

CHILE

Análisis del sistema público de apoyo al desarrollo productivo en **Chile** desde un enfoque multinivel

Felipe Correa

Marco Dini

Leonardo Letelier

DESARROLLO PRODUCTIVO Y TERRITORIO



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

Análisis del sistema público de apoyo al desarrollo productivo en Chile desde un enfoque multinivel

Felipe Correa
Marco Dini
Leonardo Letelier



Este documento fue preparado por Felipe Correa, Asistente de Investigación; Marco Dini, Oficial de Asuntos Económicos, y Leonardo Letelier, Consultor, todos de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El trabajo se realizó en el marco del proyecto “Desarrollo productivo y heterogeneidad espacial en América Latina: instituciones y desarrollo de capacidades en la programación e implementación de políticas productivas regionales”, financiado por la Unión Europea y llevado a cabo bajo la coordinación general de Marco Dini, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Los costos de producción de este documento han sido cubiertos con recursos del convenio de cooperación entre la CEPAL y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) de Chile “Asistencia técnica en el diseño de políticas de transformación productiva y traspaso de competencias para el desarrollo regional inclusivo en América Latina”.

Se agradece a todos los funcionarios y funcionarias de las instituciones que han contribuido al desarrollo de esta investigación aceptando ser entrevistados, apoyando la recopilación y el análisis de datos, y leyendo y comentando los resultados preliminares del estudio.

Ni la Unión Europea, ni SUBDERE, ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación. Los puntos de vista expresados en este estudio son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea o de la SUBDERE.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las Naciones Unidas o las de los países que representa.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/215
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00948

Esta publicación debe citarse como: F. Correa, M. Dini y L. Letelier, “Análisis del sistema público de apoyo al desarrollo productivo en Chile desde un enfoque multinivel”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/215), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	7
I. Panorama general	9
A. La importancia de un enfoque multinivel para la política nacional	9
B. El sistema público de apoyo al desarrollo productivo en Chile	10
C. Integración del sistema y orientación estratégica	15
D. Vínculos regionales de las instituciones públicas nacionales de apoyo al desarrollo productivo	17
E. Gastos ejecutados por región	18
F. Los fondos del FNDP	20
G. Proceso de descentralización	23
H. Definición de tareas entre niveles	27
II. Revisión de organismos	31
A. Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)	31
1. Misión y estructura de CORFO	31
2. Presupuesto	31
3. Distribución	34
4. Gerencias de CORFO	37
5. Modalidades de asignación de los recursos	42
6. Anexo	44
B. Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)	46
1. Objetivos	46
2. Presupuesto	46
3. Gobernanza	50
4. Programas e instrumentos	51

5.	Anexo	53
C.	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)	54
1.	Objetivos	54
2.	Presupuesto.....	54
3.	Ejes de acción y programas.....	57
4.	Asignación regional de recursos.....	58
5.	Gobernanza del SENCE	61
6.	Debilidades del actual modelo de capacitación	61
D.	Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	62
1.	Objetivos	62
2.	Presupuesto.....	62
3.	Distribución regional de los recursos.....	64
4.	Gobernanza.....	65
5.	Programas por región	66
6.	Descripción de instrumentos	66
7.	Presupuesto ejecutado por programa e instrumento	68
8.	Anexo	69
E.	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).....	69
1.	Objetivos	69
2.	Presupuesto.....	70
3.	Distribución interregional	71
4.	Gobernanza.....	73
5.	Programas e instrumento	73
6.	Programas específicos en el tiempo.....	75
7.	Anexo tipos de proyectos FOSIS	77
F.	Comisión Nacional de Riego (CNR).....	78
1.	Misión.....	78
2.	Presupuesto.....	78
3.	Asignación por región.....	79
4.	Gobernanza	80
G.	Investigación e innovación tecnológica silvoagropecuaria	81
1.	Objetivos y servicios generados.....	81
2.	Presupuesto.....	82
3.	Financiamiento de proyectos.....	82
4.	Gobernanza	85
H.	Sector pesquero	85
1.	Objetivos	86
2.	Presupuesto.....	86
3.	Transferencias	88
4.	Gobernanza	88
I.	Banco Estado	89
1.	Misión.....	89
2.	Instrumentos de fomento productivo	89
3.	Gobernanza	91
4.	Anexo	92
III.	Reflexiones finales y planteamientos para la discusión.....	93
	Bibliografía.....	101

