Corfo, sobre la base de información SII (1998).

## 2. Características de las Pyme y "buenas prácticas" internacionales

Existe una abundante literatura sobre las características y rol de las Pyme en las economías de países en desarrollo, en el actual contexto de creciente apertura y globalización de los mercados, así como en los desafíos competitivos que ello impone<sup>16</sup>.

A modo de referencia pueden mencionarse algunos elementos con frecuencia presentes en las Pyme en Chile y demás países del Cono Sur, referidos a su estructura, características de su gestión y acceso a mercados relevantes<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Entre numerosas referencias destacables pueden mencionarse los trabajos elaborados por la OECD y ONUDI. Especial mención merecen autores como Tilman Altenburg del GDI de Berlin, Francisco Gatto y Gabriel Yoguel en Argentina, Fernando Villarán en Perú, Jorge Katz, Marco Dini y Oscar Muñoz en Chile, entre otros, que se refieren a la situación observada en América Latina.

<sup>17</sup> Basado en Gatto (1997).

- a. *Alto nivel de centralización en la toma de decisiones.* A menudo este elemento es determinado por la figura del "dueño-empresario-gestor". En contraposición a este alto "empoderamiento" del líder, las relaciones al interior de las Pyme son muy próximas y personales, sin que ello determine necesariamente una clara definición de funciones al interior de la firma.
- b. *Estructura patrimonial cerrada.* Este rasgo se manifiesta en la frecuente superposición de los bienes familiares y los activos de propiedad de la empresa, constituyendo un factor que suele limitar o rigidizar el desarrollo de emprendimientos asociativos o la participación de socios no familiares e inversores "externos".
- c. *Gestión empresarial fuertemente sesgada al corto plazo.* Esto se refleja en la ausencia de prácticas de planificación estratégica o sistematización de procedimientos operativos. Este aspecto no necesariamente afecta el desempeño de la firma, pero indudablemente agudiza su dependencia del dueño. El esfuerzo de la gerencia se concentra en las cuestiones operativas de corto plazo (capital de trabajo, pagos de clientes o proveedores, incluso control de los lotes de producción y gestión de ventas en muchos casos), aspectos todos indispensables para los resultados de las empresas, pero que impiden desarrollar, al nivel de su dirección, visiones estratégicas del negocio más allá de las basadas en la propia intuición y experiencia.
- d. *Baja utilización de servicios y consultoría externa.* Las Pyme tienden a resolver los problemas con recursos propios, tanto humanos como financieros. Ello revela una cultura del "empresario-emprendedor" de rasgos individualistas y de cierta desconfianza hacia todo factor externo a la firma, cultura que incide en sus decisiones. Un factor que contribuye a agudizar esta tendencia es la dificultad del pequeño y mediano empresario para acceder a información confiable relativa al mercado de asesorías y consultorías, debido a los altos costos de transacción que ello conlleva.
- e. *Establecimiento de redes informales.* Frecuentemente se constituyen redes con otros empresarios similares o proveedores con los cuales se establecen vínculos de confianza. En el caso latinoamericano y chileno, las cámaras que agrupan a las Pyme no han cumplido, al menos hasta antes del Programa, un rol relevante en términos de fortalecer redes de colaboración interempresarial, como sí ha ocurrido en los países europeos o Japón.
- f. *Procesos de aprendizaje no sistemáticos, sin registros formales.* Sobre la base de la experiencia acumulada y la resolución de problemas coyunturales, una Pyme va conformando su activo de conocimientos y competencias básicas para mantenerse y, eventualmente, mejorar su desempeño en el mercado.
- g. *Difícil acceso a financiamiento de largo plazo.* Aún cuando en los últimos años el sector bancario en Chile ha comenzado a desarrollar pla-

taformas de atención a la Pyme, se ha concentrado en la oferta de financiamiento de corto plazo (capital de trabajo). Es por ello difícil y costoso todavía el acceso a recursos financieros para inversiones. Asimismo, la alta dependencia de las líneas de financiamiento de corto plazo hace que -ante escenarios desfavorables como las recientes alzas en las tasas de interés de corto plazo derivadas de la crisis financiera asiática- el impacto de los costos financieros de operación amenace severamente la operación de la empresa.

Otro antecedente relevante en el debate del diseño de políticas de fomento a la Pyme ha sido la experiencia y el rol que estas empresas cumplen en economías más desarrolladas. Casos ilustrativos son los de algunos países europeos, como Italia, Alemania, España y Dinamarca, y asiáticos como Japón y Taiwán. A modo de referencia, mientras las empresas manufactureras de menos de 100 empleados representan un 64% del empleo industrial total de Italia y Taiwán, y un 53% de Japón, en Estados Unidos sólo representan 22%<sup>18</sup>.

En Europa, las Pyme están lejos de ser agentes marginales o de baja productividad. Las estimaciones sitúan en torno a los 67 millones los puestos de trabajo provistos por las empresas de menor tamaño relativo<sup>19</sup>. Un dato interesante es que entre 1987 y 1992 las Pyme de la Comunidad Europea generaron 2,6 millones de nuevos puestos de trabajo, mientras que las grandes empresas tendieron más bien a la reducción de su número de empleos.

En estos países existen diferentes mecanismos, especialmente a los niveles local y regional, para fomentar el desarrollo y la competitividad de las pequeñas empresas. Se reconoce que una estrategia orientada al desarrollo de la Pyme permite:

- Aumentar la cantidad y variedad de los agentes económicos en los mercados;
- Incrementar los niveles de especialización, y, a través de ellos, las capacidades y actitudes innovadoras de las firmas locales y
- Reforzar la estabilidad social del país.

A la par, múltiples estudios de caso han identificado como un factor clave del éxito de las Pyme en Europa la combinación de firmas individualmente especializadas que trabajan en un contexto territorial de complementariedad con otras empresas e instituciones de apoyo. Se tra-

---

<sup>18</sup> Datos de 1992, 93 y 94. Fuente OECD, en Altenburg (1999).

<sup>19</sup> Datos de 1993. Fuente: The European Observatory for SMEs.

ta de estructuras de *cluster* o de redes socioproductivas en las que los vínculos de confianza existentes se sustentan en una extensa experiencia de interacción, y un sólido respaldo de sanciones sociales al incumplimiento de los compromisos relacionados con este espacio de confianza<sup>20</sup>.

Si bien la naturaleza de estas redes empresariales exitosas es totalmente diferente según la historia social, el entramado institucional, la base tecnológica y el perfil de mercado del grupo, algunos rasgos correspondientes a las firmas que así interactúan responden a patrones comunes. Estos son:

*Favorecen la alta especialización.* Concentran sus competencias productivas (es decir, tecnológicas y comerciales) en un rango específico de problemas, logrando ventajas de costos y liderazgo innovativo.

*Operan en contextos de cooperación.* Estas firmas abordan los costos de la mayor especialización, porque tienen seguridad de encontrar otras empresas poseedoras de una especialización complementaria. De este modo, conforman un "mix" de productos complejos o sofisticados, y de paso estimulan procesos recíprocos de innovación.

*Desarrollan una sinergia que favorece la cohesión del grupo.* Esto permite, además, la entrada de nuevas firmas, desincentivando las conductas de *free riders*, y sosteniendo un ambiente favorable a los procesos de crecimiento y a la mejora e innovación, tanto de procesos y productos como de estrategias de mercado al interior de la red<sup>21</sup>.

