



UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO

ESCUELA DE SOCIOLOGÍA

Evaluación de los programas de fomento FOCAL Y PEL de CORFO en la Región de Magallanes entre los años 2008 al 2013

Alumna: Rogel Gallardo, Camila Belén

Profesor guía: Escobar Sanhueza, Patricio

Tesis para optar al título de Sociólogo

Tesis para optar al grado de licenciado en Sociología

Santiago, 2016

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	4
1. 1. Presentación del tema.....	4
1.2. Relevancia	5
1.3. Pregunta de investigación	7
1.4. Objetivos	7
1.4.1 Objetivo general.....	7
1.4.2 Objetivos específicos.....	7
2. MARCO TEÓRICO	8
2.1. Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)	8
2.2. Transformación Productiva con Equidad	23
2.3. Política económica años 90.....	39
2.4. Conceptos.....	55
3. DESCRIPCIÓN PROGRAMAS DE FOMENTO FOCAL Y PEL	59
3.1 FOCAL: Programa de fomento a la calidad (2004)	59
3.2 PEL: Programa de Emprendimientos Locales (2007)	67
3.3 Red de fomento productivo	73
4. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN	78
4.1. Tipo de estudio.....	78
4.2. Universo	78
4.3. Muestra	79
4.4. Plan de análisis	81
4.5. Plan logística del terreno.....	82
4.6. Procesamiento de los datos	82
5. ANALISIS DE RESULTADOS.....	84
5.1. Programa de Fomento a la Calidad (FOCAL)	85
5.2. FOCAL no finalizado.....	94
5.3. PEL	99
5.4. Síntesis.....	107
6. CONCLUSIONES	111
6.1. Objetivos de la investigación.....	111
6.2. Hallazgos	117
6.3. Conclusiones generales	119
7. BIBLIGRAFÍA.....	121

8. ANEXOS	124
8.1. Cuestionario encuesta beneficiarios	124
8.3. Cuestionario entrevistas gestores.....	127
8.3. Entrevistas.....	128

1. INTRODUCCIÓN

1. 1. Presentación del tema

Con el regreso a la democracia, en materia económica, el nuevo Gobierno tomó la decisión política de continuar con un modelo de economía de mercado abierta al comercio exterior impuesto por el régimen militar. Así, éste se consolida como la base institucional del desarrollo de la economía del país. La prioridad en ese momento fue lograr mantener e incrementar el crecimiento de la economía y el equilibrio presupuestario, lo que supone un control de los gastos públicos.

Alineado a la política nacional, se realizaron algunas reformas para lograr que el modelo de gestión del Estado fuese consistente con el sistema económico, lo que se materializaba en la promoción de los mercados como herramientas de asignación de los recursos.

De manera paralela, en los años noventa la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) impulsa una política económica pensada en y para América Latina y el Caribe, que concibe el desarrollo económico y la necesidad de una transformación productiva, no como un fin económico en sí mismo, sino como un medio para que las sociedades resuelvan las inequidades sociales prevalecientes y acrecentadas durante la década anterior. Esto implica la incorporación de los sectores excluidos de las actividades productivas, una mayor relevancia a las regiones y la incorporación de las micro, pequeñas y medianas empresas a aumentar su productividad.

Es así como “la transformación productiva con equidad ha de lograrse en el contexto de una mayor competitividad internacional. Dicha competitividad debe sustentarse más en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo (con los consiguientes aumentos de productividad), y menos en la depreciación de los salarios reales” (CEPAL, 1996, pág. 46).

De esta forma, los fundamentos de la política nacional de desarrollo económico se orientaron por el principio de equidad social. Es así como la nueva política implementada supone una estrategia de crecimiento con equidad, lo que implica desarrollar acciones que

fomenten la competitividad, mediante el acceso y la implementación de tecnología al proceso productivo, para de esta manera aumentar la productividad, contribuyendo así al doble propósito de mejorar la capacidad competitiva de las empresas nacionales y, al mismo tiempo, de reducir la brecha de desigualdad social prevaleciente a través de crecimiento económico del país.

1.2. Relevancia

A partir de los años 90 el nuevo rol definido para la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), surgió desde el contexto de la necesidad de la expansión de la economía y su inserción en mercados competitivos internacionales. Su acción se orientó en función de tratar de compensar las fallas del mercado y apoyar el surgimiento de segmentos insuficientemente desarrollados o inexistentes como es el caso de las PYMES y las nacientes empresas innovadoras (Muñoz, 2009). Entre los problemas que estas actividades productivas enfrentan, se encuentra la menor disponibilidad de capital físico, las restricciones en el acceso al crédito, asimetrías de la información. Ello las lleva a desenvolverse en mercados con una fuerte desventaja.

Debido a estas fallas, es que se le confiere una indiscutible racionalidad económica a la intervención del Estado para brindar una asesoría técnica y moderar la restricción financiera, a través de políticas de fomento productivo, cuyo objetivo consiste en reducir las brechas de productividad que nos separan con los países más desarrollados y densificar el tejido empresarial.

Los ámbitos de acción que aborda CORFO son el fomento productivo mediante mejoras en la gestión empresarial a través de la asesoría especializada, capacitaciones, asistencia técnica, gestión de planes de negocios, certificación de sistemas de calidad; la asociatividad que busca incrementar la productividad a través de los beneficios generados por las interrelaciones que se dan lugar en las transacciones horizontales y/o verticales; la innovación, el desarrollo tecnológico y la inversión extranjera directa de alto valor técnico, que constituyen un determinante en el aumento de la productividad total de los factores debido a la incorporación de conocimiento al producto, lo que genera una ventaja comparativa; y el desarrollo de los territorios descentralizados, fomentando el desarrollo

local de sectores estratégicos en torno a cadenas de valor territoriales, diversificando el tejido productivo.

El presente trabajo ahondará exclusivamente en las estrategias de fomento productivo.

CORFO siendo la base institucional desde donde se piensa el desarrollo productivo del país, a partir de 1992 inició la implementación de programas de fomento productivo, los cuales fueron definidos acorde a la política nacional respondiendo a la realidad y oportunidades productivas de las localidades y a las necesidades de los beneficiarios, con el fin de incrementar la competitividad.

Las políticas de fomento productivo aplican en las iniciativas que no tienen cabida en el sistema financiero. Los instrumentos de fomento de esta agencia pública consisten en subsidios y apoyo técnico, destinados al mejoramiento de la gestión, acceso a certificaciones o estándares internacionales de calidad, la asociatividad productiva, a través de consultorías especializadas, realización de estudios de pre inversión, de mejoras a la calidad y la productividad, y a la coordinación, articulación y gestión de proyectos; en alianza categórica con el sector privado, ejerciendo un rol de mediador y coordinador entre el sector público y los intereses privados, considerando a este último como elemento dinámico de la economía.

Los programas que el siguiente estudio se propone abordar corresponden al Fomento a la Calidad (FOCAL) y el Programa de emprendimientos locales (PEL).

Debido a la cantidad que recursos destinados a los fondos de fomento para el aumento de la productividad y la importancia de este esfuerzo público, particularmente en regiones, es que se considera de relevancia realizar un acercamiento exploratorio que evalúe los efectos de las políticas de fomento de CORFO aplicados a la región de Magallanes. Fue seleccionada esta región porque posee las particularidades de ser una región extrema, contar con escasos acercamientos que evalúen esta labor y por intereses personales, en tanto es mi lugar de residencia.

1.3. Pregunta de investigación

¿Cuáles son los efectos de las políticas de fomento que CORFO ha implementado en la región de Magallanes?

1.4. Objetivos

1.4.1 Objetivo general

Realizar un acercamiento exploratorio a los efectos de los programas de fomento FOCAL y PEL que CORFO ha implementado en la región de Magallanes entre los años 2008 al 2013.

1.4.2 Objetivos específicos

Identificar y describir los programas FOCAL y PEL que CORFO ha ejecutado en la región de Magallanes entre los años 2008 al 2013 y sus características.

Construir una base de datos de la población beneficiaria de los programas FOCAL y PEL.

Determinar la percepción de los beneficiarios de estos programas acerca de los efectos de los programas de fomento.

Determinar la visión que tienen los gestores de las políticas de fomento que CORFO ha implementado en la región.

Construir una visión integrada de los efectos de esta política en la región.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)

Durante los años veinte la economía chilena se encontraba en una permanente crisis. El deterioro del modelo primario exportador se manifestó en la incapacidad de este para mantener un crecimiento sostenido.

El salitre era el mayor recurso natural exportado de la época sobre el que se asentaba el motor de la economía nacional. Este perdió su rol protagónico luego de la disminución de su demanda y del deterioro de los términos de intercambio vinculado a la aparición del nitrato sintético que por su menor valor desplazó al chileno del mercado, que se manifestó con el inicio de la primera guerra mundial, lo que redujo el gasto público debido a la contracción de los excedentes de la minería del nitrato que aportaban significativamente a las arcas públicas.

La economía nacional se encontraba en una situación realmente compleja, “la primera guerra mundial había desarticulado el modelo tradicional de crecimiento, basado en las exportaciones salitreras, que prevaleció durante varias décadas (...) Desde distintos ámbitos se planteó, entonces, la necesidad de avanzar hacia una nueva estructura de la economía, que fuera capaz de (...) recuperar los niveles de actividad productiva” (Muñoz, 1986, pág. 73). A esto, se suma la crisis de 1930 que golpeó particularmente a la economía chilena, en que “el valor de las exportaciones cayó en términos absolutos a menos de la quinta parte. El déficit de la de la balanza de pagos se hizo insostenible (...)” (Muñoz, 1986, pág. 68). La crisis ocasionó un déficit en la balanza de pagos. Para superar esta situación se optó por “(...) un ajuste automático de las importaciones mediante la disminución del poder de compra. El efecto de esta decisión fue la difusión a toda la economía de los efectos de la crisis.” (Escobar, pág. 30). La disminución de las importaciones redundó en la contracción de los niveles de consumo y de inversión, lo que terminó por estancar la actividad económica.

Al panorama anteriormente descrito conviene agregar el advenimiento de la segunda guerra mundial. En este escenario los países desarrollados orientaron su producción hacia los fines

bélicos, lo que determinó la reducción en la oferta de bienes intermedios, de capital y los manufacturados, que son esenciales de la canasta de importaciones de nuestro país. Siendo los bienes intermedios y de capital, básicos en el desarrollo de la actividad económica para sustentar la producción y el crecimiento económico.

Frente a esta situación de crisis y con la presencia de estos impedimentos para encontrar una salida en este panorama difícil, “la gran depresión condujo al brusco abandono de la estrategia orientada a la exportación de recursos naturales y de las políticas de *Laissez Faire*. (...) Seguir apoyándose en las exportaciones (del nitrato o del cobre) como el sector líder que mantuviera en movimiento la economía nacional, no era ya posible.” (Meller, 1968, pág. 49). Era necesario tomar medidas drásticas, “comienza a configurarse un nuevo periodo en la historia económica de Chile, el que se encuentra caracterizado por la búsqueda consciente de la industrialización nacional como la senda para un desarrollo dinámico y para la transformación de la estructura económica (...)” (Escobar, pág. 30).

Resultaba así, como una estrategia de transformación global de la economía para enfrentar la crisis, “en consecuencia, de acuerdo al entorno internacional de la época, las prioridades del desarrollo tendrían que orientarse hacia los sectores que producían para el mercado interno” (Meller, 1968, pág. 49). Siendo ésta considerada como la fórmula para desarrollar la economía nacional, pensando en un crecimiento sostenido de largo plazo, el Estado comenzó a adquirir un papel fundamental en el proceso económico.

Durante este nuevo periodo “(...) el agente protagónico de esta nueva etapa es el Estado, que desde un carácter oligárquico se transforma en desarrollista y empresario” (Escobar, pág. 32). El inédito rol asignado al Estado consiste en orientar el desarrollo económico del país. Mediante la creación de la CORFO, la acción pública adquiere las facultades de un Estado Empresario creando empresas públicas y financiando las empresas del sector privado, además de articular los distintos sectores productivos en función de la concreción de un plan productivo nacional. En palabras de Meller, “CORFO se transformó en el principal instrumento para promover el crecimiento a través de las políticas de desarrollo. Creo las mayores empresas estatales en los sectores intermedios industriales básicos (...) y, durante el periodo 1939 – 1973, dominó la vida chilena a través de la inversión directa en sus empresas estatales y la asignación de créditos” (Meller, 1968, pág. 58). Oscar Muñoz es

bastante más enfático en la acción de CORFO durante este periodo, para este autor, “(...) la creación y desarrollo de la Corporación de Fomento de la Producción representó una reorientación trascendental del Estado chileno. Ella marcó la decisión social de que el Estado asumiera el liderazgo en la conducción del proceso de industrialización y de transformación de la estructura de producción” (Muñoz, 1986, pág. 75).

Concepción del modelo

Desarrollo de una política industrial:

En la década del treinta se adopta la estrategia de Industrialización mediante la Sustitución de Importaciones (ISI). “Se consideraba que el desarrollo industrial debería ser decisivo para (...) la posibilidad de alcanzar un desarrollo nacional independiente. Esto último debía traducirse en un mejoramiento de la balanza comercial y de pagos internacionales. De aquí que proceso de industrialización se le concediera un lugar central dentro de la política nacional de desarrollo” (Muñoz, 1986, pág. 77).

El modelo ISI establecía un desarrollo hacia adentro “(...) que redujera la vulnerabilidad de las economías respecto a los mercados internacionales de productos primarios.” (Escobar, pág. 36). Lo que suponía una transformación productiva y el desarrollo de las condiciones necesarias para esto aconteciese, capaz de sustentar un crecimiento económico sostenido con una mayor independencia, aislado de los vaivenes del comercio exterior. Como expresa Patricio Meller, “las estrategias latinoamericanas de desarrollo buscaban alcanzar dos objetivos: independencia económica respecto de los mercados mundiales y reducción de la vulnerabilidad externa. La ISI era el modo más fácil de alcanzar esos objetivos” (Meller, 1968, pág. 50).

La estrategia supone un mecanismo “endógeno” mediante la producción local de manufacturas que sustituyan a los bienes importados que se consumen, la nueva demanda desata un crecimiento que se traduce en mayores ingresos y el uso de una mayor capacidad de ocupación, aumentando los niveles de productividad, y generando un mayor consumo por la sustitución de importaciones (Escobar, Patricio).

La autosustentabilidad del modelo, que se explica en la frase: “la ISI genera automáticamente más ISI” (Escobar, pág. 37), considera que en lugar de importar las manufacturas que se consumen, los bienes de uso final, se comienza, en un primer momento, por producir localmente estos productos que corresponden a la etapa final del proceso industrializador, luego se va retrocediendo en la línea de producción hacia la producción de bienes intermedios, para así llegar más atrás a la producción de bienes de capital que corresponden a la fase más compleja del modelo.

Durante este primer momento las iniciativas efectuadas consistieron en la protección arancelaria a las mercancías importadas que compitieran con producción nacional, con “(...) incentivos especiales y seleccionados a los sectores manufactureros mediante crédito barato y acceso preferencial a las divisas que permitían la importación en condiciones favorables de bienes intermedios y de capital (...)” (Escobar, pág. 37) y la inversión en infraestructura pública.

Políticas restrictivas:

Desde los años treinta se comenzó la aplicación de políticas restrictivas ya que estas se consideraban las más eficientes en función de la estrategia de desarrollo, “las políticas restrictivas del sector externo eran consideradas más eficientes para promover la ISI, y para mantener y asignar las escasas divisas” (Meller, 1968, pág. 52), de esta manera durante todo el periodo de la ISI los instrumentos utilizados con este propósito fueron los “tipos de cambio múltiples, alta y amplia dispersión de aranceles, distintos impuestos y diferentes sobrecargas a las importaciones, licencias, cuotas y depósitos previos, listas de importaciones permitidas y prohibidas, subsidios implícitos y explícitos, excepciones y devoluciones de impuestos, reglamentaciones especiales (...)” (Escobar, pág. 37). Estas últimas corresponden a reglamentaciones particulares para la inversión extranjera.

Políticas incentivadoras:

Desde el Estado se buscó estimular el proceso industrializador mediante la creación de empresas públicas y la inversión en empresas estatales o mixtas, además se refiere a políticas que “actúan frente al sistema de precios, como es el caso de la política arancelaria

y de protección, los subsidios al precio del capital, los controles de precios y la política cambiaria.” (Escobar, pág. 40).

Hasta 1952 se evidenció un incremento de la actividad económica sostenido en el aumento de la demanda, lo que significó una expansión de la producción manufacturera nacional. A pesar de que este periodo corresponde a la fase dinámica del modelo, la estrategia industrializadora no alcanzó los objetivos esperados.

La ISI no cumple los objetivos perseguidos:

Una de las razones por la que el modelo de industrialización no logró cumplir los objetivos perseguidos se explica por la escasez de divisas para la adquisición de bienes de capital y por la tardía incorporación de estos, posterior a la Segunda Guerra Mundial. En palabras de Patricio Escobar: “esto supuso la implementación de una ISI de un bajo nivel tecnológico y donde la incorporación de innovación técnica resultó notablemente lenta” (Escobar, pág. 38), lo que se repercutió en una baja productividad y en el crecimiento del producto insuficiente.

Las políticas proteccionistas anti exportadoras del modelo, tuvieron como consecuencia una disminución en las importaciones que terminó afectando la disponibilidad de divisas, lo que implicó una reducción de las importaciones esenciales para la industria de bienes intermedios y de capital. Esta situación finalmente se transformó en un impedimento para mantener la producción y para las posibilidades de crecimiento de la economía. Es decir, como expone Meller, “la crisis de la balanza de pagos generaban una contracción de las importaciones y, de este modo, una reducción de los niveles de presentes de producción y de las tasas futuras de crecimiento” (Meller, 1968, pág. 54).

La ISI no logró reducir la dependencia del crecimiento de la economía nacional del comercio exterior, traducido en la necesidad constante de divisas para el proceso de industrialización. “La expansión del producto era extremadamente dependiente de las exportaciones, indispensables para romper el cuello de botella generado por la escasez de divisas.” (Escobar, pág. 38). En la teoría, este modelo suponía una diversificación de la canasta de exportaciones con bienes sobre los que el país presentara ventajas comparativas, y no la producción y exportación de un único recurso natural, como aconteció en este caso

con el cobre que constituyó el 65% de las exportaciones (Escobar, Patricio). Por lo que no dinamizó otros sectores de la economía, debido a que la estrategia industrializadora no generó un procesamiento de los recursos naturales ni encadenamientos de líneas de producción, por lo que no se generó un cambio tecnológico. Además, “cada crisis de la balanza de pagos generaba nuevas reglamentaciones proteccionistas. Los problemas externos se resolvían aumentando en forma aislada barreras que solo aportaban soluciones parciales; el cuadro completo constituía una situación progresivamente caótica” (Meller, 1968, pág. 54).

A pesar de los logros alcanzados por la ISI, aumento de la demanda, absorción de la fuerza de trabajo, aumento del producto y crecimiento económico, estos no fueron suficientes para referirse a un modelo de crecimiento sostenido. A comienzos de la década del cincuenta comenzaba a evidenciarse un aumento inflacionario y los incipientes indicios de los problemas del modelo, que posteriormente se harán evidentes.

Etapas de estabilización:

Hacia 1952 y 1953, la inflación aumentó pasando de 40% a 64%, y para 1954 ésta alcanzó el 86% lo que constituía un cifra record en ese momento (Escobar, Patricio). Esta situación inflacionaria manifestaba el deterioro que comenzaba a evidenciar el modelo. En palabras de Escobar: “el nivel de producto por habitante había permanecido prácticamente estancado durante los últimos años y la desocupación pasaba a ser un problema persistente. Esto indicaba crecientes limitaciones del modelo ISI para absorber el incremento de la fuerza de trabajo (...)” (Escobar, pág. 42). A esta situación se sumaba una disminución de la inversión, la que resultaba insuficiente para sostener el crecimiento de la economía, como resultado de la reducción de la inversión directa del estado y de la escasa participación del sector privado en el proceso de industrialización.

La inestabilidad económica y de las decisiones políticas del periodo, imposibilitaron la inversión a largo plazo y favorecieron a la actividad especulativa en desmedro del desarrollo industrial.

Durante este periodo, el ámbito fiscal también se comenzó a ver afectado ya que los impuestos no alcanzaban a cubrir sus gastos corrientes, la inversión pública se redujo abruptamente, y se comenzaba a acentuar el déficit fiscal.

Misión Klein-Saks:

Teniendo de escenario la crisis, el gobierno de Carlos Ibáñez contrató los servicios de una firma asesora norteamericana para hacer frente a este complejo panorama. De acuerdo con Escobar, este suceso “aparece como el primer intento de desmontar estructuralmente el modelo ISI (...)” (Escobar, pág. 43).

Las propuestas desarrolladas por esta firma, de enfoque neoliberal, giraron en torno a la política fiscal, administración pública, política crediticia, política de remuneraciones, precios y subsidios y política cambiaria. En relación a estas Escobar indica que pueden agruparse en categorías: “La primera se refiere a propuestas técnicamente neutras [que] (...) apuntaban a las modificaciones imprescindibles para cualquier país que quisiera modernizar su estructura. La segunda apuntaba a formulaciones de corto plazo destinadas a controlar remuneraciones y aumentar la tributación (...). La tercera categoría de propuestas se refería a un marco de acción para el largo plazo” (Escobar, pág. 44). Esta última implicaba una disminución de la participación del Estado en la conducción de la economía, a través de la liberalización del mercado cambiario, dejando el tipo de cambio al mercado junto a las tasas de interés liberadas, además se destaca la ausencia de controles de precios y el acceso a la inversión extranjera. Esto significaba “(...) el desmontaje del sistema de protección y control propio del modelo ISI” (Escobar, pág. 44).

De las propuestas desarrolladas únicamente se hicieron efectivas las reformas “al comercio exterior, que sustituyó el sistema de cuotas por una lista de importaciones permitidas; a la política monetaria, destinada a controlar la expansión del crédito bancario para obtener la eliminación de las tasas de interés negativas, controles de ajuste a las remuneraciones (...); la supresión de los subsidios a los bienes de primera necesidad y la eliminación de los controles de precios” (Escobar, pág. 44).

Las medidas aplicadas a pesar de haber mostrado una disminución del déficit fiscal en el año 1956, para el año siguiente el déficit no pudo ser cubierto por lo que los gastos fiscales

debieron saldarse a través de préstamos al extranjero; resultando estas reformas en insuficientes para el desarrollo industrial.

Política económica durante el gobierno de Alessandri:

La propuesta del nuevo gobierno consistía en la aplicación de un solo tipo de cambio fijo, la eliminación de efectos inflacionarios de los déficit del presupuesto fiscal reduciendo los gastos fiscales y obteniendo créditos foráneos o financiamiento interno, reajustes de remuneraciones según los aumentos de la productividad, una institucionalidad libre de controles estatales para la inversión nacional o extranjera con amplias franquicias y extensiones tributarias (Escobar, Patricio).

A pesar de que el resultado inmediato de estas medidas fue una reactivación de la economía que registró en 1959 un superávit de la balanza de pagos con un aumento de la producción industrial de un 14% y una disminución de la desocupación en 7%, a fines del primer semestre este año se constató un incremento de la inflación (Escobar, Patricio).

En 1960 aconteció un terremoto devastador que agudizó los problemas económicos del país y obligó a aumentar el gasto fiscal presupuestado en un 10%, financiando este aumento con préstamos extranjeros y donaciones (Escobar, Patricio).

Hacia el año 1961 el déficit de la balanza fiscal alcanzó un 5% del PGB (Escobar, Patricio) y los préstamos solicitados al extranjero para subsanar esta situación terminaron por resultar ineficaces producto de la gravedad del problema en que encontraba enfrascada la economía debido a la disminución de las exportaciones y el incremento en las importaciones y la presencia de capital especulativo proveniente del exterior, resultando en un crisis de la balanza de pagos.

Para el año 1962 sucumbió el tipo de cambio fijo y la moneda debió ser devaluada en un 33% (Escobar, Patricio) ocasionando presiones inflacionarias. Con este hecho, junto a la crisis de la balanza de pagos, se constató el fracaso de las medidas adoptadas por esta estrategia estabilizadora.

Política económica durante el gobierno de Frei Montalva:

En palabras de Escobar: “el nuevo gobierno asume en condiciones de una tasa de inflación del 50% anual, con una crítica situación de balanza de pagos y con una deuda externa abultada de importante incidencia en el corto plazo” (Escobar, pág. 48), sumado al deterioro de los salarios. En este escenario complejo se dificultan las posibilidades de acción de la política económica. Aun así, en el plano económico el programa se propuso generar “orientaciones en torno a acelerar el crecimiento, reducir la inflación, fortalecer la soberanía nacional y redistribuir el ingreso” (Escobar, pág. 49).

Para acelerar el crecimiento, durante esta primera etapa, considerando lo deteriorada que se encontraba la economía, este se iba a apoyar en la capacidad ociosa prevaleciente que, sumado a la inversión en vivienda, serían la reactivación de la economía. Además se reprogramaría la deuda externa aumentando el plazo de liquidación para dar un cierto respiro a la balanza de pagos y se restablecería el equilibrio entre la oferta y la demanda agregada, determinante para el reajuste de remuneraciones que se tenía programado, evitando el deterioro del poder adquisitivo de estos y evitando que esto ocasionara un desequilibrio al interior de la economía que se pretendía estabilizar.

El programa estabilizador presentó resultados favorables hasta inicios del año 1967, seguido por una escalada inflacionaria. Para hacer frente a esta situación, la deuda externa se extendió en un plazo aun mayor, se optó por la revaluación del tipo de cambio mediante devaluaciones periódicas, además se decidió regularizar el comercio exterior, para esto se eliminaron las trabas a las importaciones, mientras que en las exportaciones, mediante un acuerdo con las compañías mineras, se aumentó la producción cuprífera durante este periodo y se pasó a tomar como precio de referencia la bolsa de metales de Londres. De acuerdo con Escobar: “el efecto de combinado de la nueva política y el mayor precio del cobre dio como resultado un excedente en la balanza de pagos durante los años 1965 y 1966” (Escobar, pág. 50).

Durante este periodo la inflación se redujo en un 20% en 1966 y la producción industrial aumentó en un 20% entre los años 1965 y 1966 (Patricio, Escobar). Pese a que la inflación disminuyó, seguía siendo más alta de lo estimado. Los problemas que comenzaron a

hacerse notar fueron la baja tasa de ahorro nacional que impactó negativamente en la inversión afectando el crecimiento de los salarios y aumentando la desocupación de los sectores productivos, y el otro problema fue el aumento de las remuneraciones nominales sobre lo programado que ocasionó un incremento de la inflación, además significó un aumento del gasto público destinado a seguridad social, para lo cual se debió disminuir en inversión pública, lo que implica una disminución en la actividad económica y un aumento del desempleo.

Para el resto del gobierno la medida adoptada fue de control de precios para mantener la inflación creciente regulada dentro de una política económica que optó por más empleo y por el crecimiento del producto.

Fase final del modelo

En términos de desempeño, en palabras de Escobar: “la industrialización muestra como balance final una notoria incapacidad para continuar una senda de reproducción sostenida” (Escobar, pág. 53).

El modelo dotó al Estado de facultades inéditas asignándole un rol protagónico en la orientación y conducción de la economía, transformando a éste en un agente económico, pero luego de treinta años de implementada la ISI, se observó que el Estado asumió por completo la industrialización de la economía chilena debido a que la burguesía, por su carácter rentista, fue incapaz de invertir en las transformaciones necesarias para asumir un papel activo en el desarrollo del país. En palabras de Meller, “el sistema de políticas aplicadas para promover la ISI no fue flexible frente a las condiciones cambiantes; una vez otorgada la protección, era muy difícil de remover. Esto llevó a la configuración de una sociedad motivada por la idea de obtener ganancias fáciles, donde las utilidades dependían más de “una conexión adecuada” que del desarrollo de un espíritu empresarial productivo” (Meller, 1968, pág. 55).

Pese a los esfuerzos del Estado por conseguir financiamiento externo e interno, la inversión del sector privado fue insuficiente, ya que el ahorro privado se destinó al consumo, en desmedro del proceso industrializador, generándose así un profundo déficit de ahorro

interno, cuyo efecto fue una menor capacidad de inversión que frenó las posibilidades de crecimiento de la economía y aumentó la desocupación.

Como resultado del aumento del gasto público, destinado a compensar los bajos niveles de inversión del sector privado, se produjo un profundo déficit fiscal, cuyas medidas reparatorias finalmente desencadenaron en fuertes presiones inflacionarias.

Política económica durante el gobierno de Allende:

La Unidad Popular estimaba que “el patrón de desarrollo vigente era demasiado lento (...) para acelerar el crecimiento se requerían cambios estructurales profundos, lo que significaba que el Estado debía tener un mayor control de la economía, transformándose en el Estado planificador central” (Meller, 1968, pág. 59).

El programa de la U.P. estipulaba, en el ámbito económico, la conformación de un área de propiedad social mediante el traspaso al Estado de los medios de producción fundamentales, lo que “permitiría al Estado capturar una mayor parte del excedente, que sería destinado a mejorar la distribución del ingreso y aumentar la tasa de ahorro interno” (Escobar, pág. 55). Estos medios de producción fundamentales eran el latifundio, las grandes minas de cobre, hierro, salitre, el sistema bancario, las principales empresas monopólicas de la industria y la distribución y la estructura del comercio exterior. De acuerdo con Meller, “las reformas estructurales se dirigían a depositar el control central de los medios de producción en manos del Estado” (Meller, 1968, pág. 115).

De acuerdo con este programa, la economía crecería a tasas más elevadas como resultado del incremento de la demanda, posible por la capacidad ociosa presente, que de acuerdo con las proyecciones no causaría una mayor inflación.

En el corto plazo el gobierno se propuso una reactivación económica, acompañado de una redistribución del ingreso y de una expansión del gasto público, que tendría como efecto un incremento de la demanda privada y pública, que generaría un crecimiento más elevado de la economía. Esto sería posible por la existencia de capacidad ociosa, la constatación de reservas internacionales que superaban los US\$ 300 millones y por la proyección de aumentos en la producción de cobre (Escobar, Patricio).

Estas primeras medidas implementadas tuvieron resultados favorables, de acuerdo con palabras de Escobar: “el producto se expandió a una tasa de 7,7% en 1971 en un nivel muy superior al histórico. La tasa de desocupación en el Gran Santiago se redujo desde un 8,3% en diciembre de 1970 a un 3,8% en diciembre de 1971. La inflación anual bajó desde 34,9% en 1970 a 22% en 1971” (Escobar, pág. 57).

A pesar de estos indicadores, el crecimiento de la demanda, por aumento de las remuneraciones, fue superior a lo programado lo que se constituyó como el elemento desestabilizador de la economía.

El déficit fiscal se vio agravado con el aumento de las remuneraciones superior a lo programado debido a los mayores costos en seguridad social. Como indica Escobar: “(...) los gastos del fisco crecieron en un 72,5% en tanto que los ingresos sólo lo hicieron en un 29,1%” y agrega: “la rápida expansión de las remuneraciones y el estricto control de precios, ocasionó una caída en las utilidades de las empresas del área social, cuyos excedentes, según lo presupuestado, serían una de las importantes fuentes de ingreso para el Estado” (Escobar, pág. 57).

Paralelamente se agravó el déficit de la balanza de pagos desde los US\$ 91 millones en 1970 se pasó a un déficit de US\$ 299 millones. Esto como resultado de la disminución en el valor de las exportaciones y por un leve aumento de las importaciones, ocasionado por un incremento de los alimentos, además se observa un deterioro en las importaciones de bienes de capital (Escobar, Patricio); y resultado del escaso flujo de capitales como parte de la estrategia de boicot del gobierno norteamericano y la insuficiente ayuda económica reciba desde la URSS en forma de créditos amarrados y no liberados.

Hacia 1972 el déficit fiscal estimado de 19% fue superado por un 24% y la cuenta de capitales presentaba un déficit de US\$ 100 millones.

Las medidas de estabilización ante la compleja situación que afectaba a la economía, consistieron en un reajuste a las remuneraciones anexada a la variación de precios del año anterior con el propósito de que estos no pierdan su capacidad adquisitiva, y se autorizó el aumento de los precios de bienes imprescindibles, para así controlar la demanda agregada, y de las empresas del área social, para disminuir sus pérdidas y así contribuir a reducir el

déficit fiscal. Dentro del grupo de medidas se contemplaba también la reprogramación del plazo de la deuda externa para alivianar en parte los problemas de la balanza de pagos y el tipo de cambio se mantuvo fijo para evitar presiones inflacionarias.

Pese al conjunto de medidas implementado, los desequilibrios en la economía se agravaron y la inflación se desató.

El aumento de la demanda ocasionó el incremento de la inflación, debido a la completa ocupación de la capacidad ociosa y de la falta de stock que no podía ser reparado por la falta de divisas. Las empresas del área social no lograron contribuir a reducir el déficit fiscal porque sus costos operacionales se elevaron como resultado del aumento de las remuneraciones y de los insumos. El déficit operacional trató de ser cubierto con un aumento del circulante pero este, debido a las expectativas inflacionarias, terminó colaborando a la expansión de la demanda (Escobar, Patricio).

A pesar del aumento de precios, no se logró la estabilización de estos y la demanda aumentó, lo que incrementó la inflación. Ante esta situación, por la posibilidad de un nuevo incremento en los precios, los empresarios optaron retirar los productos del mercado. Para reparar esto, el gobierno decidió subir los precios, lo que desató la inflación.

El nuevo conjunto de medidas para hacer frente al complejo escenario, pretendía “evitar la aceleración inflacionaria, mantener dentro de los rangos posibles el nivel de consumo de los sectores de menores ingresos y minimizar la caída del producto, ocasionado por la menor disponibilidad de divisas” (Escobar, pág. 62).

Para la concreción de estos objetivos, en el ámbito de precios y evitando lo acontecido anteriormente, se aumentarían los precios gradualmente de las empresas del área social, para que posteriormente se devalúe la moneda, y luego de esto, se suban los precios del sector privado. Las remuneraciones debían aumentarse a un ritmo menor al inflacionario, resguardar que estos pierdan su poder adquisitivo y los reajustes posteriores debían considerar las variaciones de la producción y productividad.

Para describir la situación del primer semestre del año 1972, “la inflación había subido un 114% y la variación en 12 meses alcanzaba al 323%, al tiempo que el circulante total había

aumentaba en un 126% y 287% en iguales periodos. El producto decreció con respecto al año anterior (...). Esta profunda crisis de la economía provocó un retroceso en los avances redistributivos; sin embargo, sus niveles permanecieron por encima de los existentes en 1970” (Escobar, pág. 63). Pese a lo deteriorada de la economía, el consumo, el producto y la distribución del ingreso eran mayores a los registrados en 1970.

El cumplimiento del programa de estabilización se vio dificultado como consecuencia de las presiones sociales, la huelga de los trabajadores del mineral El Teniente que fue preámbulo para el intento de golpe del 29 de junio y el paro del transporte, que culminaron con la paralización de la economía. Finalmente el 11 de Septiembre se comete el golpe militar.

Rol del Estado

Durante este modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, el rol que adoptó el Estado en el desarrollo económico nacional depende de la etapa en que se encuentre implementado el proceso de industrialización, del cual varía la intensidad y el propósito de la acción pública.

Un primer momento se identifica con los comienzos de la ISI. Esta primera etapa se caracteriza por el consenso, como consecuencia del complejo escenario internacional que se vivía y que afectaba duramente el desempeño de la actividad productiva nacional, en que “las prioridades del desarrollo tendrían que orientarse hacia los sectores que producían para el mercado interno” (Meller, P. 1968, pág. 49). Esto implicó, por un lado, el abandono del dogmatismo ortodoxo de las políticas económicas y, por el otro, la intervención del Estado en la economía. De acuerdo con Meller, “esta primera etapa fue generada por incentivos de mercado: los precios y los diferenciales de utilidad fueron los mecanismos que canalizaron recursos hacia las manufacturas” (Meller, 1996, pág. 50). A pesar de la disminución de las importaciones, aun existió una demanda local, por lo que la ISI actuó sobre esta.

En esta etapa la acción pública se centró exclusivamente en el establecimiento de políticas restrictivas al sector externo, ya que se consideraban como las más eficientes para promover la ISI, “para sacar a Chile de la depresión, el Estado había impuesto restricciones y medidas de control relativas al sector externo en la década de 1930” (Meller, 1996, pág. 58).

Durante un segundo momento el Estado tuvo un rol más activo en el proceso económico del país, el cual es producto más bien de una decisión política que determinó “la industrialización nacional como camino de un desarrollo dinámico para la transformación de la estructura de la economía (...) (Muñoz, 1986, pág. 71).

Durante esta etapa la acción pública “asumió un papel directo en el proceso productivo y en la promoción del desarrollo. En este contexto, la creación de una corporación nacional para el desarrollo, la CORFO (...) implicó un cambio institucional de gran trascendencia” (Meller, 1996, pág. 58). En este momento adquirió relevancia, que para el éxito de la industrialización, era esencial el desarrollo de sectores y empresas estratégicas para la economía nacional, debido a que CORFO fue la primera institución en contar con recursos para financiar actividades de inversión público y privada, “creó las primeras empresas estatales en los sectores industriales básicos –ENDESA (Empresa Nacional de Electricidad, 1944), CAP (Compañía de Acero de Pacífico, 1946), ENAP (Empresa Nacional del Petróleo, 1950), IANSA (Industria Azucarera Nacional, 1952) (...)” (Meller, 1996, pág. 58). Aquí el Estado se constituyó como un impulsor del crecimiento económico. Los instrumentos utilizados fueron “una alta protección arancelaria, incentivos especiales a la manufacturas mediante crédito barato y acceso especial a las divisas e inversión pública en infraestructura, orientada a complementar la producción industrial” (Meller, 1996, pág. 51). Lo distintivo de este periodo fue que al Estado se le asignó un rol empresarial, función que nunca antes se le atribuyó a la acción estatal (Muñoz, Oscar.)

En la etapa final del modelo ISI el Estado jugó un rol de “planificador central” (Meller, 1996, pág. 58). Este papel era definitorio para llevar adelante los cambios estructurales del programa de la U.P. “(...) las reformas estructurales se dirigían a depositar el control de los medios de producción en manos del Estado (...) este control produciría un aumento del excedente económico controlado por el Estado. Con los recursos adicionales obtenidos, el Estado podría planificar y guiar el desarrollo económico en una dirección que favorezca a la mayoría” (Meller, 1996, pág. 115).

Durante esta etapa destacan las medidas llevadas por la U.P. de nacionalización del cobre el cual establecía que “el Estado era el único dueño (con control absoluto y exclusivo) de todos los minerales del territorio chileno, y declaraba automáticamente nulos todos los

contratos previamente establecidos en la GMC [Gran Minería del Cobre]” (Meller, 1996, pág. 140) debido a que a la importancia que reviste el cobre en el desarrollo de economía nacional como para que quede en manos de empresas extranjeras; la Creación del Área de Propiedad Social (APS) la cual consistía en la estatización de las principales empresas de industriales del país. En palabras de Meller, “(...) la creación del APS a través de la estatización de los “monopolios estratégicos” constituía el elemento más novedoso y crucial de programa de la U.P. (...) ahora el Estado captaría considerables excedentes o rentas monopólicas cuya reinversión permitiría generar un crecimiento elevado y sostenido” (Meller, 1996, pág. 145). Con este propósito se expropiaron y se intervinieron empresas. Hacia 1973 el Estado llegó a controlar más de 500 unidades productivas (Rivas, G. 2012); y la estatización de la banca, proceso que se alcanzó con “(...) la CORFO (a través del Banco del Estado) [que] adquirió una participación mayoritaria en 14 bancos comerciales y una participación menor al 30% en las tres instituciones bancarias restantes (Meller, 1996, pág. 149).

2.2. Transformación Productiva con Equidad

La “transformación productiva con equidad” corresponde a una propuesta generada por la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el desarrollo de los países de la región frente a las significativas consecuencias sociales resultantes de las políticas aplicadas durante los años 80. Este modelo plantea, como bien dice su nombre, una “transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social” (CEPAL, 1996, pág. 10) para alcanzar, solo así, los frutos del desarrollo.

Diagnóstico:

Crisis deuda externa:

El problema de la deuda externa es causada por el hecho de que el financiamiento de la banca privada y de los organismos multilaterales se contrajo significativamente, además la contribución de la inversión extranjera directa disminuyó en el marco del contexto recesivo, lo que implicó la reducción de la transferencia de recursos desde el exterior, esto significó

el término de los flujos de financiamiento externo. En este contexto, las posibilidades de crecimiento se vieron absolutamente reducidas.

Debido a esta situación en particular que ha afectado al comercio de la región, caracterizada por el deterioro de los términos de intercambio, se produjo en los años 80 un fenómeno sin precedentes que hicieron de América Latina y el Caribe una región exportadora neta de recursos financieros como resultado de los compromisos de deuda asumidos.

Los desequilibrios se dieron en forma simultánea en los planos externos, fiscal y productivo, “manifestándose en forma de estrechez de divisas, altas tasas inflacionarias, baja inversión y subutilización de la capacidad instalada” (CEPAL, 1996, pág. 45). Los intentos por restaurar los equilibrios significaron altos costos sociales, traducándose en mayores desigualdades.

De acuerdo con Eugenio Lahera, “el deterioro de las instituciones públicas en muchos países de la región en la última década, exigiría primero su propia rearticulación antes de la formación de las políticas públicas” (Lahera, 1990, pág. 19).

Situación chilena durante la década de los 80:

La implementación del sistema económico Neoliberal, a diferencia del resto de los países de la región, supuso la aplicación más extrema de la ortodoxa monetarista y librecambista de la escuela de Chicago.

Frente a la progresiva situación inflacionaria que afectaba al país, que a mediados de 1974 alcanzó un 369% (Vergara, 1985), se generaron distintas estrategias que buscaban contrarrestar la situación. En abril de 1975 se imponen, por sobre la visión “gradualista”, las concepciones de los monetaristas ortodoxos cuya respuesta anti-inflacionaria consistía en un “ataque frontal del crecimiento de los precios a través de una reducción abrupta del déficit fiscal” (Vergara, 1985, pág. 88).

Sumado al hecho anterior, a nivel internacional se vivía una recesión que afectaba críticamente los términos de intercambio comercial, lo que anticipaba para el caso chileno un déficit de la cuenta corriente insostenible, manifestado en “la caída vertical del precio

del cobre, sumada a la duplicación de las tasas de interés internacional y a las dificultades para renegociar la deuda externa y obtener recursos crediticios en el exterior” (Vergara, 1985, pág. 89).

Ante este panorama, las autoridades optaron por aplicar recortes adicionales al gasto fiscal con el propósito de “provocar una recesión económica que permitiera hacer frente simultáneamente a los dos problemas centrales de la coyuntura”, los cuales eran: “frenar bruscamente el alza de precios que no había respondido a las “reducciones graduales” del gasto fiscal y a superar la crisis de la balanza de pagos mediante una fuerte contracción de las importaciones” (Vergara, 1985, pág. 91).

Hacia 1975, la estrategia se intensifica y pasó a llamarse “estrategia de shock restrictivo”. Esta contemplaba aún más recortes al presupuesto fiscal, la que procedió a suspender los programas de inversión pública y la eliminación de la mayor parte de los subsidios. Esta medida significó un costo social elevado. Este accionar se basa en idea de que la inflación es producto de la intervención del Estado, razón por la cual “solo la economía de libre mercado sería capaz de garantizar el equilibrio entre la oferta y a demanda de dinero y asegurar una eficiente asignación de recursos” (Vergara, 1985, pág. 97), lo cual implica el repliegue del Estado en la economía el que sería reemplazado por el sector privado y la inversión extranjera en la conducción del proceso de desarrollo.

El método escogido para alcanzar el desarrollo consistía en “el repliegue definitivo del Estado del ámbito económico, la plena integración de la economía al comercio internacional, el libre flujo de capitales externos y la total liberalización del mercado de capitales” (Vergara, 1985, pág. 97) lo cual suponía el final de la industrialización sustitutiva y cualquier acción discriminadora llevada a cabo por el Estado debido a que esta conduce al “caos económico”. De esta manera se traspasaron empresas pertenecientes de CORFO a privados. Siguiendo la estrategia de libre mercado, se modificó el papel de CORFO limitándose a “cumplir las funciones de banco de fomento, en competencia con las restantes instituciones del país” (Vergara, 1985, pág. 102), abandonado su rol como institución de fomento.

Este mismo año se llevó adelante una drástica liberalización del mercado financiero interno, liberándose las tasas de interés que los bancos nacionales podían cobrar. Entre las medidas tomadas destaca la eliminación de las normas que orientaban el uso del crédito nacional hacia la producción en lugar del consumo.

En 1976, producto de la caída de las importaciones y la expansión de las exportaciones no tradicionales, además de la recuperación del precio del cobre y el aumento de los flujos de capitales foráneos, se generó la dificultad para manejar la política monetaria debido a la alta acumulación divisas, es que el peso fue reevaluado en un 10% (Vergara, 1985) con el objetivo de reducir la inflación.

Desde 1973 la política monetaria constituyó “el instrumento en que descansó la política antiinflacionaria” (Ffrench- Davis, 2001, pág. 72) que hasta 1979 utilizó una política de mini devaluaciones frecuentes de la divisa (o política de tipo de cambio programado). Lo que sucedió en junio de 1976 fue una revaluación abrupta del peso. En esta fase los ajustes en los precios se harían en referencia al aumento del índice de precios del consumidor (IPC) del mes anterior.

Para 1978 la economía mostraba signos de una aparente recuperación “la inflación se había reducido a sus niveles históricos, el déficit fiscal había desaparecido, la economía crecía a tasas elevadas, las exportaciones no tradicionales continuaban expandiéndose y la balanza de pagos exhibía un superávit creciente” (Vergara, 1985, pág. 131) producto de la reducción del gasto público, pero la inversión seguía siendo baja.

El ahorro nacional fue sustituido por el ahorro externo porque la brecha de las tasas de interés de estas registraba una media de 23 puntos anuales (Ffrench- Davis, 2001) siendo significativamente alta la tasa de interés nacional.

Hacia 1979 volvió a aumentar la inflación utilizando el sistema de ajuste del tipo de cambio con el IPC por lo que se optó a congelar la divisa a un nivel del 5,7% (Ffrench- Davis, 2001) fijada a 39 pesos.

