
Nuevas formas de encarar las políticas tecnológicas. El caso de Chile

• • • • • MARCO DINI Y JORGE KATZ*

Los programas de liberación comercial, desregulación de mercados y privatización de la actividad económica, así como aquellos otros que entrañan un manejo más cuidadoso y equilibrado de las cuentas externas y fiscales, han ganado en los últimos años un espacio importante en las políticas públicas de América Latina. Casi con independencia del país que miremos, estos planes se llevan a cabo en la región con la expectativa de lograr en forma eventual la reactivación del crecimiento económico y un mayor nivel de modernización de la estructura productiva y social que el alcanzado por la estrategia sustitutiva en las cuatro décadas de la posguerra, de 1950 a 1980.

Los resultados de estas políticas son tanto positivos como negativos, por lo que su análisis requiere una actitud más equilibrada y cuidadosa a la adoptada por los economistas del Consenso de Washington y del *main stream*, quienes asumen una visión excesivamente derogativa acerca de lo ocurrido en la región en el período referido. Parece claro que el modelo sustitutivo generó y difundió un extenso número de instituciones de gran importancia para el desarrollo regional, hecho que no resulta del todo comprendido por los actuales economistas neoclásicos. El crecimiento industrial consolidó una compleja “cultura” mecánica, química, eléctrica, la cual permitió acumular un vasto arsenal de capacidades tecnológicas, hábitos de trabajo, normas y estándares de calidad, relaciones laborales, formas de cooperación y de coordinación entre agentes económicos individuales, entre otros. Ello, sin duda, contribuyó a la creación de un “capital social” de enorme importancia para el desarrollo histórico latinoamericano a largo plazo. Resulta claro que en forma concomitante a la producción industrial, infinidad de compañías y ramas productivas generaron un amplio acervo

de conocimientos técnicos y capacidades empresariales que les permitió acortar la brecha con la frontera tecnológica internacional, así como acercarse de manera gradual al “estado del arte” productivo, científico-técnico y de gestión empresarial.

Sin embargo, es necesario admitir que la maduración del proceso anterior no fue de la magnitud y profundidad alcanzadas en otras zonas del mundo, como el Sudeste Asiático, por ejemplo, ni ocurrió equitativamente en todos los países o ramas de la industria. Ello se explica, sin duda, por la elevada heterogeneidad estructural subyacente al proceso de desarrollo latinoamericano, la cual es marcadamente mayor que las de la Unión Europea, Japón y los cuatro tigres asiáticos.

Ahora bien, más allá del juicio que merezca el legado del modelo sustitutivo y el régimen de políticas públicas asociado a él, lo cierto es que el mundo está transitando hacia una nueva ortodoxia aperturista, desregulatoria y privatizadora de la actividad productiva, en el marco de una mezcla desordenada de intuiciones no siempre realistas y presiones corporativas e ideologías que se difunden como saberes científicos establecidos. Se da por hecho, aparentemente sin razón para dudarlo, que una mayor presión competitiva, un gradual retiro del Estado de la esfera productiva y un mayor respeto por los equilibrios macroeconómicos “son buenos” para el funcionamiento del aparato productivo y para el bienestar global de la sociedad. Los fundamentos analíticos de dicha creencia intuitiva raramente se discuten, como si fuera innecesario hacerlo o, peor aún, como si intentarlo constituyera una herejía injustificable. Pese a ello —y también de forma intuitiva— se percibe, por una parte, que la naturaleza de la receta aperturista y desregulatoria no está del todo clara. Por ejemplo, no se sabe la secuencia óptima, ni la profundidad y extensión en el tiempo de las acciones para avanzar en la reforma estructural. También se desconocen los tipos

* Economistas de la CEPAL, Santiago, Chile.

de apoyo político interno y financiero externos necesarios para sobrellevar con éxito la etapa de transición desde un régimen regulatorio proteccionista a otro más abierto a la competencia externa, con menos controles y una limitada participación pública en la esfera productiva. Incluso se ignora el efecto último que las reformas al régimen de incentivos macroeconómicos y al marco regulatorio tienen sobre el aparato productivo y, de manera más general, la estructura social.

En los últimos tiempos se ha ido comprendiendo —más por observación casual que por previsión teórica— que todo ejercicio de apertura y desregulación económica dista de ser neutral en la sociedad. De hecho genera dentro de ésta perdedores y ganadores, pues no todos se adaptan con eficiencia y al mismo ritmo a las nuevas reglas del juego. Ahora, se percibe que el proceso de apertura y desregulación de la economía pone en marcha un gigantesco mecanismo selectivo al cual algunos agentes económicos individuales, ramas industriales, regiones de un país, etc., reaccionan mejor que otros.

En realidad, sabemos poco o nada acerca de este magno proceso de “destrucción creativa” de naturaleza schumpeteriana, en el cual se basan los esfuerzos latinoamericanos actuales de apertura y desregulación económica.

En este entorno analítico e ideológico se cuestiona el papel keynesiano del Estado como “motor” de la actividad económica y emerge una corriente cada vez más fuerte y generalizada de economistas que plantean el funcionamiento de la sociedad con base en mecanismos descentralizados y automáticos de gestión de la cosa pública, impulsados por la libre elección de los consumidores —*money follows the patient*, en la jerga del proceso desregulatorio del sector salud en la economía inglesa— y por el juego competitivo de los mercados. Esta corriente profesional parte del supuesto de que la disciplina por medio del mercado lleva eventualmente a la maximización del bienestar comunitario, tal como lo postula el modelo neoclásico convencional. Así, una renovada fe en el sistema de precios como institución coordinadora de la actividad económica se oculta bajo la nueva ortodoxia desregulatoria y aperturista.

Si bien es incuestionable que el costo de oportunidad de los recursos decide su asignación al interior de la comunidad, también lo es que el precio de mercado de un bien o servicio muchas veces sólo constituye una *proxy* (variable sustitutivo) imperfecta del costo de oportunidad del mismo. Ello merced a la existencia de externalidades, sinergias y bienes públicos (los que no se extinguen con el uso individual, como la justicia, un parque, un museo o una cátedra universitaria), así como de distorsiones derivadas de la falta de mercados, información incompleta de los agentes económicos individuales, la presencia de economías de escala y costos de transacción. Ello puede provocar que un programa de apertura y desregulación de la economía, con base en el mercado, resulte en una serie de actividades productivas que no sean “socialmente óptimas” a largo plazo, debido a que aquéllas donde el beneficio social es significativamente superior al privado tenderían a quedar desguarnecidas. Desde esta perspectiva es lógico que las actividades más afectadas por las imperfecciones del sistema de precios no reciban suficiente aten-

ción por parte de los agentes económicos individuales, los cuales se guían por las señales de rentabilidad privadas y no por el retorno social que los recursos tienen en sus diversos usos alternativos. Asimismo, es probable que los altos costos de transacción¹ limiten el desarrollo espontáneo de las formas de colaboración, complementación y asociación estratégica entre empresas independientes que les permitan alcanzar ventajas competitivas importantes, tanto en términos de economía de escala como de desarrollo de su capacidad de aprendizaje, difusión de la innovación, etcétera.

La transición de un régimen regulado y centralizado a otro más abierto y competitivo puede mejorar la eficiencia macroeconómica al regular el uso de los recursos disponibles. Empero, también puede llevar a desestimar los efectos sociales de las externalidades, las sinergias y las imperfecciones del mercado. Ello es particularmente delicado en las áreas de salud, educación, formación de recursos humanos y generación de tecnología y alianzas estratégicas, en las que los nuevos modelos desregulados y abiertos a la competencia externa que se aplican en los países de la región pueden generar situaciones alejadas del óptimo social.

Por un lado, existen dudas sobre las mejoras sociales del proceso de selección de ganadores y perdedores, fruto de la estabilización macroeconómica y la reforma estructural ortodoxa, bajo la estricta lógica del mercado;² por otro, la redefinición de las políticas públicas hacia una mayor liberalización y desregulación de la actividad productiva aparece como condición necesaria, pero insuficiente, para establecer ventajas competitivas dinámicas que permitan estimular un crecimiento endógeno sostenido y sustentable en el tiempo. Éstas reclaman, entre otros requerimientos, nuevas formas de conocimientos técnicos, organizacionales y gerenciales, así como de rutinas interactivas entre los miembros de la comunidad, cuya gestación enfrenta un sistema de precios con fallas significativas. En efecto, la dinámica espontánea de los precios resulta particularmente frágil para crear ventajas comparativas y dinámicas y mecanismos de articulación social eficientes, cuando la apropiación privada de los beneficios es demasiado imperfecta y los costos de transacción son altos.

En síntesis, un amplio grupo de economistas presupone que la “mano invisible” del mercado eventualmente corregirá los efectos negativos del nuevo modelo de producción, en tanto que otro,³ más reducido, se muestra menos optimista y cuestiona

1. Véanse Oliver Williamson, *Mercados y jerarquías: sus análisis y sus implicaciones antitrust*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, y “Organizzazioni economica comparata: L’analisi delle alternative strutturali e discrete”, *Economia e politica industriale*, núm. 70, Italia, 1991.

2. El ajuste estructural por la estricta vía del mercado no asegura necesariamente que sobrevivan los agentes productivos más eficientes. El oportunismo y otras lógicas de sobrevivencia pueden llevar a que se mantengan en el mercado agentes no eficientes.

3. Este grupo de profesionales incluye también a los que dudan de la existencia de un “sendero de equilibrio” al que eventualmente la economía debe retornar tras un episodio de turbulencia macroeco-

que el mercado sea capaz de encabezar por sí mismo una transacción eficiente entre regímenes regulatorios y genere, en tiempo y forma, los aumentos de productividad necesarios para sostener en el largo plazo los equilibrios macroeconómicos alcanzados durante el ajuste.⁴

La generación, adaptación y difusión de nuevos conocimientos tecnológicos al interior del aparato productivo constituye un factor clave para el aumento de la productividad global de los factores. Sin embargo, es también un campo fértil para la presencia de sinergias, externalidades, retornos crecientes, etc., que llevan a sospechar que el sistema de precios debe funcionar de manera imperfecta como guía descentralizada y anónima de coordinación de las decisiones económicas individuales.

Durante la etapa de la industrialización sustitutiva, y respondiendo a la tendencia mundial del papel del Estado benefactor,⁵ el proceso global del conocimiento científico-tecnológico se basó en lo que en este trabajo se denomina modelo de subsidio a la oferta: el papel que asume el Estado en el financiamiento y ejecución de estas tareas, con base en un conjunto de agencias y programas dedicados a ello.

Con el tiempo los economistas han comprendido que el modelo de subsidio a la oferta, es decir, el financiamiento y la producción de conocimientos por parte del Estado, estuvo asociado a múltiples problemas de estructura y comportamiento que afectaron su eficacia y eficiencia.

Las instituciones públicas operaron en este ámbito en un marco inadecuado de incentivos, así como un patrón ineficiente de premios y castigos, lo que les impidió establecer programas y objetivos mejor definidos. Todo ello derivó en diversas formas de burocratización, oportunismo y falta de respuesta oportuna de las agencias gubernamentales responsables, y en el uso poco eficiente de los recursos oficiales destinados a la ciencia y la tecnología. En general el presupuesto se utilizó de manera ritualista y repetitiva, con poca retroalimentación derivada del control *ex post* de resultados.