Tal como plantea Altenburg, si el fomento a la Pyme se entiende como parte de una política de desarrollo productivo más amplia (orientada hacia la creación de núcleos industriales competitivos), sus mecanismos específicos pueden apuntar a la promoción de diferentes vías para facilitar su inserción competitiva. Ejemplo de ello son las redes de pequeñas empresas, al estilo de los distritos industriales italianos, las complejas pirámides de proveedores de estilo japonés, o incluso el enfoque centrado en la gran industria practicado en los años setenta en Corea.

Este tipo de consideraciones, más las relativas a las fallas de mercados referidas anteriormente, han llevado a implementar paulatinamente en Corfo, a partir de 1991, una batería de instrumentos orientados al segmento Pyme, cuya síntesis se presenta en el Cuadro 2.

---

<sup>20</sup> En Humphrey y Schmitz (1998).

<sup>21</sup> Los consorcios exportadores de regiones italianas como Piamonte, Veneto o Emilia Romagna ilustran esta característica.

Dados los propósitos de este trabajo, el análisis se centrará en la experiencia de dos importantes instrumentos de apoyo a la gestión empresarial: Fondo de Asistencia Técnica (Fat) y Proyectos de Fomento (Profo). El interés por estas herramientas radica en que gracias a su administración se ha constituido una red de gestión público-privada que incorpora asociaciones gremiales y corporaciones empresariales en la función de *agentes operadores intermediarios*<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Este término se explica en la sección III, punto 2.

## CUADRO 2

Instrumentos de fomento a la Pyme vigentes en Corfo, 1998

Áreas	Instrumentos	Descripción	Cobertura / Presupuesto anual
Gestión	<p>Fat : Fondo de Asistencia Técnica.</p> <p>Profo: Proyectos de Fomento.</p> <p>Premex: Programa de Mejoramiento de la Gestión de Empresas Medianas.</p> <p>PDP: Programa de Desarrollo de Proveedores.</p>	<p>Desde 1991: subsidia la contratación de consultorías acreditadas.</p> <p>Desde 1992: subsidia planes de desarrollo y negocios asociativos presentados por grupos de empresas.</p> <p>Desde 1997 : subsidia la elaboración y ejecución de planes de mejoramiento a mediano plazo de calidad y productividad.</p> <p>Desde 1998: subsidia estrategias de fortalecimiento de redes proveedoras lideradas por grandes empresas clientes.</p>	<p>*Cobertura aproximada 1998: 8500 empresas.</p> <p>*Presupuesto aproximado 1998: US\$ 18 MM.</p> <p>**Aportes públicos no reembolsables.</p> <p>**Cofinanciamiento empresas aproximado: 40%.</p>
Innovación y transferencia tecnológica	<p>Fontec: Fondo Nacional de Desarrollo Productivo y Tecnológico.</p>	<p>Desde 1991: subsidia la etapa de prueba de innovaciones productivas, y la transferencia, preinversión e inversión tecnológica de empresas.</p>	<p>*Cobertura aproximada 1998: 1000 empresas.</p> <p>*Presupuesto aproximado 1998: US\$ 12 MM.</p> <p>**Aportes públicos no reembolsables.</p> <p>**Cofinanciamiento empresas aproximado: 55%.</p>
Acceso al crédito	<p>Líneas de crédito</p> <p>CUBO: Cupones de Bonificación</p>	<p>Desde 1989: crédito con plazos diferentes a los de mercado. Operan intermediadas por la banca privada.</p> <p>Desde 1992: subsidia la prima de seguros de crédito o <i>leasing</i></p>	<p>*Presupuesto aproximado 1998: US\$ 140 MM.</p> <p>** Fondos reembolsables.</p>
Reconversión productiva y promoción de inversiones	<p>Farcar y Farica: Fondos de asistencia a la reconversión de mano de obra.</p> <p>Subsidio a la preinversión</p>	<p>Desde 1994: subsidia la recontractación y entrenamiento de mano de obra en zonas de reconversión.</p> <p>Desde 1994: subsidia los estudios de preinversión de empresas en zonas con régimen de promoción de inversiones.</p>	<p>*Presupuesto aproximado 1998: US\$ 5 MM.</p> <p>**Aportes públicos no reembolsables.</p>

Fuentes: Corfo 1998 y Esser 1999

Del Cuadro 2 se desprende que, en total, los aportes no reembolsables de instrumentos de fomento administrados por Corfo alcanzaron en 1998 un monto cercano a los US\$35 millones. De este valor, entre un 75% y un 80% benefició directamente a empresas Pyme. A modo de referencia, el Servicio Nacional de Capacitación aportó en 1996 cerca de US\$ 70 millones a las empresas para programas de capacitación por la vía de la franquicia tributaria.

### **3. Propósitos y características básicas de los Profo y Fat**

#### **a) Fondo de Asistencia Técnica (Fat)**

El Fat es un subsidio al costo de contratación de servicios de consultoría que beneficia a pequeñas y medianas empresas. Si bien admite la modalidad colectiva -es decir, que varias empresas contraten un mismo servicio-, más del 75% de la demanda atendida mediante este instrumento corresponde a la modalidad individual. Esta fijaba hasta 1998 un fondo no renovable de hasta cerca de US\$14 mil por empresa, otorgable en módulos máximos de US\$ 2.300 por asesoría, contra un cofinanciamiento empresarial creciente conforme al módulo utilizado (entre el 25% y el 50% de costo de cada asesoría)<sup>23</sup>.

El propósito central del Fat es superar las asimetrías de información que desincentivan la utilización de servicios externos de consultoría por parte de las Pyme. Se trata también de catalizar una mayor profundidad de este mercado, al revelarse para las empresas demandantes la utilización de asesorías externas como un elemento importante y beneficioso para resolver problemas de operación y definir sus estrategias de negocios y modernización.

El Fat ha exhibido una demanda creciente. Sin embargo, las evaluaciones efectuadas a nivel muestral no arrojan resultados concluyentes, debido principalmente a la dificultad de aislar los efectos de una consultoría en el desempeño de la empresa con posterioridad a su realización.

Un elemento que genera permanente discusión en torno a este instrumento es que el principal incentivo para su empleo se sitúa en el lado de la oferta de los consultores, que a menudo realizan una activa promo-

---

<sup>23</sup> A partir de 1999, Corfo sancionó un nuevo reglamento para este instrumento que establece algunas diferencias respecto del anterior en los parámetros de operación.

ción del mismo. Por esto, con frecuencia, las empresas clientes no tienen plena conciencia del valor de la consultoría que contratan, debido a que perciben como costo total de dicho servicio el valor del cofinanciamiento minoritario que ellas aportan. Esta situación llevaría a los empresarios a no exigir una mínima pertinencia y profundidad en los resultados de las asesorías.

A objeto de evitar una selección adversa de oferta de consultoría de mala calidad o un mal uso del subsidio (por ejemplo, simulando el copago empresarial), tanto Corfo como los agentes operadores han puesto énfasis en el empleo de criterios selectivos al interior del registro de consultores y en la sanción severa de las prácticas ilícitas cuando son detectadas.

#### b) Proyectos de Fomento (Profo)

El Profo, a diferencia del Fat, es un instrumento concebido para incentivar sistemáticamente la modernización de la gestión y el mejoramiento de la competitividad de las Pyme durante un período más largo de tiempo (3 a 5 años). Para ello se promueve esencialmente la formación de estrategias asociativas entre empresas de rubros similares o complementarios, generalmente con localización geográfica común.