La decisión de congelar el tipo de cambio corresponde al monetarismo más extremo, un “enfoque monetario de la balanza de pagos” (Ffrench- Davis, 2001, pág. 75), sumado a una

política monetaria neutra. Este debía producir una igualación entre la inflación interna y la externa debido a que los precios internos respondían a las variaciones internacionales. Lo que efectivamente ocurrió fue que la inflación interna superó la inflación externa por lo que el tipo de cambio perdió su poder adquisitivo.

Las consecuencias de estas medidas fue la sobre expansión del gasto (producto de los capitales externos) cuyo efecto fue el déficit de la balanza de pagos pero que se sostuvo hasta que duró el flujo de capitales foráneos más la pérdida del poder de compra del tipo de cambio tornó insostenible el pago de la deuda. Hacia 1981 el déficit de la balanza de pagos era de 8.790 millones de dólares y la deuda externa era superior a 15 mil millones de dólares (Vergara, 1985).

La acumulación de la deuda externa se debe al comportamiento productivo deficiente, resultado en parte de la política de comercio exterior y la política financiera, para French-Davis (2001) existen cinco factores claves, primero, la liberación de las importaciones especialmente bienes de consumo no esenciales, segundo, el atraso cambiario que se supone que subiría a medida que se redujera la protección arancelaria de las importaciones, tercero, altas tasas de interés (38%) que elevaron los costos de producción y dificultaron la competencia de los productores nacionales con la competencia externa, cuarto, la libertad para que el mercado decida cómo usar los fondos nacionales o extranjeros obtenidos, y cinco, la dificultad de los acreedores para identificar las ventajas comparativas u oportunidades de inversión productiva rentables. Del incremento de la deuda, tres cuartas partes se usó para aumentar las importaciones. La deuda externa financió el consumo y no la generación de capital. Esto queda de manifiesto con las bajas tasas de ahorro e inversión.

El problema del endeudamiento externo ocasionó un shock externo producto de, de acuerdo con French-Davis (2001), un descenso del precio del cobre, el alza de las tasas internacionales de interés y la reducción de los ingresos de capitales. La vulnerabilidad resultante de la economía frente a los acontecimientos internacionales fue causada por la desarticulación de los mecanismos de regulación. Hacia 1982, la deuda externa alcanzaba el 71% del PIB (French-Davis, 2001).

Los efectos de la recesión internacional causaron graves problemas a la economía chilena que para 1982 provocó la brusca disminución de los recursos externos lo que terminó por desencadenar la crisis. La situación se describe que “hacia finales de 1983 el nivel de endeudamiento externo bordea los 19.000 millones de dólares, una base productiva profundamente desmantelada, un sistema financiero prácticamente quebrado, un tercio de la fuerza de trabajo desempleada o sin ocupación estable” (Vergara, 1985, pág. 327); y un sistema de libre mercado que no podía corregir los desequilibrios macroeconómicos. Ante estos hechos se reconoció el fracaso del esquema monetarista y se optó por devaluar el peso.

A fines de la década de los 80, la economía chilena manifestaba un deterioro de su estructura productiva porque el marco macroeconómico y las políticas implementadas privilegiaron las fuerzas especulativas del mercado en desmedro de la generación de capital y de desarrollo productivo, pese a la existencia de un sector productivo moderno y de alta productividad coexistió mayoritariamente otro sector fuertemente empobrecido, se profundizó la pobreza y se ampliaron las desigualdades sociales, junto a una dramática caída de la inversión. Este modelo evidenció la ausencia de una estrategia de desarrollo productivo nacional

Las proposiciones del modelo neoliberal probaron ser falsas (Ffrench-Davis, 2001), primeramente la creencia que la ausencia de la intervención del Estado en la economía conlleva a un mayor dinamismo en los mercados (más integrados, flexibles y bien informados), segundo, que los procesos de ajuste automático se realizan de manera estabilizadora y oportuna, y tercero, que la competencia, aunque sea entre desiguales, es perfecta. La superación de estas “fallas del mercado” exigen un papel activo del Estado.

Condiciones para la Transformación productiva:

La transformación de las estructuras productivas requiere de ciertas condiciones básicas las que consisten en las modificaciones del entorno internacional, los equilibrios macroeconómicos y la reestructuración del rol del Estado, porque la ausencia de estos, limita “la posibilidad de acceder a tecnologías y conocimientos que faciliten una transformación productiva asentada en la competitividad internacional” (CEPAL, 1996, pág. 42), debido a la restringidas divisas y a la dificultad de inversión.

Modificaciones del entorno internacional:

Las condiciones relativas del comercio internacional afectan en manera positiva o negativa la propuesta e implementación de la transformación productiva. De esta dependerá como un factor decidor respecto del logro de los objetivos de crecimiento y equidad porque “el entorno externo continuará influyendo en el desempeño de las economías de la región” (CEPAL, 1996, pág. 41).

Entre los cambios se registran a inicios de la década de los años 90, una nueva dinámica en la economía internacional que pasa a ser un escenario de inestabilidad e incertidumbre producto de “las nuevas modalidades de otorgar a las tasas de interés y a las tasas de cambio un papel cada vez mayor como variables de ajuste en las relaciones comerciales entre países” (CEPAL, 1996, pág. 43) situación que sumada al superávit de Alemania Occidental y el Japón, más el déficit comercial fiscal de Estados Unidos, generó una situación proclive a la inestabilidad cambiaria, panorama a la que los países no habían estado habituados.

Otro elemento nuevo responde la consolidación de bloques económicos en el mundo desarrollado como la Comunidad Económica Europea y la más tarde creada APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico).

Una fuente de cambio del entorno internacional corresponde a la “creciente diferenciación económica de los países en desarrollo” (CEPAL, 1996, pág. 43), esto hace referencia a la situación de los nuevos países industrializados del sudeste asiático y su tránsito a una especialización productiva mundial en la exportación de manufacturas. También se incluye el caso de la India y China por su acelerada diversificación productiva interna. Esta situación contrasta con la realidad de América Latina y el Caribe que cuenta con un desarrollo semi-industrializado con una estructura de exportación constituida en un 70% de productos primarios (CEPAL, 1996) y una alta demanda de importaciones.

El principal factor de transformación de la economía mundial viene de la mano de la expansión de nuevas tecnologías y la consolidación de su inserción en los procesos productivos, generando cambios en los escenarios económicos. Esta situación desencadena una reestructuración productiva de las economías de la región para ajustar la producción a

las demandas internacionales. Esto implica una transformación y modernización de las estructuras productivas y la incorporación de tecnología para participar dinámicamente en la expansión de estos mercados internacionales, y la comercialización a nivel mundial. Constituyéndose en un nuevo desafío a enfrentar la región. De acuerdo con lo anterior, “estas tendencias del comercio y la reestructuración productiva internacional constituyen el marco de referencia en que deben encuadrarse los esfuerzos de transformación y modernización productiva de América Latina y el Caribe” (CEPAL, 1996, pág. 43).

Equilibrio macroeconómico:

Otra condición para la Transformación productiva consiste en hacer frente a los desequilibrios macroeconómicos en que se situó la crisis de la deuda externa y la caída del ahorro externo, y que contrajo el financiamiento a la inversión.

El marco en el que se desarrolló la economía desalentó la inversión pública y privada, lo que conlleva significativas consecuencias a futuro. Los factores que desalientan la inversión de acuerdo con PREALC (1990) son las altas tasas de interés que deterioran la posición financiera de las empresas y dificultan el financiamiento a nuevos proyectos y segundo, el esfuerzo empresarial se orientó hacia la compra de activos existentes y no hacia el desarrollo productivo.

El aprendizaje de los años 80 es que “para crecer en forma sólida y sostenida, es indispensable mantener los equilibrios macroeconómicos” (CEPAL, 1996, pág. 48). El mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, de acuerdo con esta propuesta, “no es una condición suficiente para el crecimiento; no obstante, sí es una condición necesaria” (Lahera, 1994, pág. 8).

Para sobrellevar los obstáculos producto del problema de la deuda externa, se vuelve imperativo la recuperación de la producción y elevar la inversión, sin que esto conlleve un aumento inflacionario. Para esto se requiere aumentar la capacidad exportadora, sin dejar de tener en cuenta que para mantener la estabilidad macroeconómica y del tipo de cambio real, se requiere que la velocidad del proceso de apertura de la cuenta de capitales esté acorde con la capacidad de las economías para absorber y asignar eficientemente los recursos externos. Porque la experiencia demostró que “no sólo son costosos los desbordes

macroeconómicos, sino también los programas para restaurar los equilibrios” (CEPAL, 1996, pág. 48)

Es así como el sector público tiene la tarea fundamental de “manejar de modo equilibrado el conjunto de instrumentos monetarios, financieros y cambiarios, así como los agregados tributarios y de gasto gubernamental” (Lahera, 1994, pág. 16).

La política económica debe tener en cuenta tres elementos centrales: promoción de un sólido desarrollo exportador, preservación de una sólida situación fiscal y políticas que conduzcan a la economía de plena capacidad (ampliación capacidad productiva).

Un entorno macroeconómico que garantice una tasa de inflación baja y estable, es un prerequisite para alcanzar tasas de inversión elevadas y aumentos sostenidos en la productividad de los factores. La política macroeconómica se debe orientar hacia el objetivo de crecimiento, es decir, alinear los objetivos de estabilización y ajuste con los de la transformación productiva (CEPAL, 1996).

La transformación productiva requiere de una alta tasa de inversión (superior al 22%) (CEPAL, 1996), lo que implica que el consumo por habitante se expanda a una tasa inferior a la del producto por habitante, lo cual permite un alza en las fuentes de financiamiento, esto supone un incremento del ahorro. Las principales fuentes de financiamiento provienen del financiamiento externo, el ahorro del sector público y el ahorro privado.

Como menciona la CEPAL “la inversión se financia con ahorro interno y con transferencia neta de recursos del exterior” (CEPAL, 1996, pág., 52). Si no existe financiamiento adecuado, se convierte en un obstáculo al crecimiento y a la inversión, lo que restringe las posibilidades de una transformación productiva y de una mayor equidad social. Por estos motivos, incrementar la inversión es esencial para sostener el crecimiento del producto.

Las tasas de inversión sustentan el crecimiento de la capacidad productiva. Esta relación entre inversión y crecimiento significa invertir bien, “en el sentido de mejorar la asignación eficiente de recursos en actividades de elevada rentabilidad social” (CEPAL, 1996, pág. 51).

Reestructuración del rol del Estado:

Modificar la capacidad institucional del Estado es una condición necesaria para la Transformación Productiva ya sea para implementar políticas públicas que fortalezcan la estructura productiva apoyando a las empresas de menor tamaño, respondiendo a las demandas de los sectores productivos o a las necesidades territoriales, adaptándose a las particularidades productivas y las ventajas comparativas en cada caso, generando sectores económicos dinámicos e incentivando el crecimiento; o también para implementar políticas sociales orientadas a mejorar la equidad.

Es así como a inicios de los años 90 frente al contexto ya mencionado, el Estado sufre también una reestructuración respecto de su proceder en comparación a las funciones encomendadas durante el periodo anterior. En la propuesta de la CEPAL, la acción del Estado se fundamenta en la existencia de diversas “fallas del mercado”, las que corresponden a la “falta de competencia, a la existencia de bienes públicos, la presencia de externalidades, la existencia de mercados incompletos o de falta de información” (Lahera, 1990, pág.). Es así como el Estado cumple la función de regulación de los mercados competitivos y de no ser así estos, de corregirlos, simularlos, desregularlos, o creándolos para que estos sean óptimos.

De acuerdo con Eugenio Lahera, “el sector público tiene un papel determinante en contribuir a eliminar diversas limitaciones al crecimiento y a la creación y profundización de oportunidades económicas, en el marco de una adecuada asignación de recursos” (Lahera, 1994, pág. 20).

Como consecuencia de que las “fallas de mercado” son más generalizadas en los países en desarrollo, la acción del sector público se vuelve más imprescindible en los países de la región. Tanto así, que la acción estatal debe asumir ciertas funciones claves como “el manejo macroeconómico, la inversión social y distributiva, el apoyo a la inserción internacional y a la incorporación del proceso técnico al proceso productivo” (Lahera, 1994, pág. 21).

En este contexto, la intervención estatal se orienta hacia el desarrollo de estrategias que apuntan a la competitividad, la innovación y la equidad. La acción del sector público no

busca reemplazar a los agentes económicos, “sino que asegure las reglas y el terreno para la estabilidad y el crecimiento; y sea capaz de contrapesar los efectos socialmente negativos de la dinámica económica con mecanismos de regulación, protección y compensación en materias como la educación, la salud y la vivienda, para aumentar las posibilidades de aquellos que no están en condiciones de acceder al mercado.” (Lahera, 1994, pág. 26). Además de lo anterior, esta propuesta económica busca institucionalizarse, ya que “las reglas e instituciones crean un marco transparente y predecible para los actores públicos y privados” (Lahera, E., Ramos, R., y Rosales, O., 1997, pág. 10) se desenvuelvan.

Propuesta de la Transformación Productiva con Equidad:

Competitividad, progreso técnico y crecimiento:

La Transformación Productiva se sustenta en la incorporación deliberada del progreso técnico al proceso productivo, aumentando así la productividad. Esta propuesta “procura avanzar desde la “renta perecible” de los recursos naturales hacia la “renta dinámica” de la incorporación de progreso técnico a la actividad productiva” (CEPAL, 1996, pág. 21).

El progreso técnico es entonces la idea central en torno a la cual se articulan los objetivos estratégicos de la propuesta, debido a que solo a consecuencia de este se puede sustentar la competitividad internacional, logrando elevar los niveles de productividad de la región por medio de la agregación de valor a los bienes y servicios exportados. Es así, que acuerdo con la CEPAL, “el progreso técnico es esencial para la competitividad” (CEPAL, 1996, pág. 40) debido a que su presencia es determinante para ingresar a los mercados internacionales.

El progreso no se reduce a la incorporación y adecuación tecnológica, además considera la capacidad de gestión empresarial, mejoras en la organización empresarial y aumento de la calidad de los recursos humanos.

La competitividad, al ser de carácter sistémica, supone un esfuerzo integral de las partes pertenecientes al sistema productivo, cuyos elementos vinculados además de ser el sector privado y el público, incluyen al sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, y el sistema financiero.

La competitividad como es planteada en esta propuesta, se genera únicamente en un contexto de equilibrio macroeconómico, en que tanto el precio de las divisas como de las demás variables económicas, permiten mantener un equilibrio a largo plazo, “descartando aquellos casos de falta o existencia transitoria de competitividad debido a políticas cambiarias no realistas e insostenibles, que ocasionalmente lleven a sobrevaluar o subvaluar la moneda nacional de la extranjera” (CEPAL, 1996, pág. 55)

De acuerdo con la CEPAL, cuando la inserción internacional vincula la competitividad y la equidad ocurre una distribución del acceso a la propiedad con un aumento en la creación de PYMES, un mayor nivel de cualificación de la mano de obra y la universalización de una base social amplia, un crecimiento del empleo producto del mayor dinamismo de la economía internacional y el progresivo aumento de la productividad y de las remuneraciones, y un papel redistributivo de las finanzas públicas.

Crecimiento y equidad:

Frente a las consecuencias sociales de la crisis de los años ochenta, se generó una discusión en torno a los aspectos sociales del desarrollo y su muy elevado costo social “expresado sobre todo en agravamiento del desempleo y el subempleo, la caída de los salarios reales, el aumento de la pobreza y el deterioro de los servicios sociales” (CEPAL, 1988, pág. 10).

La transformación productiva que levanta el modelo Cepalino “deber ser compatible con la equidad social” (CEPAL, 1996, pág. 25). A medida que esta propuesta contribuya al crecimiento económico, se facilitará la adopción de una política redistributiva. Si el crecimiento es resultado de un aumento de la productividad, este conducirá a una evolución de los salarios, como una medida distributiva.

La incorporación de progreso tecnológico apunta a reducir “la heterogeneidad de los niveles de productividad [que] constituye la raíz estructural de buena parte de la inequidad social sostenida en vista de los patrones de desarrollo prevalecientes en la región” (CEPAL, 1996, pág. 23); y el mayor dinamismo de la economía que eleve los niveles de productividad, reduce el desempleo absorbiendo mayor mano de obra de la población desde los sectores marginados de la productividad y del sector informal, dado que crecimiento con equidad supone una mayor “homogeneidad” de la capacidad productiva. La superación

de esta heterogeneidad se alcanza a través de la incorporación de los sectores marginados de las actividades productivas.

La generación de empleo está estrechamente vinculada con el aumento de la producción por lo que las reformas recomendadas para promover el crecimiento elevando la productividad, como medio para aumentar el empleo, buscan “conciliar el dinamismo económico con la justicia social”, destacando que “el crecimiento económico es esencial para todo proceso redistributivo” (PREALC, 1990, pág. 76) por lo que es fundamental no dejar el crecimiento económico por sí solo, se vuelve necesario entonces, desarrollar acciones específicas dirigidas a grupos y sectores determinados.

Ante esta situación, la Transformación Productiva con Equidad, añade un sesgo en su intervención hacia los grupos y sectores con mayor rezago en sus niveles de productividad, destinando recursos para la realización de programas de capacitación en el sector informal y suministrando mejores oportunidades de comercialización y destrezas de gestión, además de “movilizar simultáneamente recursos para la especialización selectiva y para la promoción de sectores menos productivos” (CEPAL, 1996).

De acuerdo con PREALC (1990) “las PYMES han adquirido una potencialidad en el contexto mundial”. Entre sus ventajas destacan el alto uso de mano de obra que requieren y el “fácil incremento de la productividad al poder incorporar técnicas más modernas” (PREALC, 1990, pág. 102). Por lo que es indispensable favorecer a estas unidades productivas en los obstáculos que impiden su desarrollo como el acceso al crédito, la débil capacidad de gestión empresarial, la incapacidad para competir en economías de escala, la falta de información acerca de oportunidades de mercado, nuevas tecnologías y métodos de organización del trabajo, para así superar su condición de pequeña y mediana, aumentando su competitividad.

Según esta propuesta de carácter integral, el crecimiento y la equidad son concebidos como un proceso simultáneo, tanto así que “no se puede aspirar a una mayor equidad sin crecimiento económico, el cual precisa a su vez de transformación productiva” (Lahera, E., Ottone, E., y Rosales, O., 1995, pág. 29). Es así como el incremento de la competitividad conduce a una mayor equidad como resultado de la progresiva homogenización de los

niveles de productividad, reduciendo de esta manera las brechas entre las distintas unidades productivas y, de igual modo, mejorando las condiciones económicas y sociales de sus trabajadores al interior de cada uno de estas a consecuencia del aumento sostenido de sus salarios reales, siendo este último considerado, de acuerdo con este enfoque, como una medida redistributiva, estando los incrementos salariales reales ajustados al crecimiento de la productividad.

Asegurar la sustentabilidad del crecimiento económico precisa de un eterno y de políticas que lo propicien, ya que las decisiones que se adopten serán determinantes de los resultados que se logren.

Intervención del sector público:

Con el propósito de garantizar el buen funcionamiento de la economía, se precisa de la existencia de mercados competitivos. Cuando esta situación no ocurre, el Estado es la institución encargada de impulsar el mercado o de simularlo, debido a que “los mercados imperfectos tienden a disminuir la utilidad social restante” (Lahera, E., Ramos, R., y Rosales, O., 1997, pág. 35), motivo por el cual se considera necesaria la intervención pública para corregir el funcionamiento del mercado y alcanzar un nivel cercano al óptimo.

Debido a que la base de la competitividad consiste en aumentar los niveles de productividad, el Estado es el encargado de corregir las fallas que existen en el mercado para así incrementar la competitividad e inducir a mayores niveles de productividad, mediante la incorporación progreso técnico lo que tendría por resultado un mayor crecimiento económico producto del cambio en las ventajas comparativas asociadas a un mayor acervo tecnológico.

El sector público tiene un papel determinante en contribuir a eliminar diversas limitaciones al crecimiento y a la creación y profundización de oportunidades económicas en el marco de la adecuada asignación de recursos.

La intervención estatal supone, más allá de la discusión en torno a mayor o menor Estado, de una mejoría de la gestión pública que persiga aumentar su impacto positivo a través del aumento de su eficiencia y eficacia sobre el sistema económico.

De acuerdo a lo mencionado, la intervención del sector público en la economía se orienta esencialmente “en el establecimiento de algunas bases del crecimiento en las que el sector privado no invertiría por su propia debilidad, su aversión al riesgo, o ambas cosas” (Lahera, 1900, pág. 18).

Objetivos instrumentales de la Transformación Productiva con Equidad:

Mejorar la inserción internacional:

La Transformación Productiva tiene como objetivo la inserción internacional de la región por la vía de las exportaciones dinámicas de creciente complejidad, esto implica actualizar la estructura productiva de América Latina y el Caribe a las demandas de los mercados internacionales. El cumplimiento de esta objetivo supone “incrementar la densidad de conocimientos y de valor tecnológico que se incorpora en cada producto, privilegiando la promoción de encadenamientos productivos y de servicios en torno a las exportaciones” (Lahera, E., Ottone, E., y Rosales, O., 1995, pág. 27)

Una apertura que refuerce el proceso de crecimiento impulsado por la transformación productiva precisa de un tipo de cambio real alto y estable como estímulo a la competitividad internacional y una disminución de los aranceles. Debido a que una paridad cambiara real alta y estable contribuye el crecimiento de las exportaciones y además promueve su diversificación, sin que esto afecte la balanza de pagos, además se vuelve fundamental una política de desarrollo productivo.

La intervención selectiva del Estado también contribuye a la diversificación de la estructura productiva, a través de la promoción de exportaciones no tradicionales por medio de la administración eficiente de un sistema de incentivos que “deberán aplicarse solo para corregir la fallas más serias que presente el mercado” (CEPAL, 1996, pág. 47).

Una mejor inserción internacional de los países de la región significa fortalecer la apertura comercial con el propósito de aumentar el ingreso de capitales como medio para acceder al progreso técnico y, simultáneamente, permite invertir e innovar, lo que a su vez posibilita expandir y mejorar la capacidad exportadora, y estructurar y racionalizar los sectores productores de rubros importables.

Articulación productiva:

La propuesta de la CEPAL igualmente busca “favorecer la articulación productiva en torno a la construcción de ventajas comparativas dinámicas, apoyadas en el dotación de recursos”, y agrega que “desarrollar tales vínculos no es tarea que pueda ser radicada en el mercado: este es otro ejemplo de la necesidad de desarrollar mercados e instituciones, en este caso, focalizando la batería de instrumentos públicos y privados en materia de coordinación, capacitación, asistencia técnica, información e incentivos, en la tarea de explotar y estimular los vínculos” (Lahera, E., Ottone, E., & Rosales, O., 1995, pág. 41).

Las políticas de articulación productiva buscan impulsar el desarrollo de conglomerados productivos en torno a una cadena de valor sectorial o territorial, a través de la generación de beneficios por participar en actividades productivas en conjunto a otros empresarios, que de manera individual no podrían ser alcanzados o su consecución requeriría demasiado esfuerzo. La articulación productiva crea condiciones que dan lugar a interrelaciones empresariales positivas y tendientes al mejoramiento y al aumento de la productividad, para sí poder acceder a los mercados internacionales.

La articulación productiva, pensada desde la competitividad sistémica, comprende que además de la fase de producción hay una serie de aspectos que intervienen la competitividad que incluyen la infraestructura, el transporte, las comunicaciones y aspectos administrativos.

Articulación intersectorial:

La articulación intersectorial implica ir más allá del margen sectorial, de manera de integrar un sistema productivo completo. Como mencionan Lahera, E., Ottone, E., y Rosales, O. (1995) “el carácter sistémico de la competitividad exige favorecer la integración del sistema productivo y la homogenización progresiva de los niveles de productividad. Hay que descartar el encapsulamiento sectorial, buscando estrechar el vínculo entre exportaciones primarias, manufacturas y servicios” (Lahera, E., Ottone, E., y Rosales, O., 1995, pág. 42).

Interacción entre agentes públicos y privados:

Este nuevo contexto económico implica una nueva interacción entre los agentes públicos y privados, en el cual los actores privados son considerados como el elemento dinámico de la economía, razón por la cual a ellos les compete primordialmente la función de producir; mientras que por el otro lado, el Estado es el encargado de “encarar los equilibrios macroeconómicos, lo redistributivo y el preocuparse de resolver los cuellos de botella críticos del desarrollo: divisas y el proceso de ahorro e inversión” (Lahera, 1990, pág. 38) y de garantizar un marco estable y predecible en que la actividad de los agentes privados pueda desarrollarse.

El financiamiento de Transformación Productiva, asigna los recursos fiscales buscando complementar el esfuerzo privado, privilegiando los sectores productivos más dinámicos.

2.3. Política económica años 90

Con el regreso a la democracia, el primer gobierno de la Concertación, encabezado por Patricio Aylwin, “cumplió la misión de “legitimar” el modelo económico impuesto en los años de la dictadura” (Fazio & Parada, 2010, pág. 7), siendo así, de manera deliberada, “antes de iniciarse el gobierno, teniendo en cuenta “la imagen de éxito económico del gobierno militar” y que este modelo “había sido asumido con mucha fuerza por los grupos empresariales”, (Fazio & Parada, 2010, pág. 7) que se justificó la continuación de la lógica económica de la década anterior.

El modelo de los años 80 se fundamenta en el retiro del Estado de la actividad económica, en la desregulación de los mercados y la participación activa y completa de los privados en el desarrollo de la vida económica del país. Este modelo ocasionó una fuerte crisis económica con efectos sociales desastrosos, resultando la población de menores ingresos los mayores afectados.

A pesar del esfuerzo de la Concertación por sostener que no se trataba del modelo neoliberal en sí, sino más bien que se estaba rescatando la “herencia positiva” de Pinochet

que “fue la transformación económica” (Fazio & Parada, 2010), fue como se definió la nueva estrategia de desarrollo del gobierno la que fue llamada “Crecimiento con equidad” o de “Crecimiento con justicia social”. El énfasis de esta estrategia “apuntaba a compensar una debilidad fundamental de la etapa anterior, en la cual se produjo una modernización de la economía muy concentrada en algunos sectores, lo que generó una distribución desigual de los beneficios del progreso económico” (Fazio & Parada, 2010, pág. 13).

El programa de gobierno proponía que, como rescató Fazio y Parada, “una democracia para todos debe estar basada en el crecimiento económico, la justicia social, la participación ciudadana y la autonomía nacional”. Para a continuación, “vincular ineludiblemente” estas conquistas a la “superación” progresiva de las extremas desigualdades” (Fazio & Parada, 2010, pág. 13).

Como manifestó Fazio, “la insistencia en la aplicación del modelo económico le otorgó (...) al gobierno de Aylwin muchos contenidos de continuismo. El cambio de una forma de gobierno a la siguiente, expresó, de una parte, la necesidad para los sectores económicos dominantes del país de ejercer su hegemonía en otro contexto” (Fazio & Parada, 2010, pág. 9). Los grupos económicos dominantes pertenecen a los sectores más dinámicos de la economía del país, encabezada esencialmente por las empresas transnacionales de la minería cuprífera.

A inicios de década del 90 se redefinió el papel de CORFO siguiendo en la práctica los fundamentos políticos e ideológicos, ahora de una economía de mercado. La Corporación asumió un rol fundamentado en la existencia de fallas e imperfecciones del mercado que limitan las posibilidades de desarrollo de las unidades productivas, particularmente de las pequeñas y medianas empresas (PYME). En este contexto, la acción de CORFO consistió en ser la encargada de guiar el desarrollo productivo procurando el funcionamiento de mercados cercanos al óptimo nivel, de esta manera, “la política pública debía en consecuencia preocuparse de corregir las fallas e imperfecciones del mercado a través de instrumentos (...)” (Rivas, 2012, pág. 15).

Reforma tributaria 1990

Las modificaciones que el gobierno pretendía abordar requerían de un aumento del presupuesto, particularmente aquellas reformas vinculadas al mejoramiento de las condiciones sociales de los grupos más vulnerables de la sociedad, como una medida de reducir las brechas sociales profundizadas durante los años 80. Con este propósito, se precisaba recaudar inicialmente US\$1.000 millones (Fazio & Parada, 2010) para destinar al gasto social más urgente.

Las condiciones en que se firmó el acuerdo tributario entre la Concertación y el partido de Renovación Nacional, determinaron la reducción entre US\$550 y US\$ 600 millones a reunirse mediante la reforma. Debido a que se “aumentó los gravámenes directos, pero no en la proporción prometida. La falta de financiamiento para cumplir con el programa social propuesto, al no contar con la aprobación de la derecha los aumentos impositivos concebidos en la línea del programa, se cubrió aumentando el IVA (...)” (Fazio & Parada, 2010, pág. 14). Debido a este dictamen una tercera parte del financiamiento se cubrió con el aumento del Impuesto al Valor Agregado, el que “aportaba US\$200 millones, de un total estimado de US\$ 600 millones” (Fazio & Parada, 2010, pág. 22).

Esta decisión dejó de lado el aumento a la renta como una alternativa para aumentar las arcas públicas, optando por un impuesto con cargo a toda la población. Mientras “el impuesto de primera categoría de 1990 se fijó solo en el 10% de las utilidades devengadas, porcentaje que aumentó a partir de 1991 al 15%” (Fazio & Parada, 2010, pág. 21), el IVA se incrementó en dos puntos, aumentando de 16% a un 18%.

Al decidir por el aumento al Impuesto al Valor Agregado (IVA), que es un gravamen al consumo y que afecta a la totalidad de la sociedad en distinta proporción, dependiendo de los ingresos de cada persona, mientras menor sea la renta, mayor es el impacto en la economía familiar, afectando especialmente a los hogares de menores ingresos. De esta manera queda de manifiesto que “la meta principal [de la reforma tributaria eran] elevar la recaudación. Los objetivos de mejorar la progresividad y los efectos del sistema tributario sobre la asignación de recursos eran relativamente menos importantes (...)” (Fazio & Parada, 2010, pág. 21). Cabe destacar que al reducirse el gasto social, variadas demandas sociales no dispondrán de recursos para ser atendidas.

La reforma tributaria por poseer una estructura regresiva, es de carácter antidistributiva porque profundiza las diferencias sociales dentro de la población.

Rol del Estado

El programa de gobierno de la Concertación explicitaba “un rol conductor del Estado en la formulación de los grandes objetivos y las metas nacionales y de las estrategias para realizarlas, en la regulación adecuada del proceso económico” (Fazio & Parada, 2010, pág. 16). En contraste con la realidad, la situación fue bastante distinta a lo estipulado en el papel, ya que “en ningún momento se enunciase un programa de desarrollo. Esta misión se entregó a las decisiones de los grandes intereses privados presentes en el país, internos o externos” (Fazio & Parada, 2010, pág. 16).

Durante los últimos meses del dictadura se promulgó la ley del “Estado empresario”, esta “hace inviable casi totalmente el desarrollo de la función empresarial del Estado” (Fazio & Parada, 2010, pág. 16). Pero con el regreso a la democracia, ésta ley no se revirtió y sigue hasta hoy sin ninguna modificación.

La capacidad del Estado en la dirección económica del país, en los aspectos más centrales de esta materia, quedaron reflejadas en las decisiones tomadas en la gran minería cobre. Aunque inicialmente el programa de gobierno indicó el “deber” de aplicar una política chilena del cobre, cuyo “marco deberá comprender la defensa del patrimonio nacional, la estabilización del precio en los mercados internacionales, la promoción y el fomento del consumo nacional, la regulación del ritmo de expansión de la producción chilena de cobre (...)” (Fazio & Parada, 2010, pág. 17), en la práctica, la expansión de Codelco estuvo frenada, no se explotaron nuevos yacimientos públicos, a diferencia de lo que acontecía en el sector minero privado, especialmente de empresas transnacionales, donde se vivió una acelerada expansión de su producción de grandes yacimientos de cobre, pasando a superar la producción nacional. “Pocos hechos grafican de manera más grave el carácter antinacional de la política económica seguida durante el régimen de Pinochet y los gobiernos de la Concertación” (Fazio & Parada, 2010, pág. 32) y hacia el año 1994, las exportaciones de cobre provenientes del sector privado, superaron a las estatales. Situación que se hizo permanente en el tiempo.

El predominio de la producción privada fue “producto del fuerte proceso de crecimiento del capital transnacional (...) mientras las corporaciones transnacionales desarrollaron números proyectos, apoderándose así de la renta extra que entregan las minas de cobre chilenas (...) los planes de expansión de Codelco demoraban indefinidamente” (Fazio & Parada, 2010, pág. 32) y del “sostenido deterioro [de Codelco], como consecuencia, precisamente de los bajos niveles de inversiones, de la caída de las leyes de cobre y de los aumentos en los costos” (Fazio & Parada, 2010, pág. 35). Esta situación quedó de manifiesto con la postergación del proyecto Radomiro Tomic y con la privatización del yacimiento El Abra.

Para 1994 el presupuesto aprobado a Codelco fue de US\$350 millones, un 22% inferior al presupuesto autorizado el año anterior (Fazio & Parada, 2010). Las decisiones llevadas a cabo por las autoridades en la materia constatan que el modelo económico imperante carece de “políticas dirigidas a promover una estructura exportadora diferente (...) lo que condujo a obtener rentabilidades de la forma más fácil posible y en muchas esferas solo exportando recursos primarios o de muy bajo valor agregado” (Fazio & Parada, 2010, pág. 68).

El modelo económico condiciona la estructura exportadora del país, compuesta esencialmente por recursos primarios de bajo valor agregado. Siendo el cobre el mayor rubro de exportación.

Efectivamente el Estado tiene la responsabilidad central de regulador. Sus funciones delimitadas consisten en garantizar la estabilidad macroeconómica y financiera, es decir, la acción pública debe asegurar la solvencia económica y el desarrollo de una institucionalidad reguladora del sistema bancario, para evitar repetir lo sucedido en los años 80.

A nivel microeconómico, los mercados presentan fallas y sobre la base de estas, se sustenta la actividad pública, en el desarrollo de políticas regulatorias de la economía, de fomento productivo y de competitividad, pero el rol fundamental de la economía está depositado en los empresarios, quienes tienen la función de modernizar la economía.

Por lo tanto, la participación del Estado en la economía tiene como fin el fortalecimiento de la estructura productiva a través del aumento de la competitividad, pero su intervención solo es considerada en los casos en los que el mercado se vuelve incapaz para generar

soluciones, es así como se le confiere racionalidad económica y se justifica la acción pública.

Con este objetivo se rediseñó el papel de CORFO. A inicios de los años 90 su acción estuvo orientada hacia el fomento, especialmente de las pequeñas y medianas empresas y sus instrumentos fueron “diseñados para operar a través del mercado e incentivar la formulación de proyectos de desarrollo empresarial a más largo plazo a través de la asociatividad y el cambio técnico” (Muñoz, 1996, pág. 121). A finales de la década, la corporación amplió su orientación hacia “(...) el fomento tecnológico y productivo, la readecuación ambiental (producción limpia), la capacitación y el fomento exportador, al mismo tiempo se adecúan y desarrollan los instrumentos financieros en tales ámbitos (Muñoz, 1996, pág. 345).

Política de desarrollo productivo: estrategia de fomento productivo

A inicios de los años 90 una de las primeras políticas diseñadas por el Ministerio de Economía fue la política de desarrollo productivo “a partir del reconocimiento de que una economía de mercado, por muy abierta y competitiva que sea, subsisten fallas e imperfecciones que pueden afectar muy negativamente el aumento de la productividad y el desarrollo económico a largo plazo” (Muñoz, 1999, pág. 22). El enfoque de esta estrategia estaba basado en solucionar las fallas del mercado que afectaban al desarrollo de las actividades productivas, particularmente en el caso de las PYMES.

Esta política planteaba la “identificación clara de los problemas a resolver. Los instrumentos y/o programas deben establecer claramente el problema que buscan contribuir o solucionar, detectando la falla de mercado (o su manifestación) que da origen y que fundamenta la intervención.” (Rivas, 2012, pág. 24). CORFO fue la encargada de diseñar e implementar programas siguiendo estos fundamentos y focalizando su acción en el estímulo a las pequeñas y medianas empresas de apoyo hacia el incremento del desarrollo empresarial de estas, es así como en 1992 lanza una batería de instrumentos de fomento productivo implementados para hacer frente a las dificultades para acceder al crédito y la necesidad de asistencia técnica.

Estos primeros instrumentos “tuvieron como objetivos principales crear mercados inabordables para las pymes, como el de los servicios profesionales, y por otro, contribuir a generar un aprendizaje empresarial y acceder a prácticas muchas veces desconocidas en el campo de la formulación y evaluación de proyectos, bancarización, gestión financiera y comercial, marketing, visitas a ferias industriales, conocimiento del entorno local, nacional o internacional” (Muñoz, 1999, pág. 28).

Durante este periodo los esfuerzos desde el Estado operaron en la lógica del mercado, con neutralidad y horizontalidad sectorial, y se centraron en la adopción de nuevas prácticas de gestión, la inserción de las unidades productivas en cadenas productivas y el acceso al financiamiento, para que, mediante la modernización empresarial, logren aumentar su competitividad. “Las estrategias de apoyo a la PYME (...) se optó por instrumentos eminentemente “precompetitivos”, es decir, que apoyaran a las empresas en el desarrollo de sus capacidades competitivas y se sustentaran económicamente en el reconocimiento de “fallas” (...)” (Muñoz, 1999, pág. 123).

A pesar de que en este momento ya se sabía de la relevancia de la innovación tecnológica en el crecimiento económico, en este periodo no se enfatiza suficientemente y la acción pública se concentró en aumentar la productividad de las pequeñas y medianas empresas.

Inversión extranjera

La inversión extranjera alcanzó niveles excepcionales al año 1993 alcanzando los “US\$2.638, 8 millones, superando en un 87,5% la continuidad registrada en 1992 (...) la cual en su momento también había constituido una cifra record” (Fazio & Parada, 2010, pág. 26). Durante todo el periodo de Aylwin la inversión foránea alcanzó aproximadamente a los US\$5.000 millones (Fazio & Parada, 2010). El capital se destinó a los sectores más dinámicos de la economía chilena.

Chile resultaba ser un escenario idóneo para que las empresas transnacionales invirtieran su capital ya que el país contaba con recursos naturales con una alta renta en comparación a otros países, un nivel de riesgo bajo y por las favorables condiciones y facilidades que se les proporciona el país a los capitales foráneos.

El ministro de hacienda del aquel momento, Alejandro Foxley, calificaba al país como un “portaaviones”, refiriéndose a que el país se debía “transformar en un punto de apoyo para la inserción de los inversionistas externos en otros mercados” (Fazio & Parada, 2010, pág. 27). Con esta visión, resulta que los intereses del país quedan subordinados a los propósitos e intereses de los inversionistas extranjeros que pueden o no coincidir con los de Chile, por lo que el desarrollo nacional está supeditado a estos, y como destaca Fazio y Parada, “el país requería cada vez más imperiosamente contar con una estrategia nacional de desarrollo, que tuviese presente los procesos de globalización e internacionalización predominantes a nivel mundial, para insertarse en ellos a partir del interés de los chilenos” (Fazio & Parada, 2010, pág. 28).

En 1997 estalla una crisis en Tailandia cuyos efectos no son contemplados en el resto del mundo, menos aun considerando la lejanía, se pensaron posibles repercusiones para el país. Por el contrario, la crisis económica se agudizó y terminó por afectar al resto de los países de esa región y al mundo entero. “Una crisis de la magnitud de la asiática no podía sino afectar al conjunto de la economía mundial, Asia representaba, según datos del FMI para 1997, un 30,5% de PIB mundial y un 14,5% de las exportaciones totales de bienes y servicios” (Fazio & Parada, 2010, pág. 45).

La crisis dejó en evidencia la vulnerabilidad de un país como Chile, en este tipo de contextos, debido al nivel de dependencia de nuestra economía a los factores externos por la alta cantidad de capital extranjero presente. Lo primero que acontece en una crisis de estas características, es el recorte del financiamiento de capitales foráneos lo que implica un déficit en la cuenta corriente. En América Latina “el ingreso neto de capitales en 1997 alcanzó a los US\$68 mil millones, habiendo sido en 1996 de US\$82 mil millones de dólares” (Fazio & Parada, 2010, pág. 46).

Ante una situación como esta se torna imperativa la necesidad de controlar los movimientos de capitales en la economía nacional, generando mecanismos de regulación a la entrada de estos, como “la existencia de encaje al ingreso de fondos de corto plazo al mercado de capitales [que] una vez más demostró sus ventajas, al reducir la presencia de recursos volátiles” (Fazio & Parada, 2010, pág. 52). Desafortunadamente, años más tarde, Chile al firmar el tratado de libre comercio con EE.UU. renuncia a cualquier mecanismo de

regulación de capitales, lo cual vuelve a dejar a la economía chilena vulnerable ante algún posible escenario de crisis.

El valor asignado a la inversión extranjera, la cual se ha destinado a los sectores más dinámicos y estratégicos de la economía nacional, principalmente a la minería del cobre, también condiciona el desarrollo del país porque promueve las exportaciones primarias del cobre.

Política cambiaria

La reducción de la demanda de los países de Asia, ocasionó la devaluación de las divisas de los países de nuestra región. Al terminó de 1997 el déficit de la balanza comercial chilena se cifró en US\$1.294,6 millones (Fazio & Parada, 2010). El caso de la disminución en la cotización del cobre es alarmante para economía del país, debido a que el continente asiático es el principal demandante del mineral “con el 33% del consumo mundial. La crisis asiática significó un menor consumo de 150.000 toneladas de cobre refinado” (Fazio & Parada, 2010, pág. 50).

En 1998 comenzaron las presiones devaluatorias. La depreciación del peso “no era, por lo demás, solo consecuencia de la contracción en el ingreso de capitales y de la sostenida demanda por dólares, sino también de la existencia de un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que se empinaba a esa altura del año sobre un 7% del PIB (...)” (Fazio & Parada, 2010, pág. 63). Este déficit es resultado del mismo déficit de la balanza comercial que alcanzaba para el año 1998 un 13,6% del PIB.

Con la reactivación de la economía, se registró un aumento en la cotización del cobre desde el año 2003 hasta el 2008. Esta situación dejó en evidencia la ausencia de una política monetaria en el país, ya que el significativo incremento de divisas en el país causó repercusiones negativas en la economía nacional, ocasionando una apreciación del peso que afecta a los exportadores y las empresas nacionales que compiten con las importaciones, en lo que se conoce como el síndrome holandés “que se produce precisamente cuando un ingreso considerable de moneda extranjera tiene efectos negativos en otros rubros como exportación, al disminuir sus retornos si se calculan en moneda nacional (...)” (Fazio & Parada, 2010, pág. 100) y tiende a reemplazar los productos nacionales por la

importaciones porque su valor convertido en moneda nacional resulta ser inferior, considerándose un tipo de cambio no competitivo. Esta situación fue uno de los motivos de la desaceleración sufrida por economía entre los años 2006 y 2008.

Frente a la revaluación del peso las autoridades de gobierno y del Banco Central optaron por la no intervención, ya que de acuerdo con la lógica ortodoxa cualquier participación en el tipo de cambio acarrearía un aumento inflacionario. Pero al dejar el tipo de cambio a las leyes del mercado, los efectos en la economía chilena fueron nefastos.

Posteriormente, una crisis financiera originada en EE.UU. terminó por expandirse a nivel global, cuyos impactos también afectaron a la economía chilena a inicio del año 2009. De acuerdo con las autoridades de aquel momento, el país se encontraba protegido contra las inestabilidades provenientes del exterior. Estos “blindajes” correspondían a un tipo de un tipo de cambio de cambio flexible y la política fiscal. El tipo de cambio flexible supone que el mercado lo ajustaría automáticamente, en palabras de Andrés Velasco, ministro de hacienda de aquella administración, “cuando la economía mundial crece menos y disminuyen los flujos de capital hacia América Latina y Chile, esto eleva el tipo el tipo cambio” (Fazio & Parada, 2010, pág. 179), lo cual en la práctica no resultó así, sino que se agravó la revaluación del peso. Por su parte, la política fiscal de alcanzar elevados superávits, los cuales son destinados a fondos en el exterior, tampoco consiste en un resguardo ante los vaivenes internacionales, que de acuerdo a las estimaciones, ante crisis financieras las reservas internacionales se agotan aceleradamente y en corto plazo.

Frente a escenarios de crisis financieras en que se contrae el flujo de capital, se vuelve esencial una política monetaria activa que responda a los shocks económicos (Fazio & Parada, 2010). Pero su no intervención, en favor de un manejo adecuado que defienda la economía nacional, deja su regulación a la contingencia del mercado, lo que puede implicar costos negativos para el país.

Política comercial

Frente al escenario mundial de la crisis asiática se produjo una disminución en las ventas del cobre, lo que incidió en la baja cotización del metal. Pero lo que terminó por afectar su cotización fue directamente la actitud de los productores de la industria cuprífera quienes

optaron por el incremento de las ventas ocasionando una sobreoferta mundial desde nuestro el país. En 1998 se produjeron 13,6 millones de toneladas de cobre, mientras que la demanda fue de 13,3 millones de toneladas. Este hecho “demostró la absoluta carencia de una política país en la comercialización del principal rubro de exportación. Las decisiones de aumentar o no las exportaciones quedan entregadas, en un elevado porcentaje, a los intereses transnacionales presentes en el sector” (Fazio & Parada, 2010, pág. 51). Lo que ocasionó un deterioro en los términos de intercambio.

Desde finales de 2003 la cotización del cobre aumentó sostenidamente llegando a niveles record. En esa fecha el valor era de US\$1 la libra y el 2006 se cotizó en más de US\$4 por libra (Fazio & Parada, 2010). Esta situación sumada al alza en la cotización de otras exportaciones ocurridas en el mismo periodo, como el incremento de ventas al exterior de salmón, celulosa y pescado, provocaron saldos positivos en la balanza de pagos. Esta situación provocó una fuerte entrada de divisas al país lo que llevó a una apreciación cambiaria.

Durante la crisis financiera de Estados Unidos, producto de la desaceleración global, se registró una reducción abrupta en la cotización del cobre durante el 2008. Luego de que en julio de ese año su valor superó los US\$4 la libra, para el mes de diciembre de ese mismo año, disminuyó a hasta llegar a los US\$1,688 la libra (Fazio & Parada, 2010).