Frente a este panorama resulta fácil comprender por qué en el nuevo clima desregulatorio surgió la idea de abandonar el modelo de subsidio a la oferta y sustituirlo por uno de "subsidio a la demanda", que responde mejor a las señales de los precios y deja a la libre elección de los agentes económicos y proveedores de servicios tecnológicos la responsabilidad última descentralizada y anónima de alcanzar eficacia y eficiencia en el uso de los recursos que la sociedad gasta en ciencia y tecnología.

nómica, como supone la teoría macro convencional. El crecimiento económico lo conciben como un proceso evolutivo de puntos de desequilibrio en el que la competencia va actuando como mecanismo selectivo, determinando el éxito o el fracaso de los agentes económicos individuales.

4. La crisis mexicana de finales de 1994 corrobora las dudas intuitivas en torno al funcionamiento automático del modelo competitivo convencional. Tras la lectura macro de esta crisis resulta razonable creer que ésta se originó en la pobre productividad global de los factores en los años anteriores a la misma.

5. Véase Dieter Helms, *The Economic Border of the State*, Oxford University Press, Inglaterra, 1989.

Sin embargo, ¿cuáles son los problemas que origina la adopción del modelo de subsidio a la demanda en el campo de la generación, adaptación y uso de conocimientos tecnológicos? ¿Qué nuevas cuestiones del comportamiento microeconómico se deben considerar, principalmente cuando la teoría recibida no nos ilumina lo suficiente en la concepción y puesta en marcha de los nuevos instrumentos de política pública? ¿Cómo será el tránsito de un modelo a otro? ¿Qué problemas surgirán en el camino de transición?

El análisis de las limitaciones conceptuales y prácticas del modelo de subsidio a la demanda sugiere que probablemente una mezcla heterodoxa de soluciones híbridas constituye una base más adecuada para plantear la política tecnológica de una sociedad dada que la propuesta por la ortodoxia neoliberal que simplemente se limita a "dejar hacer" al mercado.

La mezcla señalada entrañaría, por un lado, un mayor respeto por las señales corrientes de la demanda y la disciplina competitiva entre los proveedores de conocimientos científico-tecnológicos y, por otro, una mayor captación de las externalidades y las sinergias que están en la base misma de los procesos de aprendizaje y maduración de largo plazo del aparato productivo.

En Chile se encuentra en pleno auge el debate en torno a la transición del modelo de subsidio a la oferta al de subsidio a la demanda. Ello se ha reflejado en el dramático cambio en las operaciones de la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), en el marco de los esfuerzos que realiza el país para incorporar de manera creativa las nuevas ideas de reforma estructural y apertura y desregulación de la actividad económica. Desde esta perspectiva, el presente análisis adquiere relevancia en tres planos distintos: representa una contribución al debate interno de la Corfo; proporciona elementos útiles para la reflexión sobre la reordenación de las políticas de fomento en América Latina, y en particular sobre las funciones del Estado, y ofrece la experiencia de la Corfo a un sinnúmero de instituciones semejantes en la región, no sometidas a las reglas convencionales de mercado, donde la mejora de la eficacia y la eficiencia constituye un imperativo.

En primer lugar se describe el entorno general de la política económica chilena y se resumen los principales elementos del caso estudiado. Posteriormente se analizan los principales problemas detectados en la Corfo y por último se plantean sugerencias y comentarios de carácter general sobre el papel del Estado, las políticas de fomento y el perfil que deben adoptar las instituciones públicas respectivas.

EL ENTORNO GENERAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA CHILENA

En los años ochenta la economía chilena, una de las más abiertas del continente, creció a una tasa promedio anual de 3.1%, con lo que el PIB por habitante registró un aumento acumulado de 11.7%. En el mismo período, el producto latinoamericano tuvo una variación anual de 1.3% y el per cápita registró



Más allá del juicio que merezca el legado del modelo sustitutivo y el régimen de políticas públicas asociado a él, lo cierto es que el mundo está transitando hacia una nueva ortodoxia aperturista, desregulatoria y privatizadora de la actividad productiva, en el marco de una mezcla desordenada de intuiciones no siempre realistas y presiones corporativas e ideologías que se difunden como saberes científicos establecidos

una disminución acumulada de 7.9%.⁶ En otros términos, tanto al interior como con respecto a otros países de la región, la evolución económica del país andino ha sido exitosa. Los datos relativos a los primeros años de la década en curso reafirman esta tendencia.

Pese a lo anterior, diversos ámbitos de la comunidad chilena advierten cierta fragilidad de la estructura productiva, en particular en lo que atañe al aumento de la productividad laboral y global de factores y la sustentabilidad a largo plazo, tanto de sectores de la industria intensivos en mano de obra (calzado y textiles, por ejemplo), como en conocimientos tecnológicos (bienes de capital y otros rubros del ámbito metalmecánico, en este caso). En ambos la revaluación de la moneda nacional y el rezago tecnológico han derivado en una creciente dificultad de los productores locales para enfrentar en forma adecuada la “contestabilidad” internacional y mejorar su productividad fabril.

Desde el punto de vista de las autoridades económicas, la pregunta clave es si tales núcleos de fragilidad estructural reclaman intervenciones de gobierno específicas o si el mercado se encargará por sí solo de resolverlos en tiempo y forma sin comprometer la sustentabilidad de largo plazo del ejercicio de apertura y desregulación emprendido desde los años setenta.

La respuesta a esta interrogante ha sufrido cambios con el tiempo. Durante el régimen militar el diagnóstico que orientó las políticas estatales “suponía, en general, la transparencia del mercado, el libre juego de la oferta y la demanda, la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos financieros, etc., sin reconocer la presencia de imperfecciones serias en los merca-

dos de productos y factores, así como de grandes limitaciones en la libre movilidad de los mismos”.⁷

En cambio, los funcionarios de administraciones posteriores han considerado que la asignación de los recursos sobre la base de las señales corrientes de precios puede no ser eficiente en por los menos dos situaciones:

- i) La conformación inadecuada de mercados, o un pobre nivel de desarrollo de éstos, sin la suficiente “profundidad”, y
- ii) la existencia de economías de escala, externalidades e inapropiabilidades.

Este segundo grupo de economistas admite que la falta o imperfección de los mercados justifica la intervención correctiva del Estado, pero supone que la misma debe ser lo menor posible y restringirse a principios competitivos básicos (“concursos”, en la jerga actual impuesta por el Banco Mundial), privilegiando los mecanismos automáticos de asignación de fondos guiados desde el lado de la demanda. El principio del Estado subsidiario es el eje central de esta postura doctrinaria.

En esta perspectiva, el Estado debe proporcionar los recursos necesarios, fijar normas de acceso horizontales y ejercer una función de control para desalentar comportamientos oportunistas. La asignación de fondos entre actividades la debe decidir la demanda empresarial, la cual supuestamente refleja las efectivas prioridades sociales de desarrollo. Por otro lado, los indi-

7. Sara Cabrera, *PYME. Un desafío a la modernización productiva*, Corfo, Santiago, Chile, 1994. En este estudio se destaca que el gobierno militar insistió en que “los efectos beneficiosos de la apertura comercial podían ser aprovechados de modo simétrico e igualitario por los distintos agentes económicos, que los incentivos de promoción de las exportaciones beneficiarán a todos los sectores ligados a ella, que el libre juego del mercado crearía espacios para el desarrollo de estas empresas”.

6. CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1994*, Santiago, Chile, 1994.

cadadores de mercado y desempeño de las empresas beneficiadas por el apoyo estatal permiten retroalimentar y perfeccionar en forma permanente el funcionamiento del sistema.

A pesar del aparente grado de aceptación de que goza este modelo, las distintas actividades de fomento llevadas a cabo en Chile, que en 1995 alcanzaron un total de alrededor de 400 millones de dólares, no parecen responder a una lógica homogénea. Al contrario, éstas suman enfoques teóricos y criterios operacionales muy diferentes, con escasa coordinación y complementación entre los distintos instrumentos, agencias y niveles de gobierno.

Por una parte, diversos instrumentos de subsidio son desmantelados o profundamente modificados para adaptarse a los acuerdos de liberación comercial que Chile ha suscrito en el GATT. Por otra, existe un intenso debate sobre la necesidad de evaluar en forma sistemática la eficiencia y eficacia de las intervenciones públicas en esta materia.

LA EXPERIENCIA DE LA CORFO

El gobierno del presidente Pedro Aguirre Cerda creó la Corfo en 1939 como una agencia pública con atribuciones especiales para impulsar el proceso de reconstrucción e industrialización del país. Hasta 1973 la Corporación se constituyó como el agente gubernamental con mayor intervención en la economía. Durante el régimen militar las funciones de la Corfo fueron sensiblemente reducidas y se privatizaron empresas de su propiedad.⁸ El gobierno del presidente Aylwin asignó al organismo la coordinación del Programa Nacional de Apoyo a las Medianas y Pequeñas Empresas (Programa PYME), cuyo análisis se realiza a continuación.

Campos e instrumentos de acción

La labor de la Corfo con relación al desarrollo de las PYME se orienta en las siguientes direcciones:

- La modernización de las empresas por medio de la incorporación de nuevos conocimientos técnicos, de gestión y organización.
- El estímulo a la innovación tecnológica de productos y procesos productivos.
- La intermediación financiera vía la flexibilización de las garantías, la disminución de los costos del crédito y la accesibilidad a los fondos.
- La reconversión productiva, promoviendo planes especiales para estimular las inversiones en zonas de declinación económica.

8. En la actualidad la Corporación posee 27 empresas (principalmente sanitarias, eléctricas, de transporte y del sector carbón) que en 1994 registraron ventas por 802 millones de dólares y emplearon a alrededor de 12 000 personas. Véase Corfo, *Memoria 1994*, Santiago, Chile, 1994.

• La realización y financiamiento de los estudios regionales y sectoriales.

De 1994 a 1996 (considerando para este último año las cifras presupuestadas y no las ejecutadas, sin incluir el área de intermediación financiera) los recursos colocados por la Corfo aumentaron alrededor de 140% en términos reales: pasaron en este lapso de 11.9 millones de dólares a casi 30 millones (véase el cuadro 1).

C U A D R O 1

DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS DE FOMENTO POR ÁREA DE ACTIVIDAD (MILES DE DÓLARES CORRIENTES)

Área de acción	1994 ^a	1995 ^b	1996 ^b	Variación acumulada 1994-1996 ^c (porcentajes)
Modernización empresarial	3.642	6.381	13.202	249.5
Innovación tecnológica	7.937	12.340	12.573	52.8
Reconversión y otros programas especiales	—	751	3.531	—
Estudios regionales	397	318	482	17.0
Total	11.976	19.790	29.787	139.8

a. Ejecutado. b. Presupuestado. c. Pesos constantes de 1994. Fuente: Corfo.

Con base en los valores reales (pesos constantes de 1994), el rubro más beneficiado en este lapso, el de la modernización empresarial, captó más de 50% del incremento global de recursos. El resto correspondió a la innovación tecnológica (25%) y a los Programas de Reconversión (20%).