Un Profo involucra el desarrollo de una agenda de iniciativas propuestas por las empresas. Su ejecución normalmente está a cargo de un profesional denominado Gerente del Profo. Este es contratado por el grupo de empresarios y su remuneración es objeto de subsidio. Las actividades de un Profo se orientan a alcanzar resultados con valor agregado asociativo<sup>24</sup> en los ámbitos de gestión, producción y/o comercialización. Tales acciones, por su naturaleza o magnitud, difícilmente podrían haber sido abordadas individualmente.

En términos operativos, un Profo puede ser conformado por al menos cinco empresas. Hasta un 30% de sus integrantes pueden ser firmas con ventas mayores o menores a los límites referidos para caracterizar al segmento de Pyme. A objeto de obtener el subsidio contemplado por el instrumento, la propuesta del grupo de empresas debe ser presentada por un agente intermediario a las instancias decisorias de Corfo.

Esta última puede cofinanciar hasta el 70% del costo que representa el programa de trabajo de un Profo para el primer año. En conse-

---

<sup>24</sup> Es decir, mayor a la suma de los valores agregados individuales en ausencia de acciones colectivas.

cuencia, el aporte empresarial debe alcanzar como mínimo el 30% del costo del programa durante el primer año, aumentando estos pisos a 40% y 50% en los años siguientes. Corfo cofinancia los programas de trabajo de cada proyecto hasta un máximo de tres años, prorrogables por un cuarto año en caso de comprobarse resultados positivos, siempre que el grupo decida profundizar su proyecto asociativo hacia consorcios o inversiones comunes, entre otras posibilidades. El monto del subsidio puede llegar hasta alrededor de US\$100 mil anuales por grupo, dependiendo del programa de trabajo y de los objetivos, y siempre que no supere los US\$12 mil por empresa participante.

Por lo general, el Profo se utiliza para el desarrollo de estrategias asociativas horizontales entre empresas, orientadas al mejoramiento de sus prácticas de gestión, de operación y a la elaboración de un plan de negocios común al grupo. Este puede incluir estrategias colectivas hacia los proveedores o hacia mercados de destino en los que el grupo de empresas ya está presente o pretende insertarse.

A nivel sectorial, las Pyme participantes en Profo en 1997 se distribuyeron de la siguiente manera: 40% agropecuarias y agroindustriales; 38% manufactureras y servicios industriales; 12% de turismo y hotelería; 5% silvoforestales y 5% pesqueras extractivas y acuícolas.

Una preocupación permanente en la administración de este instrumento, al igual que en el caso del Fat, ha sido el monitoreo del cumplimiento de metas y logros alcanzados, función delegada a los agentes operadores intermediarios. La renovación del cofinanciamiento a un Profo está condicionada, en teoría, a su evaluación de desempeño reflejada en un set de indicadores de logro comprometidos al momento de aprobarse el plan anual de trabajo. Estos indicadores son, en general, cuantitativos y pueden referirse a la evolución en la participación de mercados, diversificación de éstos, mejores precios de insumos y productos, índices de calidad, empleo calificado e inversiones relacionadas con el proyecto, entre otras posibilidades.

En cuanto a la evaluación del impacto del instrumento a un nivel más agregado, en 1996 el Ministerio de Economía condujo un primer estudio evaluativo ejecutado por investigadores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Escuela de Economía de la Universidad de Chile.

A partir de una muestra representativa de aquellos Profo con más de dos años de operación y grupos de control por rama productiva considerada, el estudio concluyó que había diferencias estadísticamente sig-

nificativas en las tasas de crecimiento del empleo para aquellas empresas participantes en estos proyectos. El diferencial calculado fue de 11,6% a favor de las empresas participantes en los Profo. También hubo diferencias en cuanto a salarios y productividad, de 2,3% y 1,7% respectivamente. Sin embargo, debido a la alta segmentación de la muestra en subsectores, estos resultados no alcanzaron significancia estadística.

En términos de beneficios económicos netos -calculados como diferenciales respecto al promedio del grupo de control de cada rama productiva- se obtuvo que, proyectando estos resultados por tres años, por cada peso que el país invirtió en estos programas se generaron 2,4 pesos adicionales de beneficio neto. En términos fiscales, considerando el diferencial en la recaudación del IVA de las empresas en Profo en relación a sus respectivos grupos de control, por cada peso gastado en el programa el Estado recibe 3,2 pesos al año.

Otros resultados del estudio indican que el instrumento tiende a inducir prácticas de gestión orientadas a mejorar y potenciar la dirección de los negocios, la organización del trabajo al interior de las empresas, la implementación de estrategias de *marketing* y la planificación estratégica. Asimismo, se comprobó una significativa diferencia en inversión en capacitación favorable a las empresas participantes en Profo.

Entre los aspectos menos favorables de la evaluación destaca la alta dispersión de los resultados a nivel sectorial, lo que indica que el instrumento no es necesariamente una solución adecuada a todas las realidades y problemáticas de las Pyme (Ministerio de Economía, 1997). Otro aspecto frecuentemente debatido es el riesgo de burocratizar la función de los Gerentes de los Profo, los que pueden percibir como sus interlocutores principales a las entidades administradoras, con quienes necesariamente establecen una interacción regular, antes que al propio grupo de empresas. Con frecuencia, éstas no asumen proactivamente la conducción estratégica ni el monitoreo del trabajo de su respectivo gerente<sup>25</sup>. Esta tendencia haría de los Profo instrumentos conducidos más desde la oferta, representada en este caso por los agentes intermediarios, que desde la demanda de las propias empresas, como ha sido su concepción original. Lo anterior introduciría el riesgo de pérdida de pertinencia de las agendas o planes asociativos.

Un segundo elemento del debate es la justificación económica del subsidio a algunas de las actividades, en particular a aquellas que cuentan con esquemas de apoyo ya existentes (en ProChile, Fontec, Sence o el

---

<sup>25</sup> Sobre este punto, véase Muñoz (1996).

mismo Fat), o bien corresponden a acciones “operacionales” de las empresas (como promoción y *marketing*, por ejemplo). El argumento de los costos de transacción implícitos en la convocatoria y generación de confianzas entre empresas, como asimismo la utilización oportuna y eficiente de otros instrumentos, puede sustentar un subsidio parcial a la fase preparatoria y a la labor de gerencia del Profo. Esto indicaría una posible sobrevaluación del subsidio. Un contraargumento a este respecto puede ser el impacto colateral del instrumento en términos de efectos demostrativos sobre segmentos más amplios de empresas y sobre el desarrollo de nuevas capacidades y oferta de servicios por parte de asociaciones gremiales y corporaciones empresariales.

### III. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA RED PÚBLICO-PRIVADA DE ADMINISTRACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO A LA PYME

#### 1. Contexto y antecedentes generales

En 1991, el Gobierno definió ámbitos de responsabilidad institucional en torno a diferentes programas e iniciativas asistenciales y de fomento existentes hasta entonces. Estos programas se vinculaban fundamentalmente a la “pequeña producción”, término con que se hacía referencia al vasto espacio de la micro, pequeña y mediana empresa. A partir de entonces, Corfo asumió funciones de Secretaría Ejecutiva de la política gubernamental de modernización y fomento productivo de las Pyme en el país, radicándose la responsabilidad de su diseño estratégico en el Ministerio de Economía<sup>26</sup>.