La propia lógica del modelo económico refuerza la dependencia extrema y la vulnerabilidad del país ante la coyuntura internacional de los vaivenes del capital y de las disminuciones en la actividad económica mundial, como resultado de una extrema economía abierta a los mercados externos.

Recesión

Como consecuencia de la crisis Asiática, hacia 1998 la economía chilena entró en recesión. Como menciona Fazio y Parada, “la caída en la producción se vinculó directamente con una violenta disminución de la demanda interna (...)” (Fazio & Parada, 2010, pág. 66) que se cifró en más de un 10%.

Posteriormente, luego un periodo sostenido del incremento en la cotización del cobre y de otros productos exportables del país, producto de las medidas desacertadas adoptadas y de

la no intervención del Estado ni del Banco central, queda evidenciado que el objetivo principal de la política económica del país es el control inflacionario, independiente del costo que sea necesario para alcanzarlo. Esto significó que las medidas contractivas adoptadas para contener el precio del peso, terminaron por ocasionar una disminución en la actividad económica y finalmente entrar en un ciclo de recesión durante el año 2006. Las políticas aplicadas basadas en tasas de interés muy elevadas, recortes del gasto público y generar superávit, sumado a un tipo de cambio no competitivo, llevaron a la recesión, resultaron ser desacertadas para la economía.

Una economía como la nuestra con un apertura extrema del mercado de capitales y de comercio, no queda ajena a crisis mundiales como la iniciada en EE.UU. en 2007. Los efectos se dejaron ver en nuestro país en el año 2008. A pesar de los “blindajes” que protegían a la economía de las inestabilidades extrajeras como el tipo de cambio flexible y la política de superávit. Debido a la incapacidad de estas medidas para hacer frente en escenarios de inestabilidad, estas se transformaron en factores internos de la crisis, que llevaron a un proceso de desaceleración, que desencadenó a mediados del año 2008 en una recesión “cayendo violentamente sus niveles de actividad en consonancia con tendencias similares en el ámbito global, mostrándose plenamente la alta correlación del devenir interno con el curso general de la crisis” (Fazio & Parada, 2010, pág. 195). Esta situación provocó un déficit fiscal de un 4,5% del PIB.

Política de desarrollo productivo: estrategia de innovación para la competitividad

En el 2000 la economía chilena se encontraba en un ciclo recesivo y no lograba dar una respuesta respecto a qué dirección tomar para enfrentar este panorama, por lo que se desarrolló una nueva estrategia. Como menciona Muñoz, “uno de los desafíos de la estrategia de desarrollo productivo es profundizar la llamada segunda fase exportadora, que pretende diversificar la estructura de exportaciones, así como darle valor agregado y contenido tecnológico a los sectores que se han consolidado” (Muñoz, 1999, pág. 63).

El reto ahora consistía en “lograr generar impactos transformadores de mayor escala, es decir, con efectos en la dinámica del desarrollo económico del país.” (Rivas, 2012, pág. 31). En este contexto, “ante los enfoques extremadamente librecambistas y neutrales que han predominado en el pasado, permiten sostener que la CORFO puede desempeñar, una

vez más, un papel estratégico y de alta relevancia en el diseño y ejecución de una política de desarrollo económico para el siglo XXI” (Muñoz, 2009, pág. 16).

La estrategia implementada se enfocaba en diversificar la estructura productiva y de atraer la participación de nuevos actores innovadores. Particularmente en este periodo se buscaba la incorporación de tecnología a los procesos productivos porque hasta la crisis de EE.UU., la economía nacional dependía exclusivamente de una exportación de un solo producto, por lo que “la única manera de compensar esta desventaja competitiva es a través del aumento de la productividad que, a su vez, depende de la innovación tecnológica en productos, procesos y formas de gestión y de organización” (Muñoz, 2009, pág. 37). Siendo CORFO encargada de implementar acciones tecnológicas en el ámbito de la innovación en la economía.

Los objetivos de la acción de CORFO eran aumentar la competitividad de los sectores exportadores nacionales vinculada a la incorporación de valor técnico y crear condiciones para la creación de nuevas empresas, nacionales o extranjeras, de alto valor tecnológico, porque “en ausencia de apoyo público, las sociedades destinan muy pocos recursos a generar y adaptar nuevo conocimiento. Esto sucede pues el conocimiento, es un bien económico no rival y de muy difícil exclusión, lo que determina que una economía guiada exclusivamente por las señales del mercado no pueda recompensar adecuadamente el esfuerzo innovativo.” (Muñoz, 2009, pág. 126).

Con este propósito la Inversión Extranjera Directa fue vista como una oportunidad para cumplir estos objetivos con el desarrollo de un programa dedicado a la atracción de inversiones de alta tecnología con el que “se pretendía desarrollar nuevos sectores productivos, potenciar la absorción y el desarrollo tecnológico, y acelerar la difusión del conocimiento a fin de incorporar valor agregado a nuestra producción”. (Muñoz, 2009, pág. 152).

En este momento la acción pública, la cual era más focalizada en su desempeño, buscaba aumentar el dinamismo de la economía chilena mediante el desarrollo de nuevas ventajas comparativas las cuales se sustenten en la incorporación de tecnología las que posibiliten un crecimiento económico a largo plazo. Para esto se fortalecieron las actividades

económicas de mayor potencial, es decir, los sectores productivos selectivos definidos que presentan mayores perspectivas de crecimiento, los clusters.

Política fiscal

Durante la crisis asiática, para hacer frente a los efectos negativos de esta, la política fiscal fue fuertemente contractiva, restringiendo la demanda interna para evitar aumentos en la inflación, que desencadenó en una recesión.

La política fiscal consistió en mantener un alto superávit presupuestario y limitar el gasto público. Durante los años de sostenida alta en la cotización del cobre, se registró un aumento en superávit acumulado. Estos fondos se invirtieron en el exterior, un 32,5% de los activos fiscales. Los excedentes se destinaron como activos financieros en lugar de “invertir con recursos propios, generar actividades con mayor valor agregado, contribuir al proceso de industrialización del país (...)” (Fazio & Parada, 2010, pág. 122), generando mayor competitividad de la economía o aumentando el gasto social.

En el año 2007 se aumenta el presupuesto fiscal a 8,9%, lo que equivalía al 20,57% del PIB. Este incremento era bajo si se consideraba el aumento excepcional registrado en el superávit, siendo reducido en comparación al producto. Como destaca Fazio y Parada, “limitar (...) el gasto público, es una forma de reducir la presencia del Estado en la economía, propia de las concepciones neoliberales” (Fazio & Parada, 2010, pág. 130).

La pasividad de la política fiscal cuyo objetivo consiste en acumular elevados superávit y constreñir el gasto público, hace imposible pasar a la segunda fase exportadora porque no tiene como propósito destinar recursos para mejorar la competitividad de la economía, o mejorar las condiciones sociales porque la población queda al margen de los beneficios de la alta cotización del cobre.

Desempleo y remuneraciones

Para 1998 el desempleo se dispara producto de la crisis que externa que afectaba al país. En junio de ese año el número de desempleados alcanza 162.300 personas, para septiembre de ese año la tasa de desempleo aumentó de 6,7% a un 11,1%, es decir, desde 160.100 personas sin empleo alcanza los 268.000 afectados (Fazio, 2010). “Este violento

crecimiento del desempleo era inevitable en el cuadro de contracción existente provocado, en un porcentaje muy elevado, por las propias políticas oficiales de “ajuste” (Fazio, 2010, pág.71).

En materia de remuneraciones, desde inicios de la década de los noventa se incrementaron los salarios deteriorados durante los años ochenta, a pesar de que estos no alcanzaron la cifra de estos durante la Unidad Popular. En 1995, los salarios mínimos brutos fueron reajustados a \$58.900. “En términos líquidos se ubicaron en alrededor de \$47.120, en circunstancias que el ingreso por hogar de esa fecha para quedar por sobre el nivel de la pobreza se ubicaba (...) cerca de los \$130.000 (...)” (Fazio & Parada, 2010, pág. 15). Considerando los aumentos en la productividad, el reajuste salarial contribuyó a una distribución funcional del ingreso bajo.

En 1998 las remuneraciones se ajustaron en un 5%, pero debido al aumento en la inflación que alcanzó a fines de 1997 a un 4,3%, el aumento del salario real resultante fue de 0,7%. A pesar de que ese momento la economía presentaba una desaceleración en su actividad, el crecimiento de la productividad fue positivo. Por lo que la distribución funcional del ingreso siguió siendo baja. En palabras de Fazio y Parada, “la relación productividad/salarios reales fue negativa para los trabajadores, lo que conlleva en los hechos un mejoramiento adicional de las ganancias del capital. Este diferencial en los procesos redistributivos (...) queda en definitiva en alto grado en poder del gran capital” (Fazio & Parada, 2010, pág. 72).

Para el 2006 la tasa de desempleo fue de 9,2% como consecuencia de la desaceleración que sufría la economía en ese entonces. El aumento del desempleo también es consecuencia de las políticas macroeconómicas ortodoxas impulsadas lo que condujo a “la adquisición de productos importados aprovechando la revaluación y la reducción arancelaria, lo que limita su efecto positivo en la producción nacional”, a (Fazio & Parada, 2010, pág. 112).

Como consecuencia de la desaceleración sufrida por la economía nacional, producto de la disminución de la actividad económica mundial y de la desacertada política seguida por las autoridades, la tasa de desempleo aumentó en el año 2008 a 11,9%.

Política exterior

Desde el primer gobierno de la Concertación, la voluntad política, en materia exterior, estuvo destinada a suscribir un acuerdo de libre de comercio con EE.UU. A pesar de que el esfuerzo estuvo fue en vano durante la administración Aylwin y Frei, en el gobierno de Ricardo Lagos, se llegó a un acuerdo.

El Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE.UU. se destacó por la serie de requisitos solicitados por este al momento de la negociación, frente a los cuales el país accedió y los cumplió a cabalidad. Como menciona Fazio y Parada, “el país económicamente más poderoso del mundo mantuvo sus principales mecanismos proteccionistas, como son los subsidios a la producción agrícola y su arbitrario mecanismo antidumping, mientras por su parte Chile extremó su ya muy acentuada apertura comercial y financiera” (Fazio & Parada, 2010, pág. 84).

Chile ya pagaba por sus productos para ingresar al país norte americano un arancel bajo de 0,9%, además, debido al sistema arancelario del mercado de EE.UU. variados productos de nuestro país podrían ingresar a sus fronteras libre de impuestos. Del otro lado, Chile permitía la plena apertura de los productos de Estados Unidos para que ingresen al mercado nacional. Esta situación complicaba a las pequeñas y medianas empresas quienes no podían competir con las grandes empresas de EE.UU., quedando en una posición de desventaja frente a estas otras, para las cuales el mercado nacional es su fuente de principal de crecimiento, acentuando las asimetrías comerciales.

El acuerdo de libre comercio además favorece y crea mejores condiciones para la inversión extranjera, causando “pérdidas de soberanía nacional, que las empresas transnacionales tratarían de transformar en irreversibles, concediéndoles privilegios que sobrepasan y anulan las legislaciones nacionales (...)” (Fazio & Parada, 2010, pág. 78), además imposibilita modificar las condiciones tributarias de sus empresas y no se podrán expropiar o nacionalizar la inversión de las empresas transnacionales.

Asimismo, Chile al firmar el acuerdo bilateral renunció al mecanismo de regulación de encaje a la entrada de capitales foráneos y lo reemplazó por una restricción de sólo un año en el caso de que existan dificultades. Pero esta medida de restricción al capital “se trata de

una [acción] reducida con escaso valor real, ya que se podrá adoptar cuando los capitales salgan y no cuando entren y la crisis se encuentre desatada. Se trata de una restricción a su ingreso. Absolutamente insuficiente” (Fazio & Parada, 2010, pág. 91). Lo cual deja al país en una posición de vulnerabilidad ante un escenario de crisis financiera.

2.4. Conceptos

Competitividad:

Inicialmente, se puede entender la competitividad como la capacidad de una economía nacional para vender sus productos o servicios en el mercado internacional, en relación al resto de los oferentes en el mercado. Por lo tanto, es la capacidad de un país para competir.

Los países poseen ciertas ventajas comparativas que corresponden a habilidades, conocimientos o recursos, que otros carecen o poseen en menor medida, que hace posible la obtención de un mayor rendimiento económico en comparación con estos otros.

Para la CEPAL en “La transformación productiva con equidad” (1996) solo existe una *competitividad autentica* la cual se basa en la incorporación de proceso técnico a la actividad productiva, partiendo de ciertas ventajas comparativas a las que se le ha incorporado conocimiento y valor agregado en la producción. Es así, como estas ventajas comparativas son dinámicas e impulsadoras de la competitividad.

Por lo tanto, la competitividad resulta de un conjunto de factores, económicos, políticos, institucionales y actitudinales de los actores económicos, determinantes del nivel de productividad de un país, que además condicionan en nivel de crecimiento y de desarrollo de una economía. Por lo que se dice que la competitividad es sistémica.

Para alcanzar una posición competitiva se requiere de la incorporación de progreso técnico, entendido como la capacidad de adoptar y de desarrollar técnicas de producción de los servicios o productos de una economía; diversificación de la canasta exportadora en condiciones de calidad y precio equiparable a la competencia; y de la incorporación de los sectores excluidos de las actividades de productivas y de los beneficios del progreso.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desarrolló una estrategia de carácter multidimensional para promover la competitividad. Para el logro de este objetivo se recomienda fortalecer la institucionalidad para así se asegure la estabilidad macroeconómica y un marco regulatorio donde se desempeñe la actividad económica; mejorar la competitividad de las actividades productivas garantizando la existencia de infraestructura y un sistema financiero que favorezca a las empresas; incrementar la calidad y la cobertura de la educación; fortalecer las bases de las instituciones públicas y la democracia de los países; y mejorar y promover la integración de los países de la región en la economía mundial (Commack, P. 2007).

Por lo que es necesario una reestructuración en de los productos tradicionalmente desarrollados por las economías a través de nuevos procesos “que modifiquen la intencionalidad relativa de uso de diferentes factores o las cualidades requeridas de los mismos” (CEPAL, 1996). Siendo este un especial desafío para la región considerando la canasta exportadora se basa en recursos naturales de bajo valor añadido.

De acuerdo con el organismo del BID, América Latina presenta problemas de baja productividad y de desigualdad que aún no se han podido solucionar, que impiden la competitividad de la economía regional, reducen las posibilidades de crecimiento. Por lo mismo, los países deben hacerse cargo de esta situación o corren el riesgo de atrasarse en un escenario internacional cada vez más complejo y sofisticado. Con este propósito en mente, es fundamental fomentar la competitividad, mediante instituciones dedicadas al desarrollo productivo y la creación de políticas necesarias para un crecimiento económico sostenido (Commack, P. 2007).

Por lo tanto, para aumentar la competitividad se requiere crear nuevas ventajas comparativas a fin de aumentar las exportaciones de servicios y productos manufacturados y de alta tecnología, y disminuir la dependencia de las exportaciones del sector primario (Commack, P. 2013)

Desarrollo económico:

Para Scarone, C., & Scarone, E. (2004, pág. 34) el desarrollo económico a la aplicación de reformas estructurales e institucionales necesarias para desarrollar un crecimiento

sustentable a largo plazo. De allí se deduce que “el desarrollo económico es un proceso dinámico y multidimensional, vinculado al conjunto de las instituciones (políticas, legales, sociales y económicas), así como a las conductas de los individuos de un cierto país. En segundo lugar, en función del concepto anterior, la política de desarrollo económico es una tarea de tipo permanente, que incluye acciones diversas referidas a las estructuras e instituciones sociales, al comportamiento de los agentes económicos, la búsqueda de la eficiencia, a la mejora en la distribución de la renta y de la riqueza, así como también a la del medio ambiente y de la calidad de vida de la población” (Scarone & Scarone, 2004, pág. 34).

Política económica:

Según Kirschen (1974, pág. 17) “los términos de política económica describen el proceso mediante el cual el gobierno, a la luz de sus fines políticos más generales, decide sobre la importancia relativa de ciertos objetivos, y en cuanto lo considera necesario utiliza instrumentos o cambios instituciones con la intención de lograr tales objetivos” (citado por Scarone, C. el al. 2004).

Políticas de desarrollo productivo:

Políticas del Estado que tienen como objetivo mejorar el entorno de las empresas, a través de acciones de carácter horizontal que benefician a las unidades productivas, que contribuyen a la creación de condiciones favorables para procesos productivos

Fomento productivo:

El fomento productivo “se refiere a las políticas de orientadas a acciones de apoyo a sectores específicos llevadas a cabo por instituciones del Estado; por lo tanto las iniciativas de inversión son selectivas (sectoriales), y están dirigidas a unidades productivas” (Chang & Meneses, 2007, pág. 22).

Instrumentos:

Los instrumentos son entendidos como “las variables que las autoridades nacionales o subnacionales pueden utilizar para alcanzar los objetivos fijados por la política económica” (Scarone & Scarone, 2004, pág. 29).

Los principales instrumentos utilizados por los programas de fomento son (CEPAL, 2010, pág. 67):

- Subsidios: recursos no reembolsables destinados a financiar las acciones concernientes a los planes de mejoras de los beneficiarios. Tienen la característica de ser parciales porque solo cubren un porcentaje de los costos asociadas; además son restringidos debido a que se excluye de la adquisición de ciertos ítems que suelen ser los activos, mano de obra y materia prima; y se asignan por un tiempo determinado.
- Apoyo técnico: conjunto de actividades desarrolladas por profesionales orientadas a apoyar la generación y consolidación de un proyecto.
- Apoyo fiscal: condiciones impositivas favorables a asociadas al desarrollo de proyectos colectivos.
- Crédito: condiciones especiales de acceso a recursos financieros.

3. DESCRIPCIÓN PROGRAMAS DE FOMENTO FOCAL Y PEL

A partir de los años 90, se inició un sistema de apoyo al desarrollo empresarial en el que CORFO desempeñó un papel fundamental en este proceso, estando a cargo de la mayoría de instrumentos de apoyo a las empresas nacionales. De esta manera, a partir del año 1992 se implementaron una serie de programas de fomento productivo orientados hacia las PYMES.

3.1 FOCAL: Programa de fomento a la calidad (2004)

Este programa busca **“apoyar a las empresas en el mejoramiento de la calidad y productividad, a través de proyectos de consultoría especializada orientadas a la incorporación de sistemas o estándares de gestión con evaluación certificables o verificables”** (CORFO, 2012, pág. 3), y de esta forma demostrar a sus clientes y proveedores que cumplen con los estándares de calidad reconocidos a nivel nacional e internacional.

En palabras de Miguel Soto, coordinador de la Unidad de Productividad de CORFO, “[la] implementación de estándares de calidad y la certificación de los mismos es por sí mismo beneficioso, tiene valor en sí mismo, en cuanto a que la sola implementación de la norma genera mejoras el interior de la empresa y (...) te habilita de manera explícita y concreta para poder acceder a determinados mercados en los cuales esa norma o ese requerimiento es necesario”.

Marcela Guerra, subgerente de la Red de Fomento MIPYME, cuya gerencia está encargada de administrar los instrumentos de fomento, menciona que “el FOCAL tenía que ver con que el diagnóstico en esa administración, era un tema que iba a remontar a las empresas y que podía generarles ventajas comparativas que tenía que ver con certificarse en alguna norma, que el mercado pagaba la certificación en alguna norma y se generó todo un trabajo en conjunto con el, como es que se llama, con el INN de manera de determinar las normas en que debería certificarse y además inducirlos a que se certificaran en la Norma Chilena, no me acuerdo cuál, que les generaba a las PYMES ciertas ventajas competitivas.”

Las certificaciones incluidas en este instrumento corresponden a las normas ISO 9001, ISO 14001, NCh2909, BPA, PABCO, NCh18.001, HACCP, SEMC, NCh2807-2003, ISO22000 y normas de alojamiento turístico.

El origen de este instrumento surge de la necesidad a que se ven enfrentadas las empresas y emprendedores dentro de un mercado que les exige la certificación o verificación de los procesos de gestión y de productos desarrollados por estas, que garanticen la calidad de los productos y servicios ofrecidos. Con este motivo CORFO, mediante sus Agentes Operadores Intermediarios (AOI) promueve la implementación de estándares de calidad para que así estas puedan participar en el mercado en mejores condiciones de competitividad, alcanzando los estándares exigidos a nivel internacional.

De acuerdo con el coordinador de la Unidad Productividad, el origen de “(...) este fenómeno [de la incorporación de normas de gestión] que venía de antes de los noventa, particularmente donde comienza a tener importancia el uso de las normas de calidad como condición habilitante para acceder a mercados, ya en el 2000 comenzó a ser una necesidad. CORFO tenía, o tiene mejor dicho, una serie de instrumentos como el Programa Desarrollo de Proveedores o los PROFOS, en los cuales se hacía patente la necesidad de implementar normas. Por lo tanto, en este caso el mercado da una señal de que nos hagamos cargo de esto de una manera mucho más eficiente, por lo tanto se desarrolla una herramienta, un instrumento específico para poder apoyar a las empresas en la implementación y certificación de normas de calidad (...) como Estado, te quieres preocupar de que exista una mejora en los procesos productivos o en los procesos de gestión al interior de las empresas, por lo tanto, por un lado hay una demanda pero también te interesas porque eso que para algunos era una necesidad hoy, para otros se convierta en algo atractivo para poder incorporar antes de que te lo pidan”.

La subgerente de la Red de Fomento MIPYME indicó que no conoce de la existencia de un estudio tipo diagnóstico que haya dado origen a este programa, en sus propias palabras: “yo creo que no hay, yo creo que son más bien las experiencias o las percepciones con las que llegan ciertas administraciones” y agrega, “él [Oscar Landerretche] tenía el convencimiento de que las empresas surgían con eso”.

Pueden ser beneficiarios de este programa aquellas empresas o emprendedores cuyas ventas netas anuales sean inferiores a UF 100.000.

De acuerdo con Marcela, “las empresas del FOCAL son, o más bien deberían ser, empresas pequeñas o medianas”, cuyos problemas “tienen más que ver con problemas de gestión”, por este motivo, siguiendo con Marcela, el objetivo del FOCAL: “es para certificarse, el Fomento a la Calidad lo que tiene que ver es (...) básicamente [con] conseguir una certificación que a la empresa la ayuda en el resultado, obteniendo el certificado, eso ya es para ellos una ayuda, pero en el proceso de certificarse les introduce cierta metodología, que incluso sin el certificado, las ayuda”.

El programa de Fomento a la Calidad cuenta con dos modalidades de Reembolso y de Avance. En la primera modalidad de Reembolso, CORFO cofinancia los gastos correspondientes a la certificación e implementación. Este solo considera una certificación y las dos primeras re-certificaciones, sólo si estas no han sido cofinanciadas por otros instrumentos de la Corporación.

La otra modalidad de operación es de Avance. Esta consta de dos fases. La primera corresponde a la etapa de implementación que consiste en el diagnóstico de la empresa cuyo cofinanciamiento, que va entre el 50% y el 70% de los costos de la fase, no puede exceder los \$5.000.000. Los recursos de esta fase cofinancian las actividades de contratación de consultoría, asistencia técnica y capacitación. Seguido por la etapa de certificación o verificación con un cofinanciamiento que va desde el 50% al 90%, dependiendo de la norma que se esté solicitando, con un monto máximo de \$1.000.000. Esta segunda etapa consiste en la obtención de la certificación de la tipología escogida por parte del solicitante. Las actividades que se cofinancian para esta etapa son auditorías y certificados.

Mery Ruiz, ejecutiva de desarrollo productivo de CODESSER, relata el proceso de la siguiente manera: “el FOCAL tiene una consultora a cargo, una empresa que está especializada en los programas de calidad, porque el FOCAL es fomento a la calidad, donde tú puedes implementar y te puedes certificar en distintas normas que aprueba CORFO para el listado de postulación, entonces una consultora (...) tiene una empresa que

tiene la necesidad de certificarse, la consultora toma esta empresa y esta empresa le pide que quiere certificarse en un instrumento que tiene CORFO que es el FOCAL, para poder recuperar un poco el dinero que tu inviertes porque una certificación es cara”.

Para la norma ISO 9001 el cofinanciamiento correspondiente a la etapa de implementación cubre un 50% con un tope de \$4.000.000, mientras que para la modalidad colectiva el tope es de \$3.400.000. Para la fase de la verificación el cofinanciamiento asciende a un 50% del total con un monto máximo de \$900.000.

El cofinanciamiento de la ISO14001 alcanza un 50% con un tope de \$4.000.000 en la etapa inicial, mientras que la para la modalidad colectiva alcanza los \$3.400.000. En ambas modalidades la fase de certificación es de un 50% con un máximo de \$900.000.

Para la NCh2909, el copago del Estado para la fase de implementación abarca el 70% del costo total con un monto total que no puede exceder los \$4.000.000 y para el caso de quienes estén asociados el tope es de \$3.400.000. La etapa de certificación alcanza un 90% del total con un tope de \$900.000.

Para la norma ISO 22000 el cofinanciamiento es de un 50% con un tope de \$4.000.000 y para la modalidad colectiva corresponde a \$3.400.000. En la segunda fase el programa cubre el 50% con un monto máximo de \$900.000.

En el caso de la BPA, el copago alcanza el 50% del monto que no puede superar los \$2.800.000 para la modalidad individual y para el caso colectivo este no puede exceder los \$2.400.000. La etapa de certificación cubre el 50% con un tope de \$250.000.

Para la tipología NCh1801 el cofinanciamiento es de un 50% con un total de \$2.500.000 para la primera fase y para los casos colectivos este es de \$2.400.000. La fase de certificación cubre un 50% del máximo que asciende a los \$900.000.

El copago para la norma HACCP en su primera etapa es de un 50% con un máximo de \$2.800.000 y en el caso colectivo corresponde a \$2.400.000. La segunda etapa alcanza un 50% con un monto total de \$900.000.

La certificación PABCO cubre un 50% de un monto máximo de \$300.000. En este caso no aplican la modalidad colectiva como tampoco la segunda etapa del programa.

Para la tipología NCh2807.2003 el copago cubre el 70% del total que no puede exceder los \$7.000.000. Para el caso de la modalidad colectiva este monto no supera los \$6.500.000. La etapa de verificación alcanza el 70% con un tope de \$1.100.000.

Las normas de alojamiento turístico, agencias de viaje y tour operadores en la fase de implementación el copago cubre el 70% de un monto máximo de \$3.500.000. Los casos colectivos no aplican para esta tipología. La fase de certificación cubre el 90% con un tope de \$900.000.

La empresa solicitante, en forma individual o colectiva, debe dirigirse a un Agente Operador Intermediario (AOI) de CORFO, cualquier día del año ya que este programa funciona como “ventanilla abierta”, el cual la asesora y proporciona orientación técnica para formular el proyecto y llenar la ficha de postulación.

El Agente Operador analiza los criterios de elegibilidad de las empresas, de los proyectos postulantes y la pertinencia del proyecto. Continuando con la ejecutiva de CODESSER, “la elegibilidad es donde nosotros vemos que la empresa cumpla con todos los requisitos y con toda la documentación que se pide para poder postular al programa. En esa instancia nosotros lo tomamos y lo postulamos a través de un sistema, conocemos la empresa obviamente previo a poder realizar la postulación, verificamos que la norma sea la norma que en este caso está subsidiando CORFO”.

Se considera como elegibles aquellas empresas con rentas líquidas imponibles o ventas anuales inferiores a UF 100.000, además de aquellas empresas cuyo tiempo de operación sea inferior a un año pero cuya proyección de rentas o ventas no exceda la cifra recién indicada. Las empresas deberán estar al día en el pago de sus cotizaciones de seguridad social y de seguro de desempleo, y además deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de los Impuestos a la Renta, y ,en el caso de las personas naturales, deberán encontrarse al día en el pago del impuesto Global Complementario o del Impuesto Único a los trabajadores dependientes o indicar que se encuentra exenta de ambos impuestos (Reglamento FOCAL); se considera como elegible un proyecto luego de analizar que “la

norma o protocolo y el organismo certificador se encuentra en el listado que CORFO ha publicado en su página Web, el cumplimiento de los requisitos reglamentarios respecto de los plazos, porcentajes, montos y actividades cofinanciables” (Reglamento FOCAL, pág. 5); y un proyecto es pertinente si resulta ser “coherente respecto de los objetivos de este programa y de los lineamientos y planes de desarrollo productivo de la región” (Reglamento FOCAL, pág. 5).

Posteriormente, de ser considerado como admisible, el mismo AOI presenta el proyecto a la Dirección Regional.

La Dirección Regional es la encargada de evaluar los antecedentes presentados bajo los criterios de evaluación, que para ambas modalidades, de reembolso y de avance, corresponden a la fortaleza de la empresa, la fortaleza del proyecto y a los beneficios. La fortaleza de la empresa es entendida como las capacidades y experiencia de la empresa postulante (equivalente al 30% de la nota final), la fortaleza del proyecto hace referencia al modelo de negocio del proyecto y la coherencia de este (50% de la nota), y finalmente el criterio de beneficios analiza los beneficios directos del proyecto para la empresa (20% de la nota final) (CORFO, 2012, pág. 5). Aquellos postulantes con nota mayor a 4, de una escala que va del 1 al 7, serán aprobados.

Los solicitantes que aprueban la evaluación serán ratificados por el Comité de Asignación Zonal (CAZ) quien aprueba por unanimidad los proyectos presentados y asigna su cofinanciamiento. “Si solo se alcanzare el voto de la mayoría de los miembros del CAZ, será el CAF [Comité de Asignación de Fondos], quien deberá conocer y decidir sobre la aprobación del proyecto y la asignación de cofinanciamiento” (reglamento FOCAL, pág. 7).

Luego de adoptado el acuerdo por el CAZ o CAF, el director regional de CORFO emite la resolución para transferir los fondos a los AOI e iniciar la ejecución del proyecto. En el caso de los proyectos bajo la modalidad de Reembolso, la transferencia de recursos se realiza luego de realizada dicha resolución.

Los proyectos bajo la modalidad de Avance consideraran la fecha de inicio de este cuando se firma el contrato entre el beneficiario y el consultor.

Durante la ejecución del proyecto se deben rendir los informes de avance y un informe final.

De acuerdo con Andrea Carramiñana perteneciente a la Red de Apoyo MIPYME de CORFO “tenemos un sistema [de seguimiento], uno que es el seguimiento del proyecto mismo y el otro el seguimiento al intermediario. El seguimiento del proyecto depende de los informes de avance, pero obligatoriamente nuestros Agentes rinden trimestralmente, consolidan lo que han hecho en el trimestre, informan a la Dirección Regional de CORFO de todo lo que han hecho en determinado proyecto ese trimestre, eso es obligatorio, pero además, dependiendo de cada programa, tienen informes de avance y final”. Respecto de la rendición trimestral de los Agentes, la subgerente de la Red de Apoyo MIPYME precisa que “es una rendición de cuentas asociados al cumplimiento de actividades y las platas” y agrega: “hay mecanismos de monitoreo (...) en el caso del FOCAL en su oportunidad si se aplicaron, son mecanismos centralizados que definen ciertas cosas que van a medir, y yo te diría que fallan en que no tenemos sistematizado el punto cero, entonces difícilmente vas a ver cuál es el delta (...) No tenemos algo sistematizado que nos permita medir de verdad el impacto”.

El informe de avance debe entregarse cuando se haya ejecutado al menos un 50% del plan de implementación y certificación. Todos los gastos efectuados durante este periodo deben ser respaldados con documentos originales. Este documento debe “describir las actividades realizadas y [los] productos obtenidos en el periodo. Si corresponde, se deberá indicar el motivo por el cual no se realizó alguna de las actividades programadas y cómo esta situación afecta el logro de los resultados comprometidos”. (Manual de operaciones FOCAL, pág. 16).

El informe final se entrega al terminar la ejecución del plan de implementación y certificación, este debe “describir las actividades realizadas y productos obtenidos en el periodo restante, a contar del último informe de avance, y el recuento total del proyecto” (Manual de operaciones FOCAL, pág. 16). Además debe adjuntarse la redición de cuentas con los saldos pendientes.

Los informes de avance y final son entregados por el consultor al Agente Operador Intermediario. Este último, formula las observaciones o lo aprueba. Luego de aprobado el informe pertinente, el AOI lo envía a la Dirección Regional de CORFO para su rechazo o aprobación.

En las palabras de Mery como Agente Operador Intermediario, “tenemos un seguimiento que nosotros tenemos que hacer por contrato y por manual, que son los seguimientos que hacemos nosotros al comienzo del proyecto, durante y después al finalizar el proyecto, que son cuando nosotros le vamos a pagar a los beneficiarios”.

Luego de la aprobación del informe de avance, en el caso de los proyectos bajo la modalidad de Avance, el AOI paga, con los recursos transferidos de CORFO, hasta el 30% del cofinanciamiento, y posteriormente de ser aprobado el informe final se transfiere el saldo pendiente. En el caso de la modalidad de reembolso, el AOI transfiere los fondos luego de ser acreditado el pago por las operaciones de implementación y certificación, mediante la verificación del documento tributario (Manual de Operaciones FOCAL, pág. 17).

El proyecto se dará por terminado cuando “el AOI haya cumplido con todas las obligaciones, que CORFO haya aprobado el informe final y el Agente haya restituido los saldos pendientes de recursos no rendidos, no ejecutados u observados, resultantes de las revisiones de los informes y rendiciones, según corresponda” (Manual de operaciones FOCAL, pág. 19).

Este programa fue cerrado el 2014, debido a que se estimó que una certificación ya no solo constituye una mejora en la competitividad de una empresa, sino que ha pasado a ser una exigencia del mercado por lo que debe considerarse como una un costo operacional de las empresas.

Sin embargo, para el caso de los servicios turísticos la certificación no constituye una exigencia del mercado, por lo que se sigue apoyando a este sector, a través de programas como PEL o PROFO, que les permitan demostrar a sus clientes y proveedores que cumplen con los estándares de calidad reconocidos nacional e internacionalmente y así acceder a

mercados globales. Los servicios turísticos que se cofinancian corresponden al alojamiento turístico, agencia de viajes, tour operadores, guías de turismo y turismo aventura.

El 2015 se reabrió el programa FOCAL exclusivamente para las líneas de turismo.

3.2 PEL: Programa de Emprendimientos Locales (2007)

Este programa busca el “fortalecimiento de la gestión de las empresas y el cofinanciamiento a la inversión [que] permiten a los emprendedores de una localidad acceder a nuevas oportunidades de negocio, alcanzar mayores niveles de desarrollo, y así brindar más empleo, permitiendo potenciar económicamente a las localidades” (Documento CORFO).

Como relata el coordinador de la Unidad de Productividad, este programa “surge como la extensión de un programa especial en la región del Biobío (...) pero es un programa destinado a atención de las microempresas y que buscaba ir a resolver algunos problemas específicos en territorios donde existía alta necesidad de apoyo a emprendedores o personas que estaban viendo el emprendimiento como una forma de resolver falta de empleo”.

Tiene como objetivo “fortalecer la gestión de los emprendedores de una localidad a través del **desarrollo de competencias y capacidades y del cofinanciamiento de la inversión**, que les permita **acceder a nuevas oportunidades de negocios y/o mantener los existentes**” (Reglamento PEL, pág. 2). Con este propósito se elaboran planes de negocio y se diseñan y, posteriormente, se implementan planes de trabajo entre los que se incluyen asistencia técnica, consultorías, capacitaciones y proyectos de inversión.

Para el coordinador de Unidad Productiva de CORFO, este programa es: “[un] mecanismo de apoyo a emprendedores que primero tienen una evidente falencia en materia de gestión y también no tienen los recursos suficientes para poder incorporar mejoras a nivel de herramientas de producción, inversión básicamente”, por lo que el programa, “[busca] mejorar los medios de atención a las empresas conservando estos dos componentes, esa es la gracia de este instrumento, que se hace cargo del emprendedor no solo desde la perspectiva de la gestión, sino de la incorporación de conocimientos para el negocio que estoy desarrollando a través de asistencias técnicas, etc., y también va de la mano con una

incorporación de mejoras en términos tecnológicos, herramientas, equipamiento, infraestructura, etc.”.

La subgerente de la Red de Fomento MIPYME relata que el PEL “nace de la percepción, o más bien dicho, la constatación de que las empresas chilenas, las microempresas, que requerían un tipo de intervención distinta donde el acompañamiento y la capacitación y la asistencia técnica era bien relevante para que las decisiones de inversión sean bien tomadas”. Además agrega que “para estas [microempresas] el problema más grave es de gestión y de conseguirse capital de trabajo (...) su capital de trabajo le da para moverse en su día a día, se lo va comiendo, tienen graves problemas financieros y, por supuesto, también tienen graves problemas para poder elegir qué es lo que tienen que comprar y cuándo es que lo tienen que comprar”.

Un proyecto PEL consiste en un conjunto de proyectos individuales. Para su realización se reúnen entre 10 a 20 emprendedores o microempresarios que pertenezcan a una localidad determinada. Estas bien pueden pertenecer a una comuna o sino, entre varias comunas o provincias. Este número de emprendedores o microempresarios es un requisito para la aprobación del programa y estos pueden participar en distintas actividades productivas.

Para la ejecutiva de CODESSER, “el PEL son grupos de empresarios, ellos no tienen por qué conocerse, no tienen por qué reunirse, pero en base a la necesidad y a la demanda, nosotros aquí como Agente Operadores recabamos información, una vez que tenemos un grupo aproximadamente de 15 a 20 beneficiarios, nosotros tratamos de sectorizarlos obviamente, tratamos que sea el sector turismo, hotelería, servicios asociados, carpintería, hemos tenido grupos de pesca, de artesanos (...)”

Los objetivos específicos del PEL son: “determinar las debilidades de las empresas solicitantes y las necesidades de inversión de la localidad y su potencial, en relación a las oportunidades de mercado; desarrollar acciones que propicien las capacidades productivas y comerciales; y contribuir con el cofinanciamiento a la inversión para potenciar y desarrollar el negocio existente y/o acceder a nuevas oportunidades de negocios” (Reglamento PEL, pág. 2).

Este programa consta de dos etapas, la fase de diagnóstico y la fase de desarrollo.

Para la fase de diagnóstico el cofinanciamiento de CORFO no podrá exceder los \$400.000 por cada empresa o emprendedor. Para esta etapa se contempla la realización del conjunto de actividades necesarias para determinar las debilidades empresariales, brechas empresariales, potencial asociativo y encadenamiento productivo en relación al mercado, necesidades de inversión y oportunidades de negocio, identificando los aspectos relevantes de su negocio actual y aspectos críticos para su crecimiento. Durante esta fase debe “elaborarse un plan de negocios y un plan de trabajo que podrá incluir asistencia técnica, capacitación, consultoría, y un proyecto de inversión para cada empresa o emprendedor” (Reglamento PEL, pág. 3). Su duración no podrá exceder los 4 meses y será realizada por un consultor o empresa consultora.

La ejecutiva de CODESSER relata que “la primera etapa es una etapa como de diagnóstico donde se realiza un plan de negocios, una radiografía de la empresa hoy en día, que es un gran instrumento que les sirve muchísimo a ellos saber en qué están, cómo están vendiendo, si están haciendo bien sus cosas, porque en base a eso, sale cuáles son sus necesidades, allí nosotros podemos saber si realmente lo que deseen invertir en algún momento les va a beneficiar a la empresa.”

La segunda fase de desarrollo no podrá superar los \$2.000.000 de cofinanciamiento por cada empresa o emprendedor. En esta etapa se contempla la realización de las actividades definidas para implementar el plan de trabajo. Las asistencias serán realizadas por uno o más consultores o empresa consultora pero distinta a la que realizó el diagnóstico. Su duración no podrá superar los 8 meses para los proyectos individuales y los 18 meses para los proyectos asociativos.

Además, por cada empresa o emprendedor se puede contemplar un proyecto de inversión cuyo cofinanciamiento será de hasta el 50% del total, con un máximo de \$3.000.000. Por proyecto de inversión se entienden “las adquisiciones de activos que contribuyen al crecimiento o expansión de los emprendedores o empresas, con una vida útil mayor a un año, si ellos correspondiere” (Reglamento PEL, pág. 5), también se considera por inversión el cofinanciamiento de capital de trabajo (insumos y recursos humanos) con un tope máximo de un 20% del total del proyecto de inversión.

Pueden ser beneficiarios de este programa aquellas empresas o emprendedores cuyas ventas netas anuales, o proyección de estas, sean inferiores a UF 5.000. Una empresa o emprendedor podrá ser beneficiado por este programa en sólo una oportunidad.

PEL opera bajo un esquema de oferta y en una lógica de intervención de territorios. A partir de estos “el director regional de CORFO identifica necesidad, desarrolla el PEL y lo presenta al CAZ [Comité de Asignación Zonal]. El CAZ recomienda y pasa al CAF [Comité de Asignación de Fondos] que es la instancia que decide. Si es aprobado” (Evaluación de impacto, pág. 106). Posteriormente la Dirección Regional (DR) asigna el PEL a un Agente Operador Intermediario (AOI) o a una Unidad Coordinadora Empresarial (UCE). Estos últimos son denominados como Intermediarios.

Para Andrea de la Unidad de Red de Fomento MIPYME, “el PEL tiene una importancia súper relevante que tiene que ver con el territorio o el sector, porque el PEL son programas de un grupo de empresas en una determinada localidad o en un determinado sector económico, entonces tú ves como en esa localidad se genera un impacto individual y también como territorial.”

Los Intermediarios levantan en la localidad la demanda del proyecto, reúnen los antecedentes y realizan la postulación del proyecto, y envían el formulario de postulación a la Dirección Regional.

La Dirección Regional evalúa los antecedentes presentados y valida la elegibilidad del proyecto. Son validados los proyectos que cumplan con los criterios de elegibilidad de beneficiario y los criterios de elegibilidad del proyecto.

Los criterios de elegibilidad de beneficiario estipulan que las rentas líquidas imponibles o ventas netas anuales sean inferiores a UF 5.000. En el caso de aquellas empresas o emprendedores que no hayan efectuado iniciación de actividades, no pueden superar, en su conjunto, el 30% del total de participantes del proyecto, y estas deberán iniciar sus actividades antes de la ejecución del proyecto de inversión. De igual manera, aquellas empresas con un tiempo de operación menor a un año, deben presentar una proyección de rentas o ventas que no supere las UF 5.000. Además todas las empresas deberán estar al día en el pago de sus cotizaciones de seguridad social y seguro de desempleo, y deberán

acreditar que se encuentran al día en el pago de los Impuestos a la Renta, en el caso de las personas naturales deberán encontrarse al día en el pago del impuesto Global Complementario o del Impuesto Único a los trabajadores dependientes o indicar que se encuentran exentas de ambos impuestos (Reglamento PEL); y los criterios de elegibilidad del proyecto analizan el cumplimiento de los requisitos reglamentarios respecto de los plazos, montos financiables y el número de empresas o emprendedores que lo conforman.

Si el proyecto es declarado como admisible, el proyecto es evaluado con nota 1 a 7, bajo los criterios de fortaleza de las empresas y emprendedores y el criterio de fortaleza del proyecto. Por fortaleza de las empresas o emprendedores se analiza a las empresas respecto de su capacidad, experiencia, negocio y la pertinencia de su participación (equivalente al 60% de la nota final) y bajo el criterio de fortaleza del proyecto que analiza la justificación del proyecto PEL y su vinculación con la localidad y las actividades productivas de esta (responde al 40% de la nota final). Aquellos proyectos con nota superior a 4 serán ratificados por el Comité de Asignación Zonal (CAZ). Los proyectos que solo logren alcanzar la mayoría de los votos por el CAZ, son llevados al Comité de Asignación de Fondos (CAF), quien de aprueba o rechaza el proyecto. Cualquiera sea el caso de aprobación, CAZ o CAF, la instancia colegiada asigna los montos de financiamiento y “los costos de administración por proyecto correspondientes a esta fase [de diagnóstico] y, además, podrá asignar los montos de financiamiento para la implementación de las actividades de asistencia técnica, capacitación y consultoría, incluidos los costos de administración de la fase de desarrollo” (Manual de operaciones PEL, pág. 9).

La Dirección Regional efectúa la resolución y emite la transferencia de fondos al Intermediario.

Durante esta primera fase, los consultores ejecutan el diagnóstico de cada uno de los proyectos individuales que conforman el proyecto PEL y al término de este periodo entregan al Intermediario un informe final de diagnóstico, junto con las actividades realizadas y la rendición de cuentas.

Mery señala que: “en una primera etapa como te comentaba se hace un diagnóstico allí sabemos y justificamos, bueno eso también lo hace una empresa consultora, ellos justifican

en qué se va a capacitar y qué es lo que va a adquirir y cuáles son los impactos que se va a lograr con esa capacitación, que obviamente van a adquirir competencias y la adquisición de alguna inversión que puede ser activos fijos o como también materia prima”.

Los intermediarios envían los informes finales a la Dirección Regional. La DR evalúa la continuidad del proyecto PEL.

Andrea señala que el PEL cuenta con “una rendición trimestral [de los Agentes] y el seguimiento proyecto a proyecto” que consiste en la entrega del informe final al término de cada etapa del proyecto. Conviene indicar la precisión que detalla Marcela, refiriéndose a que más bien esto “es una rendición de cuentas asociados al cumplimiento de actividades y las platas. Hay mecanismos de monitoreo pero en el caso del PEL no se han aplicado”.

Así se inicia un segundo proceso de evaluación para pasar a la fase de desarrollo, que estudia la continuación del proyecto mediante la ponderación de los siguientes criterios, con nota del 1 a 7, que considera al igual que la evaluación de la etapa anterior, los criterios de fortaleza de las empresas o emprendedores participantes (40% de la nota final), la fortaleza del proyectos (30% de la nota) e incorpora el criterio de beneficios que analiza los beneficios para las empresas o emprendedores que integren el proyecto PEL (equivalente al 30% de la nota final). Aquellos proyectos con nota superior a 4 serán ratificados por unanimidad por el Comité de Asignación Zonal (CAZ) o en el caso de solo alcanzar la mayoría de los votos por el CAZ, el Comité de Asignación de Fondos (CAF), deberá aprobar el proyecto. Independiente de la instancia en que haya sido aprobado el proyecto, el CAZ o el CAF, según sea, para la fase de desarrollo se “asignará los montos correspondientes al proyecto de inversión y ajustará los montos relacionados a las consultorías, asistencias técnicas y capacitación” (Manual de operaciones PEL, pág. 9)

Luego de adoptado el acuerdo por el CAZ o CAF, el director regional de CORFO emite la resolución para transferir los fondos al Intermediario para la fase de desarrollo.