La Corfo atiende a unas 5 000 empresas, en su mayoría pequeñas y medianas (con ventas anuales de 75 000 a 1.5 millones de dólares), en los sectores manufactureros, forestal, agrícola y de turismo.

Los instrumentos horizontales

La Corfo lleva a cabo sus acciones de fomento por medio de "instrumentos", entendiéndose por éstos una cierta modalidad de acción que permite el traspaso de fondos a los empresarios privados. Las operaciones están definidas por un reglamento que establece las características de los beneficiarios potenciales y los montos máximos de recursos involucrados. El cuadro 2 describe en forma sintética los instrumentos de la Corfo más importantes. Los instrumentos de la Corfo presentan dos características generales:

- Son horizontales, es decir, con la excepción parcial de los instrumentos de reconversión, los beneficiarios potenciales

LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SISTEMA CORFO, 1995

Ámbito	Nombre y sigla	Descripción
Gestión	Fondo de Asistencia Técnica (FAT)	Subsidio para la contratación de asesores técnicos
	Proyecto de Fomento (Profo)	Subsidio para el programa de desarrollo de un grupo de empresas, orientado a los negocios y al desarrollo competitivo
Acceso al crédito	Líneas de crédito	Préstamos en condiciones distintas a las del mercado, vía bancos y <i>leasing</i>
	Cupones de Bonificación (Cubos)	Subsidio para primas de seguro de crédito
	Subsidio a la Asistencia Financiera (Suaf)	Contratos a asesores que gestionen préstamos
Innovación tecnológica	Caución solidaria	Corfo avala empresas que solicitan créditos
	Fondo de Desarrollo Tecnológico	Subsidio y crédito a la inversión en investigación y desarrollo tecnológico
Reconversión	Fondo para Programas y Proyectos de Servicio e Interés Público (Fonsip)	Fondo concursable para el desarrollo de programas y proyectos de carácter precompetitivo y el estudio de temas de interés público
	Fondo de Asistencia y Reconversión (Farcar y Fararica)	Subsidio a la generación de nuevos empleos en la zona afectada
	Estudios de preinversión	Subsidios a estudios de prefactibilidad y factibilidad
	Promoción de inversiones	Subsidio a la promoción de inversiones
	Reinserción laboral	Reinserción de trabajadores del carbón en otras empresas del país
	Parques industriales	Subsidio a la adquisición de terrenos para instalar empresas en zonas específicas

no están predefinidos sobre la base del sector o la región de pertenencia.

Implican un cofinanciamiento obligatorio de los empresarios beneficiarios del subsidio. Cabe destacar que el objetivo de esta norma es doble: aumenta la disponibilidad de recursos y garantiza el compromiso de los empresarios en la asignación de los recursos y en la realización de las actividades que el instrumento contribuye a financiar.

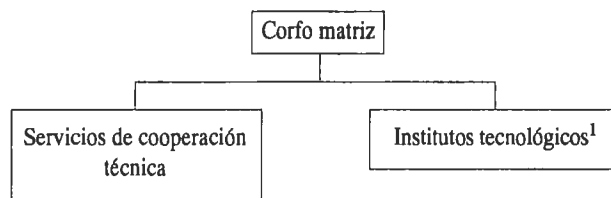
Esta modalidad de acción involucra un mecanismo automático de asignación de los recursos, inspirado en el modelo del subsidio a la demanda y permite:

- i) garantizar la existencia de criterios homogéneos en el país;
- ii) limitar la discrecionalidad de los funcionarios estatales en los ámbitos central y regional;
- iii) asegurar la transparencia en el uso de los recursos públicos;
- iv) orientar los recursos disponibles hacia ámbitos de acción más importantes;
- v) reducir los requerimientos profesionales de la institución gestora de los instrumentos, y
- vi) sondear el nivel de desarrollo, el grado de interés y la capacidad de respuesta de mercados respecto de los cuales no se posee conocimiento directo y específico.

La estructura institucional

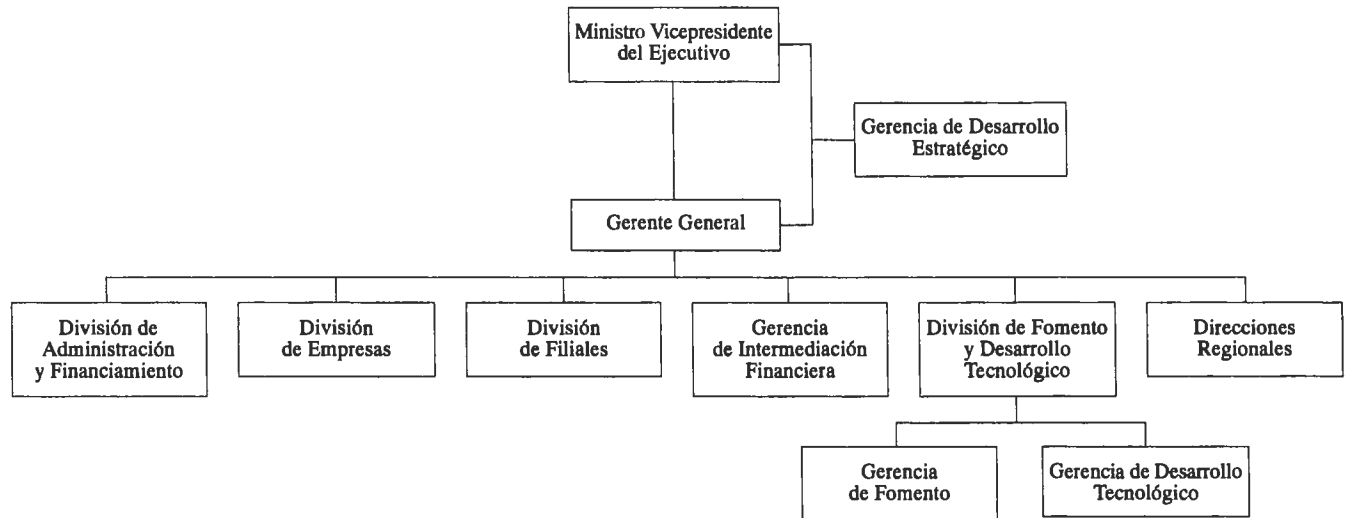
Sin considerar las empresas productivas de su propiedad, la organización de la Corporación se aprecia en el diagrama 1.

LA ESTRUCTURA DEL CORFO



1. Instituto Nacional de Normalización, Instituto Forestal, Instituto de Fomento Pesquero, Instituto de Investigación Tecnológica y Centro de Información de Recursos Naturales.

CORFO MATRIZ



La Corfo matriz está organizada en un nivel central y se compone de cuatro divisiones, tres gerencias y 13 direcciones regionales.

El Consejo, con funciones de dirección y administración, está constituido por los ministros de Economía quien lo preside, Hacienda y Planificación, el Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación y un consejero de libre elección del Presidente de la República. De acuerdo con la ley constitutiva de la Corfo (Ley orgánica 6.640 y sucesivas modificaciones), el Consejo tiene una amplia libertad de acción y está facultado para “ejecutar todos los actos y contratos que sean necesarios para la consecución de los fines de la Corporación”, es decir, el fomento y desarrollo de las actividades productivas chilenas.

Las principales restricciones al funcionamiento del Consejo, contenidas en la misma Ley Orgánica, se refieren a la constitución de nuevas sociedades y a la adquisición de acciones en aquellas en las que la Corfo no haya participado antes del 31 de diciembre de 1989.

Los agentes intermediarios

A finales de 1993 la Corfo abandonó la modalidad de operar en forma directa los instrumentos de acción y trasladó esta función a diversas instituciones de fomento públicas y privadas a las que se denominó Agentes Operadores Intermediarios de la Corfo para Programas de Fomento Productivo (en adelante, agentes).

La redefinición de la estrategia de acción de la Corporación se dio en un marco de profundos cambios en que participaron

todas sus instancias. Los elementos más relevantes de este proceso de reorganización son:

a) La reducción del personal en toda la organización, lo cual significó que en 1994 y 1994 la Corfo matriz, por ejemplo, despidiera a 146 empleados, mientras que el personal de los institutos disminuyó alrededor de 30 por ciento.

b) La descentralización de funciones administrativas a base de ampliar las atribuciones de las direcciones regionales.

c) La restructuración de los institutos, con el propósito de desarrollar mayor flexibilidad en su gestión y una relación más estrecha “con las prioridades y necesidades tecnológicas y productivas del sector empresarial y de apoyo a funciones públicas”.⁹ También se emprendió un amplio proceso de cambio jurídico de los institutos para garantizarles una mayor autonomía. En términos de financiamiento, se analiza una hipótesis mixta, en la que las transferencias condicionadas, fondos concursables y venta de servicios sustituyan la entrega directa de recursos que cubren en algunos casos hasta 100% de los presupuestos de los institutos.

Hasta el momento el proceso de restructuración ha afectado positivamente la eficiencia de las instituciones. Si se comparan los valores del presupuesto de 1996 con los ejecutados en 1993, resulta:

i) La relación entre colocaciones de fomento y gastos de administración aumentó 438%, y

ii) La relación entre colocaciones de fomento productivo y número de trabajadores aumentó 414 por ciento.

9. Corfo, *Memoria 1995*, Santiago, Chile, 1995.

La creación de una red de agentes articuladores es sin duda el elemento más original de este proceso. La idea general es privatizar la función de articulación productiva en el entorno de una institución neutral, es decir, basada en reglas generales de mercado y en agentes independientes. Para ello se deben generar mecanismos de mercado y un régimen de incentivos pecuniarios que regulen el comportamiento de los agentes elegidos. Esta decisión se tomó por las siguientes razones:

1. Aumentar la cobertura¹⁰ de los programas de apoyo, sin ampliar los recursos destinados a la administración de la Corporación y sus filiales.¹¹
2. Incrementar la eficiencia y transparencia de la acción pública, mejorando los mecanismos de control.
3. Inducir una mayor especialización en las funciones de apoyo.

El modelo así concebido se basa en una división de responsabilidades en tres niveles distintos:

Función estratégica (tercer piso). Busca captar fondos nacionales e internacionales, evaluar la idoneidad de las entidades que se postulan para agentes, asignar recursos a los mismos, sobre la base de programas de desarrollo, y colaborar con los agentes mediante la instrumentación de los reglamentos y las metodologías de seguimiento y evaluación.

Agentes (segundo piso). Son instituciones públicas o privadas cuyas funciones básicas son crear programas de fomento para el desarrollo de las empresas y coordinar la relación entre éstas

10. Se define la cobertura de un programa como la relación entre los empresarios efectivamente atendidos y los beneficiarios potenciales.

11. Como se señaló, el crecimiento de los recursos colocados se produjo en un entorno de fuerte reducción de las plantas organizadas de la Corfo y sus filiales.

y los proveedores de servicios de apoyo, o consultores, por medio de los instrumentos disponibles.

Consultores (primer piso). Se constituyen asesores particulares especializados en áreas del quehacer empresarial, como gestión financiera, tecnológica, capacitación, etcétera.