Inicialmente, Corfo puso en práctica tanto los Fat como los Profo a través de un esquema de administración directa, parcialmente delegada en su filial, el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec). Esta estructura se sustentaba en el argumento de que, al operar ambos instrumentos por vía de la demanda de las empresas, le correspondía a Sercotec primero, y a Corfo después, desempeñar la función de ventanilla de atención a los empresarios y a los consultores interesados en acreditarse en el Registro del Fondo de Asistencia Técnica. Ambas funciones están traspasadas hoy a los agentes operadores.

---

<sup>26</sup> El Ministro de Economía preside, a su vez, el Consejo Directivo de Corfo. Algunos sectores como agricultura, minería y pesca, han mantenido programas de fomento a la pequeña producción a cargo de servicios sectoriales. Los programas de microempresas se localizaron bajo el ámbito de acción del Fosis.

Al cabo del primer año de operación era evidente que todo intento por masificar el uso de estos instrumentos -cuya cobertura era extremadamente limitada- requeriría incrementar el número de funcionarios en ambas instituciones para poder atender la eventual mayor demanda. Esta condición no era ni administrativa ni políticamente viable. Un segundo problema en la administración de los Profo fue la discrepancia entre Corfo y Sercotec con respecto a la relación entre los proveedores directos de servicios profesionales (Gerentes de Profo y consultores de Fat) y la entidad administradora de los programas. Sercotec optó desde un principio por vincular contractualmente a dicho servicio a los Gerentes de Profo, o sencillamente nombrar a sus propios funcionarios en tales cargos, argumentando que su independencia respecto de los empresarios garantizaba no desvirtuar su rol promotor. Al mismo tiempo, posibilitaba un mejor control sobre el destino de los recursos públicos asignados. Corfo, por su parte, rechazaba dicha dependencia, considerándola paternalista y lejana a la lógica de mercado en que se esperaba fundar ambos instrumentos.

Así las cosas, dos fueron los factores que posibilitaron modificar el esquema de administración de estos instrumentos hacia una estructura de red de "tres pisos". El primer elemento fue el acercamiento, a partir de 1993, entre Corfo y la Asociación de Exportadores de Manufacturas (Asexma), el que tuvo como objetivo promover el instrumento Profo. Asexma -que previamente había establecido una interlocución regular con ProChile gracias a la conformación de comités exportadores- constituyó inicialmente un Profo ante Corfo compuesto formalmente por empresas afiliadas, pero orientado al fortalecimiento de su organización gremial. Esta había sido creada a fines de los ochenta con el objetivo de promover la oferta exportable manufacturera (Muñoz, 1996).

El segundo factor de cambio del esquema original fue la designación, al asumir el Gobierno del Presidente Frei, de un nuevo equipo directivo en Corfo. Este dio un impulso determinante al modelo de intermediación de los instrumentos a cargo de organizaciones privadas, situando a Sercotec en un rol subsidiario.

## **2. Estructura y roles de la red público-privada de fomento a la Pyme**

A mediados de 1999, Corfo definió un nuevo esquema institucional para la administración de los instrumentos de fomento a la Pyme.

Considerando a las empresas usuarias en la base del modelo, se definieron los tres pisos o niveles de funciones. En el primer piso se si-

túan los *proveedores de servicios*, que interactúan directamente con las firmas. En este nivel están los consultores privados, institucionales<sup>27</sup> y profesionales aptos para asumir el rol de monitores de grupos en proceso de conformación y, posteriormente, el de Gerentes de Profo. Los proveedores constituyen la oferta de servicios en el mercado de asistencia técnica y gestión estratégica precompetitiva<sup>28</sup> para las Pyme, cuya contratación es subsidiada en el marco que definen los instrumentos Profo y Fat. Ello, para cubrir costos de transacción y de aprendizaje existentes debido a la inmadurez de dicho mercado.

En el segundo piso del esquema se ubican los *agentes operadores intermediarios* (en adelante "Agentes"). Esta función ha sido asumida por Sercotec y un conjunto de organizaciones privadas de carácter regional y sectorial que, a partir de su misión, capacidades administrativas, financieras y cobertura potencial, han venido siendo acreditadas ante Corfo. Las tareas básicas de los Agentes son: promover los instrumentos entre las empresas; orientar a éstas en el uso adecuado de los recursos; servir de intermediarios entre éstas y Corfo en las etapas de formulación, postulación y monitoreo del uso y resultados de los instrumentos; administrar contablemente los recursos privados y públicos involucrados en los programas (entendidos como carteras de proyectos de cada agente en una región determinada) y supervisar la relación contractual entre las empresas y los proveedores<sup>29</sup>.

El esquema estableció desde un principio una estricta separación entre las funciones del primer y segundo piso, con la intención de que los agentes operadores intermediarios mantengan absoluta neutralidad respecto de los proveedores y se orienten a reducir las asimetrías de información entre la oferta y demanda de consultoría. De esta forma, los Agentes pueden administrar los registros de proveedores (función dele-

---

<sup>27</sup> Inicialmente, los institutos tecnológicos pudieron sólo excepcionalmente operar en esta categoría, ya que al ser parcialmente financiados con recursos públicos podían constituir competencia desleal respecto de otros proveedores y hacer de los instrumentos subsidios redundantes. Esta restricción fue posteriormente levantada, una vez suprimidas virtualmente las transferencias presupuestarias directas a la operación de estas entidades.

<sup>28</sup> El término "precompetitivo" hace hincapié en que los subsidios se orientan al desarrollo de capacidades competitivas y, bajo ningún concepto, pueden destinarse a cubrir costos operacionales "regulares" de las empresas.

<sup>29</sup> En 1998, además de Sercotec, operaron 15 entidades acreditadas como agentes: Asexma A.G., Asexma Biobío A.G., Asimca IX Región A.G., Asimet A.G., Cepri S.A., Trafkin IX Región S.A., Cooperativa Copeval VI y VII Región, Corporación Chilena del Vino, Corporación Corparauco, Corporación Cordenor, Corporación Codesser, Corporación Corpadeco, Corporación CDP II Región, Fedefruta A.G., e Instituto Textil de Chile A.G. A partir de ese año se incluyó en la Ley de Presupuesto la indicación relativa a que todo nuevo agente debe ser seleccionado a través de un proceso de licitación.

gada desde la Gerencia de Fomento de Corfo), así como arbitrar eventuales desacuerdos entre los proveedores y las empresas usuarias de dichos servicios.

El proceso de descentralización de funciones hacia el nivel regional ha consistido en traspasar a este último los procedimientos administrativos y los primeros "filtros" de la función de asignación de recursos. Hasta la fecha, las instancias decisoras se mantienen en el nivel central. Esta situación responde principalmente a la necesidad de asegurar criterios y umbrales de pertinencia y calidad consistentes a nivel nacional. Paralelamente, esto persigue evitar eventuales propensiones clientelistas que el esquema podría incentivar en los espacios empresariales más restringidos de aquellas regiones de menor tamaño relativo. Una solución intermedia ha sido la conformación, a partir de 1997, de *Comités Zonales*, constituídos por tres o cuatro representantes de las Direcciones Regionales más uno del nivel central, en cuyo espacio se delega la atribución de asignar recursos, siempre y cuando exista acuerdo unánime en el Comité. En caso contrario, la opinión mayoritaria pasa a ser sólo recomendación y la decisión se toma en el nivel central.