En la etapa de desarrollo “el consultor ejecuta el plan de trabajo y asesora a la empresa o emprendedor a cumplir el plan de inversión de cada uno de los proyectos individuales del proyecto PEL y al término del periodo entregan al Intermediario un informe final” (Manual de operaciones PEL, pág. 19).

Mery, ejecutiva de CODESSER, relata la fase de desarrollo como “[pasada] la etapa donde se decide si se postulan todas esas personas o si alguna queda abajo, porque puede ser que la idea de alguno no sirva para pasar a la siguiente etapa que es la etapa de desarrollo donde ellos ejecutan su plan de negocios, donde tienen sus actividades [de capacitación] e inversiones. Eso también obviamente, para poder invertir, nosotros te pedimos que garantices algo, o sea, que garantices que vas a cumplir el 50% de las actividades porque no tiene sentido que no realices las actividades y solamente inviertas.”

El Intermediario revisa el informe final de cada uno de los proyectos individuales de la fase de desarrollo y las correspondientes rendiciones, posteriormente los envía a la Dirección Regional.

La Dirección Regional revisa la documentación enviada por el Intermediario y evalúa el término de la fase de desarrollo.

Un proyecto PEL se dará por cerrado cuando finalice el último de los programas individuales y se hayan cumplido todas las obligaciones establecidas (Manual de operaciones PEL).

3.3 Red de fomento productivo

Comité de Asignación de Fondos (CAF):

El Comité de Asignación de Fondos aprueba los proyectos y asigna los recursos de los programas de fomento que en la instancia resolutive del CAZ sólo alcanzaron la mayoría de los votos, y no la unanimidad de estos.

Comité de Asignación Zonal (CAZ):

El Comité de Asignación Zonal aprueba por unanimidad los proyectos presentados en cada Dirección regional de CORFO y asigna los montos de financiamiento para los programas de fomento de las empresas o emprendedores solicitantes.

Dirección Regional (DR):

La Dirección Regional es la unidad de CORFO “encargada de diseñar y establecer las estrategias de aplicación de los Instrumentos de Fomento en su región, y de conducir a los Agentes Operadores Intermediarios para el logro de los objetivos propuestos” (DIPRES, 2009, pág. 10). Debe “velar por el cumplimiento de las disposiciones que regulan los programas y por la correcta ejecución presupuestaria y técnica de los proyectos” (Manual de operaciones PEL, pág. 14)

Cada Dirección Regional es autónoma respecto de otorgar los montos de colocación y los proyectos, previamente presupuestados por la Gerencia de Fomento de CORFO. Para la ejecución de los recursos, las direcciones regionales se ciñen a la Estrategia Regional de Desarrollo Productivo definidas por la Agencia Regional de Desarrollo Productivo (ARDP), instancia colegiada público y privada de la que es miembro la dirección regional, que determina los sectores productivos prioritarios a desarrollar en cada territorio.

Las Direcciones Regionales establecen con cada Agente Operador Intermediario “compromisos de gestión que contienen planificación presupuestaria anual (monto y número de proyectos) y, en algunos casos, incorporan definiciones de territorios y segmentos” (RIMISP, 2011, pág. 8).

Agentes Operadores intermediarios (AOI):

Los Agentes Operadores Intermediarios son entidades públicas y privadas, “habilitadas para suscribir convenios de asignación de fondos del presupuesto de CORFO, para la ejecución de programas y proyectos de fomento, en el marco de los instrumentos cuyos reglamentos admitan su operación externalizada” (Fundación Chile, 2010, pág. 128).

Estas tienen como función “planificar, difundir, evaluar, supervisar y llevar el control administrativo y técnico de los recursos asignados a los instrumentos de fomento agenciados, para lo cual realizan actividades de generación y captación de demanda y además proveen asesoría especializada a los beneficiados” (SERCOTEC, 2014, pág. 5). Además asignan el cofinanciamiento a los solicitantes.

Para CORFO, “su rol principal es promover y apoyar el mejoramiento de la gestión de las empresas, del o los sectores económicos y territorio en que está facultado para actuar” (CORFO, 2011, pág. 10), mediante el uso de los instrumentos de fomento, los cuales deben ser utilizados “de acuerdo a las políticas y criterios definidos por el CAF, como también los lineamientos estratégicos y las prioridades de la Dirección Regional de CORFO correspondiente” (RIMISP, 2011, pág. 7). También contratan y supervisan a los Consultores.

Para la subgerente de la Red de Apoyo MIPYME, “se supone que el Agente Operador lo que tiene que hacer es actuar como contraparte de la parte del empresario para que los consultores no se los engrupan. El modelo de intervención de la CORFO supone que hay asimetrías de la intervención, por lo tanto, las empresas no saben lo que necesitan (...) es el Agente Operador que sabe más que el empresario y sabe más o menos a la par que el consultor, y este Agente Operador o el ejecutivo del Agente Operador debería ser parte de la contraparte de esta parte con este vendedor”.

La ejecutiva de CODESSER se refiere a su labor de la siguiente forma: “nosotros como Agente Operador recibimos el dinero que entrega el Estado y lo administramos (...) desde el momento que llega aquí nosotros lo guardamos en las cuentas que tenemos nosotros y nosotros nos encargamos de traspasarla al beneficiario cuando cumpla con los objetivos del proyecto, hay distintos tipos de proyectos, pero nosotros somos los encargados de hacer el cheque y de velar que se haya entregado bajo el cumplimiento de sus objetivos (...) somos como el área operativa (...) para poder ejecutar sus proyectos”

Respecto a cómo se financian los AOI, CORFO remunera el trabajo desempeñado por estas. “Dicho pago es variable, guarda directa relación con el monto de los proyectos y programas aprobados (...) como un porcentaje de cofinanciamiento entregado por CORFO y tiene, en la mayoría de los casos un tope, ambos aspectos varían de acuerdo a cada instrumento y etapa. (RIMISP, 2011 pág. 108). Su accionar busca abarcar la colocación presupuestaria definida para cada dirección regional

Para el programa FOCAL los costos de administración son los pagados por “la evaluación, supervisión y administración de un proyecto” (Reglamento FOCAL, pág. 5). En la

modalidad de la reembolso se transfieren hasta \$120.000 por la certificación o re-certificación, y hasta \$160.000 por implementación y certificación. En el caso de la modalidad de avance se transfiere hasta \$500.000.

Los costos de administración financiados por CORFO por la evaluación, supervisión y administración de un proyecto PEL ascienden en la fase de diagnóstico por un proyecto individual hasta los \$200.000. Para la fase de diagnóstico por proyecto individual paga hasta \$300.000.

El agente operador intermediario presente en la región de Magallanes es la Corporación de Desarrollo Social del Sector Rural (CODESSER).

Unidades Coordinadoras empresariales (UCE):

En casos excepcionales el CAZ o el CAF, pueden decidir llamar a concurso o a licitación para la ejecución de los Programas Emprendimientos Locales (PEL) a empresas consultoras. Las UCE son personas jurídicas que cumplirán las funciones de supervisión, evaluación y administración de los proyectos PEL en su fase de diagnóstico y desarrollo (Manual de operaciones, PEL). Contratan y supervisan a los Consultores.

Consultor:

Los consultores pueden ser personas jurídicas o naturales que proveen de asesorías especializadas a las empresas que demanden sus servicios en el marco de algún instrumento de fomento CORFO (RIMISP, 2011).

CORFO no es el “responsable ni adquirirá obligación alguna con la contratación de los consultores, siendo el [AOI o Intermediario, dependiendo del programa que se trate] el responsable exclusivo del cumplimiento de las actividades contratadas por estos y el responsable del pago de las remuneraciones (...)” (Manual de operaciones PEL, pág. 13).

Para el PEL los consultores que pueden operar este instrumento deben estar inscritos como implementadores de sistemas de calidad, en un registro de INN (Instituto Nacional de Normalización), lo que implica un examen de ingreso, con excepción de los consultores de

PABCO, que deben estar inscritos en el Servicio Agrícola y ganadero (SAG). (Fundación Chile, 2010)

Los consultores en el caso del PEL firman un convenio con los empresarios para implementar alguna tipología y los acompañan hasta finalizar el proceso de implementación y certificación.

Beneficiario:

Se considera como Beneficiario a aquellas empresas o emprendedores que, luego de haber cumplido con los requisitos establecidos en los reglamentos de los instrumentos de fomento, se adjudiquen recursos CORFO para el cofinanciamiento de sus proyectos.

Empresa se considera a “la persona natural o jurídica que desarrolle actividades lucrativas gravadas con el Impuesto a la Renta o al Valor Agregado” (DIPRES, 2009, pág. 8) y emprendedor es la persona que desarrolla alguna actividad productiva pero que no ha efectuado la iniciación de actividades.

4. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

4.1. Tipo de estudio

La siguiente investigación tiene un carácter exploratorio y cuantitativo, complementado además con técnicas cualitativas, con el propósito de construir una visión integrada acerca de los efectos de los programas de fomento productivo implementados en la región de Magallanes. Para su realización, se busca determinar la percepción de los beneficiarios de estas iniciativas. Adicionalmente, de manera complementaria, se pretende determinar la visión de los gestores de las políticas de fomento productivo de la CORFO.

Debido a que el objetivo consiste en la realización de un acercamiento a los efectos de los programas, la decisión metodológica fue la de combinar los enfoques cuantitativo y cualitativo para profundizar los aspectos observables y llegar a una evaluación más global que involucre las distintas perspectivas del fenómeno.

Para esta investigación se considera la identificación y descripción de los programas que CORFO ha ejecutado en la región de Magallanes, la construcción de una base de datos de la población beneficiaria de dichos programas, determinar las percepciones de estos beneficiarios y determinar la visión que tienen los gestores de los programas de fomento, realizando una evaluación de las iniciativas concretas que existen actualmente en ese ámbito a partir de la percepción que tienen los beneficiarios de estos programas y la visión que los gestores de los programas de fomento en la región de Magallanes han cifrado en estas iniciativas y la evaluación con que cuentan, con el propósito de construir una visión integrada de los efectos de las políticas de fomento en la región.

4.2. Universo

El universo está compuesto por la totalidad de proyectos que resultaron beneficiados durante los años 2008 hasta el 2013 por los programas de fomento de la CORFO en la región de Magallanes, los que corresponden al programa de Fomento a la calidad (FOCAL) y el Programa de Emprendimientos Locales (PEL).

El universo compete a 228 proyectos desarrollados durante este periodo.

4.3. Muestra

La estrategia de muestreo que se utilizó corresponde al muestreo probabilístico estratificado porque este permite generar una muestra que garantice que todos los sectores de interés de la población estén proporcionalmente representados en la muestra en base al total de elementos que conforman el universo, y además permite la posibilidad de establecer comparaciones entre los diversos grupos.

Debido a que la población se conoce con anterioridad, se tiene la certeza del peso al interior de cada uno de sus estratos ya que estos se definen en términos del programa (2 programas) del que resultaron beneficiados los proyectos, reduciendo el riesgo de que los estratos más grandes tengan mayor probabilidad de ser representados, asegurándose la presencia proporcional de estos. Además, este tipo de muestreo permite el conocimiento de la información a nivel de cada estrato en particular y la comparación entre estos, logrando una muestra lo más semejante a la población.

Los criterios muestrales para la siguiente investigación que se han establecido como relevantes debido a su capacidad de dar cuenta respecto de los efectos de las iniciativas de fomento por parte del Estado para el desarrollo productivo del país, el primer criterio obedece a aquellos beneficiarios de los programas pertenecientes a la CORFO implementados en la región de Magallanes durante los años 2008 al 2013. Los programas a abordar corresponden al Fomento a la Calidad (FOCAL) y el Programa de Emprendimientos locales (PEL).

Calculando la muestra con un $Z = 1,96$; $e = 0,005$ y $\sigma^2 = 0,25$, se obtuvo el resultado de $n=228$ casos. Debido a lo elevado de esta cifra y lo prolongado que sería la aplicación del instrumento, se decidió por aumentar el error muestral y disminuir el nivel de confianza con el propósito de reducir la muestra.

Se aumentó el error muestral a $e = 0,06$ y la confianza se disminuyó a $Z = 1,65$, dando como resultado una muestra de 103 casos. Como la muestra continuó siendo grande para los propósitos de este estudio, se optó seguir aumentando el error muestral a $e = 0,07$ y

conservando $Z = 1,65$, de lo cual resultó $n = 87$ casos. Considerando que se trata de una investigación de pregrado y de los limitados recursos, se tomó la decisión de aumentar nuevamente el error muestral.

Del universo de 228 proyectos, calculado con los estadísticos $Z = 1,65$; $e = 0,08$ y $\sigma^2 = 0,25$, se obtuvo una muestra de 73 proyectos. Correspondientes al programa FOCAL con un peso del 44% equivalente a 32 casos, mientras que el PEL con un 56% del total equivale a 40 proyectos. Se decidió trabajar con esta muestra por la factibilidad de su concreción.

	FOCAL	PEL	TOTAL
2008	44	60	104
2009	13	10	23
2010	25	9	34
2011	0	17	17
2012	10	15	25
2013	9	16	25
TOTAL PROYECTOS	101	127	228

De igual manera se optó por mantener las proporciones de proyectos asignados en cada año para cada uno de los programas, resultando lo siguiente:

	FOCAL (44%)	PEL (56%)
2008	14	19
2009	4	3
2010	8	3
2011	0	5
2012	3	5
2013	3	5
TOTAL PROYECTOS	32	40

Finalmente de la lista de los proyectos, se escogerá aleatoriamente un beneficiario por proyecto. Esta decisión fue tomada con el objetivo de que la muestra no presente más de un beneficiario de un mismo proyecto, para así incluir más visiones de quienes resultaron beneficiados con un programa.

Ya que el estudio considera la realización de 4 entrevistas, el criterio de muestreo para los gestores de las políticas de fomento implementados en la región de Magallanes contempla a quienes forman parte de este proceso. Con el propósito de conocer las distintas visiones se escogió entrevistar a la subgerente de la Unidad Red de Fomento MIPYME, perteneciente a la gerencia de Desarrollo Competitivo de CORFO (la que antiguamente fue la gerencia de Fomento), al coordinador de la Unidad de Productividad de la subgerencia de Instrumentos Competitivos correspondiente a la misma gerencia de Desarrollo Competitivo, una ejecutiva de la Unidad Red de Fomento MIPYME y una ejecutiva de la Unidad de Desarrollo Empresarial de CODESSER Magallanes como agente operador intermediario (AOI).

La información de los beneficiarios fue facilitada por la propia CORFO ya que la investigación cuenta con el respaldo oficial de la institución y estos serán contactados telefónicamente para invitarlos a participar del estudio. Para el caso de los gestores, la Corporación brindó el contacto de sus funcionarios y de manera particular se localizará con el ejecutivo de CODESSER.

Con respecto a la información aportada por los beneficiarios, el estudio les asegura la confidencialidad a quienes participen de la investigación. En el caso de los entrevistados, estos serán identificados.

4.4. Plan de análisis

En función a los elementos antes descritos, es que se ha elegido como técnica de producción de datos la encuesta para los beneficiarios de los programas y la entrevista para los gestores de esta política.

La encuesta consiste en un cuestionario escrito y cerrado, enfocado en determinar la percepción que tienen los beneficiarios, que resulten seleccionados en la muestra, acerca de los programas de fomento, a quienes se les aplicará un instrumento para identificar los efectos observables, los objetivos logrados y el grado de satisfacción alcanzado por estos.

Las entrevistas de carácter semiestructuradas aplicadas a los gestores de las iniciativas de fomento implementadas en la Región de Magallanes, buscan determinar el diagnóstico que

fundamenta los objetivos de estos programas, las expectativas que han cifrado en estas iniciativas y la evaluación con que cuentan.

De esta manera, contrastando ambas visiones acerca del fenómeno, se espera construir una visión integrada de los efectos de los programas de fomento desde la percepción de los beneficiarios y la visión de los gestores de esas políticas.

La elección del cuestionario se fundamenta en el hecho de que su debido diseño y aplicación, persigue respuestas específicas relacionadas a los objetivos de la investigación; mientras que la elección de la entrevista para el caso de los gestores de las iniciativas de fomento se justifica en la posibilidad de profundizar la información brindada por el entrevistado y de reflejar la posición del entrevistado con respecto al problema investigado.

Para la construcción de los instrumentos de recolección de datos se identificaron las variables que se pretenden medir, para esto se vuelve esencial la comprensión del concepto que a observar, sin perder de vista el objetivo de la investigación, ya que este orienta el consiguiente desarrollo investigativo.

4.5. Plan logística del terreno

La aplicación de los instrumentos a los beneficiarios que resulten seleccionados en la muestra será realizada de manera presencial, por lo que se contempla el traslado hacia la región de Magallanes, en el lugar donde estén ubicadas las empresas.

El inicio de esta etapa está contemplado para la semana de marzo (2015) para garantizar hacia esa fecha la presencia de los beneficiarios que pudieran haber estado de vacaciones. Esta etapa considera la entrevista al ejecutivo de CODESSER.

El trabajo de los datos recolectados será realizado en Santiago. Al regreso se realizarán las entrevistas a los funcionarios CORFO a nivel central.

4.6. Procesamiento de los datos

Una vez obtenida la información, se procederá a clasificar y sistematizar los datos de acuerdo a su procedencia (beneficiario o gestor) y del programa al que hace referencia.

El modelo sugerido para el análisis e interpretación de los instrumentos para el caso de las encuestas a los beneficiarios de los programas corresponde a las técnicas estadísticas descriptivas e inferenciales.

Para esto se construirá una base de datos con las respuestas obtenidas del cuestionario, analizando posteriormente las frecuencias de las variables. Los resultados obtenidos serán presentados en cuadros.

En el caso de las entrevistas semiestructuradas realizadas a los gestores, el contenido surgido de las transcripciones, por su carácter complementario para este estudio, será utilizado para describir los programas FOCAL y PEL y sus características, y para contrastar la visión que tiene los gestores con la percepción de los beneficiarios acerca de los programas de fomento en el desarrollo del capítulo de Conclusiones.

5. ANALISIS DE RESULTADOS

La muestra calculada para el programa FOCAL consistía inicialmente de 32 casos pero en la práctica se encuestó únicamente a 21 beneficiarios.

Las dificultades enfrentadas para completar la muestra consistieron, particularmente con los casos del año 2008, donde se registró la mayor diferencia entre el tamaño muestral definido y el número de encuestas realizadas, que luego de transcurridos 7 años desde que resultaron beneficiados con fondos públicos, bastantes empresas ya no existen; otras no lograron ser ubicadas porque no se pudo contactar a los beneficiarios en la dirección o número de teléfono registrados en la base de datos de CORFO y no se pudo dar con estos a través de otros medios como los teléfonos comerciales o páginas de internet, por lo que se desconoce su situación actual; también ocurrió que varias empresas beneficiadas por el programa posteriormente fueron vendidas por lo que se desestimó al beneficiario, motivo por el que no se consideraron para este estudio; también hubo beneficiarios que luego de haber sido informados de qué consistía el trabajo de investigación y de la encuesta a realizarse, decidieron no colaborar; y se verificó el fallecimiento de uno de estos. Debido a estas razones el listado de beneficiarios se agotó a pesar de haberse realizado todos los reemplazos posibles, resultando en una muestra menor a la estimada.

En el caso del programa PEL, el tamaño muestral definido fue de 40 casos y el número de encuestas realizadas fue de 21. Esta diferencia se produce únicamente en el año 2008, donde se debían encuestar a 19 beneficiarios, porque en el resto de los años se logra cumplir con la muestra estimada. Esto sucedió porque CORFO no facilitó la información de los beneficiarios correspondientes de ese año.

El documento proporcionado por la CORFO sólo señaló la cantidad de casos (60) pero no agregó el listado con la base de datos o con algún contacto para poder ubicar a los beneficiarios, por lo que se comunicó a la institución de esta situación y se le solicitó enviar la información faltante, pero no se obtuvo ninguna respuesta. Posteriormente se volvió a insistir pero tampoco hubo respuesta.

Debido a las razones señaladas para cada uno de los programas FOCAL y PEL, luego de consultarlo y discutirlo con el profesor guía, se decidió por cerrar el trabajo de campo con la cantidad de encuestas realizadas ante la imposibilidad de proveer nuevos reemplazos.

5.1. Programa de Fomento a la Calidad (FOCAL)

Mejoras de la gestión y la productividad

El programa de “Fomento a la Calidad” apunta, como dice su nombre, al mejoramiento de la calidad y la productividad de las empresas o emprendimientos que resultaron beneficiarios¹, por lo tanto, esta dimensión pretendía indagar si ocurrieron mejoras en los procesos o si se introdujeron nuevas metodologías, y si aumentó la acción empresarial de estas mediante la incorporación de sistemas o estándares de gestión certificables; y si, como resultado de esto, se volvió más eficiente el proceso de producción a juicio de los encuestados.

Con este propósito se esperaba recolectar información respecto de las modificaciones o mejoras adoptadas por las empresas beneficiarias, de esta manera se les consultó a los encuestados por los cambios identificados en sus negocios y las áreas en que se consideran más capacitados luego de la ejecución del programa FOCAL, para conocer si se introdujeron nuevos procesos y si se percibió un aumento de la acción empresarial, con el fin de determinar los efectos luego de la participación en el programa.

Debido a que el programa también considera una mejora en la productividad, el cuestionario aplicado buscaba recolectar información respecto de si se registró un aumento en la eficiencia del proceso de producción, mediante la percepción de los beneficiarios sobre el aumento en sus ventas y del ahorro de costos al interior de su empresa, luego de la ejecución del programa.

En definitiva, dentro de esta dimensión se buscó establecer la visión que tienen los beneficiarios acerca de los efectos del programa del que fueron partícipes. Siendo este un objetivo específico de la presente investigación.

¹ Los criterios de elegibilidad y el procedimiento de selección de los beneficiarios se encuentran detallados en el Capítulo 3 “Descripción programas de fomento FOCAL y PEL”.

Cuadro 1
Modificaciones o mejoras adoptadas

Cambios identificados en su negocio	FOCAL
Mejoramiento administrativo	5
Nuevo proceso de control de calidad	1
Mejoras en la calidad del servicio	8
Implementación sistema de reservas hoteleras	3
Nuevo proceso de inventario	1
Nuevo proceso de compras	1
Nuevo proceso de facturación	1
Otros	1
Total	21

Los encuestados señalaron que luego de participar en el programa se registraron “Mejoras en la calidad del servicio”. El 38,1% que respondió esta alternativa consideró que la intervención realizada contribuyó a la mejora en la calidad de servicios y productos desarrollados por sus empresas, siendo esta mejora percibida por la mayoría de los beneficiarios consultados como un cambio identificado y adoptado como resultado de la ejecución de su proyecto.

Cuadro 2
Cambios observados en la gestión empresarial

Área en que se considera más capacitado	FOCAL
Inventario	1
Decisiones de inversión	3
Atención al cliente	8
Gestión de recursos	6
Otros	2
Ninguna	1
Total	21

El 38,1% de los beneficiarios consultados percibió un aumento de la acción empresarial en el ámbito de “Atención a clientes”. La mayoría que contestó esta alternativa indicó que luego de participar en el programa se siente más preparado para comunicarse con los clientes. Esto puede explicarse, debido a que estos beneficiarios comprenden que los servicios y productos desarrollados están dirigidos hacia otros, y en varios de los casos

encuestados, sus acciones van dirigidos hacia empresas mucho mayores que ellos, a las cuales les prestan sus servicios, por lo que valoran la capacidad de comunicarse correctamente con los clientes como una manera de mantener a los ya existentes y de atraer a nuevos consumidores, de conocer sus necesidades, expectativas y requerimientos, y de aprender de estos, particularmente porque nos referimos a empresas pequeñas y medianas pertenecientes en su mayoría al área de servicios, de turismo, transporte, arriendo de maquinarias, evacuación ambiental, como de comercio de lubricantes, de joyas y revistas, y también al área de la construcción.

Cuadro 3
Resultados del programa en términos de ventas

Aumentaron sus ventas	FOCAL
Si	8
No	12
No sabe o no responde	1
Total	21

El 57,1% de los consultados manifestó que luego de la ejecución del programa no aumentaron sus ventas.

Lo curioso de este punto es que los beneficiarios consultados manifestaron que antes de iniciar el proyecto estaban en conocimiento de que no iban a presentar un incremento en sus ventas por la certificación de una norma y que esta situación no fue el motivo ni un impedimento para ser parte del FOCAL, sino que decidieron participar del programa para mejorar sus conocimientos en materia de gestión o en otros temas específicos que afectaban a sus empresas. Incluso agregaron que durante la fase de implementación de la norma a certificar, sus negocios fueron sometidos a una “radiografía” mediante la asistencia técnica recibida, la que les indicó cuáles son las debilidades y fortalezas, con el propósito de ordenar sus procesos internos e incorporar nuevas metodologías para hacer más eficiente su producción, lo que generó mejoras en la gestión de sus servicios y productos. Pero, concretamente, no se registraron resultados en términos de aumento de ventas como resultado del programa.

Cuadro 4

Resultado del programa en términos de ahorro de costos

Se produjo un ahorro de costos	FOCAL
Si	12
No	9
Total	21

El 57,1% afirma que sí se produjo un ahorro de costos. Para quienes seleccionaron esta respuesta, el programa FOCAL ha generado en sus negocios una mayor eficiencia de sus procesos, significando para estos beneficiarios un efecto positivo mediante el control de los costos de sus empresas.

Se puede pensar que para estos beneficiarios, el ahorro de costos era un efecto esperado como resultado del programa porque para estos consultados la asistencia técnica desarrollada era un elemento fuertemente esperado y valorado por las posibilidades que a partir de esta, se generaran mejoras al interior de las empresas, aumentando la eficiencia de sus procesos.

Actividades del programa

Esta dimensión del estudio consiste en conocer las actividades desarrolladas durante el FOCAL. Debido a que el modelo del programa transita desde la etapa de implementación de la norma en la que se lleva a cabo la asistencia técnica cuyo diagnóstico determina las falencias y debilidades de la empresa, el cual define la capacitación que busca resolver los problemas identificados al interior de esta, y que culmina con la etapa de certificación con sus actividades de auditoria y los certificados. Por este motivo resulta de suma importancia recolectar información de los problemas percibidos por los beneficiarios que afectan a sus empresas, la capacitación recibida, y de si la certificación constituyó un beneficio para los negocios y determinar de qué beneficio se trató.

En este punto, el instrumento aplicado esperaba recolectar información respecto de si los beneficiarios percibían la existencia o no de problemas que afectaran el desempeño de sus negocios antes de la ejecución del programa. Posteriormente, se buscó profundizar la

información en quienes señalaron la presencia de problemas al interior de sus empresas, mediante la identificación por parte de los consultados de los obstáculos o impedimentos que los aquejaban.

Debido a que las áreas de capacitación desarrolladas por el programa se definen por el diagnóstico realizado, que determina las competencias, conocimientos, capacidades y habilidades que los beneficiarios deben adquirir para sobreponerse a las problemáticas que les impiden llevar satisfactoriamente su actividad económica, es que se decidió consultar a los beneficiarios por la temática específica que trató en la capacitación recibida mediante el FOCAL.

Con el propósito de conocer si la certificación de la norma constituye un beneficio para las empresas, entendiendo ésta como la culminación de las actividades desarrolladas, se les consultó a los beneficiarios en qué área se vieron favorecidos con la certificación realizada con el propósito de determinar si la incorporación de estándares verificables de calidad a los procesos de gestión y de producción mejoran o fortalecen la calidad de los servicios y productos ofrecidos. Siendo este punto relevante para determinar la percepción que tienen los beneficiarios de acerca de los efectos del programa.

Cuadro 5
Problemas en la empresa

Su empresa presentaba problemas	FOCAL
Si	15
No	6
Total	21

El 71,4% de los beneficiarios percibió la presencia de problemas en su negocio antes de la ejecución del programa. Esto se puede explicar porque el programa FOCAL está orientado a las empresas pequeñas y medianas cuyos problemas que les afectan, en distinto grado a cada una de estas, tienen que ver con falta de capital, problemas de gestión, desconocimiento del mercado, siendo estos obstáculos los que les impiden su desarrollo y perpetúan su condición de pequeñas y medianas empresas.

Lo interesante de este punto radica en que el 28,6% restante indicó que sus negocios no presentaban problemas. Esto se puede explicar por la modalidad del programa, en el que los consultores muchas de las veces son los que buscan a posibles candidatos para conformar el mínimo de personas requeridas para sacar adelante un proyecto. Uno de los beneficiarios encuestados expresó que primeramente no decidió participar del programa FOCAL porque consideraba que no era necesario para su negocio certificarse en una norma de calidad, pero que accedió a ser partícipe para hacerle “un favor” al consultor a quien solo le faltaba una empresa para presentar el proyecto.

Cuadro 6
Problemas que afectan a la empresa

Qué problemas presentaba su empresa	FOCAL
Baja escala	1
Escasos conocimientos de administración	7
Desconocimiento del mercado	2
Falta de capital	4
Otros	1
Total	15

De los beneficiarios que indicaron la presencia de problemas en su negocio, el 46,66% señaló “Escasos conocimientos de administración”. Esto se podría explicar porque los problemas en materia de gestión son una dificultad que enfrentan transversalmente, pero en distinta medida, tanto las empresas pequeñas como las empresas medianas. Para el caso de las empresas medianas que tienen un mayor acceso a financiamiento, la falta de capital no sería un problema principal, así como tampoco el desconocimiento del mercado ni la baja escala, pero, en cambio, los problemas de gestión siguen siendo persistentes.

Cuadro 7
Capacitación recibida

Qué capacitación recibió	FOCAL
Computación	1
Contabilidad	7
Inventarios	1
Evaluación de proyectos	6
Gestión administrativa	6
Total	21

El 33,3% de los beneficiarios señaló que recibió capacitación en “Contabilidad”, lo cual se explica porque el problema identificado en la empresa tiene relación con la falta de conocimientos de administración. Para las pequeñas y medianas empresas, los problemas en materia de gestión, continúan siendo una falencia que persiste y que el programa buscaba remediar para aumentar su competitividad.

Cuadro 8
Beneficio con la certificación

En qué áreas se vio beneficiado con la certificación	FOCAL
Aumento de ventas	2
Mejora en la imagen de la empresa	4
Mayor calidad del servicio/producto ofrecido	8
Mayor capacidad del servicio ofrecido	4
Otros	2
Ninguna	1
Total	21

El 38,1% de los beneficiarios consultados manifiesta que su empresa se vio beneficiada con una “Mayor calidad del servicio/producto ofrecido”. Quienes manifestaron esta respuesta comentaron que consideran que con la certificación percibieron una mejora de la calidad de los servicios o productos desarrollados por su oferta, entendiendo este proceso como la introducción de una nueva metodología al interior de las empresas.

Conviene destacar que para este estudio la calidad se entiende como un proceso. Un ejemplo de esto es el caso de los beneficiarios que identificaron luego de la ejecución del programa mejoras en la gestión administrativa, para estos la “mayor calidad del servicio/producto ofrecido” en que se beneficiaron mediante la certificación realizada, se

interpreta como el ordenamiento interno desarrollado en su empresa, el cual en la etapa final es recibido por el cliente.

Habilitación de mercados

Debido a que la incorporación de sistemas de calidad verificables habilita a las empresas el acceso a nuevos mercados o nuevas oportunidades de negocios, en palabras del coordinador de la Unidad productiva de CORFO, “(...) habilita de manera explícita y concreta para poder acceder a determinados mercados en los cuales esa norma o ese requerimiento es necesario” y el mercado paga la certificación de la norma. Esto supone que la implementación de mejoras o el uso de nuevas metodologías, mejora la actividad productiva, haciendo más eficientes los servicios o productos producidos, generando una ventaja comparativa que les permite enfrentarse de mejor forma con otras empresas, desarrollando mejor su producto o mayor su producto.

Con este propósito, en este punto se buscaba recolectar información de la finalidad que esperaban abordar los beneficiarios al participar del programa FOCAL, para conocer si trata de mejoras en la gestión o acceso a nuevos a negocios, o si por el contrario se registra otro aspecto.

Posteriormente a los beneficiarios se les consultó por un listado de mejoras, con el propósito de que identificaran qué mejoras perciben como resultado de la ejecución del programa, para así determinar los efectos que tuvo el programa.

Cuadro 9

Aspecto que quiso abordar en la ejecución del programa

Qué aspecto quiso abordar al participar del programa	FOCAL
Mayor conocimiento de la demanda	2
Mayor conocimiento de las características de los productos o servicios ofertados	6
Mayor acceso a capital	1
Acceso a nuevos negocios	8
Otros	4
Total	21

El 38,1% de los beneficiarios consultados indicó que al participar del programa quiso abordar “Acceso a nuevos negocios”.

Esta respuesta se puede explicar porque algunos de los beneficiarios señalaron que su participación en el FOCAL fue motivada, como es el caso de los beneficiarios del rubro turístico, por una petición, a quienes se les exigió la certificación para ingresar al mercado público de “Chile Compra”, otro también comentó que decidió involucrarse porque le presta servicios a ENAP y buscaba mediante la certificación de una norma de calidad tener una ventaja comparativa que lo haga destacar entre sus pares para ganarse los contratos.

Cuadro 10

Acceso a nuevos negocios

Accedió a nuevos negocios	FOCAL
Si	5
No	16
Total	21

Como resultado de la ejecución del proyecto, la mayoría de los beneficiarios consultados manifestaron con un 76,2% que no accedieron a nuevos negocios. La razón de esta respuesta se puede explicar porque los beneficiarios expresaron que la certificación no funcionó para ellos porque a las empresas a quienes les prestan sus servicios, como son las empresas petroleras nacionales y extranjeras, trabajan con estándares de calidad y protocolos internos, independiente a las normas ISO o NCH en que ellos puedan estar registrados, que deben ser rigurosamente cumplidos para conseguir y mantener los contratos.

Cuadro 11

Aumento de clientes

Aumentaron sus clientes	FOCAL
Si	5
No	16
Total	21

El 76,2% de los beneficiarios señaló que no aumentaron sus clientes como resultado de la ejecución del programa. Esta respuesta se puede explicar porque el programa no garantizó el acceso a nuevos negocios, y también se puede explicar porque varios de los beneficiarios consultados señalaron que no participaron del programa con el objetivo de aumentar sus ventas, si no que participaron del FOCAL por el propósito de mejorar la gestión de sus

procesos al interior de la empresa, porque para estos implementar una norma de calidad les posibilitaba introducir una nueva metodología que beneficiara a sus negocios.

Cuadro 12
Consolidación en el mercado

Se consolidó en el mercado	FOCAL
Si	9
No	12
Total	21

El 57,1% de los encuestados señaló que como resultado del programa no se registró una consolidación en el mercado. Los beneficiarios que indicaron esta respuesta comentaron que la consolidación es resultado de años de trabajo en su actividad y del reconocimiento en la región, pero que no tiene vinculación con su participación en el programa y por lo tanto, no es resultado del FOCAL. Esto se puede explicar porque estos no percibieron que el programa haya generado un impacto en sus negocios sostenido durante el tiempo por lo que no pueden atribuirle que haya causado la consolidación en el mercado.

5.2. FOCAL no finalizado

Con el objetivo de explorar una dimensión paralela, se decidió incluir a quienes resultaron beneficiados pero no terminaron su proyecto. Conviene señalar en este punto que estos beneficiarios son analizados por separado para indagar las razones de porque no terminaron el programa. En esta condición, se registraron 5 casos que acontecieron durante el año 2008 y que corresponde a dueños de hostales que luego de haber resultados favorecidos por el programa optaron por rechazar el beneficio. A estos se les aplicó el mismo cuestionario que a los beneficiarios FOCAL que terminaron el programa, exceptuando las preguntas que buscaban información referida a la certificación de la norma porque los consultados sólo participaron hasta la primera etapa que corresponde a la implementación.

Al consultarles a los propietarios de hostales por qué decidieron renunciar al beneficio, estos indicaron que el programa no les significaba ningún provecho a sus negocios, ya que la asistencia técnica y los contenidos revisados en la capacitación no aportaban al desarrollo

de su actividad porque, en su mayoría, al tener más de 12 años de experiencia en el rubro, consideraban que llevaban sus negocios favorablemente, agregando que para estos la certificación de CORFO no presentaba utilidad porque a los alojamientos turísticos les exigen para funcionar el Sello Q de SERNATUR, por lo que pagar por una certificación que no les contribuye un aporte, no tenía sentido para estos beneficiarios. Además argumentaron que sus clientes, al ser en su mayoría extranjeros, no valoran si sus negocios cuentan o no con certificaciones o normas de alojamiento turístico u otros tipo de sellos otorgados por las instituciones chilenas, ya que a estos pasajeros le preocupan más y le asignan una mayor importancia a las opiniones expuestas en portales de turismo especializado como Booking, Tripadvisor o Rutas viajeras.

Mejoras o fortalecimiento de la gestión

El programa de “Fomento a la Calidad” apunta al mejoramiento de la calidad y la productividad de las empresas o emprendimientos que resultaron beneficiarios, por lo tanto, esta dimensión pretendía indagar si ocurrieron mejoras en los procesos o si se introdujeron nuevas metodologías, y si aumentó la acción empresarial de estas mediante la incorporación de sistemas o estándares de gestión certificables; y si, como resultado de esto, se volvió más eficiente el proceso de producción para los consultados.

Con este propósito, se esperaba recolectar información respecto de las modificaciones o mejoras adoptadas en las empresas luego de la ejecución del programa, mediante la consulta a los beneficiarios por los cambios identificados en su negocio luego de la participación en el FOCAL para determinar así, si percibieron mejoras en sus negocios con la implementación de normas de calidad.

Cuadro 13

Modificaciones o mejoras adoptadas

Cambios identificados en su negocio	FOCAL NO FINALIZADO
Ninguna	4
Nuevo proceso de control de calidad	1
Mejoras en la calidad del servicio	0
Implementación sistema de reservas hoteleras	0
Nuevo proceso de inventario	0
Nuevo proceso de compras	0
Nuevo proceso de facturación	0
Otros	0
Total	5

La mayoría de los consultados indicó que luego de la participación en el FOCAL no identificó ningún cambio en su negocio. Como ya tenemos claro, estos beneficiarios no finalizaron su proyecto pero si alcanzaron a completar la primera etapa que corresponde a la fase de implementación. De esto se puede concluir que para los consultados la fase de diagnóstico del programa no generó ninguna mejora a adoptar en sus negocios. En este punto, los encuestados manifestaron que una de las razones porque decidieron no continuar, fue porque las áreas que revisaron durante la asistencia técnica, eran temáticas que ellos ya dominaban y que no implicaba ningún nuevo conocimiento, por lo cual, en esta materia, no tenía sentido finalizar el proyecto.

Cuadro 14

Cambios observados en la gestión empresarial

Área en que se considera más capacitado	FOCAL NO FINALIZADO
Inventario	0
Decisiones de inversión	0
Atención al cliente	0
Gestión de recursos	1
Otros	0
Ninguna	4
Total	5

La mayoría de los beneficiarios indicó que luego de su participación en el programa no se considera más capacitado de administrar su negocio en ninguna área. Esto se puede explicar porque los consultados, dueños de hostales de turismo, comentaron que el programa no les entregó ninguna nueva herramienta, conocimiento o competencia en la materia, ya que

varios de ellos llevan más de 12 años en su actividad. A pesar de que estos decidieron participar del programa luego de que fueran convencidos por el consultor a cargo de este y porque consideraron que podría aportarles algo nuevo a sus negocios, en la práctica el programa no cumplió con sus expectativas.

Actividades del proyecto

Esta dimensión del estudio consiste en evaluar las actividades desarrolladas durante el proyecto. Debido a que el modelo operacional del programa FOCAL transita desde la etapa de implementación de la norma, en que se lleva a cabo el diagnóstico que determina las falencias y debilidades de la empresa beneficiaria, se define la capacitación que busca resolver los problemas identificados al interior de la empresa, y que culmina con la etapa de certificación con sus actividades de auditoria y los certificados. Por este motivo resulta de suma importancia recolectar información de los problemas que afectan a las empresas, la capacitación que recibida, y de si la certificación constituyó un beneficio para los negocios y determinar de qué beneficio se trató.

En este punto, el instrumento aplicado esperaba recolectar información respecto de si los beneficiarios percibían la existencia o no de problemas que afectarían el desempeño de sus negocios antes de la ejecución del programa. Posteriormente, se buscó profundizar la información en quienes señalaron la existencia de problemas al interior de sus empresas, mediante la identificación por parte de los consultados de los obstáculos o impedimentos que aquejaban a sus empresas.

Debido a que las áreas de capacitación desarrolladas por el programa se definen por el diagnóstico realizado, que determina las competencias, conocimientos, capacidades y habilidades que los beneficiarios deben adquirir para sobreponerse a las problemáticas que les impiden llevar satisfactoriamente su actividad económica, es que se decidió consultar a los beneficiarios por la temática específica que trató en la capacitación realizada mediante el FOCAL.

Cuadro 15

Problemas en la empresa

Su empresa presentaba problemas	FOCAL NO FINALIZADO
Si	2
No	3
Total	5

Para la mayoría de los beneficiarios su negocio no presentaba problemas antes de la ejecución del programa. Esto se explica porque la mayoría de los consultados lleva más de 12 años en su actividad económica y consideran que la desarrollan satisfactoriamente porque “ya saben del negocio”. Además comentaron que llegaron al FOCAL porque el consultor a cargo del proyecto, los buscó y los invitó a participar argumentando que sería una experiencia de aprendizaje que potenciaría sus hostales. Pero al contrastar el proyecto con la realidad, les pareció que no les ofrecía nada nuevo que ellos no supieran, sumado al hecho que para ellos esta certificación no tenía utilidad y teniendo en consideración que para recibir el certificado tenían que volver a pagar, decidieron abandonar el programa.

Cuadro 16

Capacitación recibida

Qué capacitación recibió	FOCAL NO FINALIZADO
Computación	0
Contabilidad	1
Inventarios	0
Evaluación de proyectos	3
Otros	1
Total	5

La mayor cantidad de los beneficiarios se capacitó en “Evaluación de proyectos”. De acuerdo a los comentarios de estos, la capacitación recibida no fue bien valorada porque les pareció que eran contenidos que ellos habían visto antes y que ya manejan en sus negocios, por lo que para estos consultados, la capacitación no significó una contribución a sus empresas.

5.3. PEL

Mejoras o fortalecimiento de la gestión

El Programa de Emprendimientos Locales (PEL) busca el fortalecimiento de la gestión y el cofinanciamiento de una inversión que les permita acceder a nuevos negocios y alcanzar mayores niveles de desarrollo. Es así, como en esta dimensión el instrumento aplicado esperaba recolectar información respecto a si ocurrieron mejoras en los procesos o si aumentó la acción empresarial, y si los beneficiarios percibieron más eficiente el proceso de producción de los servicios y productos ofrecidos.

Con este propósito se consultó a los encuestados por los cambios que pueden identificar en sus negocios luego de ejecución del programa para conocer las modificaciones o mejoras que se introdujeron a los procesos o si se percibió un cambio en la acción empresarial como resultado del PEL en que participaron.

Debido a que el programa también aborda el desarrollo de las capacidades productivas, el cuestionario esperaba recolectar información respecto de si aumentó la eficiencia del proceso de producción, consultando a los beneficiarios si percibieron un aumento de sus ventas o de ahorro de costos.

Cuadro 17
Modificaciones o mejoras adoptadas

Cambios identificados en su negocio	PEL
Aumento de la producción	5
Nuevo proceso de control de calidad	2
Mejoras en la calidad del servicio	11
Otros	3
Total	21

Al 52,4% de los consultados expresó que luego de la ejecución del programa observó “Mejoras en la calidad del servicio”. Quienes respondieron esta alternativa manifestaron que la adquisición de un activo fijo, más que la asistencia técnica o la capacitación, contribuyó a la mejora en la calidad del servicio ofrecido dentro de sus empresas, generando un mejor producto final al cliente, siendo así, esta mejora percibida por la

mayoría de los beneficiarios consultados como un cambio identificado en sus negocios que fue permitido por la inversión financiada.

Cuadro 18
Cambios observados en la gestión empresarial

Área en que se considera más capacitado	PEL
Contabilidad	5
Decisiones de inversión	3
Atención al cliente	10
Gestión de recursos	1
Otros	2
Total	21

A los beneficiarios se les consultó en qué áreas se considera más capacitado a la hora de tomar decisiones o de administrar su negocio luego de participar en el programa y el 47,6% respondió “Atención al cliente”. Esta respuesta se explica porque las empresas hacia las que está focalizado este programa son microempresas para las cuales es fundamental comprender que su actividad comercial está dirigida hacia un otro, para así mantener a sus consumidores mediante un mejor servicio o producto ofrecido orientado hacia sus clientes.

Cuadro 19
Resultado del programa en término de ventas

Aumentaron sus ventas	PEL
Si	19
No	2
Total	21

Para el 90,5% de los beneficiarios luego de su participación en el programa aumentaron las ventas. Esta respuesta se podría explicar por la inversión realizada, que tuvo un efecto significativo que implicó el incremento de las ventas de las empresas. Mediante el programa se pudo financiar inversiones fundamentales para continuar con su producción de manera más estable, lo que permitió aumentar sus ventas.

Conviene señalar, que dos de los beneficiarios encuestados comentaron que a través del programa, implementaron sus negocios desde cero. Adquirieron la máquina que requerían para iniciar su actividad y los materiales esenciales para esto. Además varios de los

beneficiarios consultados manifestaron que la inversión financiada corresponde a maquinaria e insumos fundamentales para continuar sus empresas, por ejemplo, el caso del dueño de la lancha pesquera quien indicó que pudo regresar al trabajo porque reemplazó el motor con falla que tenía su embarcación detenida.

Cuadro 20
Resultado del programa en término de ahorro de costos

Se produjo un ahorro de costos	PEL
Si	14
No	6
No sabe o no responde	1
Total	21

Para el 66,7% de los consultados luego de la ejecución del programa se produjo un ahorro de costos. Esta respuesta se puede explicar porque para varios de los beneficiarios entendieron que como el instrumento cofinanciaba la adquisición de un activo fijo y que, debido a que para muchos de estos era fundamental para continuar con su actividad económica y que debían comprar en algún momento, entonces consideraron el cofinanciamiento como un ahorro de costos en términos de la inversión.