Históricamente, en los modelos tradicionales de subsidio a la oferta, las instituciones de fomento públicas asumían los tres niveles, pues desempeñaban al mismo tiempo funciones estratégicas, de articulación y de servicio. En el nuevo esquema, la Corfo (central y regional) desarrolla las funciones estratégicas; otras instituciones públicas y privadas actúan como agentes, y los institutos son proveedores de servicios especializados.

Para que el sistema opere de manera eficiente se estableció que las funciones del agente y el proveedor son incompatibles. Para su actividad, las instituciones privadas que operan como agentes reciben 25% del monto colocado en acciones de fomento.

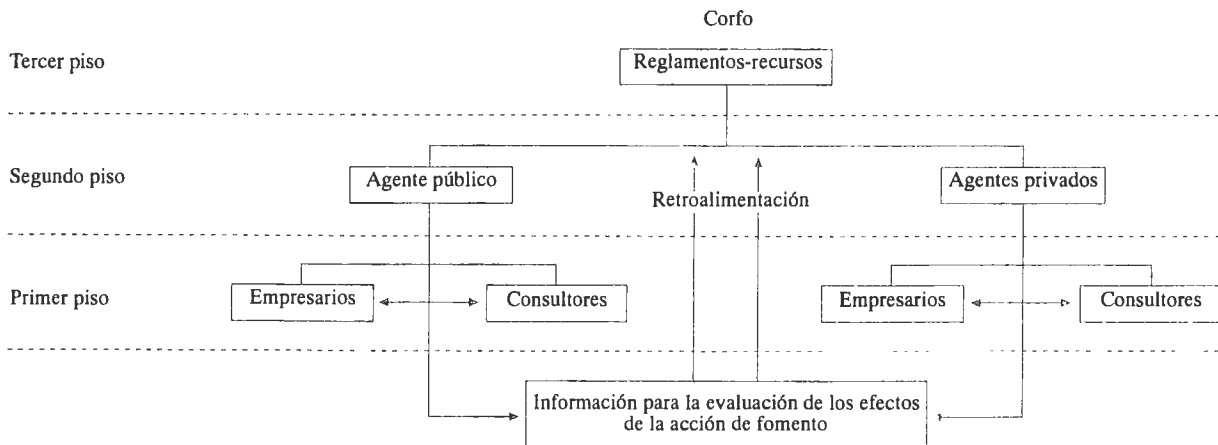
Más que una medida de ingeniería organizacional, la construcción de una red de entes articuladores de proyectos de desarrollo productivo entraña un esfuerzo coherente para generar nuevas capacidades técnicas y programáticas, en particular en las regiones más deprimidas, con un pobre tejido institucional. En este sentido la acción de la Corfo resulta fundamental, pues al tiempo que fija los requisitos idóneos para tener acceso a los recursos disponibles, define el estándar cualitativo de la actividad.

El Consejo aprobó, el 17 de abril de 1995, el Reglamento de Agentes Operadores Intermediarios Corfo para Programas de Acción de Fomento, que establece los siguientes requisitos de elegibilidad:

- i) ser organismo público o privado cuyas función y objetivo sean compatibles con la recepción y asignación de recursos de la Corfo y contribuya al mejoramiento de la productividad y competitividad de sus miembros, asociados o beneficiarios.

D I A G R A M A 3

DIVISIÓN FUNCIONAL EN EL SISTEMA CORFO



ii) acreditar capacidad profesional y técnica para formular y administrar Programas de Acción de Fomento;¹²

iii) disponer de una infraestructura mínima para garantizar la formulación y administración de los Programas de Acción de Fomento que a partir del segundo año de operación cuenten con recursos de 230 000 a 440 000 dólares, y

iv) tener capacidad de convocatoria entre las potenciales empresas beneficiarias.

En 1995, además de la operación de instrumentos que la Corfo realizó en forma directa, especialmente en el ámbito de la innovación tecnológica, la administración del Fondo de la Asistencia Técnica (FAT) y del Proyecto de Fomento (Profo) se cumplió por medio de nueve agentes operadores intermediarios privados,¹³ más uno del sector público, el denominado Sercotec. Del total de los recursos asignados durante 1995, este último operó 29.9%, la Asexma 10.4%, el Cepri 6.4%, la Asiva y el Instituto Textil 5% cada uno y el resto entre los demás agentes.¹⁴

12. El reglamento exigía a los agentes contar con por lo menos dos profesionales "de carreras de por lo menos 10 semestres de duración y perfil acorde a los alcances del Programa, y un asistente técnico, también profesional universitario de una carrera de al menos ocho semestres". Para darles más libertad de maniobra, el reglamento se flexibilizó y suprimió estos límites.

13. Asociación de los Industriales de Valparaíso (Asiva); Cooperativa del Valle Central (Copeval); Corporación de Desarrollo de Arauco (Coprparauco); Asociación de los Empresarios Exportadores de Manufacturas (Asexma); Asociación de los Industriales de Malleco y Cautín (Asimca); Centro para el Desarrollo de la Araucanía (Trafkin); Instituto Textil; Asociación Exportadores Manufactureros (Asexma), y Centro para la Productividad Industrial (Cepri).

14. Véase Corfo, *Memoria 1994, op. cit.*

A pesar de la orientación general del modelo, la Corfo aún desarrolla un papel de articulación, pues administra 32.3% de los recursos que se destinan a la Profo y al FAT. Ello merced a que en ciertos sectores y regiones los agentes no han podido remplazar el trabajo de segundo piso que desarrolla la Corporación.

El financiamiento y la toma de decisiones

Con base en las tendencias históricas del gasto y las proyecciones realizadas por las direcciones regionales, la Corporación negocia con la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda la asignación presupuestaria anual.

Aprobado el presupuesto por el Congreso, la Corporación es la única responsable de su administración correcta y eficiente; será su obligación rendir cuentas periódicas a dicha Dirección hacendaria y a la Controlaría General de la República.

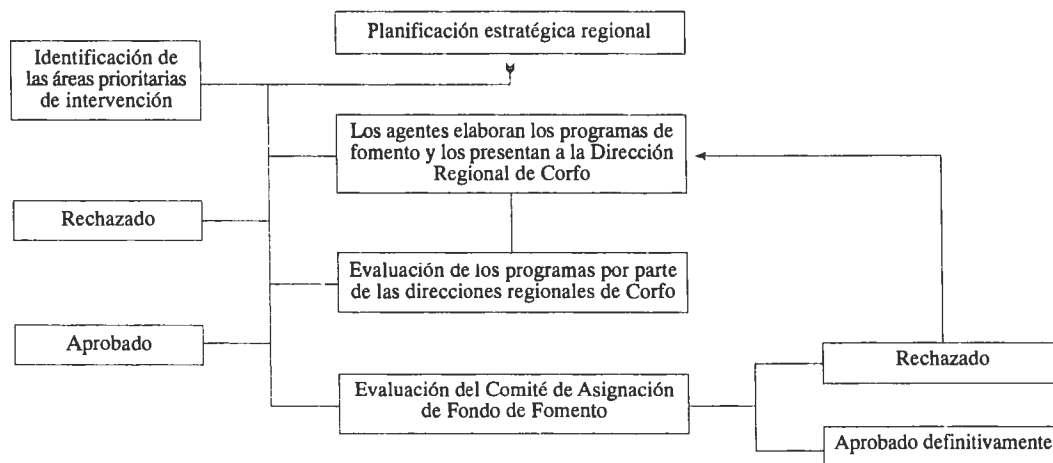
El procedimiento usual para la asignación de los fondos de fomento es el siguiente: los agentes presentan los programas respectivos a las direcciones regionales de la Corfo; una vez aprobados, los proyectos se envían al Comité de Asignación del Fondo de Fomento (CAFF),¹⁵ última instancia de decisión (véase el diagrama 4).

En la segunda mitad de 1995, la Corfo realizó por vez primera un trabajo de planificación estratégica con el fin de identificar en cada región los objetivos prioritarios de la actividad de fomento. Este plan incluyó reuniones con empresarios de los sectores más relevantes de cada zona, así como con instituciones del ramo.

15. El Comité está constituido por las gerencias General, División de Fomento y Desarrollo Tecnológico, y Desarrollo Estratégico.

D I A G R A M A 4

LA CADENA DE TOMA DE DECISIONES



En el siguiente apartado se señalan los principales problemas que enfrentó la nueva estrategia de la Corfo. De este análisis se desprenden tres aspectos de relevancia en el debate actual sobre la reorientación de la política industrial hacia modelos guiados por la demanda. En primer lugar, se discute el papel del Estado, en un modelo de política tecnológica guiado por la demanda.¹⁶ En segundo lugar, se examinan los límites del mecanismo automático de asignación de fondos de fomento y la construcción y gestión de un sistema de agentes con la capacidad de detectar y canalizar las señales de la demanda subyacente en la estructura productiva.

ORGANIZACIÓN Y RESTRUCTURACIÓN DE UNA INSTITUCIÓN DE FOMENTO

El tema nos obliga a volver a la pregunta básica sobre el papel del Estado en las políticas de fomento. ¿Por qué el sector público debe intervenir en la dinámica económica y apoyar el desarrollo de las empresas?

A pesar de los diferentes enfoques económicos al respecto, existen numerosos puntos de acuerdo, entre los que resaltan:

1. Los objetivos de la intervención del sector público, aunque se utilicen palabras y razones diferentes para definirla y justificarla. Hay consenso sobre la necesidad de que el Estado apoye el desarrollo de lo que se ha denominado “capacidad tecnológica y de absorción social de conocimientos técnicos de la sociedad” (*technological capability and social absorption capability*).¹⁷

2. La necesidad de la “subsidiariedad del Estado”. Esto es, la institucionalidad pública no debe reemplazar a los empresarios en las decisiones y los riesgos de la gestión de los negocios.

3. Los elementos metodológicos. Los más importantes se formulan de la siguiente manera: la actividad de apoyo debe vincularse con la demanda del sector privado, para que ésta guíe las políticas públicas. La labor de las instituciones de fomento no es subsidiar las ineficiencias del mercado, sino generar procesos de cambio que favorezcan su desarrollo progresivo. Por lo tanto, al estimular la demanda empresarial se generan las

condiciones para que, en el menor tiempo posible, los esfuerzos privados reemplacen a los del sector público.

Estos lineamientos generales, que suponen un cuadro macroeconómico estable y un sistema de incentivos que favorece la apertura y la competencia, permiten aclarar los principales objetivos y la lógica de la acción del Estado. Al mismo tiempo identifican con claridad los temas sobre los que hay opiniones encontradas o contrastes explícitos.

Las principales diferencias entre los enfoques y modelos de política de fomento se originan en la manera diversa de concebir a la empresa y su desarrollo en el tiempo, así como también en la forma de imaginar su sistema de relaciones con el conjunto de la comunidad y el efecto de este sistema en su competitividad de largo plazo.