Finalmente, la propia Corfo, a través de sus Direcciones Regionales y Gerencia de Fomento, conforma el tercer piso de la red. Este nivel es el responsable del diseño operativo y reglamentación de los instrumentos, de los convenios marco con los agentes, de la asignación y traspaso a éstos de los subsidios aprobados para los programas y de evaluación de la marcha de los mismos.

### **3. Evolución del esquema: principales hitos y ajustes**

Desde un principio, las acciones y decisiones tanto de los actores públicos como privados al interior de la estructura de tres pisos han estado tensionadas por dos "lógicas" a menudo contrapuestas. Para los efectos de este análisis se denominará a la primera de ellas, *lógica promotora*, que es aquella orientada a activar y expandir la demanda de los instrumentos de fomento, generar espacios de comunicación informal y sintonía entre los actores en los diferentes pisos intercambiando experiencias entre actores a un mismo nivel (a fin de acordar criterios comunes de operación) y estimular procesos compartidos de aprendizaje. Dentro de esta lógica se enmarcan, como condición funcional a estos objetivos, los esfuerzos por alivianar y agilizar los procedimientos administrativos y burocráticos relativos a la operación de los programas.

En contraste, la segunda lógica -que podemos denominar *contralora*- ha estado determinada por el apego a las normativas y reglamentacio-

nes. Se orienta al continuo perfeccionamiento de las mismas, a fin de evitar un mal uso de los recursos públicos asignados a los programas. También busca asegurar la transparencia y el orden en la administración de los recursos por parte de los Agentes, desincentivando eventuales conductas oportunistas al nivel de empresas beneficiarias y proveedores en el primer piso del esquema.

Si bien ambas lógicas no son necesariamente contrarias entre sí (pudiendo incluso considerarse fuerzas complementarias para el éxito de la gestión público-privada de estos instrumentos), ellas con frecuencia han sido percibidas como contrapuestas. De hecho, la mayoría de los frecuentes conflictos surgidos al interior de la red han sido atribuidos a desbalances entre ambas.

Entre los posibles factores que habrían influido en ello se puede mencionar, en primer lugar, las restricciones en materia de disponibilidad de profesionales tanto en Corfo como en el ámbito de los Agentes, quienes, al concentrar sus esfuerzos en tareas comprendidas en una de las lógicas, tienden a desatender requerimientos vinculados a la otra. En segundo lugar, la cultura institucional e historia reciente de Corfo<sup>30</sup>, especialmente en los niveles jerárquicos intermedios (que han adquirido en este esquema cierta capacidad de decisión o, al menos, de filtro en relación a las decisiones de asignación de recursos), muestran una tendencia "natural" a privilegiar acciones inherentes a la lógica contralora. Esta suele supeditar elementos valorados como prioritarios desde de la otra lógica, como la agilidad en los tiempos de espera o ciertos grados de flexibilidad en el cumplimiento de formalidades vinculadas a la administración de los mismos. Tercero, como contrapartida del punto anterior -tanto por su naturaleza como por los incentivos establecidos a su función determinados como porcentajes de los recursos administrados-, los Agentes han tendido a asumir un rol proactivo de promoción y facilitación de los programas, tendiendo a percibir las exigencias propias de las normativas y regulaciones establecidas desde Corfo como fuentes de costos asociados a demoras y rigideces inherentes a la lógica contralora que deben internalizar en su labor.

De esta manera, la dinámica operativa del esquema ha transitado entre ambas lógicas, intentando fortalecer -mediante iniciativas tanto de Corfo como de los Agentes- dos condiciones funcionales a los objetivos de efectividad y "gobernanza" de toda red institucional: la confianza y la reciprocidad entre los actores<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> En particular, luego de su experiencia como Banca de Fomento, durante los años ochenta.

<sup>31</sup> Véase Messner, op.cit. cap. 4.

El fortalecimiento de estos elementos ha sido demorado y con frecuencia accidentado, no exento de retrocesos provocados por situaciones de conflicto, generalmente en torno a aspectos regulatorios del sistema. De hecho, la administración de conflictos puede considerarse una de las tareas más recurrentes que enfrenta el nivel directivo de Corfo, afectando en alguna medida el desempeño de sus funciones originalmente establecidas: rediseño de instrumentos, evaluación de impactos y articulación con otros servicios a cargo de políticas de fomento y competitividad complementarias.

En función de ello, con el fin de minimizar el impacto negativo y los costos transaccionales asociados a la resolución de conflictos entre Corfo y los Agentes, y de homogenizar criterios de operación entre regiones y Agentes se ha establecido un sistema de incentivos y sanciones a la operación de estos últimos. Este proceso ha sido paulatino y marcado por aprendizajes a partir de la experiencia de situaciones no anticipadas o previstas, así como por interpretaciones dispares de las regulaciones del sistema, tanto al nivel central como regional.

En el Cuadro 3 se señalan los principales incentivos y sanciones establecidos por el esquema desde su puesta en marcha.

Buen ejemplo del perfeccionamiento de los mecanismos decisorios al interior del modelo lo proporciona la función de asignar de recursos para proyectos Profo. La responsabilidad de ello ha radicado desde un principio en Corfo. Empero, durante estos años han habido numerosos cambios en el proceso, surgiendo instancias de apoyo tanto al interior de Corfo como en los Agentes. A continuación, se describen someramente las rutinas componentes de esta función, sus énfasis y criterios generales de acción.

Las etapas o rutinas comprendidas en el proceso de asignar recursos para un año de subvención a un proyecto Profo son, básicamente, las siguientes:

- Identificación y preparación de proyectos;
- Definición de marcos presupuestarios;
- Presentación de proyectos y
- Renovación de proyectos.

### CUADRO 3

#### Algunos incentivos y sanciones establecidas por Corfo a la labor de los Agentes Operadores Intermediarios

Incentivo / Sanción	Año establecimiento y nivel responsable	Descripción
I: Comisiones agenciamiento	Desde 1994. Administra nivel regional.	Porcentaje sobre volumen de programas administrados. Desde 1998, valor proporcional al número de empresas participantes.
I: Fondo de fortalecimiento de agentes	Entre 1996 y 1998. Decide nivel central.	Transferencia de recursos a agentes para la constitución de capacidades al interior de éstos.
I: Financiamiento a "etapas de preparación" de programas	Desde 1998. Administra y decide nivel regional.	Transferencia de recursos a agentes para fortalecer tareas de diagnóstico y formulación de programas a fin de mejorar pertinencia, calidad y pronóstico de éstos.
S: Ejecución de garantías	Desde 1994. Administra nivel regional.	"Salvaguarda" de Corfo al buen destino (conforme a contratos) de los recursos públicos transferidos.
S: Congelamiento de transferencias	Desde 1995. Administra nivel regional. Decide nivel central o regional.	Medida reglamentaria aplicable al persistir objeciones por más de un trimestre a toda rendición contable de algún programa, presentada por un agente.
S: Pérdida de la calidad de agente	Desde 1994. Decide nivel central.	Establecida reglamentariamente frente a reiteración de faltas consideradas graves, como incumplimiento de los aportes empresariales, falta de neutralidad respecto de proveedores u otras irregularidades. Hasta 1998, sólo se han aplicado suspensiones.
I: Fondo de difusión	Desde 1997. Desde 1998 decide nivel regional.	Fondo concursable para apoyar iniciativas de difusión y promoción de los instrumentos Pyme, asumidas por los agentes.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Reglamentos y Regulaciones Operativas Profo y Fat, Corfo.