Cuadros

Cuadro 1	Cálculo y otras partidas de ejecución presupuestaria al 2019	13
Cuadro 2	Procedencia del financiamiento de organismos nacionales de apoyo al desarrollo productivo, 2021.....	14
Cuadro 3	Distribución regional de monto de transferencias, cantidad de empresas, población, PIB y pobreza, 2019.....	20
Cuadro 4	Aportes del FNDR al presupuesto operativo de los organismos, 2019.....	21
Cuadro 5	Presupuesto CORFO, 2021	32
Cuadro 6	Correlación simple. Transferencias por región v/s número de empresas por tamaño, 2019	37
Cuadro 7	Instancia de diseño y sanción de programas e instrumentos, por gerencia de CORFO, 2021..	43
Cuadro 8	Gasto por Instrumento, 2019.....	44
Cuadro 9	Transferencia a Comités de Desarrollo Productivo por instrumento, 2019.....	45
Cuadro 10	Presupuesto SERCOTEC, 2019	46
Cuadro 11	Instrumentos y montos ejecutados	53
Cuadro 12	Programas SERCOTEC.....	54
Cuadro 13	Presupuesto del gasto SENCE, 2021.....	55
Cuadro 14	Composición de las transferencias corrientes.....	57
Cuadro 15	Correlaciones simples.....	60
Cuadro 16	Presupuesto 2021.....	63
Cuadro 17	INDAP, transferencias corrientes	68
Cuadro 18	INDAP, transferencias de capital	69
Cuadro 19	Descripción instrumentos de INDAP	69
Cuadro 20	Presupuesto 2021.....	70
Cuadro 21	Transferencias corrientes devengadas	76
Cuadro 22	Transferencias de capital devengadas	76
Cuadro 23	Proyectos de generación de Ingresos	77
Cuadro 24	Proyectos sociales	77
Cuadro 25	Proyectos de habitabilidad y entorno	77
Cuadro 26	Presupuesto CNR 2021.....	78
Cuadro 27	Presupuesto 2021. Subsecretaría de Agricultura	82
Cuadro 28	Proyectos FIA ejecutados por región y año	83
Cuadro 29	Presupuesto 2021.....	87
Cuadro 30	Transferencias.....	88
Cuadro 31	Instrumentos de Bancoestado.....	92

Gráficos

Gráfico 1	Transferencias no reembolsables ejecutadas por organismos nacionales que apoyan al sector productivo, por tipo de gasto, 2019.....	11
Gráfico 2	Proporción de ejecución de transferencias no reembolsables de ministerios por tipo de gasto, 2019	13
Gráfico 3	Transferencias corrientes y de capital e iniciativas de inversión en organismos y programas de desarrollo productivo, 2016-2019.....	15
Gráfico 4	Transferencias a regiones de CORFO, INDAP, SENCE, FOSIS y SERCOTEC, 2019	19
Gráfico 5	Financiamiento a organismos nacionales a partir del FNDR, 2017-2019	21
Gráfico 6	Proporción de transferencias e inversiones de organismos nacionales financiadas con fondos de decisión regional y nacional, 2019	22

Gráfico 7	Origen del financiamiento de recursos regionalizados de CORFO, INDAP, FOSIS, SENCE y SERCOTEC, 2019	22
Gráfico 8	Gasto devengado, 2019	33
Gráfico 9	Gasto devengado sin Integros al Fisco, 2019	33
Gráfico 10	Gasto por categoría, 2019	34
Gráfico 11	Transferencias por región, 2019	35
Gráfico 12	Transferencias por región sin RM y No Informados, 2019	35
Gráfico 13	Gasto por Habitante, 2019	36
Gráfico 14	Porcentaje de gasto por línea de financiamiento, por región, 2019	36
Gráfico 15	Gasto ejecutado	47
Gráfico 16	Ejecutado por programa como porcentaje de las transferencias al sector privado	48
Gráfico 17	SERCOTEC por región, 2019	49
Gráfico 18	SERCOTEC por región, 2019	49
Gráfico 19	Porcentaje de instrumentos SERCOTEC por región, 2019	50
Gráfico 20	Gastos SENCE v/s gobierno central	56
Gráfico 21	Porcentaje por ejecución de gasto	56
Gráfico 22	Gasto Ejecutado por región, 2019	59
Gráfico 23	Porcentaje del gasto ejecutado por región, 2019	59
Gráfico 24	Asignado per cápita, 2019	60
Gráfico 25	Programas SENCE por región, 2019	60
Gráfico 26	Gasto total devengado	63
Gráfico 27	Porcentaje del gasto total	63
Gráfico 28	Ejecución INDAP por región, 2019	64
Gráfico 29	Porcentaje de ejecución INDAP por región, 2019	65
Gráfico 30	Porcentaje del presupuesto por programa, 2019	66
Gráfico 31	Gasto ejecutado	70
Gráfico 32	Porcentaje del gasto total	71
Gráfico 33	Distribución FOSIS	72
Gráfico 34	Porcentaje gasto v/s pobreza	72
Gráfico 35	Porcentaje del total (2019), programas descentralizados v/s pobreza	72
Gráfico 36	Porcentaje del presupuesto por programa, 2019	75
Gráfico 37	Gasto devengado	79
Gráfico 38	Porcentaje del gasto por categorías	79
Gráfico 39	Bonificación Ley 18.450	80
Gráfico 40	Iniciativas de Inversión, 2019	80
Gráfico 41	Costo Proyectos FIA	83
Gráfico 42	Monto de proyectos Iniciados por INIA	84
Gráfico 43	Proyectos implementados por INIA, 2019	84
Gráfico 44	Gasto público pesca y acuicultura	87