En un modelo neoclásico, la empresa maximiza su tasa de ganancia gracias a que utiliza información precisa acerca de sus opciones futuras; actúa en mercados perfectos de factores, y se desprende de ataduras históricas (*path dependency*) e instituciones que no corresponden al mercado convencionalmente definido. Las políticas se establecen en el supuesto de que el mercado disciplina eficaz y eficientemente la asignación de los fondos de fomento. Sobre esta base, el modelo “de políticas guiadas por la demanda” plantea que la acción de fomento debe fundamentarse en mecanismos automáticos de asignación de recursos (como los que ha creado la Corfo en el curso de los últimos años). El interés central de estas políticas es la conformación de un conjunto de reglas que norman el acceso a los recursos disponibles, en el entendido de que los beneficiarios potenciales (que no son discriminados previamente por su pertenencia sectorial o territorial) tienen igual capacidad de acceso a los mismos y que la dinámica del sistema garantiza una evolución socialmente eficiente, por medio del intercambio espontáneo y fluido de la información y las experiencias. En este entorno la única función que compete en forma legítima al Estado es controlar la aplicación de las normas prefijadas, desalentando comportamientos oportunistas y evaluando *ex-post* los efectos de la actividad realizada. Se supone que el “concurso” público por los fondos y la libre elección de los proveedores de conocimientos tecnológicos garantizan un funcionamiento socialmente óptimo del instrumento de subsidio empleado.

Si, por el contrario, nos enrolamos en una visión evolucionista del comportamiento microeconómico, resulta justificado imaginar un papel distinto del sector público y de las acciones de fomento. En éste se concibe a la empresa como una organización compleja, cuyo desempeño competitivo en el largo plazo está determinado por los resultados de un proceso de aprendizaje arduo e incierto, en el que influyen las relaciones que se generan tanto al interior como al exterior de la misma, así como los antecedentes históricos y el desarrollo institucional y cultural de la comunidad en la que actúa. El mercado se concibe como una institución cuya función esencial es propiciar la interacción de sujetos que son distintos pero no independientes, con base en los precios relativos. Aquí también desempeñan un papel importante las interdependencias directas entre los agentes económicos individuales, los vínculos de confianza y el nivel de madurez

16. El modelo de subsidio a la demanda fue discutido por primera vez con relación al sistema de salud británico. Resulta notoria la semejanza de la estructura hasta aquí examinada —empresas, agentes, institutos tecnológicos y la Corfo— con la del país europeo, en el que se juntan en un solo modelo operativo enfermos, médicos generales, hospitales y el National Health Service del Reino Unido, como agencia global de monitoreo y financiamiento del sistema.

17. Véase Carl Dalman y Richard Nelson, *Social Absorption Capability, National Innovation Systems and Economic Development*, United Nations University, Institute for New Technologies, Maastricht, 1993. El desarrollo de la *technological capability* y la *social absorption capability*, según la definición propuesta por estos autores, incluye un amplio conjunto de medidas que van de las políticas para la innovación a las de formación de recursos humanos, desde la transferencia tecnológica hasta el fortalecimiento de los tejidos institucionales y productivos locales.

institucional general de la sociedad en la cual opera el mercado. Esta visión descarta el concepto de un "óptimo", o estado estacionario último, al cual el sistema tiende automáticamente en el largo plazo. En su lugar destaca la dimensión evolutiva del mercado.

En este entorno, con base en un mayor activismo, la acción de la institución de fomento busca gestar nuevas oportunidades y espacios de coordinación entre los miembros de la comunidad; crear mecanismos de sinergia y de economías de escala, estimulando las relaciones de confianza entre los agentes productivos, y contribuir al desarrollo de nuevas formas de interdependencia, con una visión de futuro compartida. La agencia de fomento concentra su análisis en los sistemas de relación vigentes entre los miembros productivos y no productivos de la comunidad, las instituciones que operan en estos sistemas y el ámbito territorial. En resumen, este organismo de fomento se concibe de manera radicalmente distinta al del modelo neoclásico convencional del funcionamiento competitivo.

Los distintos enfoques determinan diferencias importantes en el establecimiento de políticas y en la lógica de las instituciones de apoyo. A continuación se señalan las más importantes.

Definición de los beneficiarios

Un elemento de debate es la identificación de los beneficiarios de las acciones de fomento. Dada la escasez de los recursos disponibles, las instituciones de fomento deben definir con precisión su "población objetivo".

Aplicando estrictamente los dictámenes de los modelos de políticas guiadas por la demanda, y a fin de evitar cualquier distorsión de las dinámicas de mercado, el Estado debe limitarse a responder a las peticiones del sector privado y atender en forma exclusiva a las empresas que conocen sus límites y son capaces de formular propuestas según las formas y tiempos que exigen las distintas agencias de fomento. Esta supuesta neutralidad, sin embargo, es sólo aparente, pues existen costos de acceso al sistema de fomento productivo (de información y coordinación) que limitan el radio de acción del sistema a un conjunto muy restringido de empresas (en el gráfico 5 se identifican como "demanda espontánea").¹⁸

Para llegar a las demás empresas es necesario realizar algún tipo de acción que estimule la demanda.¹⁹ Pero como ello sig-

18. En esta gráfica se asumió que los costos de intermediación de la actividad de fomento son constantes, pero es probable que existan diferencias geográficas significativas. Si bien las nuevas tecnologías de información contribuyen a bajar los costos de comunicación entre los empresarios y el aparato regulatorio, en la práctica la cobertura geográfica del sistema raras veces es homogénea, pues registra importantes diferencias en las oportunidades de contacto y en la coordinación que ofrecen a los beneficiarios de las distintas regiones del país.

19. Siguiendo con la analogía entre el caso aquí examinado y el de la aplicación del modelo del subsidio a la demanda en el sector salud, observamos que los temas aquí planteados también surgieron en el

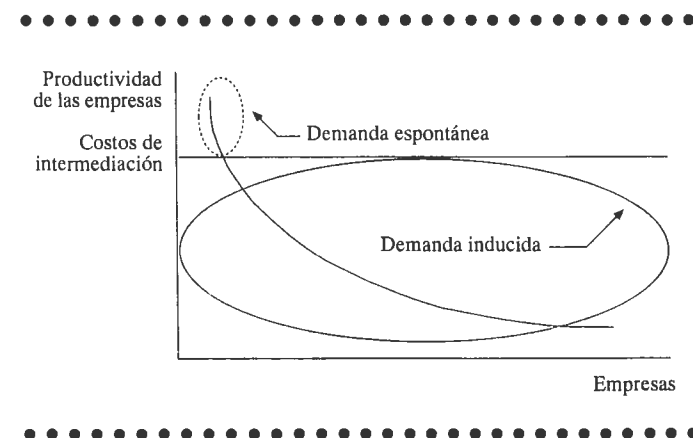
nifica un alto costo para el Estado, no puede extenderse a todo el universo de empresas que la necesitan. De esta manera, se plantea de nuevo el problema de la selectividad.

En presencia de una fuerte heterogeneidad estructural, es probable que la elección de uno u otro grupo obligue a la agencia de fomento a optar entre estrategias de acción muy distintas para estimular la demanda. En consecuencia, la metodología de acción y la estructura organizacional del programa de fomento también son diferentes.

Como demuestra la evidencia, la heterogeneidad del universo empresarial²⁰ implica la existencia de una enorme variedad de información, conocimientos técnicos, necesidades e incluso capacidades expresivo-lingüísticas de los empresarios participantes. Por lo tanto, para lograr que esta demanda se exprese en proyectos de desarrollo impulsados por el sector público, son necesarios estímulos muy diferentes.

D I A G R A M A 5

COSTO DE INTERMEDIACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE FOMENTO Y DEMANDA DEL SECTOR EMPRESARIAL



En el caso de las empresas más dinámicas,²¹ es posible que requieran acciones relativamente más "livianas", mientras que las menos dinámicas necesitan acciones mucho más proactivas, que contribuyan a desarrollar cierta capacidad estratégica a partir de la comprensión de su situación inicial.²²

debate inglés. La falta de información de los usuarios y las diferencias de percepción acerca de su "estado de salud" hacen que la libre elección de los consumidores sólo funcione de manera imperfecta.

20. Aunque restringimos la elección a las empresas "viables".

21. Cabe recordar que estamos hablando de las empresas cuya productividad no alcanza los costos de intermediación.

22. Es importante considerar que la primera alternativa no es necesariamente la más económica para el fisco. Un análisis preliminar de los costos del sistema de la Corfo muestra que el agente público (Sercotec) desarrolla una acción de apoyo más intensa en horas profesionales de sus funcionarios por subsidio colocado. Los agentes privados, por su parte, tienen plantas profesionales mucho más redu-

En general, es difícil alcanzar una comparación precisa de los costos y beneficios sociales de las soluciones alternativas, lo que impide la mejor definición teórica de criterios. De hecho, aunque fuese posible conseguir una regla única para identificar a los beneficiarios potenciales, las diferencias estructurales que caracterizan a los territorios productivos impedirían frecuentes revisiones de los criterios y excepciones a la regla establecida. En el caso chileno, por ejemplo, los niveles de venta, sobre los que se identifican las empresas usuarias de algunos de los principales instrumentos de fomento, se han flexibilizado para permitir la operación en las regiones cuyo tejido productivo está caracterizado básicamente por microempresas.²³

Para resumir los puntos anteriores:

La selección "pasiva" de los empresarios beneficiados por las acciones de fomento, con base en la demanda espontánea, no es neutral, pues hay costos de acceso al sistema que lo limitan a las empresas más dinámicas y teóricamente menos necesitadas del apoyo público.

No es posible identificar criterios universales que definan "población objetivo" para las instituciones de fomento, como tampoco lo es establecer una estrategia de sensibilización única, eficiente para todas las empresas y sistemas productivos.

La acción institucional no puede ser rígida e inflexible, sino pragmática y con capacidad de incorporar en forma creativa los cambios originados en la experiencia. En el caso de la Corfo, dotada de un amplio margen de maniobra, la identificación de los sujetos para la acción de fomento tecnológico y empresarial debe considerarse el producto de un proceso dinámico, en el cual las decisiones iniciales se precisan y modifican de acuerdo con la experiencia y la evolución del entorno en el que opera el sistema.

Discrecionalidad frente a arbitrariedad

Como se planteó, sólo mediante una rigurosa predefinición de los instrumentos de acción resulta factible reducir el peso de las instituciones de fomento. Sin embargo, ello presenta algunas complicaciones que es bueno considerar:

1. La acción de fomento basada en instrumentos tiende a separar las actividades de apoyo en ámbitos funcionales o problemas.

2. La rigidez de los instrumentos y sistemas tradicionales de evaluación tiende a generar una grave distorsión en la lógica

de las instituciones de fomento públicas. Históricamente, éstas han medido su eficacia sobre la base del cumplimiento de metas de gestión presupuestaria asociadas a la colocación de recursos en las áreas definidas por los instrumentos vigentes. Cuando esto ocurre, la institución pierde de vista su fin último de impulsar la modernización empresarial y transformar el instrumento de apoyo en su razón de ser.

23. Según la definición originalmente adoptada por la CORFO, los instrumentos de modernización empresarial (el FAT y el PROFO) podían ser utilizados exclusivamente por empresas que facturan al año de 75 000 a 3 millones de dólares.

3. Por definición, un "instrumento" es una respuesta estándar para realidades heterogéneas. Como en el punto anterior, tanto las características microeconómicas de las empresas potencialmente beneficiadas con la actividad de apoyo, como las estructurales de los sistemas productivos en los que éstas se insertan, determinan necesidades distintas y sugieren la falta de estrategias de apoyo oportunamente diversificadas.