*a) Identificación y preparación de proyectos:* Es responsabilidad del Agente. Al principio se constató la necesidad de financiar el período en que se constituía un grupo de empresas con ciertas afinidades y potencialidades asociativas; se identificaban pues los elementos conformantes de una estrategia asociativa y se diseñaba un plan de trabajo anual para postular al financiamiento Corfo. Así, desde el comienzo se incluyó la posibilidad de financiar esta etapa mediante la figura del “pre-Profó”. Al poco andar, los pre-Profos tendieron a representar parte importante de la cartera de proyectos en marcha de los Agentes y a homogeneizar sus contenidos (captación inicial de empresas, taller de planificación participativa con metodología *metaplan* y preparación de la ficha de postulación de proyecto). En la práctica, la existencia de un pre-Profó implicaba que si las empresas estaban dispuestas a continuar como Profos era muy difícil rechazar dicha postulación en las instancias decisoras al interior de Corfo. Finalmente, en 1998, se reemplazó la figura voluntaria del pre-Profó por la etapa de preparación más extensa, estructurada y con condiciones explícitas de aprobación para la constitución posterior de un Profó.

*b) Definición de marcos presupuestarios:* A partir de 1996, el continuo incremento en la demanda por nuevos Profos llevó a definir marcos presupuestarios anuales fijados sobre la base de los compromisos de arrastre y proyecciones de nuevos proyectos y prioridades por región. Este proceso se desarrolla al interior de Corfo con la presentación de requerimientos y proyecciones presupuestarias por parte de las Direcciones Regionales, con la elaboración de propuestas de marcos presupuestarios por parte de la Gerencia de Fomento y con la sanción definitiva de éstos por parte del Comité de Asignación de Fondos de Fomento (CAFF), integrado por el Vicepresidente Ejecutivo, dos Gerentes de División y el Gerente de Fomento, en calidad de secretario Ejecutivo.

*c) Presentación de proyectos:* Desde 1995, los proyectos se presentan en formato estándar. Su preparación es responsabilidad de los agentes operadores. Los proyectos que postulan a financiamiento Profó siguen una secuencia de filtros previos a su aprobación. El primero de ellos corresponde a los Comités de Administración de Programa (CAP), los que, a pesar de no ser obligatorios desde el punto de vista reglamentario, han ido progresivamente constituyéndose al interior de los agentes operadores como instancias que permiten discutir y validar los proyectos antes de su presentación a Corfo. El segundo filtro está dado por las Direcciones Regionales, quienes proponen la aprobación, modificación, objeción o rechazo de los proyectos presentados a la Gerencia de Fomento en alguno de los cuatro Comités Zonales en que se distribuyen las regiones. Finalmente, la Gerencia de Fomento presenta los proyectos al CAFF, en

tabla de fácil despacho -si ha habido acuerdo en la instancia previa respecto del proyecto- o en tabla de discusión -si, en cambio, éste ha suscitado opiniones discrepantes-. Con dichos antecedentes, el CAFF ratifica o rectifica las propuestas de asignación de recursos recopiladas por la Gerencia de Fomento.

*d) Renovación de proyectos:* La decisión de renovación del subsidio para un proyecto por un nuevo período anual sigue en lo fundamental una rutina similar a la de la presentación de proyectos nuevos. Se diferencia más bien en el mayor énfasis en los indicadores de logro alcanzados en el período previo y en el cumplimiento del programa anual de trabajo comprometido.

A pesar de que Corfo ha revisado y reformulado los procesos involucrados en esta función en varias ocasiones (a objeto de agilizar los tiempos requeridos), subsisten críticas en relación a la alta centralización en el CAFF de las atribuciones de decisión y a los tiempos de espera, considerados aún excesivos. Frente a ello, una opción que ha venido concibiéndose es la acreditación de procesos a nivel de agentes (mediante estandarización y aseguramiento de calidad en las etapas de preparación) a objeto de delegar parte de las actuales atribuciones del CAFF a los CAP<sup>32</sup> y Comités Zonales. Este proceso permitiría además superar las actuales diferencias en el desempeño de los diversos Agentes, que, al contar con ámbitos de acción (sectorial y regional) relativamente exclusivos, crean condiciones de acceso más o menos ventajosas para las Pyme de determinadas regiones o sectores.

Una segunda crítica dice relación con el diseño de los formularios y procedimientos de apoyo a los procesos, dado que su relativa complejidad y estructuración incentivarían una mayor inversión de tiempo y esfuerzos en la formalización de los proyectos por sobre sus contenidos y logros efectivos.

## **V. REVISIÓN DE ALGUNOS ELEMENTOS CRÍTICOS AL INTERIOR DEL PROGRAMA DE FOMENTO A LA PYME**

Sin ser exhaustivos, en esta parte se puntualizarán algunos factores relativos al diseño y operatoria de los instrumentos de fomento a la Pyme que actualmente presentan carencias o aspectos perfectibles propios de procesos de aprendizaje institucionales. La superación o evolu-

---

<sup>32</sup> Los Consejos de Administración de Programas son órganos constituidos al interior de cada Agente.

ción de estos elementos puede determinar significativos mejoramientos en los niveles de impacto de los instrumentos de fomento antes descritos. Estos son: consistencia respecto de la lógica y funcionalidad de la red de fomento conformada; fortalecimiento de factores de confianza y reciprocidad entre Corfo y Agentes; reforzamiento de la complementariedad con instrumentos financieros y tecnológicos; desarrollo de esquemas de acreditación de Agentes y proveedores; desarrollo e implementación de sistemas permanentes de evaluación y monitoreo de los programas; y fortalecimiento de las articulaciones al nivel meso -al interior de los programas- para potenciar su cobertura y, en consecuencia, su impacto.

### **1. Consistencia respecto de la lógica y funcionalidad de la red de fomento**

En el caso de la red público-privada constituida para la administración de los programas de fomento a la Pyme, puede afirmarse que su estructuración ha sido determinante para incrementar la cobertura de los instrumentos y legitimar las políticas de apoyo al sector a nivel de la comunidad empresarial. Sin embargo, la habilitación de esta red ha introducido nuevas condiciones para su direccionamiento estratégico y sus procesos internos de toma de decisión. Al no ser consideradas, éstas pueden generar fricciones y deteriorar procesos y relaciones de confianza entre los actores al interior de la red.

De acuerdo a Messner, la lógica funcional de toda red combina elementos correspondientes a las lógicas de estructuras jerárquicas y de mercado. En ese sentido, su "governancia" debe considerar la existencia de actores con evidentes grados de descentralización y autonomía, con natural propensión a seguir patrones de mercado (en este caso, los Agentes y proveedores). Pero, simultáneamente, el direccionamiento estratégico debe contar con la presencia de metas y acciones concertadas, elementos más propios de una lógica proclive a patrones jerárquicos (el caso de Corfo y Sercotec). Ambas lógicas son necesarias para desplegar el máximo potencial de una red, convirtiéndola en una estructura superior a las establecidas bajo patrones "puros" jerárquicos o de mercado. Sin embargo, para que ello ocurra se requiere de condiciones básicas de "separación" (es decir, de no traslape entre los roles y naturalezas de los actores) y de "conexión" entre ellos, a través de vínculos eficientes y no excluyentes respecto de terceros actores. Con respecto a la primera condición, el esquema de pisos provee suficiente resguardo. Respecto de la condición de conexión, la evidencia de los programas es menos clara, por cuanto se constatan variadas realidades (desde agentes autónomos con amplio grado de conexiones externas a la red hasta a agentes con niveles excesivos de dependencia de los programas).