También ocurrió que para algunos de los beneficiarios que señalaron esta alternativa, el PEL contribuyó con la capacitación al aumento de la eficiencia de las empresas debido a que pudieron incrementar sus conocimientos de gestión, lo que les permitió desarrollar sus actividades productivas con una mayor ventaja competitiva, generando un ahorro de costos al interior de sus empresas.

Actividades del programa

Debido a que la intervención del programa está pensada desde la detección de los problemas que afectan a las empresas, identificando las debilidades y deficiencias de la gestión, hasta la elaboración de planes de trabajo que contemplan las potencialidades y las posibilidades de negocios, donde además, como consecuencia de lo anterior, se considera el desarrollo un proyecto de inversión que define y justifica en qué le conviene invertir a cada beneficiario, esta etapa se propone conocer las actividades del proyecto. Por este motivo resulta de importancia recolectar información de los problemas que afectan a las empresas,

la capacitación que recibida, y de si la inversión constituyó un beneficio para los negocios y determinar de qué beneficio se trató.

En un primer momento, se esperaba recolectar información respecto de si los beneficiarios percibían o no problemas en su negocio, y se profundizó en aquellos beneficiarios que respondieran que su negocio sí los presentaba para así conocer cuáles son las dificultades e impedimentos que afectaban el desarrollo de actividad económica.

Posteriormente se les consultó a los beneficiarios que tema trató la capacitación recibida, entendida esta como las competencias, los conocimientos, las capacidades y habilidades que deben adquirir los beneficiarios para sobreponerse a los problemas que les impiden desarrollar de mejor manera su producción.

Finalmente el cuestionario aplicado esperaba recolectar información respecto de la inversión realizada, entiendo esta como la culminación de las actividades desarrolladas por el programa. De esta forma se consultó a la muestra cómo se vieron beneficiados sus negocios con la inversión adquirida con el propósito de conocer la visión que tienen los beneficiarios acerca de los efectos del programa PEL.

Cuadro 21

Problemas en la empresa

Su empresa presentaba problemas	PEL
Si	9
No	12
Total	21

El 57,1% de los consultados señaló que su negocio no presentaba problemas antes de la ejecución del programa. Esto se podría explicar porque los beneficiarios que indicaron esta alternativa no percibían problemas que los forzara a formar parte de este programa, además señalaron que varios de ellos no estaban buscando participar de un PEL y que por el contrario, los consultores, fueron quienes los invitaron a participar del proyecto pero no fueron ellos quienes hayan buscado participar de dicha intervención.

Cuadro 22

Problemas que afectan a su empresa

Qué problemas presentaba su empresa	PEL
Negocio familiar pequeño	1
Ingresos variables	1
Escasos conocimientos de administración	1
Falta de capital	6
Total	9

Al solicitarles que indicaran qué problemas presentaba su negocio, el 66,6% de estos contestó “Falta de capital”. Esta respuesta se explica porque la población hacia la que está dirigido el programa PEL corresponde a microempresas, las que sufren graves problemas de capital, porque al ser empresas tan pequeñas sus márgenes de ganancias son escasos, lo cual le impide destinar recursos a la inversión, además sus posibilidades de acceso a financiamiento son limitadas, salvo por parte de instituciones públicas, como es el caso de este instrumento.

Cuadro 23

Capacitación recibida

Qué capacitación recibió	PEL
Computación	5
Contabilidad	9
Tributaria	1
Evaluación de proyectos	1
Otros	1
Idioma	4
Total	21

El 42,9% de los beneficiarios recibió capacitación en “Contabilidad”. Esta situación se puede explicar por su condición de microempresas, ya que estas enfrentan graves dificultades en materia de gestión debido a que no cuentan con conocimientos básicos en esta materia, lo que le impide desarrollar satisfactoriamente su actividad económica, transformándose en una gran desventaja que afecta a sus negocios, por lo que el programa apuesta a contribuir en esta materia mediante la capacitación.

Algunos de los beneficiarios comentaron en este punto que antes de su participación en el programa no sabían cómo llevar adelante su actividad porque no tenían los conocimientos

necesarios para esto, pero luego de la capacitación adquirieron herramientas básicas fundamentales para administrar su negocio. Por el contrario, frente a esta misma situación varios de los beneficiarios que se encontraban en una etapa de mayor conocimiento, las capacitaciones recibidas fueron consideradas como una “pérdida de tiempo” porque los contenidos revisados fueron excesivamente “fáciles” y ya los manejaban; o porque las actividades denotaban una falta de preparación y de interés por parte de los impartían las clases, quienes simplemente no asistían o se presentaban sin conocimientos de la materia a revisar o llegaban únicamente a “echar la talla”. Quienes vivenciaron esta situación, exigían un mayor control y seguimiento a los consultores, así como también mejores medios de supervisión de las actividades, y agregaban que posar para un foto al inicio de la clase para que sea enviada al Agente Operador de que la actividad se estaba realizando y que luego de esto se dé por acabada la clase, no es la forma.

Cuadro 24
Beneficio con la inversión

En qué áreas se vio beneficiado con la inversión	PEL
Reducción tiempos de producción	3
Mayor calidad del servicio/producto ofrecido	8
Reducción de costos	3
Aumento del stock	3
Aumento de ventas	2
Otros	1
Ninguna	1
Total	21

El 38,1% indicó que su negocio se vio beneficiado con la inversión realizada de una “Mayor calidad del servicio/producto ofrecido”. Esto se explica porque la adquisición de la inversión, ya sea una máquina, un medio de transporte o nuevos materiales, es considerada como el mayor beneficio otorgado por el programa porque permite la continuación de la actividad económica o su desarrollo de una mejor forma, por lo que el financiamiento del activo fijo se interpreta como una mejora en la calidad del servicio o producto ofrecido.

Habilitación de mercados

El programa PEL persigue como uno de los resultados de la intervención, el acceso a nuevas oportunidades de negocios mediante la incorporación de mejoras en materia de

gestión al interior de sus empresas. Esto supone que la introducción de nuevas metodologías y el desarrollo de competencias y capacidades, genera una ventaja competitiva que les permite enfrentarse en mejores condiciones con otras empresas, desarrollando mejor su actividad económica.

Con este propósito se esperaba recolectar información respecto de qué ámbito esperaban los beneficiarios abordar al participar del programa para conocer si corresponde con los objetivos del instrumento PEL de acceso a nuevos negocios o de mejoras en la gestión, o si por el contrario, a otro.

Posteriormente, a los beneficiarios se les consultó por un listado de mejoras, con el propósito de que identificaran qué mejoras perciben como resultado de la ejecución del programa, para así determinar la visión tienen estos acerca de los efectos del programa.

Cuadro 25

Aspecto que quiso abordar al participar del programa

Qué aspecto quiso abordar al participar del programa	PEL
Mayor conocimiento de la demanda	2
Mayor conocimiento de las características de los productos o servicios ofertados	1
Mayor acceso a capital	10
Acceso a nuevos negocios	5
Otros	3
Total	21

El 47,6% señaló que quiso abordar al participar del programa de “Mayor acceso a capital”. Debido a que los beneficiarios que trata el programa son dueños de microempresas y que varios de estos se encuentran en una situación de vulnerabilidad, sus negocios presentan más dificultades, entre estos el más relevante corresponde a la falta de capital frente al cual estos propietarios no tienen acceso por las propias características de sus negocios, por ser pequeños, de ingresos variables, con productividad reducida.

En esta pregunta, la mayoría de los beneficiarios comentaron que decidieron participar del programa por la posibilidad de adquirir un bien en particular y que ellos, previo al inicio de la ejecución de su proyecto y de la asistencia técnica, tenían definido en qué querían destinar el financiamiento y eso mismo fue lo que adquirieron, por lo que se puede pensar,

que en algunos casos el proyecto de inversión se acomoda a los interés del beneficiario para conseguir la inversión que deseada.

Cuadro 26
Aumento de clientes

Aumentó clientes	PEL
Si	13
No	8
Total	21

Un 61,9% expresó que el aumento de clientes es resultado de la ejecución del programa.

Esta situación podría explicarse por el hecho de que los beneficiarios al acceder a los insumos indispensables para su negocio y al desarrollar un oferta continua de sus servicios y productos, pudieron aumentaron sus clientes en un mercado que estaba habilitado para que esto sucediese.

Cuadro 27
Acceso a nuevos negocios

Accedió a nuevos negocios	PEL
Si	4
No	17
Total	21

El 81% de los encuestados no percibe el “Acceso a nuevos negocios” como resultado de la ejecución del proyecto. Esta situación podría explicarse ya que el programa no logra desarrollarse de manera óptima porque la capacitación realizada, a pesar de que para algunos beneficiarios era valorada positivamente, para otros fue consideraba como una “pérdida de tiempo”, y además porque la adquisición de la inversión en muchas de los casos, fue decidido con anterioridad por el beneficiario, incluso fue la motivación para participar del programa, sin la asistencia técnica que los asesore en que la decisión de inversión sea bien tomada, y en muchos de los casos, se adquirieron insumos esenciales para el desarrollo de su actividad que venían a reemplazar los que ya tenían que presentaban fallas o los que ya estaban averiados, pero en muchos de los casos vistos, no ganaron en nueva tecnología mediante la participación en el programa. Lo que sí se puede

afirmar es que el programa no presenta resultados en términos de acceso a nuevos a negocios.

Cuadro 28
Consolidación en el mercado

Se consolidó en el mercado	PEL
Si	4
No	17
Total	21

El 81% de los beneficiarios consultados señaló que no percibió “Consolidación en el mercado” como resultado de la ejecución del programa. Esta respuesta se puede explicar por la condición de las microempresas, cuya prioridad inmediata que se buscaba subsanar a través del programa era acceder a capital para la adquisición de insumos imprescindibles para el desarrollo de su negocio. Cuando las dificultades que enfrentan estos beneficiarios son decisivas para su actividad económica, resulta distante pensar en la Consolidación en el mercado como una mejora alcanzable.

5.4. Síntesis

Dimensión mejoras o fortalecimiento de la gestión

Para los beneficiarios FOCAL consultados, la asistencia técnica originó mejoras en los procesos productivos e introdujo nuevas metodologías a su actividad económica y registró un aumento de la acción empresarial, lo que ha generado una mayor eficiencia en la gestión y en el proceso de producción de los servicios y productos desarrollados luego de la ejecución del instrumento.

El programa no registró resultados en términos de aumento de ventas. Los beneficiarios consultados señalaron que previamente a la ejecución del FOCAL estaban en conocimiento de esta situación pero decidían participar por la asistencia técnica que reciben en el programa e indicaron que constituía para ellos un elemento esperado y más valorado que el instrumento les brindó debido a que les proporciona mejoras aplicables en sus negocios en materia de gestión.

Los resultados registrados en términos de ahorro de costos están vinculados a una mayor eficiencia de los procesos al interior de las empresas beneficiarias por el FOCAL. Se puede pensar que esto es un efecto esperado por parte de los beneficiarios como resultado de las asistencias técnicas realizadas, cuyas aplicaciones en los procesos de gestión y producción disminuyen los costos al interior de las empresas.

Los beneficiarios del PEL luego de la ejecución del programa percibieron mejoras en sus negocios, pero estos cambios o mejoras identificadas en el proceso de producción, están mayormente vinculados a la adquisición del activo cofinanciado mediante el programa.

Luego de participar en el programa los beneficiarios del PEL percibieron un aumento en la acción empresarial porque lo que ellos se consideran más capacitados a la hora de tomar decisiones o de administrar su negocio.

El programa presentó resultados en términos de aumento de ventas. La mayoría de los beneficiarios encuestados del PEL señaló que luego de la ejecución del programa aumentaron sus ventas lo cual se debe a que el activo fijo adquirido fue fundamental para continuar o incrementar su producción, les permitió incrementar sus ventas. De igual manera, y para reforzar esta idea, el aumento de ventas también se ve reflejado en que la mayoría de los consultados señaló que como resultado del programa aumentaron sus clientes.

El programa presentó resultados en términos de ahorro de costos. Para algunos de los beneficiarios la capacitación contribuyó al aumento de los conocimientos en materia de gestión, lo que permitió un aumento de eficiencia de los procesos, pero para el resto de los consultados, la inversión realizada mediante el cofinanciamiento del programa, es percibido como un ahorro de costos porque era un gasto que más temprano que tarde debían desembolsar debido a que era indispensable para continuar con su actividad económica.

Dimensión actividades del programa

Para el caso del FOCAL, la mayoría de los encuestados señaló que sus negocios tenían problemas antes de la ejecución del programa, particularmente presentaban dificultades vinculadas con los escasos conocimientos en materia de administración que afectaban el desempeño de su actividad económica. Las competencias, conocimientos y capacidades

que los beneficiarios recibieron en el programa, corresponde mayoritariamente a la capacitación en contabilidad.

Con la incorporación de estándares certificables de calidad, las empresas se vieron beneficiadas con una “mayor calidad del servicio/producto ofrecido”. Al analizar este punto frente a la visión negativa que manifestaron los beneficiarios respecto de la fase de certificación de la norma (auditoría y verificación), se observó que las empresas se beneficiaron de las actividades propias de la fase de implementación

La mayoría de los beneficiarios PEL señalaron que sus negocios no presentaban problemas antes de la ejecución del programa. Lo interesante de esto, es que los consultados manifestaron que ellos no se acercaron al Agente Operador Intermediario para ser parte del programa, sino que por el contrario, los consultores a cargo del PEL fueron quienes los contactaron y convencieron de participar de esta intervención.

Los negocios se vieron favorecidos con la inversión con una “mayor calidad del servicio/producto ofrecido”. Al analizar el beneficio, que constituye la adquisición de un activo, se observó que éste les permite continuar con su producción, particularmente cuando viene a reemplazar una maquinaria que es fundamental para continuar desarrollando su actividad económica.

Dimensión resultados: habilitación de mercados

La mayoría de los encuestados FOCAL al participar en la ejecución del programa quiso “acceder a nuevos mercados”, pero contrario a las expectativas de estos, como resultado de la intervención del FOCAL, los beneficiarios no percibieron un acceso a nuevos negocios, ni tampoco un aumento en los clientes. Estos señalaron que a las empresas a quienes les prestan sus servicios cuentan con estándares propios de calidad

Otro elemento que mencionaron y que influye en valoración negativa que tienen los beneficiarios de la acreditación de la norma, es por los altos costos propios a pagar en la fase de certificación de la norma, sumado a esto, hay que considerar los gastos asociados de trasladar al auditor a la región de Magallanes, en los que se contempla el pasaje en avión más su estadía y alimentación por un promedio de 4 días.

En el caso del PEL, los beneficiarios al participar del programa quisieron abordar “mayor acceso a capital”, siendo el cofinanciamiento del activo fijo el motivo porque el decidieron ser parte de este instrumento.

A pesar de que este programa busca acceder a nuevos negocios, y de que se registró un aumento de los clientes, los encuestados no percibieron un aumento de nuevos negocios como resultado de la ejecución del PEL.

6. CONCLUSIONES

6.1. Objetivos de la investigación

Para la realización de este capítulo es pertinente dar respuesta a los objetivos planteados inicialmente en este estudio. El objetivo general de la investigación consiste en realizar un acercamiento exploratorio a los efectos de los programas de fomento FOCAL y PEL que CORFO ha implementado en la región de Magallanes entre los años 2008 al 2013. Con este propósito, a continuación se desarrollan los objetivos específicos:

El primer objetivo específico consistió en **determinar la percepción de los beneficiarios de estos programas acerca de los efectos de los programas de fomento**. Para los beneficiarios del FOCAL, el programa presenta efectos en la mejora en la calidad de su actividad económica pero únicamente referida a la fase de implementación de la norma, específicamente a la asistencia técnica desarrollada por esta. La asesoría especializada incorpora mejoras y la adopción en las empresas de nuevas metodologías percibidas por los beneficiarios, sumado a la percepción por parte de estos de un aumento de la acción empresarial y del ahorro de costos, por lo que se registra un aumento en la eficiencia de los procesos, como resultados de la implementación de la norma. A pesar de que no se registró un aumento en las ventas.

Por el contrario, la acreditación de la certificación es percibida sin utilidad porque no presenta beneficios, ni rentabilidad en sus empresas, dentro del mercado en el que desempeñan su actividad. Conviene señalar que la totalidad de los casos de FOCAL NO FINALIZADO, corresponden a beneficiarios que decidieron no terminar su proyecto porque consideraron que la certificación no tiene valor para el negocio de hotelería que desarrollan y además agregaron que, a pesar de su breve participación, el programa no les entregó ningún nuevo conocimiento o mejora a adoptar en sus negocios.

En el caso del PEL, la percepción de los beneficiarios acerca de los efectos del programa radica exclusivamente en la inversión realizada. Para los consultados el valor de este instrumento está depositado en el activo fijo financiado, siendo este el mayor beneficio otorgado por el programa, por este motivo para la mayoría de los casos es el propósito por

el que deciden participar con su proyecto. Aun así, el programa registra, pero no en todos los casos, aumentos en materia de gestión.

El éxito del fortalecimiento o el mejoramiento de la gestión es difícil de concluir, pero depende de los conocimientos que posea el beneficiario PEL previo de la ejecución del programa, porque se pudo dar cuenta que cuando los beneficiarios manejan mayores contenidos y temáticas, las capacitaciones se volvían tediosas y no aportaban nuevas capacidades a su actividad, por lo que no se registra en estos casos un fortalecimiento de la gestión. Debido a este hecho, los beneficiarios hicieron la sugerencia a quienes son los encargados de las capacitaciones, que al iniciar este proceso, realizaran una nivelación de contenidos entre los asistentes para garantizar que esta sea una oportunidad para aprender nuevos conocimientos que les sirvan y sean aplicables a su actividad, y no replicar contenidos sabidos y sea una “pérdida de tiempo” para ellos.

Por el contrario, entre quienes se registró un mejoramiento de la gestión, son aquellos beneficiarios que tenían escasos conocimientos en la materia antes de la ejecución del programa. En esta situación destacan los casos que mediante el programa lograron abrir sus empresas desde cero, quienes desconocían por completo cómo se desarrolla y se lleva adelante diariamente un negocio. Para todos estos el programa generó mejoras la gestión y la capacitación recibida es bien valorada.

El siguiente objetivo específico fue **determinar la visión que tienen los gestores de las políticas de fomento que CORFO ha implementado en la región de Magallanes**. La visión que tiene CORFO de sus proyectos es positiva. Para ellos, ambos programas presentan “resultados evidentes” luego de su aplicación.

El caso del FOCAL es interesante porque luego de la revisión bibliográfica y de entrevistar a funcionarios de la institución relativos a la ejecución, supervisión y diseño de los programas de fomento, no se pudo dar con estudios que fundamenten la creación del instrumento y que más bien responde a la percepción de una cierta administración que llegó a CORFO “(...) que estaba convencida de que las empresas surgían con las certificaciones (...)”, ya que la certificación podía generarles ventajas competitivas y comparativas y que el mercado pagaba la certificación en alguna norma. Siendo este programa el resultado de

una demanda del mercado en que “el uso de normas de calidad como condición habilitante para acceder a negocios (...)”, y que además “surge de la preocupación del Estado [de] que exista una mejora en los procesos productivos o en los procesos de gestión al interior de las empresas (...)”.

De acuerdo con entrevistados, existen estudios realizados a este programa que demuestran que las empresas mejoran su gestión luego de la ejecución, pero señalando que se hace referencia a un instrumento menor y que por lo mismo “estas intervenciones no buscan mover la balanza”.

La visión que tienen los gestores del programa PEL es unánime respecto al buen desempeño de este instrumento y señalan que esto se debe a la combinación de la intervención que cuenta con asistencia técnica y capacitación más el cofinanciamiento de un activo fijo que les permite incorporar mejoras a nivel de herramientas de producción, mejorando la tecnología y equipos, ya que apunta a los problemas más graves que enfrentan las microempresas que son los problemas de gestión y el acceso a financiamiento. De acuerdo con la visión de la institución, el mayor valor que los beneficiarios asignan al programa es la compra del activo fijo pero que igual manera “el tema de la capacitación sale súper bien valorado”.

Los entrevistados recalcan que la intervención del PEL ayuda a los microempresarios a crecer, pero al momento de precisar este punto agregan que “... no hace la diferencia. Para ellos en términos personales sí, pero cuando ves el agregado en términos macroeconómicos, la diferencia no va por ahí, la diferencia en términos de país, que el país pueda dar el salto en productividad no va apoyando de esa manera a esas empresas.”.

En ambos programas los gestores de estas políticas de fomento indicaron que uno de los problemas que han detectado como institución en la ejecución de estos programas consiste en que las revisiones de los requerimientos que dan origen a estos y, por consiguiente, sus respectivos rediseños, debiesen ser más periódicos “porque pasa que tiempo en el que se vuelve a replantear los diseños, y que sea más cercano a los requerimientos del Estado y sus políticas públicas o de los empresarios”.

Los gestores de las políticas de fomento de CORFO señalaron que el modelo operativo de estos programas presentaba problemas en relación con los Agentes Operadores Intermediarios (AOI) y los Consultores, ya que estos dejaron de cumplir el rol para el cual fueron inicialmente concebidos por el mismo sistema de incentivos bajo el que se sustenta este modelo. Para Los Agentes Operadores, los consultores “se han vuelto una especie de fuerza de venta” y el Agente Operador dejó de ser la contraparte de este.

El último objetivo específico fue **construir una visión integrada de los efectos de esta política en la región**. Resulta conveniente señalar que ambos programas, a pesar de que están orientados hacia un mismo segmento, MIPYME, son concebidos y surgen de distintas líneas, por lo mismo, se generan variados instrumentos que apuntan a diferentes objetivos porque los problemas que enfrentan estas empresas para desarrollar su actividad, que pueden ser los mismos, son de distinta intensidad en cada uno de los casos.

Al consultar a uno de los entrevistados de CORFO si los programas en estudio resuelven las dificultades de las empresas, este señaló que “ambos programas se hacen cargo de su propósito, FOCAL certificar, PEL mejora en gestión y en infraestructura productiva”.

En el primer punto de este capítulo ya se expuso que la investigación constató que la certificación (acreditación de una norma de calidad) no generó mejoras en la calidad y tampoco consiste una ventaja comparativa, por lo que no se repetirá la argumentación en este apartado.

Al contrastar la visión de los gestores con la percepción de los beneficiarios, se expone que el programa FOCAL no contempla las singularidades del mercado propias de la región de Magallanes, esto queda en evidencia con el caso de los consultados quienes señalaron que su mayor empleador, empresas de hidrocarburos nacionales y extranjeras, trabajan con sus propios protocolos calidad, por lo que para estas grandes empresas la certificación de una norma de calidad no es considerada como una ventaja o un mecanismo que los haga diferenciarse frente al resto de la oferta de servicios. Por lo que cabe preguntarse cuando desde la propia institución afirman que el FOCAL “...habilita de manera explícita y concreta para poder acceder a determinados mercados en los cuales esa norma o ese requerimiento es necesario”, acerca de a qué mercados se hace referencia, porque lo

constatado en esta investigación es que no en todos los mercados se justifica la certificación de estándares de calidad porque no constituye un requerimiento para ingresar en este.

En el caso del PEL, la visión que tienen los gestores respecto de la evaluación del programa es positiva, pero en contraste con la percepción de los beneficiarios, es pretencioso que desde la institución se refieran a que este instrumento genera “mejoras en la infraestructura productiva” de los negocios, cuando, luego de los observado, en la mayoría de los casos, el estudio pudo constatar que el financiamiento únicamente permite la compra de maquinarias e insumos que corresponden a herramientas de producción (capital de trabajo) indispensables para continuar desarrollando la actividad económica. Así como la cantidad del subsidio tampoco permite que se realicen mayores inversiones porque, a pesar de esta sea cofinanciada, tiene un monto tope y con el bajo capital de trabajo que los microempresarios manejan tampoco les alcanza para realizar las mejores adquisiciones. Por ejemplo, los casos de los beneficiarios que compraron vehículos de transporte, solo pudieron costear autos usados que también veían con fallas porque eso era lo máximo que podían pagar.

Resulta interesante contrastar la visión de los gestores FOCAL con la visión de los beneficiarios de este programa en un punto específico, el rubro de turismo. Los funcionarios de CORFO nos indicaron que este programa estuvo cerrado y que se reabrió el 2014 exclusivamente para turismo, en oposición a la visión de los beneficiarios dueños de hostales turísticos, teniendo en consideración que Magallanes es una de las regiones con la mayor tasa de turismo a nivel nacional, quienes no finalizaron el programa por considerar que este no presentaba ninguna utilidad para ellos en su actividad económica.

La institución está consciente de las deficiencias del modelo de agenciamiento de estos problemas de fomento, pero conviene agregar que esta situación también es percibida por los beneficiarios de ambos programa, en particular por el desempeño de los consultores, cuya responsabilidad y mal desempeño consideran que es responsabilidad de CODESSER (el Agente Operador presente en Magallanes) y en casos particulares es directamente atribuible a CORFO.

En el caso del FOCAL, debido a que la asistencia técnica es altamente valorada y se percibe como un gran beneficio por parte de los consultados, esta no aparece como sindicada, pero sí manifiestan, en algunos de los casos, que los consultores buscan finalmente su propio provecho, el cual es que CODESSER les apruebe la cantidad de proyectos necesarios para ser aprobados. En esta situación se registraron unos casos en que los beneficiarios acceden a ser parte del programa para “hacer un favor”, por lo que la certificación implementada y posteriormente certificada, no es necesariamente afín con las problemáticas de sus empresas, sino por “ayudar” al consultor. También se conoció el caso de una beneficiaria que decidió abandonar el programa por motivos de salud que la inhabilitan para poder continuar, pero quien frente a los hostigamientos recibidos de parte del consultor a cargo de su proyecto quien le exigía que termine para que a él le paguen su comisión, ella se sintió forzada a finalizarlo.

Conviene en este punto incluir el caso manifestado por uno de los beneficiarios del estudio, quien no pudo finalizar el programa porque el consultor a cargo de su proyecto se escapó de la región. Este todavía molesto con CORFO aún sigue esperando una respuesta oficial por parte de la institución.

En contraste con la visión oficial de los gestores del programa, las mayores críticas registradas al PEL por parte de los beneficiarios están relacionadas con el desempeño de los consultores en la capacitación y la asistencia técnica, las cuales fueron consideradas para varios de los encuestados como “una pérdida de tiempo” al tener que estar obligados a asistir a cursos o capacitaciones que no aportaban nuevos conocimientos o capacidades, ya sea, y hacían las distinción, porque eran muy básicos los contenidos a revisar o porque la falta de seriedad del consultor a cargo. Frente a este tipo de situaciones, los beneficiarios responsabilizan al Agente Operador porque este es el ente que debiese supervisar qué ocurre con las actividades del programa, debiese mejorar los mecanismos de verificación de las actividades que realizan los consultores y cerciorarse de la buena calidad de los profesionales asignados.

Otra situación registrada en el PEL la cual es preocupante, aunque se está consciente de que no es materia de esta investigación pero resulta importante señalarla, ocurrió en la fase de conformación de la muestra. Al momento de contactar a la población beneficiaria mediante

el listado oficial aportado por la misma institución de fomento, se constató que buena parte de los beneficiarios que aparecen en esta planilla no finalizó su proyecto, a lo cual ellos mismos indicaron que debieron abandonar el programa porque no contaban con los recursos para pagar, pero agregaron que cuando el consultor se acercó a ellos y le presentó esta oportunidad, nunca les mencionó que este beneficio era cofinanciado, por lo que se sentían “estafados”.

6.2. Hallazgos

Dimensión de mejoras en la gestión:

El estudio constató que las mejoras y modificaciones registradas luego de la ejecución del FOCAL, es decir, la introducción de nuevas metodologías en el desarrollo de los productos y los servicios ofrecidos, más el aumento en la acción empresarial percibido por los beneficiarios, quienes se consideran más capacitados a la hora de tomar decisiones o de administrar su negocio como resultado del programa, presentaron efectos en términos del mejoramiento de la gestión, por lo que los procesos de producción al interior de las empresas se volvieron más eficientes y aumentaron la calidad.

En el caso del PEL, los cambios identificados en los negocios están vinculados con la adquisición del activo fijo y no necesariamente con la incorporación de nuevas metodologías al proceso productivo. A pesar del aumento en la acción empresarial percibido por los beneficiarios, no se registró unánimemente un aumento de la eficiencia de los procesos de gestión en las unidades productivas, por lo que no se puede afirmar un fortalecimiento de la gestión como resultado del programa.

Dimensión de actividades:

Luego de analizar la información se observó que el aumento de la calidad registrado por el programa FOCAL está asociada a la fase de implementación de la norma como producto de la capacitación y específicamente de la asistencia técnica desarrollada por el programa, de igual modo se evidencia en la alta valoración que le asignan los beneficiarios a que esta última contribuye con el desarrollo sus negocios debido a que les facilitó conocimientos y herramientas para enfrentar los problemas que afectaban el desempeño de sus empresas.

Por lo que, de acuerdo con lo anterior, el estudio constató que la primera etapa del programa de Fomento a la Calidad (FOCAL) mejora la calidad por lo que se puede decir que la sola implementación de estándares certificables aumentó la competitividad mediante el incremento la calidad de los procesos al interior de las empresas.

En el caso del PEL, durante el desarrollo de esta investigación se ha demostrado que para los consultados el mayor beneficio alcanzado por el programa consistió en el financiamiento a la inversión realizada. Debido a que estos negocios presentan bajos márgenes que limitan sus posibilidades de reunir el financiamiento y de las dificultades de la aprobación por parte de la banca comercial de un crédito, el programa constituye un instrumento que permite la incorporación de un activo fijo a empresarios y emprendedores que de manera autónoma les sería muy complejo de adquirir. Siendo la inversión adquirida el mayor resultado obtenido luego de la ejecución del programa, por sobre la capacitación recibida y la asistencia técnica.

Dimensión habilitación de mercados:

La investigación también reveló, sobre la muestra de la población beneficiaria del FOCAL, que la certificación no generó una ventaja comparativa en las empresas que acreditan normas de calidad, porque, de acuerdo con la percepción de los beneficiarios consultados, estas normativas no son pagadas por el mercado debido a que a este no le importa si cuenta con las ISO o las NCH registradas, ya que las grandes empresas, a quienes los beneficiarios prestan sus servicios, trabajan con sistemas de calidad propios, por lo que, la certificación que cofinanciada por este programa no es una cualidad que les permita diferenciarse de su competencia y tampoco les habilita para entrar al mercado.

A pesar de la alta valoración que reside en la inversión y de que esta sea para los beneficiarios PEL la mayor expectativa del programa, el estudio constató que en la mayoría de los casos investigados el activo fijo adquirido viene a reemplazar máquinas viejas por más nuevas. Este cambio de la maquinaria no constituye una modernización de las unidades productivas, sino que más bien sustituye un activo esencial para la subsistencia de la actividad económica, pero en términos concretos, está lejos de ser considerado como un financiamiento en términos de mejoramiento tecnológico, por lo que no alcanza a generar

en las empresas mayores niveles de desarrollo y tampoco presenta resultados en términos de acceso a nuevos negocios.

6.3. Conclusiones generales

Han transcurrido más de 80 años de política económica revisada en esta investigación y resulta interesante observar cómo ha transitado el Estado en este periodo contemplado y cómo se han redefinido los roles de la acción pública en el desarrollo económico del país.

Durante la Industrialización por Sustitución de Importaciones, el Estado adoptó la tarea de cambiar el modelo productivo llevado por el país, inicialmente como única alternativa viable frente al adverso escenario internacional, pero luego como una decisión política de transformar el patrón de desarrollo, siendo el Estado el conductor de este proceso. En la dictadura, se impuso el neoliberalismo y una nueva forma de organización económica, en que el Estado se repliega completamente de la actividad económica, pasando del intervencionismo a la lógica del libre mercado, donde este último sería capaz de garantizar el equilibrio entre la oferta y la demanda. La acción del Estado fue reemplazada por el sector privado y la inversión extranjera, en cuyo contexto tenían la libre iniciativa económica, siendo estos los conductores del proceso de desarrollo.

No cabe duda que ambos modelos, sin entrar en el golpe de Estado del 1973, entraron en crisis. El modelo ISI evidenció signos de que no estaba creciendo la economía debido a la ineficiencia de la industria nacional y el modelo neoliberal sucumbió ante la crisis de la deuda externa.

Con la vuelta a la democracia, se consolidó el modelo de libre mercado pero parecía que no buscaba ser igual a los años 80, y evidentemente no buscaba volver el modelo de industrialización por sustituciones, entonces termina en un modelo de cooperación entre el Estado y los privados, en el cual la intervención pública sólo se justifica en los casos en que se presentan “fallas” del mercado. Es así como el modelo implementado corresponde a un sistema de redes y alianzas público y privada, denominado el “modelo de tres pisos” en el que CORFO formula las políticas y las condiciones de opción a financiamiento y transfiere los recursos a las agencias privadas intermediarias, correspondientes al segundo piso,

quienes asignan los recursos disponibles, de acuerdo a las condiciones definidas por la Corporación, a las empresas. Siendo la asignación de recursos canalizada a través de la banca privada en condiciones de mercado.

En 1992 se iniciaron los instrumentos de fomento productivo orientados hacia las pequeñas y medianas empresas, PYMES, con el propósito de incentivar su desarrollo y la modernización empresarial.

Pasado los años, evidentemente no le hemos dado en el clavo con la política económica, aún se exporta mayoritariamente un recurso natural, las empresas nacionales siguen teniendo baja productividad, prevalecen las tremendas brechas sociales y todavía estamos esperando iniciar la segunda fase exportadora.

Se puede pensar que debido a que el enfoque de la política está basado en solucionar las fallas del mercado, la acción pública funciona sobre los síntomas, pero no busca afectar el fundamento que está detrás de que esta condición siga siendo predominante, ya que las estrategias y medidas adoptadas parecen blandas porque no buscan cambios, ni dar soluciones estructurales y, por lo mismo, a consecuencia de estas decisiones políticas, los resultados logrados por las intervenciones emprendidas son igualmente blandas.

Los mecanismos desarrollados no brindan generar transformaciones ni saltos en la productividad de estas empresas. Incluso algunos programas parecen reparatorios porque solo le permiten a las personas desenvolverse en su actividad comercial día a día. Pero si la institución encargada del desarrollo nacional señala que los programas FOCAL y PEL no buscan “mover la balanza”, entonces conviene preguntarse por qué se decide orientar la política económica de esta manera.

7. BIBLIOGRAFÍA

Cammack, Paul. (2007a). *Competitividad y convergencia: el método abierto de cooperación para América Latina*. Reino Unido: Manchester Metropolitan University.

____ (2012b). *Banco Interamericano de Desarrollo y la crisis financiera mundial: fomento del desarrollo productivo*. Southeast Asia Research Centre.

CEPAL. (2010a). *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*. Chile: CEPAL- FUNDES

____ (2004b). *Desarrollo productivo en economías abiertas*. Puerto Rico: CEPAL.

____ (1996c). *Transformación productiva con equidad*. Chile: CEPAL.

____ (1988d). *Desarrollo social en los años 90: principales opciones*. Costa Rica: CEPAL.

Chang, O., & Meneses, C. (2007). *Instituciones de apoyo, fondos concursables y/o no concursables para el fomento productivo*. Recuperado el 5 de abril de 2014, de <http://es.scribd.com/doc/38194109/Guia-de-Fomento-Productivo>

CORFO. (2011a). *Manual de operaciones del programa de emprendimientos locales - PEL*. Recuperado el 12 de diciembre de 2014, de http://ccii.cl/wp-content/uploads/2013/05/manual_de_operaciones_del_pel_051012.pdf

____ (2012b). *Reglamento FOCAL*. Recuperado el 12 de diciembre de 2014, de <http://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CCgQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.corfo.cl%2Fdownloadfile.aspx%3FCodSistema%3D20020129172812%26CodContenido%3D20111230110924%26CodArchivo%3D20141007120937&ei=5PSMVJuNL6bIsQTxyoHwBA&usg=AFQjCNGolKeMugBxhkTlMxF5coAeix1xJA&sig2=FDsmLDH4o0nbT9D8MHWGgw>

DIPRES. (2009). *Términos técnicos de referencia. Evaluación en profundidad servicios de fomento*. Recuperado el 13 de marzo de 2015, de http://www.dipres.gob.cl/572/articles-51679_doc_pdf2.pdf

Escobar, Patricio (Borrador). *Transformaciones de la economía en Chile: El caso de la industrialización y sus antecedentes*. Chile

Fazio, H., & Parada, M. (2010). *Veinte años de política económica de la Concertación*. Chile: LOM.

Ferrater, José. (1956). *Diccionario de Filosofía*. Argentina: Montecasino.

Ffrench-Davis, Ricardo. (2001). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: Tres décadas de política económica en Chile*. Chile: DOLMEN.

Fundación Chile. (2010). *Impacto de los instrumentos de transferencia tecnológica agropecuaria en Chile*. Chile: Autor.

Lahera, Eugenio. (1990). *Estado y transformación productiva con equidad*. Recuperado el 17 de diciembre de 2014, de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33514/S9000694_es.pdf?sequence=1

Lahera, Eugenio. (1994). *La estrategia de desarrollo de la CEPAL*. Recuperado el 17 de diciembre de 2014, de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34022/S9400596_es.pdf?sequence=1

Lahera, E., Ottone, E., y Rosales, O. (1995). Una síntesis de la propuesta de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, 55, 7-25.

Lahera, E., Ramos, R., y Rosales, O. (1997). ¿Es posible crecer con equidad y en democracia?. *Documentos de trabajo*, 43, 1-30.

Marfan, Manuel. (1984). *Políticas reactivadoras y recesión externa: 1929 – 1938*. Chile: CIEPLAN.

Meller, Patricio. (1996). *Un siglo de economía política chilena (1890 – 1990)*. Chile: Andrés Bello.

Muñoz, Oscar. (1986a). *Chile y su industrialización. Pasado, crisis y opciones*. Chile: CIEPLAN.

___ (1999b). *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*. Chile: CEPAL

___ (2009c). *Desarrollo productivo en Chile. La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009*. Chile: CORFO, FLACSO-Chile, Catalonia.

PREALC. (1990). *Chile: Inversión para el crecimiento equitativo*. Chile: PREALC.

RIMISP. (2011). *Evaluación de impacto. Informe final programas de fomento de CORFO*. Recuperado el 12 de diciembre de 2014, de <file:///C:/Users/usuario/Downloads/4.-Evaluacion-Impacto-de-Porgramas-de-Fomento-2011.pdf>

Rivas, Gonzalo. (2012). *La experiencia de CORFO y la transformación productiva de Chile. Evolución, aprendizajes y lecciones desarrollo*. Chile: Banco de Desarrollo de America Latina.

Scarone, A., y Scarone, E. (2004). *Fundamentos de una base de datos cualitativos sobre estrategias y políticas de desarrollo productivo*. Chile: CEPAL.

SERCOTEC. (2014). *Bases de convocatoria para agentes operadores intermediarios*. Recuperado el 12 de diciembre de 2013, de <http://www.sercotec.cl/Portals/0/MANUALES/AOI%20Bases%20de%20Concurso.pdf>

Vergara, Pilar. (1985). *Auge y caída del Neoliberalismo*. Chile: FLACSO.

8. ANEXOS

8.1. Cuestionario encuesta beneficiarios

Programa en qué participó:

FOCAL		PEL	
-------	--	-----	--

Año ejecución del proyecto: _____

Norma en que se certificó:		Inversión que adquirió:	
----------------------------	--	-------------------------	--

Giro de la empresa: _____

Años de antigüedad en su actividad: _____

1. ¿Qué cambio puede identificar en su negocio, luego de la ejecución del programa FOCAL o PEL en que participó?

Creación de página web (publicidad)		Implementación sistema de reservas hoteleros	
Recepción de tarjetas de crédito		Nuevo proceso de inventario	
Nuevo proceso de control de calidad		Nuevo proceso de compras	
Nuevo proceso de contabilidad		Nuevo proceso de facturación	
Mejoras en la calidad del servicio		Otros	

2. Antes de la ejecución del programa ¿su negocio presentaba problemas?

Sí		No		No sabe o No responde	
----	--	----	--	-----------------------	--

Si contesta sí, indique qué problema (sólo uno):

Negocio familiar pequeño		De productividad reducida	
De baja escala		Mano de obra no calificada	
Ingresos variables		Desconocimiento del mercado	
Escasos conocimientos de administración		Falta de capital	
Otros			

3. Luego de participar en el programa ¿en qué área se considera más capacitado a la hora de tomar decisiones o de administrar su negocio?

Contabilidad		Inventario		Decisiones de inversión	
Atención al cliente		De gestión de recursos		Otros	
Ninguna					

4. Luego de la participación en el programa ¿Aumentaron sus ventas?

Sí		No		No sabe o No responde	
----	--	----	--	-----------------------	--

Si contesta sí, ¿en qué porcentaje?

5. En comparación con la situación de su negocio antes de la ejecución del programa, ¿evalúa usted que se ha producido un ahorro de costos?

Sí		No		No sabe o No responde	
----	--	----	--	-----------------------	--

Si contesta sí: identifique en qué área de su negocio (sólo una).

Gestión de stock e inventario		Gestión de cobros y pagos	
Uso de medios publicitarios alternativos		Optimización logística	
Reducción de gastos financieros		Reducción de costos fijos	

6. ¿Qué tema trató en específico la capacitación realizada en el programa?

Computación		Contabilidad		Tributaria	
Inventarios		Evaluación de proyectos		Otros	

7. ¿En qué área se vio beneficiado su negocio con la certificación / inversión realizada?

Certificación:

Aumento de ventas		Mayor calidad del servicio/producto ofrecido	
Mejora en la imagen de la empresa		Mayor capacidad del servicio ofrecido	
Otros			

Inversión:

Reducción tiempos de producción		Aumento del stock	
Mayor calidad del servicio/producto ofrecido		Aumento de ventas	
Reducción de costos		Otros	

8. ¿Qué aspecto quiso abordar al participar en la ejecución del programa?

Mayor conocimiento de la demanda		Mayor acceso a capital	
Mayor conocimiento de las características de los productos o servicios ofertados		Acceso a nuevos mercados	
Otros			

9. Antes de la ejecución del programa ¿cuáles eran las posibilidades de crecimiento para su negocio?

20%		40%		60%		80%		100%	
-----	--	-----	--	-----	--	-----	--	------	--

10. De las siguientes mejoras ¿cuáles son resultado de la ejecución del programa del que participó?

Ampliación de los servicios o productos ofrecidos		%	
Aumento de clientes		%	
Acceso a nuevos negocios		%	
Consolidación en el mercado		%	
Otros			

8.3. Cuestionario entrevistas gestores

- 1) ¿Cuál es el diagnóstico que justifica la creación de los programas FOCAL y PEL?
- 2) ¿Cuáles son las dificultades concretas que enfrentan las empresas?
- 3) ¿Cómo contribuyen los programas de CORFO para resolverlas?
- 4) En términos generales, cuáles son los cambios observados que implementan las empresas, sean de gestión, producción, inversión, etc., mediante estos programas.
- 5) CORFO cuenta con algún mecanismo de seguimiento y monitoreo para los AOI o los consultores, con el propósito de conocer en qué estado se encuentran los proyectos.
- 6) ¿Cómo evaluaría usted la ejecución de estos programas, dentro de lo que se denomina la Red de Fomento, que inicia con la postulación de las empresas hasta que se da por finalizado el proyecto?
- 7) Como institución, ¿cuáles son los problemas que han detectado en la ejecución de los programas?
- 8) ¿Qué han hecho para repararlos?
- 9) En su opinión, las actividades desarrolladas por los programas se ajustan a las dificultades de las empresas.
- 10) Para usted, en qué medida estas actividades desarrolladas por los programas resuelven las necesidades de las empresas.
- 11) ¿CORFO cuenta con sistemas de evaluación de impacto o de resultados para los programas de fomento?
- 12) Con qué frecuencia se realizan.
- 13) En términos generales, cuáles han sido sus resultados.
- 14) En la institución, ¿existen compromisos de desempeño ligados a los resultados de estos programas?
- 15) En su opinión, ¿existe una sincronía de objetivos entre el diseño de los instrumentos, la implementación y ejecución, con los resultados de la intervención?
- 16) Cómo calificaría usted los resultados obtenidos por los programas de fomento FOCAL y PEL.
- 17) En qué situación cree usted que se encuentran aquellas empresas sin el apoyo de CORFO, en comparación a aquellas que si lo tuvieron.

8.3. Entrevistas

Entrevistado: Marcela Guerra

Fecha: 12 - 05- 2015

Duración: 42:54

Entrevistadora: buenas tardes, tengo una pauta de preguntas pero antes quisiera pedirle por favor que se presente, al departamento que pertenece y las funciones que desempeña.

Marcela: bueno mi nombre es Marcela Guerra y soy subgerente de, esta subgerencia se llama Red de Fomento MIPYME, es una subgerencia relativamente nueva pero hace cosas antiguas en la CORFO, de la gerencia de Desarrollo Competitivo que era la gerencia de Fomento que antiguamente veía los FOCAL y los PEL... y qué más era.

Entrevistadora: que me comentará en qué consiste su trabajo.

Marcela: es que esta gerencia ha pasado por varias etapas pero ahora tiene que ver con administrar los instrumentos más orientados a pequeñas y medianas empresas y coordinar con SERCOTEC que la intervención sea más o menos consistente y no toparnos en los beneficiarios porque hubo una época, hace no mucho, en que estábamos súper cruzados en el mismo enfoque de clientes con instrumentos que se hacían las competencia entre ellos también, entonces institucionalmente se tomó la decisión que todos los instrumentos, y entre ellos el PEL orientados a las micro y pequeñas, se dejaron de efectuar acá y se dejaron a SERCOTEC. Eso.

Entrevistadora: primera pregunta es cuál es el diagnóstico que justifica la creación de los programas FOCAL y PEL.