Para ajustar adecuadamente sus políticas a las distintas necesidades, las instituciones de apoyo deben, en primer lugar, desarrollar y descentralizar su "capacidad de percepción" de las demandas empresariales, multiplicando las ocasiones de contacto directo con el mundo productivo. En segundo lugar, dado que en el caso de empresas de pequeña o mediana dimensión el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas²⁴ está asociado al de los sistemas eficientes de relaciones con el entorno local,²⁵ las instituciones deben modificar su foco de análisis y considerar, junto con la realidad de las empresas individuales, la globalidad del sistema productivo local en el que operan.

Estos elementos muestran una institución de fomento cuya organización y lógica de acción se caracterizan por una fuerte flexibilidad y una elevada descentralización en la toma de decisiones. Ello modifica en forma significativa el perfil profesional de los funcionarios y empleados de las distintas instancias institucionales. En el ámbito local se requiere de profesionales capacitados en el análisis de propuestas con orientación estratégica distinta a la decidida en el ámbito central para evaluar y ponderar las especificidades regionales de los proyectos, instrumentar estrategias locales, proponer y llevar a cabo alianzas con otras instituciones zonales, etc. Por otro lado, los profesionales del nivel central deben desempeñar un papel estratégico que permita a la institución mantener la coherencia frente a las múltiples fuerzas centrífugas activadas durante el proceso de descentralización. Sus principales competencias se ubican en torno a la capacidad de hacer explícitos y consensuales los objetivos institucionales, monitorear las experiencias desarrolladas por las instancias descentralizadas, difundir prácticas exitosas, evaluar el efecto de las acciones y retroalimentar el sistema con base en las mediciones de desempeño.

La lógica del trabajo por instrumentos horizontales contrasta claramente con esta solución organizacional, pues, para garan-

24. En particular, las asociadas a la existencia de redes, alianzas estratégicas y recursos humanos especializados.

25. Véase Patrizio Bianchi, *Le politiche industriali dell' Unione Europea*, Bolonia, Italia, 1994, y Francesco Cossentino, Frank Pyke y Wernwe Sengemberger, *Local and Regional Response to Global Pressure: the Case of Italy and its Industrial District*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1996.

tizar la neutralidad de la institución, aquélla tiende a comprimir de manera dramática la capacidad creativa de la institución y sus espacios de maniobra en el ámbito local. Especialmente en un entorno de descentralización progresiva de las instituciones de fomento, las instancias desincorporadas presionan al nivel central para que ajuste la regla general a las respectivas realidades locales, por medio de excepciones a los instrumentos existentes o la creación de otros. Esto, a su vez, genera costos adicionales de intermediación²⁶ y administración.²⁷

Una de las razones para justificar el uso de instrumentos horizontales es la garantía de la transparencia del sector público. Sin embargo, la contradicción entre la necesidad de transparencia, imprescindible para lograr la credibilidad de las instituciones y sus políticas, y la descentralización y flexibilidad en la acción, es más aparente que sustancial. Garantizar los derechos de los beneficiarios frente a la eventual discrecionalidad de los funcionarios públicos, sin, al mismo tiempo, ceder a la tentación de burocratizar el funcionamiento de las instituciones de apoyo, es posible mediante un esfuerzo sistemático en las siguientes direcciones:²⁸

i) hacer explícitas las razones que están detrás de las normas que regulan las distintas formas de acción de las instituciones de fomento;

ii) ampliar los consensos de objetivos y criterios de acción entre los beneficiarios, y

iii) definir espacios permanentes de mejoramiento continuo de las operaciones institucionales.

Finalmente, a pesar de las críticas que se formularon a la lógica "instrumentalista" y los procedimientos prefijados por normas horizontales, en algunos ámbitos estos instrumentos tienen una función positiva. Como indica la experiencia chilena, el desarrollo de una amplia acción de fomento por medio de estos instrumentos permite a la institución de apoyo un rico y valioso cúmulo de experiencias y conocimientos, particularmente con relación a las principales demandas empresariales y a la lógica de funcionamiento de los sujetos participantes: empresarios, consultores, agentes, funcionarios de la institución pública, etc. Es sobre esta base como resulta factible imaginar en la agencia de fomento un "proceso de madurez" que le permita fijar cada vez más sus objetivos e instrumentos de intervención.

Después de un período de ensayos la Corfo triplicó en sólo tres años los recursos asignados a actividades de fomento horizontales, lo que contribuyó a aumentar en forma significativa el número de empresas atendidas, especialmente en el área de

26. Desde el punto de vista de los usuarios, el paquete de instrumentos resulta menos atractivo en la medida en que aumenta su complejidad. En este caso el Estado está obligado a gastar una cantidad creciente de recursos para explicar las características de dichos instrumentos y su modalidad de operación.

27. Por ejemplo, cada instrumento debe tener una gestión contable independiente.

28. Las distinciones que se plantean en este punto son parte de las valiosas contribuciones brindadas por Carlota Pérez a la reflexión de la Corfo sobre su estructura lógica y de acción (seminario interno, octubre de 1996).

modernización empresarial.²⁹ En la actualidad, sobre la base de la experiencia acumulada en este período, la Corporación impulsa un proceso de decantación de instrumentos que ha permitido afinar, simplificar y homogeneizar los procedimientos y diseños, en todo lo cual se observa una evolución hacia otros instrumentos que privilegian actividades colectivas³⁰ y reglamentos cada vez más flexibles.

¿Qué es la actividad de fomento?

Volvamos al objetivo principal de las políticas de fomento, a las cuales definimos como el fortalecimiento de las capacidades individuales y sociales de aprendizaje de los nuevos conocimientos tecnológicos. Sin entrar en un examen detallado de las actividades que se emprenden para alcanzar este resultado, el análisis de las características de esta problemática permite identificar algunas peculiaridades importantes de la acción de las instituciones de apoyo.

El conocimiento es un producto *sui generis*,³¹ con características específicas que generan condiciones de intercambio muy distintas de las que consideran los modelos económicos tradicionales. La imposibilidad de especificar y codificar la totalidad de los conocimientos que se desea adquirir, su imperfecta apropiabilidad y la necesidad de realizar inversiones específicas que permitan adaptar los conocimientos estandarizados a la realidad de cada unidad o sistema productivo, hacen que todo proceso de aprendizaje, transferencia e intercambio de conocimientos se base en interacciones directas, fuertemente personalizadas y orientadas tanto por los precios relativos—como dice la teoría convencional—cuanto por la confianza que logren establecer los sujetos participantes en la transferencia.

En el modelo de políticas guiadas por la demanda, las acciones de fomento para estimular la transferencia tecnológica (especialmente por medio de asistencia técnica a las empresas) se basan en el supuesto de que es posible crear un mercado donde la demanda y la oferta de productos y servicios tecnológicos interactúen eficientemente sobre la base de precios relativos. Se admite que el funcionamiento eficiente de dicho mercado puede estar limitado por la asimétrica información entre compradores y vendedores, por lo que se considera legítima la intervención del sector público para eliminar esas "fallas" de mercado.

La solución adoptada en Chile responde precisamente a esta lógica: por un lado, se subsidia la demanda, pues se estima que la "puesta en marcha del mercado" es una típica acción cargada de externalidades, en la medida en que exige inversiones no

29. Según estimaciones propias, el número de empresas atendidas pasó de 3 500 a 7 000 en los últimos dos años.

30. Tanto el FAT como el Fondo de Desarrollo Tecnológico, que nacieron como instrumentos de tipo individual, fueron desarrollando líneas de subsidio para actividades de tipo colectivo.

31. Véase Bengt-Ake Lundvall, "Innovation Policy in the Learning Economy", ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Políticas para el Desarrollo Tecnológico, México, 1994, y OCDE, *The Knowledge-Based Economy*, París, 1996.

apropiables por los empresarios en forma individual. Por otro, se crea un mecanismo de intermediación entre la demanda y la oferta de los servicios de asesoría técnica, para superar los problemas de la información imperfecta (los Agentes Intermediarios de Fomento Productivo).³² En términos dinámicos, se espera que la fuerza de la demanda impulse el crecimiento de la oferta, disminuya los costos de acceso a los servicios disponibles y aumente al mismo tiempo la calidad.

Sin embargo, como demuestra la experiencia chilena, este enfoque presenta limitaciones importantes. El “producto” que “venden” tanto los agentes intermediarios como los consultores técnicos no puede ser especificado con claridad, ni su calidad identificada con facilidad. Si los primeros sólo se limitaran a entregar información acerca de los instrumentos de apoyo y consultores disponibles, y los segundos a brindar sugerencias técnicas puntuales, el resultado final tendría pocas posibilidades de transformarse en un estímulo efectivo al proceso sostenido de modernización de las empresas.

La experiencia³³ indica que a pesar de la regla de cofinanciamiento obligatorio, los empresarios no participan activamente en el trabajo del consultor, sino que mantienen una actitud de expectación y de poca colaboración (por ejemplo, en lo referido a la información estratégica y la elaboración de informes, merced a la incompreensión o al desacuerdo con las sugerencias). De hecho, aun cuando el empresario participe activamente en el proceso y coincida plenamente con el consultor, no siempre tiene la capacidad y los recursos para transformar los informes en nuevas rutinas operativas, ni para introducir los ajustes organizacionales que las innovaciones requieren.

El instrumento de apoyo, tal como hoy se le concibe,³⁴ tiene un interesante efecto en el desarrollo del “mercado de los informes de los consultores”, aunque es menos claro su aporte al proceso de modernización de las PYME. Obviamente en los informes está condensada una parte del conocimiento que se espera transferir a los empresarios, cuya asimilación exige otras condiciones de intercambio.

El proceso de aprendizaje y de incorporación de nuevos conocimientos en la rutina de las empresas exige un cambio profundo en las funciones y en las operaciones de agentes y consultores, quienes de proveedores de información habrán de transformarse en asistentes estratégicos de las empresas. Para alcanzar este objetivo, el intermediario de fomento debe desarrollar sus capacidades de diagnóstico, monitoreo e interlocución permanente. Los empresarios, por su parte, deben participar activamente en el trabajo del consultor. Entre ambos debe gene-

32. En Chile se introdujo una norma de cofinanciamiento obligatorio, según la cual los empresarios deben cubrir un mínimo de 25% de los costos de la consultoría.

33. A pesar de que no se han realizado estudios exhaustivos sobre el desempeño de los instrumentos, las siguientes consideraciones están respaldadas por una amplia casuística.

34. Cabe destacar que la experiencia chilena no es única. El mismo enfoque adoptado por la Corfo es asumido por los nuevos instrumentos puestos en marcha en Argentina para la restructuración empresarial.

rarse una relación de confianza que facilite el diálogo y la colaboración fluidas.

Eficiencia dinámica de los programas de apoyo

Dado que las restricciones presupuestarias limitan las acciones de las instituciones de fomento a un núcleo reducido de empresas, es necesario evaluar el resultado de estas acciones con base en su expansión y difusión en el universo considerado. Desde una perspectiva social, el funcionamiento más adecuado del instrumento de fomento es el que contribuye a que la experiencia de los empresarios beneficiados fluya hacia los menos informados y dinámicos, de modo que impulsen la gradual “nivelación” de estos últimos. Esta transferencia de información entre agentes de la comunidad considera el traspaso de un bien intangible, como es el conocimiento, y de la capacidad de interacción hacia el interior de la trama institucional.