La existencia de los patrones jerárquicos y de mercado al interior de la red debe considerarse en los procesos de regulación, diseño de incentivos y sanciones, y en general en toda decisión que afecte la operatividad de la red. Es probable que la introducción de elementos "puros" jerárquicos o de mercado constituyan subóptimos en el desempeño de ésta. A su vez, la tensión entre separación y conexión de actores implica distinguir sus ámbitos de responsabilidad, pero sin descuidar los mecanismos de consulta, comunicación y consideración de los diferentes intereses.

## **2. Fortalecimiento de factores de confianza y reciprocidad entre Corfo y agentes operadores**

Confianza y reciprocidad constituyen condiciones de funcionalidad de toda red. En el caso que se analiza, sin embargo, los desbalances ya referidos entre las lógicas promotora y contralora pueden debilitar estos factores, menoscabando con ello la operación de esta red.

El fortalecimiento de la confianza implica activar espacios de comunicación sustantivos, orientados deliberadamente a reducir el desconocimiento y la incertidumbre entre los actores de la red en relación a sus conductas e orientaciones futuras. Por otra parte, facilita contrastar visiones en relación a estructuras y mecanismos institucionales relevantes así como experiencias de operación y de aprendizaje del tipo *learning by doing*.

Por su parte, el principio funcional de reciprocidad caracteriza las transacciones al interior de una red. Este las distingue de meras transacciones de mercado en los siguientes aspectos: primero, el intercambio envuelve no sólo valores monetarios por los servicios prestados, sino, además, gratificaciones intrínsecas para los actores (por ejemplo, en el caso de los agentes, mayor prestigio y reconocimiento por parte de la comunidad empresarial); segundo, no son hechos puntuales, sino parte de una relación continua y que aspira a permanecer en el tiempo, y, tercero, dichas transacciones trascienden las regulaciones contractuales en términos de lealtad y cooperación entre actores.

A menudo el exceso de énfasis contralor que Corfo ejerce sobre los agentes puede vulnerar los aspectos recién mencionados, y tiende a establecer, por el contrario, disposiciones unilaterales. Por ejemplo, frente a fallas del agente, Corfo es "indemnizada", sin que se prevea reciprocidad; esto es, frente a eventuales fallas de Corfo, no se consideran mecanismos de compensación a los demás actores, recayendo en consecuencia en ellos parte de los costos asociados a dicha falla. En todo caso, esta

carencia -difícil de superar dada la normativa asociada a la administración de recursos públicos- debe ser considerada por lo menos en los diseños de incentivos y sanciones a la labor de los agentes operadores.

### **3. Fortalecimiento de la complementariedad con instrumentos financieros y tecnológicos**

Uno de los beneficios identificados en la evaluación del instrumento Profo fue el que muchas firmas, a través del Profo, accedían a otros programas públicos de apoyo a las empresas, tales como los programas de intermediación financiera, capacitación, fomento exportador o apoyo a la innovación tecnológica. Sin embargo, aún la oferta del sector público aparece excesivamente compartimentalizada en torno a las instituciones responsables de los diferentes programas (e, incluso, al interior de ellas). Se desaprovechan así posibles complementariedades y sinergias propias de la combinación de instrumentos en proyectos de mayor alcance y complejidad, vinculados frecuentemente a inversiones. El hecho de que los propios Profo contemplen subsidios a actividades como capacitación o misiones comerciales tampoco estimula una máxima articulación con otros instrumentos, objetivo que constituye el principal argumento para subsidiar la labor de los Gerentes. Por otro lado, las limitaciones de los instrumentos de fomento focalizados en la gestión empresarial, a la hora de promover inversiones o cambios tecnológicos, ameritan un mayor esfuerzo para facilitar una complementariedad con instrumentos más “duros”. Con ello se podría disminuir o compensar los costos de transacción asociados a la interacción de las unidades responsables externas y al interior de Corfo, con este fin. Los Agentes pueden asumir iniciativas propositivas a partir de su experiencia como intermediarios en las diferentes redes (Fomento, Fontec, ProChile, Sence, Intermediación financiera, etc.)

### **4. Desarrollo de esquemas de acreditación de agentes y proveedores**

La acreditación de competencias a nivel de los proveedores, así como de los procesos operativos a nivel de los Agentes y de la propia Corfo, constituye una condición sustantiva para descentralizar atribuciones y procesos decisionales al interior de la red, incrementar los niveles de confianza entre los tres pisos del modelo, y al mismo tiempo reducir la tasa de proyectos con impacto bajo o nulo<sup>33</sup>. Además, resulta clave

---

<sup>33</sup> Tanto la evaluación del Profo como del Fat arroja resultados positivos en promedio, pero con alta dispersión y un número significativo de casos con resultados nulos o negativos.

el aprovechamiento de la oportunidad de liberar simultáneamente controles ex-ante, proclives a entraparse en los costos de la lógica contralora (y, muchas veces, redundantes una vez establecidas las garantías de respaldo), y controles ex-post, propios de las funciones de validación de los sistemas de aseguramiento de calidad.

## **5. Desarrollo de sistemas de evaluación y monitoreo de impactos**

Entre las tareas del tercer piso de la red, el control, monitoreo y evaluación del desempeño de los proyectos y programas destacan como funciones sustantivas necesarias para la retroalimentación y consolidación del sistema frente a otros actores, especialmente públicos. La evaluación sistemática de los impactos de los programas, al igual que el permanente monitoreo de logros, permitiría revelar y difundir las mejores prácticas al interior de la red, a la vez que posibilitaría el establecimiento de esquemas de *bench marking*, sustantivos para una operación eficaz de los sistemas de incentivo y sanción. Es evidente que tanto las evaluaciones de impacto como los monitoreos de logro deben ser validadas regularmente por evaluadores externos a la red, como parte de las prácticas de aseguramiento de calidad de los procesos al interior de la misma.

## **6. Fortalecimiento de las articulaciones meso de los programas para multiplicar su cobertura**

La consideración exclusiva de instrumentos activados desde la demanda, si bien salvaguarda la participación y compromiso de las empresas usuarias de los mismos y contribuye a evitar concepciones autoreferentes en los programas, no estimula las iniciativas de articulación con otros actores institucionales y locales. Estos, entre los que se cuentan los municipios y otras entidades, han desempeñado roles clave en el desarrollo de *clusters* u otras redes altamente competitivas. Es claro que la articulación institucional no siempre surge como un fenómeno espontáneo, debido a los costos de transacción y la relativa mayor complejidad de programas con participación multiinstitucional (en contraste con la simplicidad de la utilización individual de los instrumentos). El desarrollo de incentivos explícitos a este tipo de articulaciones puede contribuir significativamente a incrementar la cobertura y el impacto de los programas ampliando su alcance y proyecciones.

## V. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS FUTUROS

Los instrumentos de fomento a la Pyme han incrementado en forma sostenida su cobertura desde su implementación en 1992. Sólo considerando la actual oferta de instrumentos Corfo de modernización de la gestión empresarial (Profo, Fat, Pag -ex Premex- y PDP), su actual cobertura alcanza a más de 10.000 empresas al año.

Un factor clave en la rápida expansión de estos programas ha sido la conformación de una red de agentes operadores intermediarios que promueven y administran los instrumentos Profo y Fat. La acción de estos organismos privados ha permitido multiplicar los esfuerzos de promoción y las capacidades de administración de los programas, limitadas en un comienzo a la institucionalidad pública de apoyo a la Pyme, representada por la Gerencia de Fomento de Corfo y Sercotec.