Marcela: son diagnósticos bien distintos, el FOCAL partió mucho antes que el PEL, y el FOCAL tenía que ver con que el diagnóstico en esa administración, era un tema que iba a remontar a las empresas y que podía generarles ventajas comparativas que tenía que ver con certificarse en alguna norma, que el mercado pagaba la certificación en alguna norma y se generó todo un trabajo en conjunto con el, como es que se llama, con el INN de manera de determinar las normas en que debería certificarse y además inducirlos a que se certificaran en la Norma Chilena, no me acuerdo cuál, que les generaba a las PYMES ciertas ventajas competitivas. Y el PEL es un programa distinto que nace de la percepción, o más bien dicho, la constatación de que las empresas chilenas, las microempresas, y que requerían un tipo de intervención distinta donde el acompañamiento y la capacitación y la asistencia

técnica era bien relevante para que las decisiones de inversión sean bien tomadas. Entonces no son de una misma línea, si bien están más bien orientados más o menos al mismo segmento, tienen objetivos, y nacen, en espacios políticos, espacios políticos de definición de políticas públicas diferente y administraciones distintas también.

Entrevistadora: algo que en la bibliografía no he logrado encontrar, es si existe algún estudio que se haya realizado y haya arrojado ciertos resultados, a partir de los cuáles se haya tomado la decisión de iniciar alguna intervención.

Marcela: no, no tengo idea. Yo creo que no, pero que yo conozca no hay, no estoy segura, pero yo creo que no hay, yo creo que son más bien las experiencias o las percepciones con las que llegan ciertas administraciones. El FOCAL parte, si no me acuerdo mal, cuando llega el Oscar Landerretche acá a la CORFO, no me acuerdo en qué año fue...

Entrevistadora: por el 2004

Marcela: si por ahí ¿en qué año fue el jarrón?

Entrevistadora: qué es el jarrón.

Marcela: el año que quedó la escoba con inverlink. Si bien el FOCAL existía como instrumento, el auge del FOCAL fue después del tema de Inverlink porque él tenía el convencimiento de las empresas surgían con eso. Todos estos instrumentos de alguna manera existen de alguna manera antes y tienen auges súper fuertes. El PEL, el auge fue, tiene que ser, dos o tres años atrás, hay todo un rediseño, antes era un programa a la microempresa que lo tiene cierta gerencia y después pasa a la gerencia de Fomento y se transforma en el PEL, y después hay un proceso de rediseño, el primero proceso de rediseño fue el año, tiene que haber sido, 2005 o 2006 o 2007, y después el rediseño fuerte y el auge fuerte al año 2011.

Entrevistadora: ¿primero el PEL correspondió a un programa focalizado en la región del Biobío?

Marcela: si el programa del Biobío de microempresas, programa de apoyo a las microempresas, así se llamaba, una cosa así, y ese programa nace a propósito de las crisis en el Biobío, cierre de las minas y qué se yo, se hizo un programa de reconversión, de reinserción, y un programa, luego de esos dos, se hizo un programa de microempresas y después que fue un piloto chiquitico que manejaba otra gerencia, y después pasa a ser el programa de apoyo a las microempresas del Biobío administrado por lo que era la gerencia de Fomento, que también tenía como otra lógica a lo que es ahora, era bien focalizado a lo que era ahora el PEL, y después se amplió a un programa de microempresas que era así como nacional porque todas las regiones tenían microempresas, y después se amplió al tema del PEL donde ya se le metió algo de inversión.

Entrevistadora: la siguiente pregunta es ¿cuáles son las dificultades concretas que enfrentas las empresas?

Marcela: ¿qué empresas?

Entrevistadora: las empresas hacia las que van dirigidas el FOCAL y PEL.

Marcela: son distintos tipos de empresas, las empresas del FOCAL son, o más bien deberían ser, empresas pequeñas o medianas; las del PEL son microempresas, para estas el problema más grave es de gestión y de conseguirse capital de trabajo, esos son los problemas del día a día que tienen. Las del FOCAL tienen más que ver con problemas de gestión también, su principal problema es que no pueden delegar, no tienen en quién delegar porque no confían en nadie, son todos ineptos, los profesionales son todos unos aparecidos que no tienen idea porque el que sabe del negocio es él, un microempresario está en una etapa un poco más baja, en términos de los problemas que tiene, no puede pagarles a los proveedores, no puede pagarles al despacho que viene llegando, son otros tipos de rollos los que tiene y que básicamente se traducen en qué para poder crecer necesitan otra maquinita para poder cortar el jamón y no puede comprarla porque no tiene, su capital de trabajo le da para moverse en su día a día, se lo va comiendo, tienen graves problemas financieros y, por supuesto, también tienen graves problemas para poder elegir qué es lo que tienen que comprar y cuándo es que lo tienen que comprar.

Entrevistadora: entonces, de acuerdo a su opinión, ¿podría decirse que las dificultades que enfrentas estas dos empresas [microempresa y mediana] son distintas?

Marcela: si, o sea tienen... se podría decir que tienen problemas de gestión en las dos, pero la intensidad del tipo de problema, del día a día que ellos tienen, es un poco diferente, por lo tanto las intervenciones con ellos es distinta.

Entrevistadora: ¿cómo contribuyen los programas CORFO resolver estas dificultades?

Marcela: en general los programas de la CORFO están orientados a mejorar la gestión y tienen ciertos tintes que se supone que se hacen cargo, más menos, de los problemas específicos que tienen estas empresas y yo diría que desde su origen, están pensados en demandas horizontales donde, entre comillas, “el mejor proyecto es el que gana” no el que llega primero, el mejor proyecto en términos del impacto porque lo que se evalúa es el proyecto que está formulado.

Entrevistadora: y en términos más específicos, cómo apoyan ustedes en programas FOCAL y PEL.

Marcela: tienen objetivos distintos, el FOCAL es para certificarse, el Fomento a la Calidad lo que tiene que ver, el financiamiento, básicamente conseguir una certificación que a la empresa la ayuda en el resultado, obteniendo el certificado, eso ya es para ellos una ayuda,

pero en el proceso de certificarse les introduce cierta metodología, que incluso sin el certificado, las ayuda, entonces mantener ese tipo de intervención para algún segmento de empresas es interesante. A las empresas más chicas, generalmente lo que pasa con las empresas más chicas que son casi todas las de turismo, lo hacen porque reciben el sello de certificación turística, si bien no es un certificado, las ayuda a posicionarse y a vender su producto, y lo hacen más por una obligación, igual ganan en el proceso, porque si no, no pueden vender. En el caso del PEL, el proceso de acompañamiento para ellos también es un requisito, las empresas que participan en un PEL al final lo que les interesa es comprar la máquina o lo que sea que vayan, a comprar el camión, el activo fijo que van a comprar, que le interesan, el resto tienen que cumplir sino no les van a pasar la plata para poder participar, pero en ese añadido hay valor, hay valor en el sentido de que tienen asistencia técnica en terreno y capacitación en terreno, que les va a servir para aprovechar mejor su activo fijo o lo que están comprando, y si no los obligáramos, capaz nunca lo harían.

Entrevistadora: ¿cuáles son los cambios observados que experimentan las empresas, sean de gestión, producción, inversión, mediante los programas FOCAL y PEL?

Marcela: no entiendo tu pregunta.

Entrevistadora: de acuerdo a su experiencia, cuáles son las modificaciones que implementan las empresas mediante la obtención de este beneficio.

Marcela: las que implementaron, porque el FOCAL estuvo parado un año entero sin ejecución, pero las que hicieron el proceso completo, donde los acompañamos en la implementación, ellos evidenciaron, y hay un estudio que hizo el Ministerio de Hacienda, creo que de Hacienda o de alguien, que dice que esas empresas mejoraron su gestión en términos operativos y mantuvieron esas mejoras. En el PEL no tenemos estudios, ni datos muy sistematizados, de lo que yo he visto, los empresarios están súper agradecidos, no tienen idea de dónde salió la plata, creen que el consultor o el que les fue a dar la asistencia técnica, fue el que les dio la plata para compra de la maquinaria, en eso como que se pierden hartos, y lo que más agradecen ellos es la compra de la maquinaria, el tema de valorizar los apoyos que les dieron, si se compraron un computador para hacer diseño porque venden tarjetas, el que les hayan enseñado a ocupar mejor el computador para hacer mejores diseños, no lo valoran tanto como haber podido haber comprado el computador porque ellos sienten que su ganancia está en el activo fijo que compraron. El tema de la capacitación, en las encuestas sale súper bien valorado, súper agradecidos de que puedan darles asistencia técnica en la casa, de no que no hayan tenido ellos que salir a hacer la capacitación, pero al final, final, cuando tú hablas con ellos, lo que ellos agradecen es haber comprado el activo, porque sienten que sin eso no hubiesen podido hacer un salto o alguna mejora, y finalmente son saltos en productividad, sin embargo cuando lo ves en el análisis agregado es muy poco que de 100 vendan 200 no va a hacer la diferencia no va a hacer la diferencia, para ellos en personal sí, pero cuando uno ve el agregado en términos

macroeconómicos, la diferencia no va por ahí, la diferencia en términos de país, que el país se pueda dar el salto en productividad no va apoyando de esa manera a esas empresas, sin embargo en términos de las empresas individual para ellos sí es algo importante y finalmente sí reconocen que los temas de capacitación que se les entregan y de asistencia técnica, son un aporte para que ellos puedan desarrollar mejor su negocio, pero no tenemos estudios del PEL como de evaluación de impactos o de resultados, no hay.

Entrevistadora: ¿CORFO cuenta con algún mecanismo de seguimiento o monitoreo a los programas con el propósito de saber en qué estado se encuentran los proyectos? Además de los controles que les exigen a los Agentes Operadores o consultores trimestralmente.

Marcela: ese no es un monitoreo, es una rendición de cuentas asociados al cumplimiento de actividades y las platas. Hay mecanismos de monitoreo pero en el caso del PEL no se han aplicado. En el caso del FOCAL en su oportunidad si se aplicaron, son mecanismos centralizados que definen ciertas cosas que van a medir, y yo te diría que fallan en que no tenemos sistematizado el punto cero, entonces difícilmente vas a ver cuál es el delta, y hay unos aproxis al impacto, bien aproxis porque le preguntan en una encuesta al beneficiado “cree que o cuánto cree que aumentó sus ventas” y le dan un rango, pero es lo que él cree. No tenemos algo sistematizado que nos permita medir de verdad el impacto.

Entrevistadora: y no se podría hacer cruzando datos con el Servicio de Impuestos Internos por ejemplo.

Marcela: es que en el Servicio de Impuestos Internos la información que te puede dar es de rangos, entonces sí está en el micro1, micro2, micro3, no sé si tú conoces los rangos en que clasifica el Servicio de Impuestos Internos, clasifica las ventas en rangos entonces pone las empresas que venden 0, de 0 a 300, de 300 a 600, de 600 a no sé qué en UF, y lo que te entrega es la empresa en qué rango está y si la empresa no se movió de rango tu no ves, y puede que haya vendido 205 y pasó a vender 220, pero al estar en un mismo rango, y no tener resultados observados, si vendió más, si tu tuvieras el dato del origen, que si están los datos del origen, que lo que pasa es que no lo tenemos en un sistema, no está sistematizado, y es lo que... el dato inicial es requisito de ingreso, entonces todos tienen, te pasan la declaraciones de IVA o balance pero no tenemos un sistema que lo sistematiza.

Entrevistadora: cuando me comentó los mecanismos del FOCAL, me dijo que se medían ciertos aspectos, me podría indicar cuáles.

Marcela: el mecanismo de monitoreo, es que no sé, yo no estaba aquí en esa época entonces no tengo tan claro qué era lo que se medía cómo se midió, ni con qué se midió, pero sí sé que hubo una medición, pero no sé qué, ni cómo, ni cuándo, ni cuánto. No tengo idea.

Entrevistadora: ¿hace cuánto tiempo está acá?

Marcela: en la CORFO llevó caleta de tiempo pero en esta gerencia del 2013.

Entrevistadora: y dónde estuvo antes.

Marcela: estuve en Innova, Administración y Finanzas, la Corporativa. He pasado por todas pero antes de acá estuve en Administración y Finanzas.

Entrevistadora: de acuerdo a su opinión, cómo evaluaría usted lo que se denomina, que en algunas partes leí, como la red de fomento que son las actividades y actores que están en este sistema.

Marcela: la red de fomento yo te diría que más que las actividades son los actores, y los actores hay dos componentes básicos, uno son las Direcciones Regionales y otro son los Agentes Operadores. No es una red que funcione muy fluidamente, la información no fluye tan rápidamente como uno quisiera, y bueno hay un tercer actor que es como el hijo no reconocido, que son los consultores, entonces en el FOCAL por ejemplo, uno de los temas que movía el sistema son los consultores porque es un negocio para los consultores, finalmente ellos son los que hacen la certificación y el instrumento lo que hace es cofinanciar a los consultores, entonces cuando se eliminó el FOCAL no tuvimos aquí muchas empresas diciendo “oh que terrible” pero una cantidad de consultores bien increíble, bien increíble, que vinieron a reclamar “que cómo era posible, que cómo íbamos a eliminar el sistema”. Y otra de las cosas que pasó, que también fue bien sintomática, la consultorías bajaron la mitad, entonces estábamos inflando artificialmente los precios nosotros desde el Estado, y no nos habíamos dado cuenta de eso.

Entrevistadora: tengo una duda porque tengo entendido que el consultor le rinde cuentas a, por lo menos en el FOCAL, al Agente Operador o no.

Marcela: ahí pasa... es que tiene una distorsión nuestro modelo, se supone que el Agente Operador lo que tiene que hacer es actuar como contraparte de la parte del empresario para que los consultores no se los engrupan. El modelo de intervención de la CORFO supone que hay asimetrías de la información, por lo tanto, las empresas no saben lo que necesitan y los consultores van y les venden lo que tienen, entonces si una empresa tiene un problema de gestión y va un consultor que vende un RP súper bacán, va a ir y le va a decir “sus problemas son contables y lo que necesita es un sistema especial contable que le solucione sus dramas” y a lo mejor sus problemas no son contables y son de procesos pero el consultor lo que va a hacer es decirle que sus problemas son contables y el viejo lo que va a hacer es contratar una consultoría que arregle sus problemas contables y le va a comprar sus software cachai, entonces el modelo de intervención como dice que pasa esto, que hay asimetría de información y el que no sabe tiene ciertas cegueras de qué no sabe porque no tiene la formación necesaria y los consultores que saben más, le venden cualquier cosa, vamos a poner a un tercero que es el Agente Operador que sabe más que el empresario y sabe más o menos a la par que el consultor, y este Agente Operador o el ejecutivo del Agente Operador debería ser parte de la contraparte de esta parte con este vendedor, pero lo

que ha pasado en la realidad es que los consultores se han vuelto una especie de fuerza de venta de los Agentes, cuando tienen que colocar los instrumentos va a el consultor y les dice “usted tiene un problema y tiene que trabajar en conjunto con otras empresas, yo le tengo la papa porque el Estado le cofinancia y yo le voy a armar el proyecto y además le puedo hacer algunas consolatorias en el marco de este proyecto”. Entonces el incentivo que se supone que era que trabajaban en conjunto, se volvió un motivo para el consultor armara proyectos donde las empresas trabajaran en conjunto, donde probablemente, parte de los problemas de las empresas si tienen que ver con eso pero no necesariamente todas, y el Agente dejó de cumplir el rol de ser como parte de la contraparte del empresario, por qué, bueno todo eso tiene una historia re larga pero la CORFO tiene harta culpe en eso porque en términos de los overhead que paga y cómo está estructurado el sistema, el Agente gana por volumen y tiene que mantener cierto estándar de servicio, entonces finalmente tiene que mantener la maquinita funcionando y no tiene tantos ejecutivos tampoco porque no les alcanza con lo que le pagamos, entonces agarra estos consultores que no son de su planta fija, ellos son variables, entonces son como su fuerza de trabajo finalmente.

Entrevistadora: y en CODERSSER tengo entendido que además ganan una comisión por alcanzar cierto overhead.

Marcela: por rendir cierta cantidad sin rechazo por eso ganan los ejecutivos de CODESSER, eso implica que para rendir cierta cantidad sin rechazo, tienen que rendir una cantidad mayor de proyectos funcionando porque si no nunca van a poder rendir esa cantidad sin rechazo, siempre le van a rechazar algo, si tampoco son perfectos. Entonces claro, los incentivos del modelo no están funcionando bien y eso es lo que estamos trabajando ahora.

Entrevistadora: de acuerdo a su opinión, ¿las actividades desarrolladas por los programas se ajustan a las dificultades de las empresas?

Marcela: yo creo que no en todos los casos, para algunas empresas si pero para otras, éstas terminan adaptándose a lo que el programa les pueda entregar, como que adaptan el problema para que el programa el cubra un poco por último, pero claro, tampoco tengo alguna evidencia de eso, es solo lo que yo he podido ver en algunas con las que me juntado o ido a ver cuando he ido a terreno.

Entrevistadora: a qué se refiere con que las empresas han tenido que adaptarse a los programas.

Marcela: o sea por ejemplo, nosotros tenemos un subsidio que se llama “inversión productiva” y en ese subsidio tienen que presentar un proyecto y le subsidian parte de la inversión, y a lo mejor el proyecto que presentan, si presentaran el proyecto real, real, el impacto sería mayor pero no sería financiable.

Entrevistadora: y por qué no

Marcela: porque tiene algunas características, por ejemplo, no pueden ser cosas comerciales, tienen que ser productivas, y a lo mejor si hay temas comerciales que pueden ser relevantes en ciertas zonas o en los territorios, y terminan como adaptando el proyecto para que sea más productivo y no haciendo que el proyecto sea, efectivamente lo que tenga que ser, para que se financie.

Entrevistadora: ¿y en el FOCAL podría haber algún ejemplo de ese tipo o en el PEL?

Marcela: en el FOCAL es distinto porque son certificaciones y no creo. El PEL tenía la primera etapa que era el diagnóstico y en el diagnóstico le hacían el plan de negocio, y se supone que según el plan de negocio era el activo que tú te tenías que comprar, y yo podría casi, casi, que asegurar que en varios los casos los gallos tenían súper claro qué es lo que querían comprar siempre, y terminaban adaptando el plan de negocio para que lo que ellos decían que tenían que comprar, se comprara, porque cómo le voy a hacer cambiar de opinión a un [suena su celular] porque el consultor que hacía la capacitación también le conviene seguir haciendo la capacitación, entonces aunque él detecte que el problema del microempresario no se soluciona poniéndole una maquinita más para cortar queso ¿qué pierde?

Entrevistadora: ¿y se tomó alguna medida para solucionar este problema con el Agentes?

Marcela: estamos comenzando un proceso de rediseño del tema con los Agentes para, en el fondo es como repensar el modelo, el modelo de agenciamiento, cuáles son los incentivos que tenemos que poner y para qué, cómo hacer que los incentivos pasen del volumen a la calidad, pero eso todavía no tenemos muy claro cómo lo vamos a hacer porque no es un tema menor, significa hacer un cambio bien radical en el modelo y en la forma de pago del modelo y en un sistema donde gran parte de la actividad, en el largo plazo, está asociado a instrumentos que ya son de cierta manera [suena teléfono]... ya.

Entrevistadora: ¿cuándo están pensando en estas reformas, se está pensando en modificar el modelo de intervención de los tres pisos, como se le dice, de la institución del Estado, los Agentes Operadores y las empresas, o este se mantendría?

Marcela: en principio sí pero algo que se tiene que analizar, pero hay una cosa que está súper clara, el Estado para hacer una intervención directa tendría que tener una planta así mil veces mayor de la que tiene y eso no va a pasar, yo creo que ya pasó el tiempo donde el Estado tenía intervención directa tan extendida en términos de tener tantos funcionarios y yo no veo por donde eso pueda volver a pasar, por lo tanto, lo que hay que pensar bien es cuál es el mecanismo por el que nosotros vamos a intervenir y cuáles son los incentivos, ojo que si seguimos trabajando con los Agentes ellos puedan hacer el rol para el que fueron diseñados o el nuevo que les vayamos a definir, pero no sé si van a hacer los mismos

Agentes, eso tiene que ver con el rol que están jugando ahora, lo que queremos que hagan, pero también tiene que ver con el proceso de descentralización que está prometido en el programa de gobierno, tiene que ver con una nueva iniciativa que está planteando SERCOTEC que son los centros de desarrollo de negocios, o sea, son varias cosas que hay que ver, que no sé qué forma van a tomar, que además son todas noticias en desarrollo, son todas las cosas que están pasando ahora y que van a afectar en la definición final del modelo que podamos definir o tomar, pero mientras eso pasa podemos trabajar tal cual.

Entrevistadora: la siguiente pregunta es ¿cuáles son los sistemas de evaluación con los que cuenta FOCAL y PEL? o con que contaron en algún minuto

Marcela: la evaluación típica es la evaluación de seguimiento de resultados y de cumplimiento de gastos en las platas, ese es como el estándar de evaluación, pero además yo entiendo, pero no estoy 100% segura, que se aplicó algún modelo de evaluación como un poco más sistémico al FOCAL, entiendo que desde Hacienda y me parece que internamente también pero de ahí no sé porque yo no estaba acá, no estoy segura.

Entrevistadora: ¿y esta evaluación se aplicó al terminar la intervención?

Marcela: me parece que la DIPRES o la hacienda, utilizó un panel de expertos tomando algunos casos y viendo resultados de esos casos y de ahí sacó un informe. Debería estar en la página web de la DIPRES.

Entrevistadora: si está. ¿Y esa es la única evaluación que existe?

Marcela: me parece que sí.

Entrevistadora: luego que se termina un proyecto y que este cumplió con sus respectivas rendiciones, transcurrido cierto tiempo, 6 meses o un año por decir, se le realiza alguna consulta al beneficiario para saber cómo va

Marcela: no es obligatorio por proyecto, si la Dirección Regional tiene el tiempo y las ganas, lo hace, si no, no. En general nadie lo hace, si están todos sobresaturados de pega, no es algo que se haga, excepto si se hace alguna evaluación de impacto o resultados a nivel central, y esos son re pocos.

Entrevistadora: ¿y usted conoce cuál es el resultado que arrojó este estudio?

Marcela: yo lo que me acuerdo que leí, es que el resultado decía que el proceso, en el FOCAL, más que el certificado, lo que valía para las empresas era el proceso de implementación y que eso generaba prácticas y generaba ciertos estándares que se mantenían en el tiempo después de la certificación también.

Entrevistadora: usted está al tanto de cuáles son los compromisos de desempeño ligados a estos programas.

Marcela: con los Agentes lo que pasaba era qué cuando llegué ellos tenían compromisos de desempeño asociados a poner “X” plata y “X” número de operaciones en los instrumentos, y resulta que el año que yo llegué se hizo una redefinición presupuestaria y se les reasignaron plata para otras cosas, y resulta que sus compromisos valían nada, y resulta que no era cumpla de ellos, era cumpla nuestra, y resulta cómo les iba a evaluar sobre reglas que tú les estás cambiando, tú que eres el que estas evaluando, entonces definimos que para el año siguiente eso no lo íbamos a volver a colocar. Al año siguiente lo que pasó que iba a hacer ese mismo compromiso pero el presupuesto lo entregamos tarde, entonces no se iba a hacer compromisos sobre cosas que estaba inciertas tampoco tenía sentido, entonces como el tema de los presupuestos se ha hecho cada año más volátil, esas cosas las sacamos de sus compromisos de desempeño, ya no les pedimos esas cosas. Si lo pedimos a las Direcciones Regionales, por lo tanto, ellos si tienen que pedir tener una gestión presupuestaria y de operación y con sus Agentes como bien al dedillo pero es una cuestión de la Dirección Regional, no va en el convenio de desempeño.

Entrevistadora: ¿y a ellos qué se les pide?

Marcela: les pedimos que... nosotros hacemos todos los años, o tratamos de hacer todos los años, una evaluación de calidad de servicio, entonces ellos tienen que estar entre 79 y 90% de las respuestas tienen que decir que tienen una buena calidad del servicio, les pedimos que las renovaciones de los proyectos las hagan en los plazos que correspondan o en los que tenían planificados, que no tengan observaciones en las rendiciones, ese tipo de cosas. No les pedimos del tema de colocaciones, ni platas, ni nada, no porque a cada rato les cambiamos las condiciones nosotros, entonces te juro que me da vergüenza porque después le decimos “usted no cumplió su compromiso de desempeño” y de llegaban 80 cartas reclamando y que era imposible cumplirlo porque les habíamos nosotros cambiado las reglas. Por eso te juro que a mí de vergüenza, yo pedí que lo sacáramos, no, que le iba a contestar “no, en realidad no”, además estábamos obligados por el reglamento a decirle que no lo había cumplido. Era ridículo.

Entrevistadora: en su opinión, ¿existe una sincronía entre el diseño de los instrumentos FOCAL y PEL, la ejecución, con los resultados de la intervención?

Marcela: no sé si sincronía es la palabra, si para el diseño se trata de tomar, de poder rescatar, de las fuentes secundarias que tenemos, lo requerimientos de las empresas, y en general no se demorar tanto como para que queden desfasados tan rápidamente, lo que pasa es que una vez que se diseña, por ejemplo el PROFO, tiene 25 años, y al PROFO se le han hecho modificaciones ahora último, entonces cuando se diseñó, sí eran las respuestas a un requerimiento pero después ya nadie se preguntó si el requerimiento seguía siendo el mismo. Ahora si se hizo una modificación, como un refresh de todos los instrumentos, el FOCAL que ahora va a salir de nuevo con ciertas normas, no para todas las normas, y no solo normas, resulta que sellos también, y sale el Sello Q como norma turística, y a lo

mejor si es importante y no es solo una norma ISO. Yo diría que ahora es como más cercano el tema como del rediseño, pero acá que cada cierto tiempo uno se olvida, lo diseñaste y listo, y pasa mucho tiempo, un año aquí y cambian los requerimientos, entonces hay que tener un proceso de rediseño más periódico y más cercano a los requerimientos, o desde las políticas públicas para las cosas que se quieran implementar desde el Estado o desde los requerimientos de los empresarios.

Entrevistadora: última pregunta, en que situación cree que se encuentran aquellas empresas sin el apoyo de CORFO, en comparación a aquellas que si lo recibieron

Marcela: yo creo que las empresas que trabajan con la CORFO es un grupo con bien selecto, son como más o menos las mismas, sobre todo en las regiones más chicas. Los empresarios que han trabajado con la CORFO con un instrumento, entran como en un circuito y se vuelven como una especie de clientes frecuentes. En las regiones más grandes esos son pasa tanto porque son muchos empresarios y son poco los recursos, entonces se trata de distribuir un poco mejor pero en las regiones más chicas, el empresario que llega que ya contactó a un consultor que más o menos maneja eso, queda como un circuito dando vueltas, entonces desde ese punto de vista, están mucho más preparadas, tienen más herramientas para poder desenvolverse en el mundo empresarial y para poder dar ciertos saltos que las otras empresas, que no siquiera saben que existen estos subsidios, tienen, entonces en esa lógica yo creo que sí, en términos de resultados no me atrevo mucho, yo me acuerdo que hay algunas evaluaciones de impacto pero que son súper viejas que hacían comparaciones muéstrales con CORFO y sin CORFO, con apoyo y sin apoyo, y siempre les iba mucho mejor en los resultados a las que si habían tenido el apoyo, y hacían otras pruebas estadísticas que eran para saber si eran a pesar de la CORFO o por la ayuda de la CORFO, y siempre salían bien, pero era re antiguas y esas hace rato que no hay.

Entrevistadora: yo he visto solo la del 2009 de DIPRES encargada a este organismo rural, no recuerdo las siglas, que evalúa la serie de programas de fomentos de ese momento, RISP...

Marcela: RIMISP

Entrevistadora: si, esa.

Marcela: metodológicamente esa era bien rara, yo esa no sé, a mí esa no me gustó mucho, busca la de Benavente y Cristi, son los más serios para hacer evaluaciones de impacto contractuales, y ellos han hecho para la CORFO o el Banco Mundial o Hacienda. Si la buscas por Benavente y Cristi debiera salir. Son antiguas, anteriores a esa y son para otros instrumentos pero quizás te sirven.

Entrevistadora: bueno, así termina la entrevista muchas gracias por participar.

Entrevistado: Miguel Soto.

Fecha: 24- 03- 2015.

Duración: 57: 51 minutos.

Entrevistadora: Primero quisiera pedirte que te presentes, indiques en qué departamento trabajas y cuáles son las funciones que desempeñas.

Miguel: Perfecto. Antes de eso. Si alguna de esas preguntas requiere un poco más de profundidad respecto a que es cualitativa, ¿cualitativa cierto? Me imagino, pero más allá de eso, si no tengo la información en este minuto te la puedo proveer, es factible complementarla.

Entrevistadora: Si claro, no hay ningún problema.

Miguel: Ok partamos. Respondiendo tu tema mi nombre es Miguel Soto Noriega soy coordinador de la Unidad de Productividad de la subgerencia de Instrumentos Competitivos de la Gerencia de Desarrollo Competitivo de CORFO y particularmente mi unidad se preocupa, es como un dueño de segundo piso de los instrumentos, trabajamos coordinadamente con todas las otras áreas en cuanto a hacer seguimientos de cómo el instrumento está operando en la práctica y obviamente nos hacemos cargo de las mejoras, rediseños y todo lo que eso implica. Mucha relación con regiones, mucha conversación con ejecutivos, algunas veces con los empresarios, algunas veces ir a visitar en sus determinados casos y obviamente también nos preocupamos de tener una visión general respecto a cómo los instrumentos se van aplicando e empleando en los distintos territorios para tener una visión y poder hacer una identificación de mejores prácticas o elementos que sean necesarios de corregir a nivel de procesos ya no a nivel reglamentario pero sino a nivel de procesos. Eso grosso modo en término de las funciones y de quien soy.

Entrevistadora: bueno entonces pasamos a las preguntas. La primera seria ¿cuál es el diagnóstico que justifica la creación de los programas FOCAL y PEL?

Miguel: ¿Cuál es el diagnóstico que justifica? Mira el programa FOCAL es un instrumento que nació el primer lustro de la década del 2000, 2004 o 2005, no lo recuerdo bien. Yo no estaba acá pero es parte de toda una historia y tú te vas pregnando de los antecedentes, y nace básicamente por un efecto de demanda, se va generando una necesidad de los actores del mercado porque, hay que tener claro que las génesis son distintas tanto del FOCAL como del PEL. Se va generando en el caso del FOCAL una demanda del mercado porque sus proveedores sean, incorporen normas de gestión o normas técnicas de gestión. Qué significa eso, que una determinada empresa si quería seguir abasteciendo de un determinado producto a toda una cadena de retail, tenías que tener una norma. En el sector

agroalimentario, particularmente en la producción de berries, si tu querías canalizar tu producción a través de una exportadora que era la que mejor pagaba, etc., la que daba sentido al tamaño de tu producción y al trabajo que tu realizabas, tenías que implementar determinadas norma también, Buenas Prácticas Agrícolas u otras también. Y así este fenómeno que venía de antes de los noventa, particularmente donde comienza a tener importancia el uso de las normas de calidad como condición habilitante para acceder a mercados, ya en el 2000 comenzó a ser una necesidad. CORFO tenía, o tiene mejor dicho, una serie de instrumentos como el Programa Desarrollo de Proveedores o los PROFOS, en los cuales se hacía patente la necesidad de implementar normas. Por lo tanto, en este caso el mercado da una señal de que nos hagamos cargo de esto de una manera mucho más eficiente, por lo tanto se desarrolla una herramienta, un instrumento específico para poder apoyar a las empresas en la implementación y certificación de normas de calidad pero una cosa es la demanda o las señales que te da el sector empresarial respecto a los requerimientos, y lo otro también, es que como Estado, te quieres preocupar de que exista una mejora en los procesos productivos o en los procesos de gestión al interior de las empresas, por lo tanto, por un lado hay una demanda pero también te interesas porque eso que para algunos era una necesidad hoy, para otros se convierta en algo atractivo para poder incorporar antes de que te lo pidan. Obviamente eso va a tener un efecto por un lado para habilitar el mercado y por el otro porque vas haciendo mucho más eficiente los procesos internos. Estoy tratando de sintetizar la reflexión que pudo haber existido en ese minuto y es la que hemos conversado con algunos actores, en estricto rigor era, por lo tanto, necesario definir un instrumento cuya necesidad se había hecho patente a través de conversaciones con los gremios, demanda por este tipo de normas de calidad a través de otros instrumentos que no eran dedicados a esto, porque no existían, por lo tanto, más bien CORFO aquí responde a un requerimiento de mercado pero también se hace cargo y dice “OK”, pero también utilicemos este mecanismo para poder fomentar en las empresas a la incorporación de normas que hoy día no te están exigiendo pero que algún día te lo van a solicitar. Reitero esto fue a principios del 2000, de la primera década de los años 2000. El PEL, yo creo que ahí voy a tener que buscar un poco más de información para complementar, pero básicamente esto surge como la extensión de un programa especial en la región del Biobío, no recuerdo bien el nombre de este programa, pero es un programa destinado a atención de las microempresas y que buscaba ir a resolver algunos problemas específicos en territorios donde existían alta necesidad de apoyo a emprendedores o personas que estaban viendo el emprendimiento como una forma de resolver falta de empleo, etc. Bueno en esto, en el entendido que, supongo que entiendes bastante bien de que se trata cada uno de los instrumentos, ok, no tengo que desviarme hasta esa dirección. Ese fue un programa que se diseñó exclusivamente para la región del Biobío y como dice la biblia en alguna parte, sin ser religioso ni nada, se vio que era bueno y por lo tanto, hubo una persona dentro de la ex gerencia de emprendimiento, que hoy se podría decir la gerencia de Desarrollo Competitivo, es una derivada de esta ex gerencia de fomento, de inversiones, etc. Alguien aquí adentro comenzó a hacer explícito el impacto que este

instrumento había tenido, un impacto que a todo esto no sé cómo lo evaluaron, o desconozco ese proceso, pero que en realidad esto se podría utilizar para todos los territorios como un mecanismo de apoyo a emprendedores que primero tienen una evidente falencia en materia de gestión y también no tienen los recursos suficientes para poder incorporar mejoras a nivel de herramientas de producción, inversión básicamente. Entonces de alguna manera esta experiencia de la región del Biobío se hace extensiva, dado la utilidad y efecto que se veía en el corto plazo de las empresas, a todo el país, y así nace el PEL. Dicho sea de paso, nace el 2007 y el año 2010, 2011, sufre un rediseño, incorpora mayor cantidad de recursos por beneficiarios, etc., lo que se busca es aumentar, o mejor dicho, mejorar los medios de atención a las empresas conservando estos dos componentes, esa es la gracia de este instrumento, que se hace cargo del emprendedor no solo desde la perspectiva de la gestión, sino de la incorporación de conocimientos para el negocio que estoy desarrollando a través de asistencias técnicas, etc., y también va de la mano con una incorporación de mejoras en términos tecnológicos, herramientas, equipamiento, infraestructura, etc. lo que alcanzaba con los pocos recursos que se entregaban.

Entrevistadora: solo para precisar se podría decir entonces que el diagnóstico fue resultado de programas anteriores o de iniciativas exitosas.

Miguel: yo diría que sí.

Entrevistadora: ¿no existe ningún estudio que haya obtenido ciertos resultados y que luego de este se diga “ya hagamos esta iniciativa”?

Miguel: no, yo te diría que no fue así. Para el FOCAL hubo una necesidad de mercado que se empezó a resolver por otros instrumentos que no eran ad hoc, en el marco del uso de estos instrumentos, y se diseña el FOCAL como un instrumento especializado en atender ese requerimiento. El PEL nace con otro nombre, que no recuerdo pero que te lo puedo buscar y enviar, en una determinada región que podríamos denominar como rezagada en términos productivos, la región del Biobío en la provincia de Arauco, con un alto nivel de pobreza para poder apoyar el nacimiento de emprendimientos que más bien eran por necesidad que por oportunidad. Se habla de dos tipos de emprendimientos, emprendimientos por necesidad y emprendimientos por oportunidad. Como te decía y para parafrasear nuevamente la biblia, lo que era bueno, para apoyar a los pequeños empresarios y a las micro empresas, y por lo tanto se hace una extensión ante la mejora del instrumento, en el marco del reglamento normativo, como operacionales, simplemente un mecanismo a las micro empresas en el ámbito operacional. El año 2012, sino me equivoco, este instrumento llegó a servir a más de 10.000 beneficiarios. Yo te diría que el punto peak de atención estuvo entre el 2011 o el 2012, eventualmente 2013.

Entrevistadora: ¿Cuáles son las necesidades concretas que enfrentan estas empresas?

Miguel: esa es una excelente pregunta porque, y tiene una pillería porque hablas de necesidades concretas. Digo pillería porque acá hay diagnósticos generales y por ahí tenemos que tener varios estudios al respecto y encuestas que se han hecho por encargo de CORFO para poder determinar dónde están las principales necesidades de las empresas para poder orientar mejor nuestra acción, y la mayoría de ellas son las siguientes, acceso al financiamiento, principal, mejoramiento de la gestión, falta de capital social o pertenecer a ciertas redes, acompañamiento eso a grosso modo. Y eso que es bastante general pero si empiezas a hacer bajadas de cada uno de esos elementos, te vas encontrando con cuestiones más precisas, que se traducen obviamente en problemas de gestión, falta de inversión o acceso al financiamiento o la información, o se encuentran solos y que, eso se encuentra muy revelado cuando uno le pregunta a cada una de las empresas, se sienten solos. Eso en el contexto general. Si la pregunta va en lo específico de cada uno de los instrumentos, el objetivo de cada uno de ellos es bastante claro y tiene que ver con requerimientos que el mercado les impone para existir, particularmente en el tema del FOCAL y lo que tú vas a hacer por ahí, por un lado, es incentivar a implementar una herramienta de capacitación como son las normas de calidad o protocolos, normamentos normativos, el nombre genérico que tienen, y también son la falta de recursos para poder acceder a ese requerimiento, entonces el Estado se hace cargo, en el contexto de una política pública, e implementa herramientas de subsidios. Eso. Si te parece que sea necesario una bajada mucho más precisa te propongo que me hagas un upgrade de la pregunta.

Entrevistadora: las necesidades serían entonces las mismas para todas las PYMES hasta las UF 100.000, pero tú crees que existan diferencias dentro de este grupo.

Miguel: las PYMES en general son las pequeñas y medianas ya. Las MIPYEMES que son las micro, las más chiquititas, no sé si las quieres incorporar porque tenemos instrumentos que las trabajan. Ojo, el PEL se mueve entre 0 y 5.000 por lo tanto atiende solo a micro, o sea las micro y mediano, porque mediano son hasta [UF] 1.400, entonces ojo, pero no obstante a eso, los problemas que enfrentan las empresas, independiente del tamaño, no son muy distintos, salvo a lo mejor en capacidades asociadas a la gestión o al acceso al financiamiento que en las micro es mucho más complejo, en las medianas tienes una mayor posibilidad de acceder a mecanismo de financiamiento bancarios, garantías CORFO, etc. o lo otro, son empresas formalizadas y eso te permite tener una probabilidad de acceso a tener financiamiento que aquellas que son mucho más chiquititas que no son formalizadas, no se mueven como empresas formalizadas, pero con mayor o menor énfasis, los problemas son siempre los mismos. A lo mejor, bueno si tú te vas a un estudio muy interesante que hizo la CEPAL hace unos años atrás, que te lo puedo enviar porque lo tengo, ah no lo tengo pero te lo pudo escanear, habla de, más bien se centra en los temas de productividad y con temor a equivocarme pero no en términos de magnitud, la micro empresa tiene en Chile, considerando base 100 de la gran empresa de productividad, la micro empresa tiene una productividad que va de 15 a 20, la mediana en 20 a 25, o sea, la pequeña entre 15 a 20, la

micro entre 20 a 25 y la mediana entre 25 a 30, no creo que pase los 35 respecto a la grande si tu pones base 100, la grande produce 100, con los mismos recurso la mediana produce 35. O sea, los niveles de productividad de nuestras empresas, en este paquete que tu estas incorporando que son las MIPYMES, no es muy distinto, eso significa que los problemas, con distintos énfasis, son más o menos los mismos, problemas de gestión, de acceso al financiamiento, problemas de información, que se traducen en problemas de productividad, productividad básicamente tiene que ver qué produzco con x cantidad de factores. Tienen que estar mucho más atrás que las grandes empresas que están mucho más sofisticadas técnicamente, tienen mucho más conocimiento respecto al mercado, tienen canales de distribución mucho más sofisticados, etc. La pequeña en general va a competir de tú a tú con la grande y no tiene por donde ganar, sus canales de distribución son mucho más sofisticados. Ahí hay una serie de elementos que son más bien de carácter estructural. Podría enviarte información complementaria también.

Entrevistadora: ¿Cómo CORFO contribuye con sus programas a resolver estos problemas?

Miguel: Mira, primero de financiamiento... Nuestro principal foco es la gestión, es decir, incorporar conocimiento, capacidades en los empresarios, en los emprendedores, a fin de que puedan enfrentar sus procesos productivos, su acción empresarial, de una mejor forma, de una manera mucho más eficiente. Si tú no tienes conocimientos básicos de gestión, como gestor PYME que le dicen, es evidente que vas a desarrollar tu actividad productiva en desventaja, control de costos, contabilidad básica, control de inventarios, etc., una serie de herramientas, manejo de herramientas tecnológicas como internet, etc., si no los domina está en tremenda desventaja y nosotros vamos a contribuir ahí con nuestros programas. Si tú no implementas procesos, determinados procesos, en este caso las normas de gestión, las normas de gestión en general son la aplicación de determinados protocolos que buscan ser eficientes en determinadas cosas, no es que produzcan mejor calidad, es que tus procesos para producir eso que estás ofreciendo al cliente, están controlados bajo determinados estándares. A ti la ISO no te asegura que la silla que te van a entregar sea la mejor silla del mundo en ningún sentido, te está diciendo que el proceso por el cual tu utilizaste para producir esto, o lo que tú estás haciendo, cumple un determinado estándar. Eso implica gestión en general, conocimiento de las personas que están dentro para poder llevar adelante esos procesos, por lo tanto, nosotros nos hacemos cargo de eso. Además, a través del PEL nos hacemos cargo de otro proceso, acceso al financiamiento para la adquisición de recursos que permitan ser más eficiente. Ahí también hay un problema, acceso al financiamiento. Las empresas tienen, por efecto de su productividad que es muy baja, márgenes muy bajos lo que limita su posibilidad de acceder a mejor tecnología y equipos para eso. El PEL siendo un programa modesto en términos de financiamiento, si entrega herramientas, no herramientas, sino entrega apoyo, entrega un elemento que viene a facilitar la adquisición de determinados materiales, equipamientos, infraestructura, para poder desarrollar tu producto de mejor o tu actividad económica de una mejor forma, por lo

tanto, los dos instrumentos de los cuales tú estás hablando se van a hacer cargo de dos problemas principales, por un lado de gestión, que es una falencia tremenda y, por el otro lado, acceso al financiamiento de recursos que puedan mejorar tus medios productivos. Esto en el ámbito de las dos líneas que tu estas trabajando, claro si nos vamos a otra línea se va a hacer cargo de otros problemas, acceso a la información, fomento a la asociatividad, etc., desarrollo de capital social que también es crítico para el éxito del negocio y eso tiene que ver con vincularte a redes entre iguales o redes que tienen que ver, redes tanto de la perspectiva horizontal como vertical, también nos hacemos cargo de eso pero a través de otros instrumentos, en el marco de esto, yo te diría que el PEL se hace cargo un poco del desarrollo de capital social considerando el mecanismo de trabajo que hay ahí, que es grupo de empresas en que tú haces ahí menciones grupales e individuales, y una de las razones de eso es que tu juntas a empresarios de un mismo territorio y generas actividades de colaboración, que se conozcan, y eso ya es un tremendo valor para los empresarios porque pueden intercambiar experiencia y así una seria de experiencias que pueden favorecer la actividades productiva de los beneficiarios emprendedores como parte del proyecto.

Entrevistadora: En términos generales, cuáles son los cambios observados que implementan las empresas, sean de gestión, producción, inversión, etc., mediante estos programas.

Miguel: tenemos que partir de la base que son programas pequeños, los recursos son limitados. Son intervenciones menores, estamos hablando de intervenciones individuales por 2 millones, 3 millones de pesos a lo más, a lo sumo, en el caso del PEL un poquito más. Entonces la probabilidad de mover más dramáticamente la balanza es limitada, es decir, no ocurre buscar mover la aguja, pero hay que considerar que los recursos que estas poniendo a disposición de estos programas por empresa no son muchos, eso es lo primero. Ahora con respecto al FOCAL, la implementación, o sea, nosotros nos hacemos cargo de estándares de calidad, la implementación de estándares de calidad y la certificación de los mismos es por sí mismo beneficioso, tiene valor en sí mismo, en cuanto a que la sola implementación de la norma genera mejoras el interior de la empresa, y por otra parte te ofrece un salvo conducto para poder ingresar a determinados mercados, no sé si la expresión correcta es salvo conducto, pero te habilita de manera explícita y concreta para poder acceder a determinados mercados en los cuales esa norma o ese requerimiento es necesario. Por lo tanto el beneficio es directo y además lo está subsidiando en esto, por lo tanto, también su caja no sufre tanto, o sea, lo estás habilitando para poder acceder a un mercado que podría permitir vender su producto de mejor forma o algo más drástico, que él no salga del mercado, puede marcar la diferencia entre seguir produciendo o no producir más, por lo tanto, el beneficio es directo y ahí el valor es directo y tú puedes apreciar el impacto en el corto plazo. La empresa está entregando su producción a determinada exportadora que está entregando en el mercado inglés o en Europa, si este gallo no implementa esta norma simplemente no puede entregar a la exportadora y va a tener que vender su producción en el mercado nacional, obteniendo menores, no precios tan malos, pero si sufriendo las consecuencias de

vender bajos volúmenes etc., lo que se puede producir en la pérdida de parte importante de la cosecha, no sé, cosas como esas. En el caso del PEL, tu escogiste dos líneas que son bien especiales porque ciertamente hay impacto ahí, no sé si es impacto, pero hay una evaluación de impacto de hizo la DIPRES, no tenemos una evaluación de impacto hecha por nosotros de los programas pero si podemos ir viendo los resultados que es distinto, pero en este caso los resultados son evidentes, en el caso del FOCAL como te decía es “puedo o no puedo entregar a una determinada cadena de distribución”, en el caso del PEL estas capacitando en temas de gestión, incorporación de determinadas metodologías productivas, incorporación de algunas determinadas mejores prácticas, etc., en uso de herramientas tecnológicas, eso es más bien específico, que obviamente el impacto de los resultados no necesariamente los puedes ver en el corto plazo, pero por el otro lado, estas financiando la incorporación de activos, de herramienta, etc., y eso sí que puedes ver el efecto en el corto plazo, estas cambiando una maquinaria que estaba obsoleta por una maquinaria que no está obsoleta, que es nueva, está incorporando una... mejorando tu estructura productiva, los espacios de producción, estas incorporando una herramienta de transporte, por ejemplo un vehículo, que te permite llegar oportunamente a tus mercados de destino con frío, cosas de esa naturaleza que son algunas de las cosas que podría ir mencionando, o una persona que antes tenía una fábrica de buzos o de ropa, para distintos segmentos, que antes tenía una o dos máquinas ahora tiene cuatro máquinas industriales por lo tanto le permite, o cambia las máquinas que tenía de baja productividad por otras de alta productividad, que le permite entregar mejor producto y mayor producto, por lo tanto estos dos programas que elegiste, no sé si de manera intencionada, para bien o para mal de tu estudio, tu puedes ver el efecto en términos de resultados, no de impacto, de manera directa, que son los que te estoy mencionando, en un caso estás o no estás en un mercado más sofisticado de exportación, y por el otro lado, estas mejorando tu infraestructura productiva claramente y obviamente te están capacitando para que la puedas ocupar de mejor forma. Entonces tú estás viendo lo que está ocurriendo en el corto plazo.