El supuesto implícito en el modelo de políticas guiadas por la demanda es que estos procesos de búsqueda de beneficiarios y de difusión surgen de manera automática, como resultado del juego del mercado y por la simple transmisión de conocimientos y experiencias entre agentes productivos, aun entre competidores cercanos. Ello implica ignorar la presencia de la información imperfecta y de los costos de transacción que son particularmente altos cuando lo que está en juego son bienes intangibles, activos “tácitos”, sujetos a especificaciones y transferibilidades incompletas e imperfectas.

Las empresas que han ingresado al sistema de fomento y aprendido con éxito un proyecto de modernización tienen pocos incentivos para transmitir a terceros su propia experiencia. Aquéllas interpretan que ello les implica sacrificar algo de su ventaja estratégica y que trasladar un programa adecuado a sus necesidades a otra empresa acarrea enormes dificultades.

El traspaso de un “producto” con estas características parece, pues, requerir algo más que un sistema impersonal y automático de señales de mercado. Esta acción exige nuevas formas de interdependencia directa y de relaciones de confianza que permitan bajar los costos de la transacción,³⁵ así como desarrollar mecanismos de coordinación más estrechos entre los agentes económicos participantes. Sin embargo, la racionalidad limitada, la incertidumbre y el oportunismo inherentes a los mercados competitivos, parecen bloquear la evolución de estas formas de “tejido social interactivo”.

En resumen, merced a que el intercambio fluido de información y experiencias constituye una condición necesaria para que las empresas desarrollen ventajas competitivas dinámicas, es necesario crear condiciones para la difusión de información e interacción que el libre juego del mercado no garantiza. Así, es poco probable que un modelo de apoyo estricta y exclusivamente guiado por la demanda geste estos procesos interactivos, los cuales son cruciales para la integración y absorción de las empresas menos desarrolladas en los instrumentos de fomento. Los

35. Véase Oliver Williamson, *op. cit.*

modelos de intervención por vía del subsidio a la demanda reclaman —y analíticamente justifican— la introducción de un componente de acción directa por parte de la agencia pública participante, a fin de estimular y acelerar el proceso de aprendizaje endógeno de los sujetos menos capacitados e informados.

Sistema de evaluación y proceso endógeno de aprendizaje

Una vez que los instrumentos de fomento fueron creados y presentados en Chile, resultó evidente que entre los servicios que ofrecían y las necesidades reales de las empresas pequeñas existía una brecha importante que difícilmente se cerraría de forma espontánea. Para estimular la demanda y aumentar la cobertura y calidad de los programas de fomento, la Corfo desarrolló una red de agentes intermediarios de fomento privados que llevarían a cabo las siguientes funciones:

- i) contribuir al análisis de elegibilidad de los proyectos de fomento;
- ii) apoyar a los empresarios en la concepción de los mismos;
- iii) presentar los programas a la Corfo, y
- iv) efectuar un seguimiento sustantivo y de apoyo operacional y estratégico durante la puesta en marcha y ejecución de los proyectos.

Constituir una institución como agente intermediario de fomento entraña asignar la concesión de un territorio y, a veces, de un sector. En este entorno, el agente adquiere el derecho exclusivo de desarrollar sus funciones de articulación, estimulado por una compensación que otorga la Corporación por realizar las diversas tareas de fomento. Al respecto, el reglamento de los proyectos establece un tope máximo de 25% del costo total del proyecto. Los incentivos otorgados a los agentes pueden regularse con un contrato de desempeño. En este caso, dependiendo de las características de la intervención y, especialmente, de los horizontes de planificación considerados, el pago de los honorarios se condiciona al efecto producido en las empresas, con base en indicadores objetivos y previamente acordados, así como al logro de resultados específicos y el desarrollo de las actividades programadas.

En el caso de Chile, las principales actividades de control realizadas por la institución pública se realizan tanto *ex ante*, durante la aprobación de los proyectos o en su eventual renovación, como *in itinere*, por medio de un seguimiento periódico de tipo presupuestario (sobre las colocaciones de la Corfo y las contribuciones de los empresarios) y de las actividades programadas.

La primera evaluación tiene, supuestamente, dos efectos importantes: por un lado, reduce los riesgos de fracaso, ante el análisis escrupuloso de instancias especializadas,³⁶ con base en la viabilidad del sector, la coherencia del proyecto y su factibilidad (en relación con las capacidades tecnológicas y pro-

ductivas de las empresas participantes). Por otro lado, esta evaluación estimula el desarrollo de los agentes que, en sus intentos por evitar los altos costos implícitos en el rechazo de los proyectos, se esfuerzan por potenciar sus capacidades técnico-profesionales para mejorar la calidad de sus propuestas.

Con relación al primer punto, cabe destacar que un modelo guiado por la demanda supone que los conocimientos importantes (estructura económica, dinámicas de mercado, innovación tecnológica, etc.) se hallan en el mercado y, por tanto, en los agentes que son los verdaderos responsables de la concepción de los programas de fomento. En este entorno, la Corfo debería limitarse a ejercer un control administrativo que apunte a garantizar el respeto de normas preestablecidas (tamaño de las empresas beneficiarias, porcentajes de cofinanciamiento empresarial, etc.). Asimismo, las relaciones con los distintos operadores deberían ser impersonales y limitarse en su contenido y forma a lo establecido por los reglamentos.

Realizar una evaluación *ex ante*, con base en el análisis de la pertinencia de los proyectos, implica evidentemente una desviación de esta regla, ya que obliga a la institución pública a formular juicios sobre el contenido de las propuestas. Una vez que los agentes desarrollan capacidades y conocimientos suficientes para cumplir en forma cabal su función de apoyo, el aporte de la institución pública a la elaboración de los proyectos tiende a disminuir significativamente. En general, sin embargo, no es éste el escenario que enfrenta una institución de fomento cuando decide construir una red de intermediarios externos. Apesar de que los agentes están en un lugar privilegiado para desarrollar un conocimiento acabado de la problemática de los sectores considerados, merced a sus contactos directos con los empresarios, el logro de este objetivo no es inmediato y entraña un proceso de aprendizaje más o menos largo que consiste en ganar la confianza de los empresarios, adquirir credibilidad y desarrollar capacidades de análisis propias.³⁷ Si esto es así (particularmente en una etapa de aprendizaje temprana, como la que está experimentando la Corfo en la actualidad), es legítimo dudar de la calidad de los proyectos propuestos por los agentes.

El problema que se presenta es definir quién y en qué instancia debe detectar en forma oportuna los errores, así como una metodología de trabajo que permita la rápida retroalimentación del sistema.

En este sentido, lo más interesante de la experiencia de la Corfo es que las acciones desarrolladas hasta ahora no representan una nueva edición del antiguo modelo de intervención, el cual se basaba en el protagonismo de las agencias públicas y en el supuesto de que la burocracia cuenta con más información y racionalidad que el sector privado.

En la práctica, la lógica que guía los ajustes al modelo reconoce que la tensión entre el Estado y el mercado no es superable, pero tampoco es necesariamente destructiva. Aquélla más

36. En el modelo de la Corfo esta función la desempeñan las direcciones regionales, la Gerencia de Fomento y el Comité de Asignación de Fondos de Fomento (CAFF).

37. Si los conocimientos de los agentes se limitan a reproducir aquellos que se dominan en el sector que se les asignó, su contribución reproducirá las mismas debilidades que muestran los empresarios del rubro.

bien busca verificar que las diferencias en las motivaciones (lucro frente a bienestar colectivo), las visiones (específica frente a general) y los horizontes de planificación (corto y largo plazos) puedan complementarse y generar sinergias. Este resultado abre un nuevo espacio para las políticas industriales, en el cual se reafirma el papel estratégico del Estado sobre bases y objetivos diferentes y originales. Sin embargo, una vez emprendido este camino, la Corfo supera los límites del modelo original, guiado por la demanda, y se aproxima en forma pragmática a un espacio más heterodoxo, en el que hay poca teoría de base.

De acuerdo con el modelo original de subsidio a la demanda, la Corporación debe delegar progresivamente todas las actividades de articulación productiva, perder el contacto directo con los empresarios y renunciar a su mecanismo tradicional de acumulación de conocimientos. De llevarse a cabo este proceso, se producirán problemas en el ámbito del control de gestión,³⁸ pues se afectarían los tipos de información entre la Corfo y sus agentes. Si se concluye que la Corporación debe adoptar una función de animador de la reflexión y convertirse en interlocutor válido de los diferentes entes públicos y privados regionales que participan en el proceso de planificación y acción, entonces sí es necesario reconstruir sus canales de información técnica que le permitan desarrollar conocimientos especializados. En este caso, es posible que parte de las capacidades que el modelo debe concentrar en los agentes se duplique en la misma institución pública que los evalúa.

Consideraciones análogas valen para la evaluación *in itinere*. El seguimiento de las actividades de los agentes tiene la doble función de examinar la evolución de los planes aprobados y detectar prácticas óptimas, sistematizando las experiencias exitosas y acelerando el proceso de aprendizaje de los distintos sujetos involucrados.

En la práctica, a los diferentes niveles del modelo se les han incorporado instancias de elaboración participativa y de discusión permanente (absolutamente anómalas según el modelo original) en las que los agentes desarrollan funciones activas de selección de los participantes y de apoyo para la elaboración de los programas propuestos por los empresarios. Los funcionarios de la Corfo discuten con los agentes y los empresarios las problemáticas sectoriales o las dificultades de operación y analizan y difunden las experiencias exitosas.

38. Si fuese posible definir completamente los criterios de evaluación de los programas, podrían reducirse los márgenes de discrecionalidad de la entidad evaluadora y crear mecanismos automáticos de asignación de fondos. A pesar de que la práctica ha mejorado las definiciones iniciales, precisando objetivos y áreas de interés de los proyectos, la complejidad y dinamismo de la problemática tratada impide llegar a una definición previa que permita reducir a cero el margen de incertidumbre en que se mueven los agentes, las direcciones regionales, etc. En estas condiciones, si las interacciones de las distintas instancias jerárquicas (agente frente a Dirección Regional; Dirección Regional frente a la Corfo matriz) se limitaran, como lo prevé el modelo original, al control y la evaluación administrativos, se perdería mucho tiempo en la reformulación de las propuestas, sin un aprovechamiento óptimo de las experiencias exitosas.

En síntesis, la práctica cotidiana de la Corfo ha superado la definición programática *ex ante* con que la agencia concibió originalmente su transición hacia modelos de fomento industrial guiados por la demanda. En vez de encerrarse en una actitud ideológica derivada de las enseñanzas del modelo competitivo convencional —el cual no alcanza a comprender los efectos de la información imperfecta ni el papel de la interacción directa de agentes económicos individuales como parte del proceso de maduración de toda comunidad—, esta agencia ha incorporado los beneficios dinámicos del aprendizaje poniendo en marcha nuevas formas de colaboración con el sector privado.