En relación al efecto de estos programas en los niveles de competitividad de las empresas usuarias, y a un nivel más agregado, en los índices de productividad y empleo del segmento Pyme, aún no se cuenta con una base de evaluaciones de impacto sistemáticas que permita extraer resultados concluyentes. Sin embargo, las primeras evaluaciones efectuadas entre 1996 y 1997 entregaron resultados positivos en términos de rentabilidad económica y fiscal de los Profo, así como también en términos de generación de empleos (en relación al promedio de las ramas productivas correspondientes). A nivel cualitativo, se constató que el uso de estos instrumentos favorece la inducción de prácticas de gestión, la organización de los procesos productivos al interior de las empresas y la implementación de estrategias de negocios no definidas previamente.

A pesar de los positivos resultados, la evaluación muestral arrojó una alta dispersión tanto entre subsectores como al interior de los mismos, lo que indica que su uso no garantiza alcanzar soluciones adecuadas a todas las realidades y problemáticas de la Pyme. En el caso del Fat, otra fuente de dispersión en los resultados estaría determinada por la heterogénea calidad de los consultores acreditados en el sistema, en términos de su seriedad y competencias profesionales. Una debilidad adicional identificada en las evaluaciones realizadas ha sido el escaso impacto de estos instrumentos en ampliar las posibilidades de inversión de las empresas. Ello, por cuanto persisten las dificultades para acceder a financiamiento de mediano y largo plazo para la gran mayoría de empresas de este segmento. Mejorar las posibilidades de inversión de la Pyme en *aggiornamento* tecnológico, así como en tecnologías ecoeficientes contribuiría a reducir la actual brecha de productividad entre las Pyme y la gran empresa en el país.

La conformación de una red institucional de fomento a la Pyme ha constituido un desafío en materia de cooperación institucional público-privada. Lo anterior ha dado pie a múltiples procesos de aprendizaje, tanto por parte de los actores públicos como de los privados. El cambio desde una gestión tradicional -caracterizada por una alta jerarquización, centralización y énfasis contralor de la acción pública- hacia una lógica en red -con pretensiones de mayor descentralización, énfasis promotor y sistemas de incentivos y sanciones más proclives a una lógica regulatoria de mercados- no es trivial e implica ajustar funciones y modificar aspectos culturales fuertemente arraigados en la gestión pública.

Para consolidar esta evolución y proyectar esta red a futuro es necesario hacerse cargo de los aspectos críticos, tales como la consistencia de las decisiones que afectan la regulación y direccionamiento estratégico de la red, cuya responsabilidad radica principalmente en Corfo, con la lógica de "gobernanza" propia de una red, entendida como una combinación virtuosa entre mecanismos de mercado y jerárquicos; el fortalecimiento deliberado de los factores de confianza y reciprocidad como condiciones funcionales a su óptimo funcionamiento; y la estandarización y acreditación de procesos y rutinas operativas a nivel de Agentes como condición que posibilita la descentralización de las atribuciones decisionales desde Corfo. Ello permitiría reducir los pasos intermedios que caracterizan a buena parte de las decisiones que se toman al interior de la red.

Finalmente, a objeto de maximizar su impacto en los factores de competitividad de las Pymes, entre los aspectos a fortalecer en el diseño y uso de los instrumentos de fomento cabe mencionar la una revisión rigurosa de la pertinencia económica de los actuales niveles de subsidio, así como de la presencia de redundancias entre diferentes instrumentos -especialmente en el caso de los Profo-; el desarrollo de esquemas de estandarización y aseguramiento de calidad en los procesos operativos de la red institucional (incluyendo el monitoreo de logros de los proyectos y sistemas de *bench marking* a diferentes niveles); la evaluación sistemática del impacto de los programas y el énfasis en una mayor complementariedad con instrumentos financieros y tecnológicos (induciendo un mejor conocimiento de éstos a nivel de los agentes operadores e incentivos para su uso complementario). Además, cabría continuar el mejoramiento de los actuales sistemas de acreditación de consultores o proveedores de la red para que realmente exista un filtro de calidad de los mismos y estimular articulaciones institucionales de los proyectos y programas con el nivel meso, especialmente de carácter territorial (comunal, provincial, regional), sectoriales y agencias de cooperación, actualmente al margen de los programas. Lo anterior, a objeto de multiplicar su cobertura, aprovechar sinergias y, en consecuencia, potenciar su impacto.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altenburg, Tilman (1999), *Pequeñas y medianas empresas en los países en vías de desarrollo. Fomentando su competitividad e integración productiva*. Instituto Alemán de Desarrollo, Berlin.
- Banco Mundial (1997), *World Development Indicators*, Washington, D.C..
- Benavente, J. y Crespi, G. (1998), *Evaluación del instrumento FAT*, Universidad de Chile/Ministerio de Economía. Santiago.
- Best, Michael (1990), *The new competition. Institutions of Industrial Restructuring*, Polity Press, Cambridge.
- Cepal (1997), *Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las Pymes. Aprendiendo de la experiencia europea*, Documento interno. Buenos Aires.
- Corfo y Fundación Ebert (1995), *Pyme, un desafío a la modernización productiva*, Santiago.
- Corfo (1998), *La Pyme en la economía chilena*, Documento preliminar. Santiago.
- Dini, Marco y Katz, Jorge (1997), "Nuevas formas de encarar las políticas tecnológicas. El caso de Chile", *Revista Comercio Exterior*, México DF.
- Esser, Klaus (1999), *Institutioneller Wandel unter Globalisierungsdruck. Überlegungen zu Aufbau und Koppelung von Nationalstaat und Marktwirtschaft in Chile*, German Development Institute, Berlin.
- Gatto, Francisco (1997), *El desafío competitivo que plantea el Mercosur a las Pyme industriales*, Monografía. Buenos Aires.
- Humphrey, John y Schmitz, Hubert (1998), "Trust and Inter-Firm Relations in Developing and Transition Economies", *The Journal of Development Studies*. Volumen 34, N°4, Londres.
- Katz, J., Benavente, J. y Crespi, G. (1997), *Evaluación económica del instrumento Profo*, Universidad de Chile/Ministerio de Economía. Santiago.

- Labarca, Guillermo (1997), "Las políticas de desarrollo productivo en Chile". En Peres, Wilson (ed.). *Políticas de Competitividad Industrial en América Latina y el Caribe*. Siglo Veintiuno Editores, México DF.
- Messner, Dirk (1997), *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*, German Development Institute, Berlin.
- Montero, Cecilia y Morris, Pablo (1999). "Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los Sistemas Regionales de Innovación". Programa de Innovación Tecnológica, Ministerio de Economía.
- Muñoz, Oscar (ed.) (1996), *Estado, empresarios, instituciones. Estrategias para la transformación productiva*, Cepal/Cieplan. Santiago.
- Rodgers, G. (ed.) (1998), *Chile. Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social*, OIT, Ginebra.
- Scapini, Juan Carlos (1998), "Desarrollo productivo de la Industria Manufacturera", *Revista Estadística y Economía*, segundo semestre, Santiago.
- Villarán, Fernando (1994), "El nuevo rol de las Pyme en América Latina. En Competitividad, globalización y generación de empleo en la Pyme". Mitinci. Lima.
- Winter, Sidney (1995), *Small and medium-size enterprises in economic development. Possibilities for research and policy*, World Bank. Washington.