Entrevistadora: CORFO cuenta con algún mecanismo de seguimiento y monitoreo para los AOI o los consultores, con el propósito de conocer en qué estado se encuentran los proyectos.

Miguel: te refieres a monitoreo y seguimiento de ex post una vez terminado el proyecto o durante la ejecución.

Entrevistadora: durante la ejecución.

Miguel: si evidente. Más que procedimientos de monitoreo hay metodologías. Nuestros instrumentos tienen un reglamento que tú los conoces, en el cual se dan los principales lineamientos para que el proyecto opere en términos del beneficiario, en términos cofinanciaros, etc., y además existen manuales y los manuales entregan una sistematización de los procesos que involucra el llevar a la práctica, al terreno, estos

programas y esos procesos involucran una serie de actores, no solo los beneficiarios, sino que también los Agentes Operadores y nuestras Direcciones Regionales, y eso incorpora herramientas de seguimiento, que no necesariamente son tan sofisticadas, pueden ser informes, cierto número de visitas, etc., informe de carácter técnicos financieros, en el ámbito de los Agentes Operadores, informes, visitas a terreno, etc. y esos están estipulados allí, por lo tanto en el ciclo de vida del programa están establecidos los procesos mínimos de seguimiento y control para los proyectos que se encuentran en ejecución, lo que se complementa con los reglamentos de los Agentes Operadores, donde se establece cuáles son las principales acciones que los Agentes Operadores tienen con respecto a los programas CORFO que ellos están ejecutando. Que no sé si dispones de ese reglamento que podría ser interesante que está publicado en la web. Por lo sí, se disponen. Si buscas algo más específico es cosa de revisar los manuales. Nosotros hemos ido cambiando, años anteriores los manuales eran un corta palo, un documento de 300 páginas, doscientas y tantas páginas, hoy día hemos ido caminando a manuales que son más bien de plantear directrices específicas y dar ciertos grados de libertad a la acción a los Agentes Operadores y las Direcciones Regionales, a algunos les gusta, a otros no les gusta, nosotros creemos que es mucho mejor porque cada proyecto en sí mismo es un caso, la casuística a nivel de proyecto es tremenda que está supeditada a ciertas condiciones territoriales, geográficas, políticas, económicas, etc. por lo tanto nosotros entregamos hoy día ciertos márgenes centrales de aplicación con determinadas condiciones mínimas que hay que cumplir y el resto queda con ciertos grados de flexibilidad siempre supeditados a marcos normativos. Bueno tu sabes cómo es el marco público, el tema público tiene que estar muy bien marcado y la contabilidad es súper relevante. Nosotros nos hacemos cargo de eso través de los reglamentos y manuales.

Entrevistadora: ¿Cómo evaluaría usted la ejecución de estos programas, dentro de lo que se denomina la Red de Fomento, que inicia con la postulación de las empresas hasta que se da por finalizado el proyecto?

Miguel: me podrías explicar un poco esa pregunta.

Entrevistadora: en realidad, en palabras simples, quiero saber cómo están operando los programas considerando todos los actores y las actividades que se incluyen.

Miguel: mira los programas no son estáticos. Los programas PEL y el FOCAL han tenido mejoras en el tiempo y rediseños, y obviamente cada uno de esos rediseños apunta a que el programa que se va a poner en ejecución o que va a reemplazar la versión anterior, sea mejor, en función a determinados levantamientos, a intuiciones, a dar datos concretos, etc. va a la implementación de política pública, por lo tanto, si en los programas se han identificado debilidades, lo que tu buscas con el rediseño es ir las mejorando. En general nuestros proyectos o nuestros programas, la evaluación de nosotros que hemos hecho de que ellos es positiva, sino no se continuarían, pero ciertamente creemos que pueden ir

mejorando de manera continua y nos tenemos que ir haciendo cargo de eso, para eso es súper importante el feedback que hacemos de eso con nuestras Direcciones Regionales, el feedback que tenemos de nuestros Agentes Operadores, etc. y bajo esa lógica, la respuesta más simple es que nuestros programas generan impacto, creemos que nuestros programas tienen buenos resultados y, porque de otra manera, ya los hubiésemos cerrado.

Entrevistadora: Como institución, ¿han detectado problemas en la ejecución de los programas? ¿Cuáles?

Miguel: hartos problemas. Uno va detectando problemas, a medida que los programas están en ejecución, como te decía, van apareciendo, hay casuística, la casuística en este caso es infinita, alguna de ella positivas que tienen que ver con mejores prácticas que vas identificando en función a determinadas experiencias o a problemas que vas identificando, problemas que están principalmente circunscritos al ámbito operativo, elementos que no hemos regulado y elementos que es necesario regular o que hemos sobre regulado y que es necesario generar ciertos espacios de laxitud, y, por el otro lado también, ciertos temas que se identifican desde la perspectiva reglamentaria, es decir, pucha hay un determinado sector que es necesario incorporar a esto y que hoy día estamos dejando fuera por el tema reglamentario, por lo tanto, tienen que ir caminado hasta incorporar esas mejoras que se toman, otras que no se toman, en función de muchas decisiones y evaluaciones, decisiones discrecionales. Te voy a poner un ejemplo de decisiones discrecionales, por qué hoy tú estás apoyando a empresas con ventas de UF 2.500 hacia arriba y no apoyas de las UF 2.500 hacia abajo, y por no qué no 2.300 para arriba o de 2.300 para abajo, bueno porque hay que tomar una decisión respecto del límite y eso tiene mucho de discrecionalidad, por lo tanto, hay mucha discrecionalidad, obviamente lo que tu tratas de hacer ahí es disminuir esa discrecionalidad, o si los tienen, buscar los argumentos técnicos para poder tomar una decisión, pero obviamente hay ciertos dejos de discrecionalidad y hay que poner algunos límites. Eso muchas veces genera problemas que tiene que ver con que muchas veces dejaste fuera sin acceso a determinado sector, determinada institución pública o grupo empresarial que dice “hey, yo quedé afuera”, y tienes que regular e incorporarlos, buscar el mecanismo para poder incorporarlos a estos grupos de beneficiarios. Ahora volviendo a tu pregunta, yo te diría que los principales problemas que nosotros hemos identificado tienen que ver con problemas operativos porque cuando tu defines ciertos procedimientos tu estas estableciendo un mecanismo general pero cada proyecto es un individuo, es un organismo en sí mismo, por lo tanto, tiene sus problemas, tiene su vida, tiene ciertos ciclos, que muchas veces no se ajustan a los reglamentos o sistemas de operación en general, por lo tanto, tienen que ver con la disponibilidad de recursos para poder financiar determinadas actividades, etc., pero en general nos hacemos cargo de los problemas cuando son posibles de corregir y hay otros que simplemente están dados por la naturaleza de los instrumentos, cobertura, disponibilidad de recursos, heterogeneidad estructural. Yo te diría que los principales temas que nosotros nos hemos ido encontrando en algunos casos tiene que ver

con, por ejemplo, el seguimiento, se hace cargo del seguimiento que lo que están diciendo que van a hacer realmente se haga, para que tú puedas tener una real certeza de lo que hay allí, que lo que te dijeron que iban a hacer se hizo, uno debería estar allí encima todo el tiempo, lo que es imposible porque no hay recursos, la vaina sale más cara que el sable, por lo tanto, tu generas determinados mecanismo de control que tienen que ver con informes, con visitas a terreno, ya sea de los Agentes Operadores o de CORFO, pero eso no entrega la certeza de un 100% o no disminuye el riesgo, el riesgo siempre existe, de que no se hagan todas las actividades propuestas, pero simplemente tu estas completamente limitado, es un acto de fe muchas veces que tiene que ver con las rendiciones técnicas y que estén obviamente avaladas por las respectivas certificaciones financieras. Ahí se han ido perfeccionando más y haciendo unas mejoras en el tiempo con respecto a cómo evalúa financieramente y qué tipo de requisitos se van incorporando, mecanismos asociados a cómo seleccionas a los consultores para que ellos desarrollen determinados programas, etc. Un caso puntual, el FOCAL en su primera versión, 2005 ponte tú, estoy inventando, 2004 o 2005, se proponían dos fases, el fomento de FOCAL apoya el fomento a la calidad, el implemento de una norma y su posterior certificación, y lo que hacía CORFO era financiar por un lado la implementación de la norma y, como un componente aparte, la certificación de esa norma no eran vinculantes. Qué era lo que ocurría, por ahí están los datos, me puedo equivocar en un punto, de 100 empresas que implementaban, 12 o 13 certificaban, 87 empresas solo implementaban y no certificaban la norma, es decir, no quedan acreditadas como que habían implementado determinada norma y, por lo tanto, no tenían el documento que constata a sus clientes, a sus demandantes, que cumplían con una determinada norma, la ISO 9001 por ejemplo. Cuál es el objeto de nosotros, apoyar la implementación de la norma, la que obviamente tiene un efecto en la empresa, por lo que te decía delante, porque estas incorporando mejores procesos, pero cuál es el verdadero sentido del FOCAL, implementar la norma, que quede certificada la norma, no que sea implementada, sino certificar la norma, por lo tanto, dado ese efecto, se hizo un rediseño el año 2010 que se asegura de hacerse cargo esa situación y ambas etapas son vinculantes, es decir, nosotros vamos a financiar la certificación de una norma y, por añadidura, vamos hacia atrás a la implementación, no sé si me explico. Ahí corregimos un error del sistema, aunque un error visto desde la época que se evalúa porque a lo mejor cuando se diseñó inicialmente este proyecto también se buscaba esto, se buscaba generar un incentivo para que las empresas incorporen determinados procesos que les permitan ser más eficientes en su acción productiva, no necesariamente que la empresa se certifique, pero avanzado el tiempo eso que para el diseñador, no sé si habrá sido el razonamiento, solo estoy haciendo el ejercicio, estoy elucubrando, que para el que diseñó el año 2005 el instrumento, le pareció virtuoso que no sean vinculantes, el año 2010 era un problema, por lo tanto, lo hiciste vinculante.

Entrevistadora: ¿usted cree la que la Corporación es lo bastante flexible como institución para rediseñar, realizar las modificaciones que estime pertinente para solucionar o reparar ciertos problemas?

Miguel: considerando que todas las restricciones que tiene la acción pública, que está supeditado a un marco regulatorio, a la contraloría, y correcto que así sea, tenemos que dar cuenta de lo que estamos haciendo, tenemos que dar el correcto uso de financiamiento, tenemos que cuidar la probidad en determinados sectores, tenemos que actuar sobre la base de resoluciones, que no es porque a ti se te ocurre hacer algo, sino que tienes que tener justificación para hacerlo, yo te diría que nosotros como gerencia, y si nos vamos como gerencia de fomento, no somos tan inflexibles. Nos falta un poco de dinamismo, tenemos determinados... nos cuesta movernos en determinadas cosas, pero tratamos de dar solución a la mayoría de los problemas, aquellos que son solucionable de atender, hay otros elementos que están sujetos a determinada casuística que te mencionaba que si bien tu buscas resolver esos problemas o hacerte cargo de ellos, muchas veces hacerse cargo a nivel de manuales reglamentarios, es mucho más caro. No se justifica, pero mira, dentro del marco público, yo te diría que nosotros somos bastante flexibles obviamente podríamos serlo mucho más y uno a veces desearía poder hacerlo de una manera mucho más rápida y poder atender muchas más cosas, pero es una por otra, es el trade off del sistema público.

Entrevistadora: en su opinión, ¿las actividades desarrolladas por los programas se ajustan a las dificultades de las empresas?

Miguel: en particular en el caso FOCAL sí. Es evidente, es un instrumento dedicado a implementar la norma “X”, por lo tanto, si no fuese así, no tendría razón de ser la existencia de ese instrumento. El PEL, ese segmento al que estas enfocando, tiene que ver con distintas herramientas, apoyar la gestión de incorporación de ciertos conocimientos, metodologías, buenas prácticas, etc., y por otro lado, apoyar esa mejora en términos de gestión, una mejora en términos de infraestructura productiva también lo creo. Considerando que el acceso a financiamiento de las microempresas es uno de sus principales problemas. Yo creo que ambos programas se hacen cargo de su propósito. La expresión no es que yo creo, estoy seguro que se hacen cargo de eso. Esa es la respuesta correcta. Estoy seguro que se hacen cargo.

Entrevistadora: entonces para usted, es un poco redundante la pregunta, ¿en qué medida estas actividades desarrolladas por los programas resuelven las dificultades de las empresas?

Miguel: es que si es un poco redundante la pregunta, a lo mejor deberías darle una vuelta a esa pregunta, porque yo creo que ya te he tratado de, con todo lo que he dicho, me hago cargo de eso. Primero se hacen cargo en la medida de lo posible porque los recursos son limitados, estas definiendo un marco presupuestario, un marco de financiamiento, o sea, para implementar una norma hoy día 3 millones y medio, para certificarla 1 millón de pesos para una empresa y además con cofinanciamiento. El nuevo modelo FOCAL que vamos a sacar la próxima semana lo vamos a dejar abierto para que postulen las empresas, estuvo casi un año y medio afuera el tema del FOCAL, se retoma ahora. El año pasado lo abrimos

exclusivamente para turismo, ahora vamos a abrir 70/30, es decir, 70 público y 30 privado, si la empresa privada no tiene el 30% para poder cofinanciar, obviamente hay un problema pero nosotros no nos podemos hacer cargo de ese punto, o sea, hay una exigencia reglamentaria de que tiene que tener el 30% de cofinanciamiento, por lo tanto, en la medida de lo posible se está haciendo cargo. Tiene un tope de 3 millones y medio, si la implementación de la norma cuesta 10, tenemos que con 3 millones y medio, si la empresa no tiene los 6 y medio que les falta tendrá que levantarlos o apalancarlos de donde sea. En el caso del PEL también los recursos son limitados, están apostando a 2 millones en capacitación y 3 millones en cofinanciamiento. 2 millones de capacitación lo que nosotros abordamos en un 100% y 3 millones con un cofinanciamiento de hasta 50% de la parte inversión. También lo que puedes hacer con eso es limitado, obviamente lo que uno podría querer es meterse con mayor cantidad de recursos pero en la medida de lo que estamos entregando, lo que nos han manifestado los usuarios es que es súper positivo el efecto que tiene en sus unidades productivas. Está supeditado a marcos a reglamentarios, en esa medida cumple el propósito. Si pudiera ser mayor es vidente, pero también estas restringido por otros marcos, o sea, tú no puedes llegar y financiar cualquier cosa, primero porque entras a generar competencia desleal entre los otros actores que no acceden a financiamiento público, hay una competencia desleal, segundo porque también hay normativas internacionales que restringen ciertas acciones de subsidio del Estado, la OMC porque si no estás trampeando, generando dumping, o sea hay una serie de limitaciones, tienes que hacerte cargo del tamaño de la empresa, tienes que incorporar, en el fondo guardando las proporciones, una empresa no puede llegar e inyectarle 100 millones de pesos, sería fantástico. Hay una serie de consideraciones que tienes que tener en cuenta también, ahora ojo, no sé si tu estas al tanto de PEL es una línea que, más bien una línea y un segmento, que se derivó a SERCOTEC como instrumento.

Entrevistadora: no lo sabía.

Miguel: Eso te puedo comentar. Ahora ojo SERCOTEC define sus segmentos de atención hasta empresas que venden UF 5.000 y bajo esa lógica lo que se busca es generar especialización en la atención. CORFO hacerse cargo más bien de la pequeña y mediana y SERCOTEC de la micro, considerando los dos hechos que ya te comenté donde nos podemos generar... hay ciertos traslapes que tenemos para la atención de las empresas y la forma en que hacemos la bajada hacia los sectores es distinta, por lo tanto, lo que buscamos ahí es no generar traslape, pero este instrumento, el PEL, que fue exitoso y que CORFO se hizo cargo y atendió a muchas empresas, si generaba cierto conflicto con las líneas que financiaba SERCOTEC, por lo tanto, este instrumento, por eso es que este instrumento se deriva en su objetivo hacia SERCOTEC, y SERCOTEC lo lleva adelante a través de otra reglamentación, y otro tema, no es que nosotros le pasemos PEL a SERCOTEC y estos lo operen, sino que ellos se van a hacer cargo de esta problemática y de esta solucionática que vamos entregando a través del PEL.

Entrevistadora: ¿CORFO cuenta con sistemas de evaluación para los programas FOCAL y PEL?

Miguel: ¿evaluación de impacto?

Entrevistadora: si y todas las evaluaciones que ustedes hagan.

Miguel: es que no es lo mismo porque si tú dices evaluación de los informes, si po. No sé si es un mecanismo pero están obligados los Agentes Operadores y las Direcciones Regionales de evaluar los informes finales en el caso de las Direcciones Regionales y los informes intermediarios que los Agentes Operadores están definiendo. Hacemos evaluación también financiera de los programas pero en eso que es lo que tu estas evaluando, estas evaluando que el proyecto cumpla con el resultado que se propuso. Es distinto evaluar el impacto que genera en el mediano plazo, si tuvo efecto sobre las ventas, si tuvo efecto sobre la calidad del empleo, si tuvo efecto sobre la productividad, si estas preguntando eso, se están implementando distintos mecanismos de evaluación de impacto en CORFO pero hoy día no tenemos una evaluación explicita para esos dos programas.

Entrevistadora: y ¿se han evaluado estos programas en términos de impacto?

Miguel: si, se han evaluado pero no por CORFO. Los he evaluado la DIPRES por ejemplo.

Entrevistadora: pero la única evaluación de impacto que ustedes tienen hecha por la DIPRES fue el 2008.

Miguel: el 2009, pero tenemos anteriores.

Entrevistadora: tienen anteriores.

Miguel: si hay anteriores hechas por la DIPRES. Nosotros hemos contratado evaluaciones de impacto de otros instrumentos, de FOCAL y de PEL no, de PROFO, de PDP sí. Esas están publicadas en nuestra web en el repositorio público pero en estos otros dos instrumentos que tu estas mencionando podrías remitirle a la evaluación del 2009 que se publicó el 2010 por DIPRES y que también fue un insumo para el rediseño que se hizo el año 2010 - 2011.

Entrevistadora: cómo institución existen compromisos de desempeño ligados a los resultados de estos programas.

Miguel: mira los compromisos, a ver, los compromisos de desempeño se definen a principio de año en general y alguno de ellos tienen que ver con la colocación de determinados programas, número de beneficiarios levantados, etc. Eso es un compromiso que tu asumes y que va a variar de un año a otro, pero estos programas si están supeditados a determinados compromisos o a determinados desempeños que tienen que ver con la colocación de instrumentos en términos de presupuesto, en términos de número de

beneficiarios, etc. y que no solamente están supeditados a la DIPRES, sino también a otros compromisos que tenemos con otras instituciones, por ejemplo, con SERNATUR, en el caso de números de proyectos que vamos a levantar en el ámbito de turismo, con el Ministerio de Agricultura en cuanto a proyecto, por ejemplo, en el ámbito de FOCAL que vamos a atender en la implementación de normas de buenas prácticas agrícolas o de trazabilidad alimentaria etc. Existen distintos mecanismos que se hacen cargo de eso, pero van variando año a año.

Entrevistadora: y se han establecido metas para cada uno de estos programas.

Miguel: o sea, cuando los programas estaban vigentes es evidente que habían metas como las que te mencionaba, presupuestarias y de cobertura. PEL ya no, ya no es un instrumento que sea parte de nuestra cobertura. FOCAL para este año definió determinadas metas en términos presupuestarios y también de cobertura. Los casos son distintos porque un instrumento viene reviviendo y el otro lo estamos cerrando pero si, se proponen metas, pero en términos generales esas metan tienen que ver con presupuesto dedicado que es una cantidad que tenemos a nivel de gerencia pero que se distribuye a nivel territorial a través de las distintas Direcciones Regionales y así mismo esto va aparejado a cobertura que es la cantidad de beneficiarios que nosotros atendemos con ese presupuesto.

Entrevistadora: y cómo definen las colocaciones por territorio, cuáles son los criterios.

Miguel: son varios temas. Hay varios factores. Tienen que ver, no conozco todos los componentes, implica colocaciones históricas, implica demanda levantada por la Dirección Regional y solicitud de presupuesto también que hace la Dirección Regional a determinadas necesidades que se van presentando, pero principalmente se basa en colocaciones históricas, o sea, la que pone más tiene más presupuesto y la que pone menos, tiene menos presupuesto. Puede parecer un poco injusto pero es el criterio central de esto, obviamente hay solicitudes especiales que pueden implicar suplementar algo o simplemente reducir los presupuestos pero no varían mucho de año a año.

Entrevista: consulta, el caso de Magallanes cómo se encuentran con sus colaciones. Tienen mucho peso las suyas a comparación de otras regiones.

Miguel: yo te diría que la Dirección Regional [de Magallanes] en términos de magnitud, tiene los presupuestos más modestos.

Entrevistadora: en su opinión, ¿existe una sincronía de objetivos entre el diseño de los instrumentos, la implementación y ejecución, con los resultados de la intervención?

Miguel: eso es un poco remitirnos a una de las preguntas. Creemos que sí, si no, no existirían esos instrumentos. Ahora, obviamente que hay elementos que muchas veces se desvían cuantitativamente, en general, porque no tenemos evaluación de impacto y eso implica que vayamos incorporando mejoras a nivel de procesos o a nivel de reglamento en

los instrumentos. Eso mismo es lo que conduce hoy día mismo a que PEL vaya a un organismo ad hoc que atienda a microempresas, no porque nosotros no hagamos bien la pega, no es prioridad ese segmento, valga el uso de esa expresión, y algunos se pueden enojar por usar esa expresión, pero las prioridades corporativas son otras y para eso existe un organismo especializado que atiende a las micro empresas que se llama SERCOTEC que se tiene que hacer cargo de este segmento.

Entrevistadora: para finalizar, la última pregunta ¿en qué situación cree usted que se encuentran aquellas empresas sin el apoyo CORFO, en comparación a aquellas empresas que si lo recibieron?

Miguel: yo espero que mejor y todos lo que estamos acá esperamos que mejor porque el sentido de la existencia de estos instrumentos es que vayan a apoyar a las empresas en la incorporación de mejorar en comparación de determinados componentes que se van a traducir en una mejor performance productiva en la empresas, por lo tanto, lo que uno hace, si hace una evaluación de aquel que fue intervenido con aquel que no recibió nuestro apoyo, no se encuentran en igual situación, sino que cuál es el sentido de la existencia de nuestro instrumento. La evidencia que existe a través de las evaluaciones de impacto es que esa diferencia existe cuando tú tienes grupos de control y otro. El punto es, y eso también es importante de considerar, es que es bastante complejo aislar el efecto de los instrumentos, salvo el FOCAL, un ejemplo que es muy concreto, porque tu estas implementando algo que si no, no tendrías o tendrías que hacer un mayor esfuerzo para implementarlo, pero en el caso del PEL, medir el efecto real de la intervención PEL o de la intervención del instrumento de fomento “X” en la empresa, o esa mejora, o en qué porcentaje esa mejora que tuvo una empresa, respecto de una sin intervención, fue efecto del instrumento, y qué porcentaje es efecto de otro tipo de intervenciones, por qué, porque la empresa que generalmente accede a estos instrumentos públicos, nos guste o no, es una usuaria de los instrumentos públicos, nosotros tratamos de aumentar siempre nuestra cobertura y llegar a empresas que nunca han sido beneficiarias pero ocurre ese fenómeno de que aquel que accede una vez y es como el aplicado del curso, es el que es busquilla, el que llega una a vez y si llega una vez a esto lo seguirá haciendo... uno también quisiera llegar a aquellos que no llegan y obviamente a aquellos que no han llegado nunca y por eso tiene a las Agentes Operadores Intermediarios que lo que buscan es aumentar esta capilaridad y llegar a las empresas que nunca atendiste, pero ciertamente ocurre que aquella que ya se ha atendido, se ha seguido atendiendo y es usuario de otros instrumentos, por lo tanto, es muy difícil poder aislar el efecto de nuestra intervención en eso, pero si, yendo a lo central la evidencia cuantitativa nos indica que hay un efecto de diferencia con aquellos que nunca han sido intervenidos.

Entrevistado: Andrea Carramiñana.

Fecha: 19-03-2015

Duración: 25:12

Entrevistadora: Quisiera pedirle que se presente, me diga a qué área pertenece y las funciones que desempeña.

Andrea: Yo sea Andrea Carramiñana pertenezco a la gerencia de Desarrollo Competitivo, en una unidad que se llama Red de Apoyo a la MIPYME, donde cofinanciamos proyectos orientados a la MIPYME, apoyamos ese tipo de proyectos, y antiguamente esta era la gerencia de Fomento que es donde nacieron estos instrumentos que tú estás viendo FOCAL y PEL.

Entrevistadora: primera pregunta, ¿cuál es el diagnóstico que justifica la creación de los programas FOCAL y PEL?

Andrea: mira el FOCAL me acuerdo que nació por un tema de requerimiento del mercado ya que se vio que en algún momento que las empresas para ir afuera, para crecer o etc., necesitaban ciertas normas de calidad, y así nació lo que primero se apoyó con otros instrumentos, con el Fondo de Asistencia Técnica, antes de que existiera el FOCAL, porque esto era como, diría yo que habría que contrastar, a fines de los noventa, el apoyo a la certificación de calidad y tipo 2004 o 2005 nació el FOCAL como tal, como apoyo puntual a normas de calidad, pero antiguamente ya se hacía lo que era apoyar la implementación y certificación de normas de calidad.

Andrea: ¿tú qué periodo estas estudiando?

Entrevistadora: 2008 al 2013.

Andrea: ahí ya estaba el FOCAL operando.

Entrevistadora: y el PEL.

Andrea: nació como un instrumento que podía apoyar, tanto porque antiguamente los programas solo podían apoyar consultoría y asistencia técnica, estaban focalizados a eso y se vio la necesidad de que también las empresas tenían necesidades de inversión y ahí nació el PEL, que conjugaba el apoyo tanto a la inversión como al desarrollo de capacidades en las empresas. Tiene ambos componentes. Ahora no se si el PEL tiene algo de mercado, sino más bien que la gerencia se dio cuenta de las necesidades de las empresas.

Entrevistadora: para profundizar la pregunta, me pasa que buscando en la bibliografía documentos, no me apareció ninguno donde aparezca un diagnóstico cuyo estudio me diga, se hizo esto y a partir de esto los programas se desarrollaron, o ¿ese estudio no existe?

Andrea: no, yo no conozco así como un estudio de diagnóstico. Quizás en el Ministerio de Economía donde surgen como los requerimientos para que esta institución opere, porque nosotros somos como más operativos y quien dicta la política son otras instituciones, pero yo no recuerdo ningún estudio así que se haya ido como a buscar ese diagnóstico, en ninguno de esos dos instrumentos. Yo creo que en el FOCAL está más documentada la historia de las necesidades del mercado externa, de cómo el país tenía que alinearse a estas necesidades, ahí puede haber más información pero no un estudio que haya mandado la CORFO a hacer, sino que puede haber más información de cómo nace.

Entrevistadora: segunda pregunta ¿cuáles son las dificultades concretas que enfrentan las empresas?

Andrea: miles. Si hay como diagnósticos hechos por nosotros. Qué es lo pasa, que la PYME como en general, el dueño es quien hace todo, no hay así gerencias y él como que se encuentra solo, luchando en su día a día y luchando en sus trámites internos y en vender, entonces ese es uno de los grandes problemas, que se centra mucho en la persona y muchas veces están solos y de hecho si tú ves los programas de fomento, muchos apoyan la asociatividad o la creación de redes para que entre ellos se apoyen en ciertos programas. Ahora el del calidad y el PEL no apoyan ese lado, que es el lado del sentirse solos y que apoyándose o asociándose, no sé si conoces los PROFOS, como que pueden llegar a más. Ese es como un diagnóstico, el otro es que muchas micro y pequeñas, MIPYME, son empresarios como que no han tenido una educación formal completa, entonces como que necesitan incorporar capacidades o habilidades de gestión, ese yo creo que es el principal diagnóstico de porque apoyamos nosotros la gestión, porque ellos son como, muchos de ellos, a veces son empresarios o técnicos, que saben perfecto lo que hacen pero no saben cómo administrarlo, ahí está el gran apoyo que da el PEL que es la parte de incorporar capacidades de gestión.

Entrevistadora: ¿Cómo contribuyen los programas de CORFO para resolverlas?

Andrea: el FOCAL como te decía es algo más de mercado, la exigencia de los compradores de estas empresas que necesitan certificarse, y en el PEL, ¿cómo era la pregunta?

Entrevistadora: ¿Cómo contribuyen los programas de CORFO para resolverlas?

Andrea: y en el PEL en el fondo, es directo a la vena, es asistencia técnica, capacitación e inversión, por el por lado, para aquellos que tengan problema de capital de trabajo para invertir, ya sea no solo en capital de trabajo o en activos. Es como súper directo el PEL, si tú vas a ver una empresa que vendía 100, después con la máquina le permitió vender 200 y

a su vez estar preparado para el crecimiento de su empresa. Ahí de hecho creo que es súper bueno entrevistar a la gente. Ahí podrías conseguirte con la Unidad de Estudio porque se han hecho estudios de PEL, posteriores digamos, como de resultados, se ha entrevistado a harta gente PEL. Esa es nuestra gerencia de Estrategia y Estudios con Leonor, ahí podrías conseguirte como el impacto de PEL.

Entrevistadora: En términos generales, cuáles son los cambios observados que implementan las empresas, sean de gestión, producción, inversión, etc., mediante estos programas.

Andrea: mira, no sé si en esos programas, pero hoy en día a todos les medimos el crecimiento en ventas, le pregunto las ventas cuando ingresa y cuando termina, el crecimiento en empleo, ahora en el FOCAL es como la apertura del mercado, antes si no le vendías a un cliente o un mercado y la certificación te hace venderle, ese es como el principal impacto, además de qué te declaran, también hay que contrastarlo con ellos, que mejoraron sus procesos, que son más ordenados, que hacen las cosas mejor, que documentan mejor lo que tienen, que tienen más registro, esa son como más cosas internas, y externas yo diría que el hecho de tener nuevos clientes o nuevos mercados. Y en el PEL es el crecimiento de la empresa, a veces de pasar de microempresa a pequeña, o dentro de pequeñas pasar a unas ventas mayores, el PEL se enfoca en crecimiento, mejorar la gestión para preparar a la empresa, como un salto en su tamaño en el fondo, y ahí la inversión. Para que se justifique la inversión, la idea es la empresa crezca, eso se mide en ventas en general. Ventas es el indicador que nosotros pedimos.

Entrevistadora: CORFO cuenta con algún mecanismo de seguimiento y monitoreo para los AOI o los consultores, con el propósito de conocer en qué estado se encuentran los proyectos.

Andrea: si todo el tiempo. De hecho tenemos un sistema, uno que es el seguimiento del proyecto mismo y el otro el seguimiento al intermediario. El seguimiento del proyecto depende los informes de avance pero obligatoriamente nuestros Agentes rinden trimestralmente, consolidan lo que han hecho en el trimestre, informan a la Dirección Regional de CORFO de todo lo que han hecho en determinado proyecto ese trimestre, eso es obligatorio, pero además, dependiendo de cada programa, tienen informes de avance y final, y a los Agentes, aquí hay una unidad de Agentes Operadores que hacemos evaluaciones de desempeño, que firmamos convenios de desempeño anual, o sea hay un seguimiento permanente. La red de consultores yo diría que está más ligada a la gestión que hacen los Agentes, no hay como algo sistemático a los consultores.

Entrevistadora: y para los programas FOCAL y PEL ¿hay un seguimiento propio?

Andrea: es el mismo para todos los programas, una rendición trimestral y el seguimiento proyecto a proyecto.

Entrevistadora: ¿Cómo evaluaría usted la ejecución de estos programas, dentro de lo que se denomina la Red de Fomento, que inicia con la postulación de las empresas hasta que se da por finalizado el proyecto?

Andrea: te lo diría en mi opinión porque evaluaría requeriría de ser como técnico digamos y ahí podrías preguntar en Estudios estas cosas de los PEL. A mi juicio si han causado impacto, en su momento tuvo una meta de certificación de calidad de llegar a 20 mil empresas en el país implementadas o certificadas y eso le logró, debe haber sido en el 2010, creo que era para el bicentenario y ahí CORFO impulsó o facilitó que más empresas se subieran a este carro de la certificación con difusión, con apoyo directo que se certifiquen estas normas, se desarrolló un mercado de consultores y de hecho sobre el FOCAL, el INN [Instituto Nacional de Normalización] tenía un registro de consultores, no sé si viste la existencia de ese registro, de hecho se evaluaba a qué consultores se registraban y el FOCAL solo podía actuar, no me acuerdo en qué años, solo con consultores registrados, entonces también se desarrolló el mercado de la consultoría de mejor calidad, pero también para hablar cuantitativamente tiene que ser con estudios. Y el PEL tiene una importancia súper relevante que tiene que ver con el territorio o el sector, porque el PEL son programas de un grupo de empresas en una determinada localidad o en un determinado sector económico, entonces tú ves como en esa localidad se genera un impacto individual y también como territorial. Un desarrollo territorial pero ahí también hay que verlo con los beneficiarios directamente pero ahí tú ves caso a caso como crecen a través de su inversión o mejoran a través de su capacitación.

Entrevistadora: Como institución, ¿cuáles son los problemas que han detectado en la ejecución de los programas?

Andrea: si, siempre ha temas caso a caso, por ejemplo, en el PEL los plazos, opera como un diagnóstico y un desarrollo, de repente tú vas a hacer un diagnóstico al principio de año y cuando comienza el desarrollo meses después, ya la situación de la empresa cambia, entonces lo que quería invertir hace tres, cuatro o cinco meses, ya no es lo mismo que requiere invertir al momento que tú le vas a ofrecer la inversión, pero en ese caso los reglamentos y procedimientos nos permiten flexibilidad. Si él quería una máquina y en tantos meses se dio cuenta que quería otra, tú le cambias el plan de inversión, o sea, hay forma de salvaguardar los problemas que se van presentando, ese me acuerdo del PEL. Del FOCAL, desde algún momento solo empezamos a apoyar a empresas que certificaran, yo no sé el 2008 como si había implementación y certificación, si después eso cambio en algún momento y de hecho hoy en día la empresa nos tiene que asegurar que se va a certificar y ahí el reembolso final. Ahí nos dimos cuenta que, sobre todo a principio del 2000 antes del 2008, muchas empresas que entraban en el proceso de implementar una norma pero no terminaban el proceso de certificación, si bien se demostró que hubo beneficios en las empresas porque ella declaraban que operaban mejor, que tenían más procedimientos, no

postulaban o no conseguían el certificado final y ahí se modificó la norma y se les exigió, de hecho hoy en día la normativa 2015, les exige certificar para poder pagarle.

Entrevistadora: usted cree entonces que los programas tienen la flexibilidad suficiente para solucionar estos problemas.

Andrea: para este tipo de cosas administrativas sí. Yo creo que se van solucionando con el tiempo.

Entrevistadora: en su opinión, las actividades desarrolladas por estos programas se ajustan a las dificultades de las empresas.

Andrea: yo creo que en su momento sí. O sea, yo creo que para aquellas que buscaron certificar fue un aporte, tal vez no todas, pero para aquellas que necesitaban sí. El PEL sí, siempre una empresa va a querer desarrollarse, ese tiene como más impacto. Yo creo que ambos si se ajustan a lo que hacemos como gerencia que es fomentar el desarrollo productivo.

Entrevistadora: para usted, en qué medida estas actividades desarrolladas por los programas resuelven las necesidades de las empresas.

Andrea: como te decía en el tema de la calidad que es un tema de cliente externo al que tienes que demostrarle a otro que cuentas con una certificación, ese lado resuelve, es súper puntual el FOCAL, digamos que no va a estructura global de la empresa va más bien a la certificación o al proceso. El tema PEL tú le das una opción para que con su esfuerzo y nuestro apoyo crezca y eso ha sido un mérito.

Entrevistadora: ¿CORFO cuenta con sistemas de evaluación para los programas de fomento?

Andrea: las evaluaciones más de corto plazo, cuando termina el proyecto que es parte del seguimiento sí, eso que yo te decía que la dirección regional va evaluando trimestralmente y evalúa el informe final, eso como a nivel de ejecución de proyecto, y a nivel como de impacto o de resultados como más a largo plazo eso está radicado en la gerencia de Estudios, ellos han hecho como más estudios desde que cerró el programa y qué resultados obtuvimos. Hay como una evaluación de proyecto a proyecto y como una evaluación de programa que lo hace la gerencia de Estudios.

Entrevistadora: en términos generales cuales han sido sus resultados.

Andrea: en el tema de calidad, el número de empresas que logró ingresar procesos de calidad que fueron 20 mil el año 2000 ponte tú, que hubo una meta, y en términos de PEL yo no sé si el estudio está cuantificado pero tu vez el impacto como uno a uno, o sea, en cada uno de los clientes.

Entrevistadora: en la institución existen compromisos de desempeño ligados a los resultados de estos programas.

Andrea: si, siempre hay, en las direcciones regionales y las gerencias siempre se ponen compromisos y ciertos de desempeños que se ponen en los PMG [programa de mejoramiento de la gestión] de la corporación, la mayoría diría yo que tienen que ver más con procesos que son resultados y ahí habría que ver uno a uno, pero tendría que haber uno con resultados, no asocio ninguno a PEL o a FOCAL, pero también tenemos exigencia de la DIPRES que a veces hace evaluaciones, no sé si has visto alguna, pero de metas no recuerdo alguna particular.

Entrevistadora: y las de la DIPRES con qué frecuencia se realizan.

Andrea: no sé, así como este año el PROFO, el 2001 el no sé cuánto, el FOCAL, o a veces son los programas en genérico pero eso son los que están publicados en la web.

Entrevistadora: la única evaluación que he visto de impacto es del 2008, ¿es la única que hay?

Andrea: si, por esa fecha se hizo. Lo que pasa ahora es que los programas han ido emigrando hartos, de hecho CORFO, a partir de la nueva administración está mucho más focalizada en la PYME y la micro empresa que era hartos de lo hacíamos con PEL, se fue a SERCOTEC, no sé si sabes lo actual, el PEL principalmente, el FOCAL sigue porque está orientado a líneas de turismo y a otras líneas, pero el PEL ya como que nos estamos saliendo de ese foco de más empresas chiquititas y eso está pasando a SERCOTEC, entonces no creo que en el PEL va a haber otro estudio ya no se justifica, más de los que ya se hicieron.

Entrevistadora: ya me comentaste, pero se han establecido metas para uno de estos programas.

Andrea: si, siempre se establecen metas. Vamos a recordar, de hecho en las regiones tienen metas asociadas a las colocaciones pero tienen metas más allá, de género, de ciertos territorios, de ciertos números de proyectos, recuerdo un año que se fijaron metas de ciertos números de proyectos.

Entrevistadora: en su opinión, existe una sincronía de objetivos entre el diseño de los instrumentos, la implementación y ejecución, con los resultados de la intervención.

Andrea: si, porque en el fondo cuando se planifica el instrumento, se entra en toda una etapa de diseño para ver si el objetivo resuelve el problema que quiere abordar y en el fondo se planifica para que eso pase, se plantean objetivos de acuerdo a ese diagnóstico que se hizo, se establecen actividades para dar cumplimiento al objetivo y fijar resultados. Yo creo que sí, es súper directo el resultado versus objetivos, que son como bien directo los

programas, me pasa que quizás los PROFOS o los PDP son más difusos, pero el PEL y el FOCAL son súper directos a la PYME o la MIPYME.

Entrevistadora: cómo evaluaría usted los resultados obtenidos por los programas de fomento FOCAL y PEL.

Andrea: chuta, yo los evaluó bien porque de repente conozco casos o vemos cómo se van desarrollando pero eso tiene que ser más científico, pregúntale a la gerencia de Estudios o a alguien más de la Corporación.

Entrevistadora: entonces, a manera personal, cómo calificarías los resultados.

Andrea: yo creo que han sido programas súper potentes, el PEL sobre todo, el número de beneficiarios que se han apoyado en PEL, no sé si son 20 mil ponte tú, pero ha sido un programa súper masivo el PEL, y el FOCAL ha sido como más puntual porque se aborda todo un tema que es el tema de calidad, pero el PEL ha sido a nivel nacional, de hecho el 2011 o 2012, 13 y 14, el programa que más ha colocado más recursos y ha atendido más beneficiarios en esos años.

Entrevistadora: y para terminar, en qué situación cree usted que se encuentran aquellas empresas sin el apoyo de CORFO, en comparación a aquellas que si lo tuvieron.

Andrea: a no, eso requeriría como un análisis más focalizado porque nosotros conocemos solo aquellas que si entraron, como que tendrías que hacer un estudio de esos que ven como grupo de control y grupo que le aplicaste el programa, no lo tenemos así porque no tenemos el lado de las que no entraron pero si hay ahora una encuestas a clientes, unos focus que se están haciendo a grupos de clientes, en las que se han levantado temas y yo creo que también se han entrevistado a empresas que no obtuvieron el subsidio, entonces podríamos sacar de allí. En la gerencia de Clientes han liderado estas entrevistas. Porque nosotros tenemos como un filtro en los Agentes Operadores entonces de repente muchos clientes sabemos que pasan el camino, sabemos los que entran al sistema pero no sabemos los que no entraron. Ahora tampoco tenemos como muchas filas afuera reclamándonos, creemos que las que cumplen con las condiciones y han querido entrar, han entrado y a parte que en regiones el mercado es como mucho más chiquitito, entonces ellos como trabajan territorialmente han logrado abarcar harto sobre todo en el PEL. En el PEL yo creo que hubo y más demanda de la que pudimos abordar porque siempre hay grupos PEL que no pudieron aprobarse porque también los recursos no son infinitos y ahí también se ve el interés de las empresas por participar, en los PEL yo diría que la demanda fue mucho mayor a la oferta que pudo CORFO abordar, pero la diferencia de quienes tuvieron PEL y quienes no, no lo hemos medido.

Entrevistadora: así finalizamos con la entrevista. Te quiero dar las gracias por participar.

Andrea: de nada.

Entrevistado: Mery Ruiz

Fecha: 29 - 04 - 2015

Duración: 01:03:25

Entrevistadora: bueno tengo una pauta de preguntas, pero antes que las responda, me gustaría que se presentara, que me dijera quién es, cuál es el cargo en el que se desempeña y me comente cuáles son sus funciones.

Mery: mi nombre es Mery Ruiz, llevo dos años trabajando acá en CODESSER. Bueno estudié en INACAP ingeniero comercial y mis principales funciones aquí como ejecutiva de desarrollo empresarial es ser prácticamente los ojos de CORFO, nosotros somos Agentes Operadores de las áreas operativas de cada uno de los proyectos, distintos proyectos, somos ejecutivos multisectoriales, no estamos con nuestros sectores definidos, por lo tanto, cada programa, que apunta a distintas áreas de desarrollo, estamos nosotros allí presentes. Tenemos hartas funciones que van desde que nosotros recibimos acá los proyectos hasta que se termine de ejecutar el último peso que se le otorga a ese proyecto. Todo eso es una cadena tremenda de trabajo donde hay seguimiento, control, visitas en terreno, entrega de capacidades técnicas para las distintas funciones que tiene cada persona dentro de un proyecto, asesoría financiera también. Nosotros mismos, también, somos ejecutivos financieros porque nos encargamos de rendir las platas ante la CORFO dentro de los plazos internos que tienen ellos, nosotros trabajamos con eso, con sus documentos internos, que son traspasados a nosotros y nos encargamos de que todo funcione como un reloj, cosa que es súper difícil de llevar, pero con hartito trabajado se ha logrado hacer en el tiempo, que funcione un poco mejor a lo que funcionaba antes. Ese es como nuestro trabajo principal.

Entrevistadora: ya lo adelantaste un poco, pero te hago la pregunta ¿qué son los Agentes Operadores Intermediarios?

Mery: el Agente Operador Intermediario, como lo dice, nosotros operamos intermedio entre los fondos que se entregan mediante un estamento público, que en este caso nosotros directamente trabajamos con CORFO, y los beneficiarios finales que son todas las personas que reciben algún subsidio estatal en el área de fomento. Nosotros como Agente Operador recibimos el dinero que entrega el Estado y lo administramos, cómo se podría decir esto, quizás le quitamos un poco la responsabilidad que tiene el Estado porque nosotros nos responsabilizamos 100% del uso de esos recursos, desde el momento que llega aquí nosotros lo guardamos en las cuentas que tenemos nosotros y nosotros nos encargamos de traspasarla al beneficiario cuando cumpla con los objetivos del proyecto, hay distintos tipos de proyectos, pero nosotros somos los encargados de hacer el cheque y de velar que se haya entregado bajo el cumplimiento de sus objetivos. Es eso lo que hace un Agente Operador.