Regulación e incentivos

Si las relaciones de confianza y los espacios de reflexión compartidos entre la institución pública y los agentes privados son la condición para lograr el desarrollo endógeno del sistema, con base en un proceso de aprendizaje fluido y permanente, ¿cuáles son los incentivos que más se adecuan a ese sistema institucional? ¿Cómo se regula el acceso de otras entidades articuladoras y la posible competencia con los agentes establecidos? ¿Cómo se concilia la incertidumbre de la evaluación periódica del desempeño de los agentes (de la que depende su permanencia en el sistema) con la estabilidad que necesitan las relaciones entre agentes e instituciones de tercer piso para consolidar una base de confianza recíproca?

Como se mencionó, la evaluación *ex ante* de la calidad de los proyectos presentados por los agentes debe inducir a éstos a invertir en su desarrollo técnico-profesional, con el propósito de reducir los costos implícitos en el posible rechazo de sus propuestas. Sin embargo, los recursos para estas inversiones están sujetos a negociaciones con los empresarios, que tienden a minimizar las cuotas destinadas al fortalecimiento del agente y la administración de los programas por considerarlas escasamente rentables.

Las negociaciones, si bien reducen los gastos de gestión del sistema,³⁹ pueden tener consecuencias perversas, como inhibir el proceso de desarrollo de los agentes o generar una colusión entre éstos y los empresarios para sobrestimar los costos de los proyectos.

Para hacer más eficaces los estímulos hacia un desarrollo endógeno del sistema, la Corfo puede, por un lado, presionar a los agentes por medio de castigos para los proyectos rechazados;⁴⁰ por otro, modificar la forma del subsidio mediante la institución de una subvención directa a las entidades articuladoras de los programas. En el primer caso, el problema de negociación con los empresarios no se soluciona; en el segundo, es necesario establecer criterios *ad hoc* para justipreciar el subsidio.

39. En la experiencia chilena, estos gastos no superan 15%, en promedio, por agente.

40. Por ejemplo, se podría establecer un número (o un porcentaje) máximo de proyectos rechazados, más arriba del cual el agente perdería su concesión exclusiva.



El análisis de las limitaciones conceptuales y prácticas del modelo de subsidio a la demanda sugiere que probablemente una mezcla heterodoxa de soluciones híbridas constituye una base más adecuada para plantear la política tecnológica de una sociedad dada, que la propuesta por la ortodoxia neoliberal que simplemente se limita a "dejar hacer" al mercado

La licitación de las concesiones puede introducir elementos de competencia que regulen la nueva subvención hacia valores socialmente óptimos. De ser así, las distintas propuestas serían evaluadas sobre la base de la cobertura y los costos de administración. Al contrario, dada la relativa flexibilidad de los criterios de elegibilidad de los proyectos, una comparación en términos de calidad y beneficios sociales resultaría probablemente mucho más difícil.

Como la actividad de los agentes está regulada por las leyes de mercado y por sus propios objetivos de maximización individual, el modelo corre el riesgo de asignar incorrectamente los recursos.

En determinadas condiciones es lógico pensar que los agentes pondrán más atención a empresas de fácil acceso, descuidando otras que, por su ubicación geográfica o por su escasa capacidad empresarial, están más lejos de recibir las oportunidades brindadas por el sistema de apoyo. Con el fin de evitar esta situación la Corfo estableció en el reglamento de agentes del 17 de abril de 1995 el siguiente principio: para evitar la competencia entre agentes por los mismos clientes, el Comité de Asignación de Fondos de Fomento (CAFF)⁴¹ le asignará a cada uno ámbitos de acción previamente definidos, por un período de dos años. Terminado el plazo, la renovación se decidirá sobre la base de una evaluación de la eficacia de los programas ejecutados por el agente.

En concreto, los criterios adoptados apuntan a valorizar las competencias específicas del agente. Así es como se definió, por ejemplo, que la Asiva se ocupara de las empresas de mayor tamaño de la Quinta Región; la Copeval, de las empresas agrícola-

las de la Sexta; la Corparauco, de las empresas de Arauco; la Asexma, de las exportadoras de la capital, etcétera.

Esta solución organizacional no es una simple medida burocrática. Al asignarle a la Corfo la responsabilidad directa en la definición de los espacios de acción de los agentes, se reconoce que la institucionalidad pública posee capacidades de dirección estratégica, lo cual contrasta abiertamente con los principios de neutralidad del modelo de políticas guiadas por la demanda.

En la última modificación del reglamento del agente, la Corfo acentuó esta tendencia al eliminar, por ejemplo, las especificaciones mínimas de los niveles técnico-profesionales que constituían parte de los requisitos de elegibilidad. Sin embargo, dada la tendencia registrada en los últimos años,⁴² es probable que se tenga que normar en forma más rigurosa el acceso al sistema. Al respecto cabe señalar que, en la etapa inicial del proceso, la escasez de oferta de servicios de "articulación de proyectos" y la necesidad de estimular su desarrollo justifican la atribución de un margen de maniobra a la institución de tercer piso. Empero, en la medida en que la oferta se desarrolle, la institucionalidad pública debe definir metodologías y crear competencias específicas para evaluar la elegibilidad de las nuevas asociaciones privadas en calidad de agentes del sistema de fomento.

Esta regulación debe encontrar un equilibrio entre un conjunto de objetivos que suponen lógicas a veces contradictorias: garantizar la calidad de los proyectos, estimular el desarrollo endógeno del sistema, minimizar los costos, maximizar la cobertura, entre otros. Las inversiones necesarias para lograr las primeras dos metas, requieren relaciones estables que permitan al agente desarrollar una planificación de mediano plazo. Al contrario, los otros temas entrañan la apertura del sistema a nuevos operado-

41. El acuerdo de Consejo mencionado establece que el CAFF está integrado por los gerentes General, de División de Fomento y Desarrollo Productivo, y Desarrollo Estratégico.

42. De 1994 a finales de 1996, el número de instituciones participantes pasó de dos a 16.

res, el desarrollo de nuevas formas de competencia y una mayor incertidumbre.

Desde otro punto de vista, la institución estratégica debe garantizar la seriedad profesional de las nuevas asociaciones. Sin embargo, dado que las "barreras técnicas a la entrada" son relativamente bajas, difícilmente se encontrarán criterios de selección objetivos (por ejemplo, el número de profesionales por programa). En consecuencia debe buscarse el justo equilibrio entre arraigo local de los agentes, su cercanía con las realidades productivas representadas y su capacidad de cobertura nacional.

En síntesis, cualquier tipo de organización debe considerar que no existe una solución única, que debe adaptar las diferentes respuestas organizacionales en un diálogo permanente con los interesados, y responsabilidades claramente definidas.

CONCLUSIONES

El desarrollo de la capacidad tecnológica interna y el ritmo de absorción social de los conocimientos técnicos exigen, como demuestra el examen crítico de la experiencia de la Corfo, una institución pública con un perfil profesional, una estructura organizacional y una lógica de funcionamiento radicalmente distintos a los que se han puesto en práctica en el pasado.


Una visión distinta de la empresa, de su dinámica de interacción con el entorno y de su proceso de desarrollo, plantea nuevas prioridades y requerimientos para la institución que se propone crear, poner en marcha y evaluar las políticas de fomento tecnológico e industrial. A continuación, sin pretender agotar la concepción de este nuevo modelo, se resumen los principales resultados del estudio, destacando lo relativo a la estructura institucional y a la lógica de las acciones de fomento.

1. Debido a que el acceso a la institución de fomento no es gratis para las empresas (enfrentan costos de intermediación positivos), ninguna actitud pasiva en la delimitación del universo preferencial de acción de las políticas de apoyo será neutral. Por otro lado, resulta difícil basar las decisiones en los fines de las instituciones de fomento y en el análisis objetivo de costos y beneficios sociales.

2. Esta decisión, que es fundamentalmente de tipo político, condiciona la forma de operar de la institución y su estructura organizacional, la cual debe adaptarse a las distintas demandas y capacidades de respuestas de las empresas y de los sistemas productivos en los que están inmersas. Al mismo tiempo, la flexibilidad de las normas que regulan el accionar de la institucionalidad pública no debe crear espacios de discrecionalidad indiscriminada. Para garantizar la transparencia de las políticas, es fundamental crear instancias permanentes en las que los sectores público y privado acuerden objetivos y criterios de acción.

3. Para acelerar los procesos de aprendizaje, la transferencia de experiencias exitosas y la creación de redes y alianzas, la institucionalidad pública debe desarrollar un papel proactivo, que mejore la integración y coordinación de los distintos actores que participan en la concepción, puesta en marcha, evaluación y retroalimentación permanente de las políticas de fomento.

Contrariamente a lo que plantea el enfoque de políticas guiadas por la demanda, no hay exclusividad de funciones y todos los actores deben ser parte de esta dinámica, diferenciando y consensuando permanentemente las distintas responsabilidades.

4. Como se aprecia en la experiencia chilena, la elaboración y aplicación de las políticas de apoyo es, más que un resultado, un proceso dinámico que incluye el aprendizaje permanente de todos los sujetos que participan en las actividades. Para que este proceso no se detenga, es vital crear un sistema de regulación e incentivos, flexibles en el tiempo, que estimulen una dinámica de aprendizaje endógena. 

Bibliografía adicional

- Carlos Álvarez, "La corporación de fomento de la producción y la transformación de la industria manufacturera chilena", en *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, Estudios e Informes de la CEPAL, Santiago de Chile, 1993.
- Anthony Robert y David Yung, *Management Control in Nonprofit Organizations*, Boston, Massachusetts, 1993.
- Banco Central, *Boletín Mensual del Banco Central*, núm. 808, Santiago de Chile, junio de 1995.
- José Miguel Benavente, Gustavo Crespi, Jorge Katz y Giovanni Stumpo, *Desempeño global y comportamiento industrial de América Latina en el período 1970-1993*, de próxima aparición.
- Patrizio Bianchi y Lee Miller, *Innovation, Collective Action and Endogenous Growth*, Bolonia, Italia, 1993.
- Roberto Bisang y Jorge Katz, *Reestructuración institucional y bienes públicos*, Buenos Aires, de próxima aparición.
- Mario Castillo, Marco Dini y Claudio Maggi, *Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile*, CEPAL, Santiago de Chile, 1994.
- Carl Dalman y Richard Nelson, *Social Absorption Capability, National Innovation Systems and Economic Development*, United Nations University Institute for New Technologies, Maastricht, 1993.
- Ricardo Ffrench-Davis, *Desarrollo económico y equidad en Chile: herencias y desafíos en el retorno a la democracia*, serie Estudios CIEPLAN, número 31, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1991.
- Helms Dieter, *The Economic Border of the State*, Oxford University Press, 1989.
- Sanjaya Lall, *Governments and Industrialization*, artículo presentado en el seminario internacional Productivity, Technical Change and National Innovation Systems in Latin America, CEPAL, Marbella, Chile, 1995.
- Bengt-Ake Lundvall, *National Systems of Innovation*, Pinter Publisher, Londres, 1992.
- Richard Nelson, "Recent Evolutionary Theorizing About Economic Change", *Journal of Economic Literature*, 1995.
- Dougllass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Morris Teubal, *R&D Technology Policy at NIC's as Learning Process*, ponencia presentada en el seminario internacional Productivity, Technical Change and National Innovation Systems in Latin America, CEPAL, Marbella, Chile, 1993.