En estos momentos, bueno yo llevo dos años trabajando en este lugar, hasta marzo de este año nosotros trabajábamos solo con CORFO y ahora también trabajamos con SERCOTEC como Agente Operador. En la región de Magallanes somos el único Agente Operador. Hay otras regiones que cuentan con más de uno, pero también hay otras regiones que tienen muchos más recursos que esta, para Magallanes un Agente Operador, en estos momentos, todavía podría funcionar de una manera eficiente. En otras regiones no, hay más de un Agente Operador pero porque los recursos son más y el desarrollo de fomento también es más. Acá el sector empresarial es muy diferente a la realidad del resto del país, muy distinto, entonces los recursos son menos, los proyectos también, los interesados también suelen ser menos que en otras regiones, pero aun así también hay interesados y hay recursos que están disponibles para ellos y ahí estamos nosotros para poder administrar esos fondos. Nosotros principalmente somos como el área operativa que opera estas dos instituciones para poder ejecutar sus proyectos. A modo de ejemplo, SERCOTEC trabajaba con muchas consultoras dentro de SERCOTEC que adicionalmente contrataba profesionales de apoyo, pero ellos seguían teniendo la responsabilidad de las platas, de hacer el seguimiento, todo ese tipo de trabajo que nosotros ahora hacemos y ellos no eliminaron las consultoras, porque puede haber que haya algún instrumento que siga trabajando con consultoras, pero si se quitaron una mochila de encima de tener que contratar mucha gente que haga subprocesos y en este caso lo hacemos nosotros. Nos entregan los dineros y nosotros nos encargamos de toda la ejecución de esos proyectos, no todos porque cada institución decide cuáles proyectos agenciar, algunos solo requieren de un consultor o de un gerente, otros requieren de agenciamiento como son todos los programas que nosotros tenemos.

Entrevistador: yo estoy trabajando con el FOCAL y el PEL, cuál es la situación de ustedes con respecto a estos.

Mery: ambos son agenciados. En CORFO tienes focales y los PEL ya se terminaron ya. En SERCOTEC también hay una especie de FOCAL, es que persiguen casi los mismos objetivos y también es agenciado. Y el PEL que terminó en CORFO que pasó a SERCOTEC con otro formato y otro nombre en una versión mejorada, porque yo creo que... es que no quiero decir lo que significa, pero la reingeniería en los proyectos trata de sacar lo mejor de cada uno, y en este caso, SERCOTEC hizo eso con todos sus programas y sacaron los PEL de CORFO y generaron un mejor programa en SERCOTEC que son los CRECE, que se espera que sean un mejor programa porque recién este año se van a lanzar los primeros, de hecho mañana terminamos la convocatoria para ese programa y comenzamos con la siguiente etapa que obviamente es súper difícil cambiar como una definición de un programa que se va a otra institución que apunta a distintos empresarios que algún tiempo entre CORFO y SERCOTEC si generaban una especie de competencia porque estaban apuntando al mismo segmento pero ahora no, se supone que el cambio apunta a eso, a que CORFO termine trabajando con otros empresarios que apunta a generar

cambios en masa que cambios en micro que son los empresarios con los que trabaja SERCOTEC, los microempresarios que trabaja SERCOTEC.

Entrevista: un consulta, mira la mencionaste pero me gustaría profundizar, cuáles son los requisitos que le exige CORFO a CODESSER para que sea su Agente Operador.

Mery: mira de partida yo creo que el principal requisito es poder encargarte de garantizar todos los fondos que te traspase a ti el Estado, si a ti te traspasan a una cierta cantidad de dinero tú tienes que poder tener la capacidad financiera para poder administrarlo y garantizarlo, nosotros lo garantizamos, yo creo que por eso nosotros prácticamente seguimos en el mercado como Agentes Operadores, SERCOTEC tuvo la posibilidad, abrió las puertas ellos para que postularan distintas empresas para ser Agentes Operadores y todas las consultoras que fueron en algún momento de SERCOTEC pudieron ser Agente Operador, pero garantizar tanto dinero no es posible para cualquiera, en este caso nosotros tenemos esa garantía y como Agente Operador nosotros somos una institución sin fines de lucro.

Entrevistadora: ustedes están en todo el país.

Mery: nosotros estamos a nivel nacional si, pertenecemos a la SNA, Sociedad Nacional de Agricultura, de ahí partió CODESSER, allí nació CODESSER.

Entrevistadora: para continuar con la pauta, me gustaría saber cuáles son las tareas específicas que ustedes desempeñan para los programas FOCAL y PEL respectivamente.

Mery: bueno nosotros hacemos la postulación pero no llenamos los formularios porque cada una de estos tiene formularios, en el caso del FOCAL nosotros... el FOCAL tiene una consultora a cargo, una empresa que está especializada en los programas de calidad ya porque el FOCAL es fomento a la calidad, donde tú puedes implementar y te puedes certificar en distintas normas que aprueba CORFO para listado de postulación, entonces una consultora, esto parte así, una consultora tiene una empresa que tiene la necesidad de certificarse, la consultora toma esta empresa y esta empresa le pide que quiere certificarse en un instrumento que tiene CORFO que es el FOCAL, para poder recuperar un poco el dinero que tu inviertes porque una certificación, dependiendo de la empresa, no es barata, en promedio sale 5 millones de pesos, entonces el FOCAL te financia la mitad de esos 5 millones de pesos que para una empresa más pequeña quizás es un ahorro, me entiendes, entonces en este caso la empresa consultora postula a esta empresa para que pueda obtener este subsidio y nosotros nos encargamos de revisar los formularios y de revisar la elegibilidad. La elegibilidad es donde nosotros vemos que la empresa cumpla con todos los requisitos y con toda la documentación que se pide para poder postular al programa. En esa instancia nosotros lo tomamos y lo postulamos a través de un sistema, conocemos la empresa obviamente previo a poder realizar la postulación, verificamos que la norma sea la norma que en este caso está subsidiando CORFO, y también analizamos que la empresa

consultora tenga las competencias para poder realizar un tipo de apoyo en la certificación como la que se necesita por qué, porque la empresa que realiza este tipo de consultoría no es la que certifica, ellos implementan y generan toda la red para que ellos puedan certificarse, por ejemplo con Bureau Veritas, con cualquier empresa a nivel nacional que realice certificaciones. Acá en Magallanes no hay ninguna empresa certificadora por lo tanto tenemos consultores que muchos de ellos son auditores, han obtenido cierta calificación para poder realizar auditorías pero no certificar, entonces nosotros en ese proceso presentamos a la empresa ante CORFO y CORFO dice sí, si se aprueba y ahí nosotros procedemos a generar todo lo que es la tramitación que viene posterior a la aprobación, ellos nos aprueban mediante el conducto interno que tienen ellos, que tienen un comité, luego sale la resolución, un acta, y nosotros con eso ya nos encontramos en condiciones de poder tramitar con la empresa que se adjudicó el proyecto. No es una adjudicación en base a licitación pero si es una empresa que va a recibir el subsidio. Aquí el contrato no es con la empresa consultora, el contrato es con la empresa directamente beneficiaria, la que se va a beneficiar con el subsidio. Nosotros generamos un contrato pero que es el contrato entre el Agente Operador y la empresa beneficiaria, esto está por estatuto de la CORFO, bueno allí procedemos a firmar y después nosotros hacemos el seguimiento en base a lo que dicen los manuales, los manuales dicen a qué cierto periodo de tiempo ellos tienen que entregar un informe que tiene que ser el 50% del total de las actividades prometidas en su postulación pero nosotros de eso tenemos que cancelar el 30% si lo cumple, después de eso tenemos el final pero el final se valida junto con la certificación, y después, bueno en el primer informe pagamos el 30 y en el segundo el 70%, y allí se da por finalizado el proceso.

Entrevistadora: y para el PEL

Mery: y para el PEL, bueno el PEL es un poco distinta la operatoria obviamente porque son programas distintos, para el PEL, bueno el PEL son grupos de empresarios, ellos no tienen por qué conocerse, no tienen por qué reunirse, pero en base a la necesidad y a la demanda, nosotros aquí como Agente Operadores recabamos información, una vez que tenemos un grupo aproximadamente de 15 a 20 beneficiarios, nosotros tratamos de sectorizarlos obviamente, tratamos que sea el sector turismo, hotelería, servicios asociados, carpintería, hemos tenido grupos de pesca, de artesanos, distintos grupos, y eso tiene dos etapas, bien potentes, que la primera etapa es una etapa como de diagnóstico donde se realiza un plan de negocios, una radiografía de la empresa hoy en día, que es un gran instrumento que les sirve muchísimo a ellos saber en qué están, cómo están vendiendo, si están haciendo bien sus cosas, porque en base a eso, sale cuáles son sus necesidades, allí nosotros podemos saber si realmente lo que desean invertir en algún momento les va a beneficiar la empresa, les va a generar otro ingreso porque la idea es que genere, que exista un impacto, no necesariamente un impacto en gestión, tiene que ser un impacto en las ventas, si tú vas a comprar una máquina, por ejemplo una máquina soldadora para renovar la vieja, vas a seguir teniendo los mismo ingresos, no vas a generar un impacto económico, ahora también

si te compras una máquina soldadora y no la sabes utilizar, no te sirve tampoco de nada, entonces este Programa de Emprendimiento Local, que es la definición de PEL, sirve para poder ayudar en la gestión, en adquirir competencias y también en realizar una inversión, entonces en una primera etapa como te comentaba se hace un diagnóstico allí sabemos y justificamos, bueno eso también lo hace una empresa consultora, ellos justifican en qué se va a capacitar y qué es lo que va a adquirir y cuáles son los impactos que se va a lograr con esa capacitación, que obviamente van a adquirir competencias y la adquisición de alguna inversión que puede ser activos fijos o como también materia prima, allí hay distintos porcentajes y se prima la adquisición de un activo fijo que tiene más porcentaje que lo que es materia prima. Pasada esa etapa que es donde nosotros hacemos el seguimiento al consultor más que todo que realicen buenos planes de negocios, que esté la información completa, que nos entregue un insumo que le sirva después también al beneficiario, pasamos a la etapa donde se decide si se postulan todas esas personas o si alguna queda abajo, porque puede ser que la idea de alguno no sirva para pasar a la siguiente etapa que es la etapa de desarrollo donde ellos ejecutan su plan de negocios, donde tienen sus actividades e inversiones. Eso también obviamente, para poder invertir, nosotros te pedimos que garantices algo, o sea, que garantices que vas a cumplir el 50% de las actividades porque no tiene sentido que no realices las actividades y solamente inviertas. Bueno en esa instancia primero se le da prioridad a las actividades qué capacitación, qué taller o qué consultoría vas a tomar, que la elijen ellos, no se impone, no te vamos a decir que te capacites en computación, “¿qué necesitas tú? No, yo necesito capacitarme en cómo utilizar una soldadora” o en seguridad para poder enseñarle a mi grupo de trabajo qué normas o qué cosas hay que seguir para poder trabajar bien o no cometer, no sé, algún tipo de falta a las leyes de seguridad o a las leyes sociales o también del trabajo, distintas cosas. Es lo que ellos necesiten y también no queda limitado a que solamente lo realice el dueño de la empresa también puede invitar a sus trabajadores. Hasta allí seguimos trabajando nosotros, lo presentamos a CORFO, ellos dicen “si estas personas quedan. Estas personas no”, y se inicia la etapa de desarrollo donde claramente, como te comentaba ellos hacen sus actividades y su inversión al final. Por qué se deja para final, para poder decirle “tienes que capacitarte y después recibes tu premio”, porque obviamente para todos es un tremendo premio poder invertir. Eso lo hace una empresa consultora también porque nosotros lo licitamos, eso si nosotros hacemos un proceso de licitación, si bien es cierto nosotros somos una empresa privada donde generamos un proceso de licitación donde tienen que cumplir con ciertos requisitos, tienen que proponer que van a hacer, contarnos con qué gama de profesionales van a trabajar, para nosotros poder entregárselo a quien tengo mejor puntaje.

Entrevistadora: ustedes licitan el proyecto

Mery: nosotros invitamos a licitar. Bueno acá en Magallanes son súper pocas las consultoras entonces siempre le informamos a los mismos, “vamos a licitar, esto es lo que necesitan las empresas, de 15 empresarios, 5 tienen una capacitación que es totalmente

específica, aquí está la cotización para que la incluyan” [suena el teléfono]. Entonces bueno claro, evaluamos la mejor propuesta de alguna manera y ellos son la empresa consultora que llevaría a cabo la completa ejecución de las actividades y el proceso de inversión, que donde tiene que haber un acompañamiento en el proceso de inversión, y allí nosotros supervisamos. Supervisamos que la empresa cumpla con todo lo que dijo y que también los empresarios cumplan con lo que dijeron que iban a cumplir. Allí ocurren una serie de subprocesos, por ejemplo, gente que ya se demoró tanto en el proceso que compró antes y ahora quiere comprar otra cosa con las platas, entonces es allí donde actuamos, donde se genera la solicitud, se envía a la CORFO, nosotros la recomendamos, tenemos que avisarle al empresario; alguien quiso cambiar la capacitación, tenemos que evaluar la capacitación que requiere; algunos quieren un cambio, no pueden participar ellos y quieren tener un representante, se evalúa el representante que tenga relación directa con la empresa. Existen un montón de cosas que son súper difíciles que no suceden, y ese el PEL, así se trabaja el PEL. El PEL era un programa buenísimo, así yo lo encuentro, porque era súper focalizado, las personas necesitan capacitación pero también necesitan inversión. A parte, el control y seguimiento que se hace desde el Agente Operador yo creo que les entrega la seguridad de que el margen de error, porque tú necesitas muchos ojos para eso, pero se minimice al hacer tú directamente eso porque prácticamente un Agente Operador qué es lo cumple, es quitar un poco la carga laboral que puede tener una institución de gobierno y tener un ojo más amplio, más de terreno, frente a cada uno de los beneficiarios. Es súper difícil tener todo así vigilado, es súper complejo, porque la cultura acá es complicada, la cultura de chileno que prácticamente siempre quiere buscar así la forma de sacar un provecho extra, de partida ya está siendo beneficiado con capacitación que es gratuita y después que el Estado te aporte 3 millones de pesos y tú la otra mitad, o sea nadie anda por la calle, nadie te regala 3 millones de pesos pero siempre hay alguien que trata de sacarle uno que otro provecho, por ejemplo, a mi parecer los controles debieran ser más extensos, no durar lo que dura el proyecto, sino haber un levantamiento de información 6 meses después porque, por lo menos cuando yo entré, de años anteriores, se sabía que por ejemplo alguien pudo haber vendido lo que compró a otro beneficiario de otro programa y eso es, yo creo que es, todo el mundo lo sabe pero es súper difícil de mantener ese control, me entiende, y la gente no se da cuenta como también perjudica a la economía porque tú le estas entregando un subsidio a la vez y lo estás entregando otra vez en base a la misma máquina que no está generando nada. Tú estas usufructuando de la plata de todos los chilenos, eso es lucro. Eso es como la parte social que tiene esto, nosotros como Agentes Operadores, o como ejecutiva, nosotros ayudamos a que el país crezca de cierta manera porque ayudamos a entregar fondos del Estado pero también tenemos que estar con tremendos ojos para que nadie cometa algún delito desde el punto de vista económico porque hay gente que se aprovecha, hay gente que anda detrás de estos programas no para sacar provecho de crecer ellos como empresarios, sino de poder comprar algo y después venderlo. Pero cada vez se han ido mejorando las cosas yo encuentro que cada vez existen nuevas herramientas, no nuevas tecnologías, porque no podemos tener un seguimiento con nuevas tecnologías, pero nuevas formas de generar un

seguimiento más completo, mayor compromiso y yo creo que más organización, más transparencia, yo creo que con el tiempo se ha ido logrando eso. Yo ya llevo dos años en este sector, yo antes trabajaba para otras empresas pero este es uno de los trabajos que más me llena porque yo creo que uno tiene un área en el que estas aportando al Estado, estas ayudando a crecer el país de cierta manera, las platas no son tuyas pero estas ayudando a que la gente genere buenos programas, buenos proyectos, que piense, que tenga visión de futuro, que tenga responsabilidad por lo que se le está entregando porque si bien es cierto esta plata la pasa el Estado, es plata que hemos colaborado todos los chilenos y esa conciencia muchas veces no está. Siempre tenemos la gente que anda, que no vive si no tiene un financiamiento del Estado y se supone que ya cuando el Estado te entrega algo tú tienes que hacerlo que rinda sus frutos pero eso es súper difícil de poder controlar, esta fuera del alcance de cualquier cosa porque lamentablemente el seguimiento es por programa y termina le programa y ya termina, por nuestra parte como Agente Operador, el seguimiento.

Entrevistadora: desde tu experiencia, cuáles crees tú que son las dificultades concretas que enfrentan las empresas que se presentan a los programas FOCAL y PEL.

Mery: al PEL yo creo que las dificultades principalmente son que las empresas desconocen todos los beneficios que pueden obtener, muchas, yo dijo el 100% de las empresas PEL, porque PEL es uno de los programas que ahora se está mejorando, la gente está acostumbrada a que les hagan las cosas, me entiendes, todos los beneficiarios PEL, obviamente todos fascinados y agradecidos, pero ninguno de ellos hizo su proyecto porque se contrata un consultor para que te lo haga, entonces el beneficiario tiene una herramienta que no la sabe utilizar que es primera radiografía que le hacen a su empresa para saber cómo está funcionando, esa es una primera dificultad, que logren entender todo el beneficio que puedan obtener. Del FOCAL yo diría que no existe una dificultad porque el FOCAL es súper específico, ellos ni siquiera están obteniendo un activo fijo, ellos están creciendo en la parte de gestión mediante la adquisición de una norma, entonces el que se va a ver beneficiado por un FOCAL es alguien que realmente lo necesita y que sabe el tremendo beneficio que va a obtener. Si en FOCAL se podría decir que son los recursos, no existen los recursos para poder certificar y entregarle a todas las empresas que quieren certificarse en algo, no existen recursos.

Entrevistadora: y en tu opinión, por qué crees que estas empresas recurren al Estado, cuáles son los problemas que ven el mercado que lo obliga a solicitar esta ayuda.

Mery: yo creo que la mayoría de estas empresas no reinvierte en sus propias empresas. Las empresas van generando sus utilidades pero ninguna tiene la conciencia de futuro de ir juntando plata, el piso un año más no va a ser el mismo, hay que irlo renovando, y resulta que pasa tiempo y no van juntando plata, no van invirtiendo en sus propios negocios. La mayoría no va invirtiendo en sus propios negocios, entonces eso llega a un momento de

“adónde saco plata”, algunos no se quieren endeudar, porque yo creo que nadie se quiere endeudar, y recurren a estos programas estatales porque aquí pasa que la mayoría de los PEL no llega con ideas innovadoras, “es que yo ahora quiero cambiar el piso porque ahora se usa el piso flotante” por ejemplo en el caso de los hostales, “y como eso da mejor imagen, voy a vender más”, si bien es cierto es mejor imagen y va a vender más, pero yo creo que eso debiera estar dentro de la conciencia de cualquiera que tiene un hostel, que el hostel es la imagen y que tengo de la plata que yo gano, guardar para el día que yo lo cambie, lo tenga. Mucha gente que participa de algunos programas estatales entra al círculo vicioso de querer siempre ganar, siempre ganar, siempre ganar, siempre ganar, entonces siempre depende de los subsidios estatales, entonces allí ocurre lo que te comento, dejan de invertir en sus empresas y dependen de los subsidios. Así como también hay otros que están recién naciendo, cuando hay una empresa que recién está naciendo necesita que la ayuden, esas empresas también son beneficiarias PEL.

Entrevistadora: qué ayudan tienen esas primeras empresas.

Mery: la misma que las otras, no se diferencian, pero tiene que ser una buena idea. Hay algunos que quieren ampliar su línea de negocios, o sea, es que hacer una inversión de 3 millones de pesos para un microempresario que no gana más de 30 millones de pesos anuales igual es una inversión grande porque tienes que pensar “yo vendo 30 millones anuales pero cuánto es mi utilidad” probablemente para ampliar se justifica pero para invertir en tu mismo negocio creo yo que no.

Entrevistadora: en términos generales, cuáles son los cambios observados que implementan las empresas, sean de gestión, producción, inversión, etc. mediante estos proyectos.

Mery: en el caso del FOCAL es obvio que ocurre un cambio gigante al tener una norma de calidad activa, vigente, tener un ISO, tener una norma chilena en el caso de turismo, tener certificaciones que tengan que ver con el turismo, año a año yo creo que la calidad del turista cambia más, el nivel de turista que viene a esta región es un nivel de turista informado, un turista que busca ciertas comodidades, busca que el hostel o donde se vaya a quedar este certificada por alguna norma e inclusive la norma que tiene el SERNATUR, estar dentro de los registro que tiene SERNATUR, entonces yo creo que para el sector de turismo es súper importante el tema de algunas normas. Ahora también para otras empresas también es un requisito que ellas tienen, empresas más pequeñas, para llegar a otros mercados o para ser contratadas por aquellas empresas que exigen estas normas, empresas más grandes, en el tema de gestión les ayuda cualquier cantidad. En el caso de los PEL yo creo que el impacto, el que yo te decía en el principio, se busca un impacto económico que logre ayudarlos a crecer y se logra, yo creo que la mayoría de las empresas lo logra, logra generar un impacto, pero hasta el momento que nosotros terminamos el proyecto, después no sabemos qué pasa con eso.

Entrevistadora: ¿le gustaría saber qué pasa con esos proyectos?

Mery: por supuesto. Yo creo que para cualquiera, o sea, yo creo que estas entregando 3 millones de pesos por empresarios para un programa que tenga 20, son 60 millones de pesos y hemos tenido nosotros, terminamos de ingresar hasta el PEL 38, entonces imagínate la cantidad de dinero que salió del Estado y que no sabemos si se está utilizando como corresponde.

Entrevistadora: y sabes si CORFO hace seguimientos.

Mery: CORFO hasta cierto punto si, probablemente lo haga hasta que, yo creo, un tiempo posterior a nosotros, pero más que todo, para yo creo, para supervisar que se haya realizado eso, para supervisar nuestro trabajo como Agente Operador, pero no sé si en un año más para poder verificar que las empresas sigan trabajando, para poder tener algún tipo de estadística como indicador de éxito, cuáles negocios siguieron funcionando con la inversión que realizó mediante CORFO. Yo tengo la impresión que no. Y eso es importante tanto como para CORFO como para SERCOTEC. Antes SERCOTEC no tenía Agente Operador y le entregaba las platas directamente a las personas una vez que lo habían ganado, imagínate el factor de riesgo que tenía de que una persona no invirtiera y se gastara la plata, y que le quedara debiendo 3 millones de pesos al Estado o 2 millones, lo que haya sido, y pasaba, gente que no llegaba a rendir, gente que rendía de a poco, gente que se pasaba los plazos, gente que se ganaba el proyecto solo para abrir sus negocios y después lo cerraba entonces acá hay un tremendo vacío, un tremendo vacío yo creo que en cualquier subsidio hasta se podría decir que en los subsidios de otras instituciones ese vacío existe. El vacío de los subsidio habitacionales, cuanta gente miente por eso. Bueno aquí en menor envergadura pero igual sucede.

Entrevistadora: CODESSER cuenta con algún mecanismo de seguimiento y monitoreo con el propósito de conocer en qué estado se encuentran los proyectos, y en qué consisten estos.

Mery: tenemos un seguimiento que nosotros tenemos que hacer por contrato y por manual, que son los seguimientos que hacemos nosotros al comienzo del proyecto, durante y después al finalizar el proyecto, que son cuando nosotros le vamos a pagar a los beneficiarios, pero después de ahí no.

Entrevistadora: son los mismos controles que les exige CORFO.

Mery: sí.

Entrevistadora: de acuerdo a tu opinión, como evaluarías la ejecución de estos programas.

Mery: nosotros tratamos de ser lo más, como podría ser una palabra, tratamos de ser lo más pulcro para poder trabajar con estos programas, lo más ordenado, lo más exigente de cierta forma pero hay muchos factores que influyen, el factor tiempo, el factor tipo de empresario,

entonces estos programas, a mi parecer, terminan bien en términos generales pero no cumplen con todos los objetivos, por ejemplo de 10 empresarios solo 7 ocuparon su capacitación al 100% y 3 el 50%, y el que hizo el 50 es solo porque le interesaba invertir, pero nosotros no podemos hacer nada con eso, después por ejemplo con el tema de las inversiones, a nosotros por ejemplo nos gustaría que invirtieran el total de los recursos porque cuesta llegar a ese proceso en que nos dicen “ya, te otorgamos tanta plata” y que después digan “no sabe que no voy a invertir los 3 millones, voy a invertir 1”, entonces son recursos que tú tienes que devolver a CORFO. Pero yo creo que si nosotros hacemos un buen trabajo, los programas tienen una buena finalidad, independiente de la naturaleza de cada uno porque yo creo que cada persona que es beneficiada de un programa es un mundo aparte, es un mundo aparte porque tú sabes que el microempresario tiene una vida súper complicada de él depende el éxito de su negocio, entonces probablemente yo creo que las herramientas tienen que acomodarse un poco más a cada mundo de cada microempresario.

Entrevistadora: tú crees que falta un poco.

Mery: falta un poco, yo creo que en este país, si, en términos de que tú no puedes imponerle que debe estar de 8 a tanto y que el periodo para ejecutar su proyecto es de tantos meses y si no lo cumples quedas fuera. Siento que a veces existen demasiadas trabas y que a veces debería amoldarse a cada uno, siendo que este programa se amolda porque te entrega las capacidades que tú necesitas, pero aun así es súper complejo que funcione a la perfección.

Entrevistadora: cuando hablamos de PEL y FOCAL estamos tratando con distintos beneficiarios, tú crees que entre ellos hay diferencias.

Mery: si de todas maneras, el que quiere un FOCAL es porque está en otra etapa de su empresa, o sea, no todos buscan llegar a ese nivel en que tú ya no te preocupas de invertir, te preocupas de diferenciarte por las normas de calidad que yo adquiera, el otro microempresario recién está dando la batalla para poder posicionarse bien en el mercado, generando nuevas líneas de negocios para poder tener mayores ingresos, es distinto, es distinto.

Entrevistadora: como institución cuáles son los problemas que han detectado en la ejecución de estos programas.

Mery: los problemas creo que te los he contado a lo largo de esto. De repente son los empresarios que a veces tratan de pasarse de listos, la transparencia de los profesionales también es súper importante, como no se pueden tener los ojos en todo, nosotros tenemos que ser súper cuidados en que los profesionales cumplan la cantidad de horas que se destinan para capacitación porque de repente puede haber un profesional que converse con el beneficiario y le diga “no, vamos a ponerle que usted hizo tres horas para que no tenga que hacer tantas”, esas cosas nosotros no las podemos ver, solamente las podemos detectar al momento que llegan los papeles y ves algo raro y te das cuenta de que una capacitación

que se tenía que hacer en 3 días se hizo en 1 día, es imposible que tu tengas a una persona sentada 12 horas en capacitación, es súper complejo, entonces ese tipo de problemas es súper difícil de captar, al final, a veces llega un momento que tú tienes que confiar en la buena fe de las personas, o sea, creo que esa es una buena mirada para que tú puedas trabajar y obtener la información que es necesaria. Me dijeron que se capacitó, ok se capacitó, presentó la documentación necesaria, si está bien la documentación, está todo el regla, se entrevista al empresario y si te dice todo lo mismo, y das por hecho de que todo se realizó como corresponde.

Entrevistadora: en términos operativos, cómo es su relación con CORFO, buena o mala.

Mery: nuestra relación con CORFO, mira cuando yo comencé, bueno, es que acá también es un tema de confiabilidad o de confianza, CORFO entrega toda... te da todas las llaves a ti para que tu lleves sus proyectos, te entrega la plata, te entrega sus proyectos y ellos ven resultados, ellos ven cuando finaliza el PEL, cuando finaliza PROFO, el FOCAL, lo ven en las etapas finales o en los hitos importantes, pero entremedio ellos no están, entonces cuando yo llegué a esta institución que fue en enero del 2013, me encontré con que las relaciones no eran las mejores, el nivel de desconfianza el altísimo, el trabajo se estaba haciendo mal, se estaba haciendo 3 veces el mismo trabajo porque no se hacía bien desde un principio, entonces era totalmente desgastante, desgastante porque las cosas no estaban funcionando bien. De hecho yo llegué y al tiempo después se fue mi compañera y quedé sola como 3 meses y recién aprendiendo porque yo venía de algo que era totalmente distinto, yo era analista de costos de una fábrica de metanol, entonces yo estaba en mis escritorio, hacia mis cosas, que eran súper metódicas, tenía todo controlado, no habían cosas que me alteraran mi habitud, por decirlo de alguna manera, en cambio llegué acá que todo era a veces más de tú tomar las decisiones, de tú ir para allá, de tú sacar esto, de tú llevar esto, entonces era acostumbrarme a otro ambiente, y me encontré con eso, y me encontré con que las cosas no estaban funcionando bien porque faltaba información, faltaban procedimientos, procesos, habían cosas que bastaba con colocar una lista de cosas que tu necesitabas para ir chequeando pero no estaba, entonces siempre iba a haber algo malo, entonces día a día, yo empecé a generar ciertos tipos de procedimientos que para mí eran efectivos y que iban a minimizar algunas cosas, y después llegó una compañera que es la Doris, con la Doris también fuimos haciendo lo mismo, ella es magister en control de gestión, y yo soy trastornada por trabajar bien, entonces en la suma empezamos a generar unos instrumentos que eran para facilitarnos la pega a nosotras, yo te juro que ninguna gracia entrar a trabajar a las 8 de la mañana e irte a las 7 de la tarde y llevarte una carpeta bajo el brazo y más encima llevarte trabajo para el fin de semana, siendo que muchas veces la retribución es la misma, entonces hay que buscar una forma de optimizar la forma en que uno trabaje y la forma en que la optimizamos fue tratando de generar nuevos procedimientos y tratando de alinear a los consultores. Nosotros recibíamos informes PEL y era, a ver, teníamos 3 empresas consultoras y tú sabes que cada una habla un idioma

cuando trabaja, y las 3 nos entregaban carpetas en su idioma. 3 idiomas distintos. Te podías demorar fácilmente 14 días en revisar una carpeta, entonces había que nosotros a ellos decirle “oye, no necesitamos que ustedes hablen su idioma. Nosotros vamos a decirle que ustedes aprendan nuestro idioma”, entonces generamos así como un procedimiento con los documentos, con la forma de presentar la carpeta, con qué separadores, o sea, a ese límite, el separador 1 tiene que tener esto, el separador 2, y sabes qué fue un alivio gigante, y así fuimos trabajando todo el 2014, o sea el 2013, yo creo que el 2013 terminamos una etapa grande en términos de que bueno nos consolidamos un poco oficina porque la oficina igual había tenido varios cambios antes, y nos consolidamos nosotras como equipo, como equipo me refiero a la Doris y yo porque somos las únicas ejecutivas de fomento, después tenemos secretarias, dejamos de tener asistentes, las secretarias han cambiado una infinidad de veces, la persona que está con nosotros es la Melita que es nuestra contadora que lleva mucho tiempo acá, lleva más que todos nosotros, lleva como 7 años, después está nuestro jefe, él también es nuevo, y el departamento de capacitación que es relativamente nuevo y que no tiene relación con nosotros, entonces éramos nosotras quienes teníamos que afiatarnos para salir adelante y salir bien porque muchas veces tu no haces las cosas para que te paguen más, haces las cosas porque tu rol de profesional es el que está cuestionado y está en juego, si uno hace las cosas mal, tu como profesional, probablemente te vas a sentir mal de los resultados y somos las dos súper competitivas, entonces tratamos de mejorar día a día. No somos excelentes, ni brillantes, lo hacemos con las herramientas que tenemos, una planilla Excel porque no tenemos un sistema, tratamos de nivelarnos la carga laboral entre las dos y demosle para adelante. Las dos tenemos dos años acá, yo entré en enero y la Doris en mayo, pero el sistema con el que tu trabajas a veces suele ser ingrato porque mucha pega, los beneficiarios siempre suelen ser otros, pero es un trabajo bueno, es un trabajo lindo.

Entrevistadora: cuando me comentaste recién de estas fallas de comunicación, que se podrían llamar, tiene que ver con ustedes o con CORFO.

Mery: yo creo que mira, los resultados de la oficina en ese tiempo no eran buenos, las exigencias de CORFO eran altas, en ese sentido, resultado malo, exigencia alta [hace un gesto de brecha con las manos], si los procesos están malos, si nuestros procesos no armonizan con los que se exige, también lo ves gigante, entonces las exigencias en ese momento eran altas pero cuando tú te das cuenta y tratas de nivelarlo, ahora te das cuenta que las exigencias no eran altas, sino que la forma en que se estaba trabajando imposibilitaba poder cumplir con esas exigencias, me entiendes, ahora el tema de la comunicación es súper fluido, yo cuando llegué me daba miedo llamar a la CORFO y decirle “sabe qué no entiendo esta planilla, podría explicarme qué hago con esta cuenta” y que me digan “oye estas trabajando en CODESSER, tu llevas las platas, como no vas a poder hacerlo” y ese cuestionamiento, a ver como dijo alguien por ahí, “hay que perder la vergüenza” para poder preguntar y saber crecer, y nosotros eso fue lo que tuvimos que

hacer, perder la vergüenza de poder preguntar y transparentar qué era lo que nosotros queríamos saber y para qué, si yo transparentaba que mi necesidad era saber si estaba bien esta planilla era para no equivocarme en todas las que venían, ellos iban a poder darnos la información y decimos “a ver, hazla así y así” y yo creo que íbamos a minimizar un montón los errores, pero en un principio no, estaba como el cuco, “no le preguntas a la CORFO, no, no le preguntes. Hazlo sola”, entonces equivócate y equivócate 10 veces, pero si tú haces las cosas bien, hazlas bien desde el principio, entonces yo creo que la comunicación ahora es súper fluida. Nosotros tenemos un problema y lo transparentamos inmediatamente con ellos, a veces el problema no es principalmente de nosotros pero igual lo transparentamos y cuando nosotros cometemos un error, porque en este sistema puedes cometer muchos errores porque imagínate, como te decía somos ejecutivas multisectoriales, yo tengo 6 líneas de programas que llevo y las 6 son distintas, entonces puedo estar cometiendo errores porque pude haber pensado que se hacía así y no se hacía así, pero lo importante es reconocerlo y poder transparentar porque ahí puedes buscar una solución, sino no. Es hartito trabajo para dos personas e imagínate que ahora tenemos SERCOTEC, por eso yo creo que existe hartito apoyo entre las ejecutivas, tenemos harta pega y harta responsabilidad, porque acá yo digo que es una responsabilidad de muchos millones de pesos, nosotras pagamos algo mal, nos va mal a nosotras, pero tratamos de que eso no suceda y se ha minimizado, y nuestra mejor prueba es que a nosotras nos hacen, nos vienen a revisar los proyectos, y me dicen “ya que proyecto es este”, nos revisan toda la rendición, todo lo que hacemos y nos sacan unas observaciones y esas observaciones nosotros las tenemos que resolver, cuando yo llegué llevábamos 5 meses respondiendo, y llegaban malas y volvían a llegar malas y volvían a llegar, hasta que un día se nos ocurrió preguntar, porque acá también hay tema de criterios y es súper difícil unificar criterios debido a que son instituciones totalmente diferentes, nosotros dijimos “que es lo que quieren y nosotros te lo conseguimos” y “que para esto, esto, esto y esto”, y se fue guardando en el disco duro y después si se volvía a repetir ya tú ya lo sabías, y ahora a la fecha han pasado dos años, dos años de aprendizaje duro, de situaciones complejas en que tú te cuestionas “pucha porque hago todas las cuestiones mal, cómo no aprendo, cómo esto, cómo esto otro” y llega un momento en que llegan tus observaciones y son ínfimas, yo he revisado, he hecho la comparación, todo esto cuando había recién llegado acá [gesto de amplitud] y ahora hay meses que no nos llegan observaciones, se ha logrado un resultado. No somos las brillantes, que ojala lo fuéramos, pero se han logrado resultados y una comunicación mucho más fluida con la Dirección Regional, podemos plantear nuestros problemas, podemos manifestar a veces el descontento, podemos compartir información que antes no se hacía, que cuando yo llegué te decían “no preguntes nada a la CORFO” pero resulta que a veces no es así, a veces hay que transparentar para lograr obtener algo y yo creo que lo logramos, que independiente que el trabajo a veces no se pueda hacer al 100% bien porque a veces la capacidad es poca, como te dije somos dos ejecutivas para todos los proyectos que tenemos, se trata de hacer lo mejor, eso también fue uno de los resultados que nos ganamos un premio el 2013 por desempeño con CORFO. Nos ganamos ahí unas platas por suerte, pero

algo es, para nosotros es súper importante porque es la única forma en que podemos medir nuestro trabajo, no tenemos otra forma más de medir que con el contento o descontento de nuestros clientes que en este caso es CORFO y lo va ser SERCOTEC.

Entrevistadora: ustedes como CODESSER cuentan con resultados para los proyectos que ejecutan.

Mery: nosotros como CODESSER no. Como CODESSER no tenemos más que si se recibió el overhead que tiene cada uno de los proyectos, que es la comisión. Si se recibió eso se da por terminado el proyecto pero no existe una evaluación del proceso, nada, más lo que tiene cada uno de los proyectos pero eso es de los proyectos, pero de nosotros no, ninguno.

Entrevistadora: ustedes trabajan con compromisos de desempeño ligados a estos programas.

Mery: si, nosotros trabajamos con comisiones, trabajamos con carteras en realidad. Nosotros tenemos carteras de proyectos donde tenemos que tener determinados dineros para poder recibir cierta bonificación, de comisión, que es imposible llegar.

Entrevistadora: esas son las colocaciones.

Mery: o sea no por colocaciones.

Entrevistadora: cuál es la diferencia

Mery: las colocaciones son los proyectos que tu pones a tu cartera, en cambio acá recibimos por overhead que es proyecto aprobado mensualmente tiene una comisión que es lo que nos paga CORFO por administrarlo y eso va sumando a la cartera y nosotros tenemos que tener una cartera de 100 millones de pesos de puro overhead y si rendimos, por ejemplo, porque a nosotros nos piden un factor 5, tenemos que multiplicar 3 veces nuestro sueldo que es el trimestre y eso multiplicarlo por 5, cuál es la lectura de eso, que CODESSER quiere que nosotros justifiquemos 5 veces nuestro sueldo esa es como la lectura, o sea si tú me justificas en estos 3 meses que tu produjiste 5 te puedes ganar tu comisión. Es súper complejo, es súper complejo porque dependemos directamente de cantidad de proyectos que salgan desde la CORFO y que sean agenciados, que hasta años atrás, yo la primera comisión que recibí fue este año en enero y ya había cumplido 2 años en la institución, y yo los otros 2 años no estuve sentadas jugando acá a las cartas igual estuve trabajando, entonces es súper difícil de llegar a ese factor, de hecho este primer trimestre ninguna de las 2 llegó, esperamos que el segundo trimestre podamos llegar pero ya contando con una cartera de SERCOTEC sino, yo creo que seguiríamos en las mismas sin llegar y lo otro yo creo que los programas, los PEL ya no hay, entonces los PEL para nosotros eran una buena fuente de ingreso porque eran programas cortos y de harta plata, en cambio ahora tenemos programas largos y de poca plata, puedo tener un programa de 12 meses que gane la mitad

de lo que ganaba en un PEL, entonces es mayor cantidad de trabajo y menor ingreso, y bueno ese es uno de los descontentos que, cuanto te decía que era un poco ingrato el trabajo, claro el trabajo para mí me entrega mil gratificaciones en términos de los objetivos que persigue este trabajo pero en términos económicos no me siento completa, no siento que este nivelado la cantidad de trabajo con el sueldo que recibimos, y esa es una de las cosas que nosotros hemos manifestado, para nosotros debíamos recibir un sueldo más alto independiente de la comisión, un sueldo fijo más alto pero hasta el momento no se puede.

Entrevistadora: se ha establecido metas para los programas FOCAL y PEL.

Mery: no es que se establezcan metas, se establecen, existen recursos disponibles pero PEL ya terminó

Entrevistadora: pero de años anteriores porque yo estoy trabajando entre el 2008 al 2013

Mery: ahh metas sí, metas de beneficiarios, existen metas de beneficiarios atendidos, metas de recursos entregados también mediante ese programa, y en los focales también, existen una cantidad de focales que piden como meta y que va armonizado con los recursos porque si te dicen “tenemos que subir 5 focales en tales sectores y las platas son tantas” obviamente que 5 por 5, 25 millones de pesos.

Entrevistadora: ¿CORFO es quien hace estas exigencias?

Mery: CORFO. Siempre es CORFO. Hasta marzo de este año era CORFO ahora tenemos SERCOTEC.

Entrevistadora: a modo de opinión personal, cómo calificarías tú la intervención llevada a cabo en estos programas.

Mery: a mí parecer es un excelente forma de entregar recursos en términos de que entregan capacitación, te dan competencias, qué es lo que no comparto, es el periodo de seguimiento que tiene esto, me entiendes, no podemos obtener indicadores que demuestren que tuvo éxito la intervención de un programa si termina a penas de entregan las platas, o sea, tiene que haber un seguimiento posterior y que no puede ser de corto plazo, yo creo que tendría que ser un año para saber si tuvo impacto en las ventas, porque la adquisición de las competencias son automáticas, o sea, tú aprendes algo y adquieres esa competencia pero la obtención de impacto económico mediante la adquisición de alguna herramienta, de lo que sea, no lo puedes medir al tiro, tienes que medirlo en el plazo de un año porque el año te entrega la evidencia de que incluso si hubo cambio en las temporadas y todo eso, por qué, y te puedo presentar que en temporada alta vendimos un montón pero que pasó en temporada baja y cómo puedo comparar un año con otro si no tengo las ventas del año completa, entonces eso es para mí como lo malo de los programas y en general, todos los programas tienen esa misma desventaja o debilidad diría yo, y de fortaleza todos quedan contentos con estos programas, o sea, es lo mejor que alguien llegué, te haga tu plan de negocios y te diga

capacítate y te entrega tanta plata, es lo mejor, y hecho en realidad como requisito para los beneficiarios es que se tienen que capacitar, no era un programa que te entregaba todo a ciegas.

Entrevistadora: la última pregunta, en qué situación crees que se encuentran aquellas empresas sin el aporte de CORFO en comparación a aquellas que si lo obtuvieron.

Mery: bueno hay de todo, hay empresas que requieren el apoyo del Estado como aquellas que no, que lo hacen por sus propios medios, hay empresas que tienen las capacidades para llevar el apoyo del Estado. El modelo apunta a que cada una de las empresas tiene que pasar por las distintas etapas, para los más vulnerables existe el FOSIS, PRODEMU y para lo que ya tienen conocimientos y pueden sobrellevar sus negocios solos, tienes SERCOTEC y tienes CORFO. Las empresas que no son apoyadas por los instrumentos son porque no han buscado el apoyo en los instrumentos, el microempresario tiene que cumplir con cierto perfil y una de las partes que compone ese perfil, es que el microempresario si necesita plata va a buscar donde encontrarla. El que no es apoyado por un subsidio es porque no ha buscado ese subsidio, nada más que eso. Todas las personas que CORFO ha ayudado en algún momento es gente que ha buscado la forma de obtener algún subsidio, nosotros no hemos ido a las casas a buscar beneficiarios, ellos han llegado acá, entonces no creo que exista la empresa que no ha sido apoyada, sino es la empresa que no ha buscado un subsidio que obtener. Ese es mi punto de vista y es por lo que se ve acá, nosotros tenemos listas y listas de gente que ha venido a buscar programas, subsidios, hay algunos que siempre se repiten y yo creo que en todas las cosas va a suceder, pero son los que saben utilizar bien los instrumentos que da el Estado, los que quieren, los que se meten, los que están buscando una forma de ganarse de plata, lo cual encuentro que no debiera ocurrir muchas veces porque tu malacostumbres a las personas, no debiera existir gente que viva de los subsidios, o sea, para poder repartir la torta en partes iguales y así no queden empresas sin los subsidios estatales. Es ese, para terminar, mi punto de vista que es lo que yo realmente pienso en lo personal, no todas las personas van a necesitar un subsidio, no todas las empresas necesitan subsidios, es una ayuda, lo es, pero algunos dicen “siempre los mismos” pero son siempre esos los que andan buscando el subsidio y hay algunos que quieren que les hagan todo, yo no puedo traspasar tu idea con mis palabras a no ser que yo me siente contigo a trabajar, hay gente que se queda con esa mirada de “esa plata tienen que entregármela”, es que no es así, así como tampoco nadie anda regalando 3 millones de pesos en la calle, uno tiene que ganarse las cosas y tiene que poner de su parte porque cuesta mucho a veces cambiar la visión de esas personas pero son justamente las personas que llegan y que si no se los hacen, no postulan, entonces es una persona que no necesita tanto porque el que está interesado va a estudiar, va a bajar las bases, va a saber de qué se trata, es porque está realmente interesado, a veces viene gente con muchas competencias, universitarios que han sido beneficiarios con algún programa, pero yo creo que va más en la idea de negocios que en las capacidades que tenga la persona, o en las ganas de obtener un

beneficio o algo, si el Estado te está diciendo “si tu cumples con estos requisitos, te puedes ganar esto” pero hay gente que no está ni ahí, que reclama, reclama, reclama, reclama, pero nunca ha postulado, o los famosos clientes del Estado ¿lo has escuchado? Leí un libro del colegio de periodistas de Chile donde hablaba justamente de los famosos clientes del Estado los que se ganaban todos los subsidios, la gente que deja de crecer para poder pertenecer a un segmento que le permite obtener beneficios, hay gente con ciertas carencias que no le conviene trabajar porque si no va a perder el subsidio que le entrega la municipalidad o hay gente que no le conviene que le impongan porque si no va a subir su ficha CAS y no va a poder obtener una canasta familiar a fin de año y hay montón de ese tipo de personas, un montón de clientes del Estado y eso pasa en todo orden de cosas, hasta en los empresarios a los que no les conviene invertir en el negocio porque saben que pueden postular a programas que les va a dar para invertir en el negocio, entonces están las herramientas y están las platas, que no son menores, pero hay que saberlas entregar, hay que saberlas utilizar y hay que saber hacer un seguimiento, probablemente hay que invertir un poco más de plata para poder hacer un seguimiento de un año pero vamos a saber que las platas van a ser bien invertidas y no voy a tener un motor de lancha dando vuelta por todos los pescadores que se lo están vendiendo unos con otros para poder sacar beneficios del Estado y voy a evitar duplicidad en los subsidios.

Entrevistadora: que interesante reflexión. Así terminamos la entrevista.

Mery: espero que te haya servido la información que entregué.

Entrevistadora: muchas gracias.