Recuadros

Recuadro 1	Cálculo de los montos ejecutados por los organismos de fomento productivo	12
Recuadro 2	Los Comités de Desarrollo Productivo Regionales	32

Diagramas

Diagrama 1	Instrumentos transferidos mediante de decreto a marzo de 2021	23
Diagrama 2	Modos de articulación del sistema público de apoyo al desarrollo productivo	26

Introducción

En el panorama de la región, Chile destaca por su institucionalidad de apoyo al desarrollo del sector productivo. El marco legal en el cual opera este conjunto de actores ha sido recientemente modificado por la Ley 21.074 para el fortalecimiento de la regionalización. Dicha Ley otorga nuevas responsabilidades a los gobiernos regionales en materia de políticas de desarrollo productivo y, sobre esta base, modifica significativamente las relaciones entre las entidades que operan en esta materia desde los distintos niveles del Estado: nacional, regional y local.

En este contexto, el presente estudio se propone enriquecer el debate sobre los caminos a seguir para redefinir las relaciones en un marco de coordinación multinivel, a partir del análisis del desempeño de 23 de las principales instituciones públicas chilenas involucradas en la implementación de políticas de apoyo al desarrollo productivo desde el nivel nacional. Los resultados muestran que la acción pública de apoyo al desarrollo productivo se ejecuta, a nivel nacional, a partir de cuatro ministerios principales, los que en conjunto representan el 98% de los recursos invertidos en la dimensión productiva.

Los énfasis principales del documento están puestos en la estimación de los esfuerzos fiscales realizados por estas entidades y por los recursos provenientes del FNDR, y en el análisis de las modalidades de decisión que adoptan las principales instituciones para regionalizar su acción de apoyo al desarrollo productivo. En el análisis de un nuevo esquema de gobernanza multinivel, se aboga por un mayor grado de articulación, donde las instituciones del gobierno nacional se relacionan directamente con los gobiernos regionales y, a través de estos, con los gobiernos locales.

Los resultados de la investigación destacan algunos mecanismos para avanzar en una mayor articulación entre el nivel nacional y el nivel regional. Un primer mecanismo corresponde a la experiencia de establecimiento de Comités de Desarrollo Productivo Regional, lo que ha permitido en ocasiones mejorar la coordinación inter-institucional e inter-sectorial. Un segundo mecanismo corresponde a los Convenios de Colaboración que suscriben las instituciones nacionales tanto con gobiernos regionales como con gobiernos locales y que, en este último caso, involucran la transferencia de recursos y la contratación de personal de

apoyo a las labores de desarrollo productivo. Este segundo mecanismo tiene, asimismo, la capacidad de ayudar a fortalecer las labores de los gobiernos regionales tanto en términos de conocimiento e información, como en términos de incremento de la dotación de personal para las labores necesarias de realizar.

El documento que se presenta a continuación se organiza en tres partes. La primera parte presenta una síntesis y un panorama general del sistema nacional de apoyo al desarrollo productivo, destacando la necesidad de diferenciar las funciones y roles a desempeñar por cada uno de los tres niveles de gobierno en un nuevo esquema integrado de gobernanza multinivel. La segunda parte entrega una revisión detallada de las principales instituciones del nivel nacional de apoyo al desarrollo productivo, presentando los principales programas e instrumentos, evolución del gasto en los últimos años, distribución regional de los recursos, objetivos y segmentos a los que atiende, y modalidades de regionalización del gasto. La tercera parte presenta las conclusiones de la investigación y enumera once propuestas finales para la discusión.

I. Panorama general

A. La importancia de un enfoque multinivel para la política nacional

La existencia de diferentes niveles de gobierno es una constatación de los sistemas políticos que viene desde la Antigüedad. La idea de la existencia en un mismo territorio de múltiples niveles de gobierno se puede encontrar nada menos que en el contexto en que surge la idea de la democracia, en la antigua Grecia, correspondiendo los distintos niveles de gobierno en ese contexto a los *demos*, las *fratrías*, las *tribus* y las *polis*.

Incluso en la época precolombina del continente americano se puede encontrar la idea de múltiples niveles de gobierno cogestionando la vida humana en un mismo territorio. La investigación histórico-antropológica sobre los antiguos asentamientos mapuche muestra que, producto de las necesidades de la guerra en los siglos XVI y XVII, las comunidades (*lof*) mapuche desarrollaron un proto-Estado con una organización política de tipo *telescópica*, “una estructura extensible o comprimible al mover o ajustar unidades parentales superpuestas, a escalas cada vez mayores de organización religiosa, política y socioeconómica” (Dillehay, 2017).

En décadas recientes, una corriente de literatura enmarcada en los estudios de desarrollo territorial ha denominado a este tipo de enfoque de coordinación, gobernanza o planificación *multinivel*. Los estudios que utilizan esta terminología pueden rastrearse hasta Marks (1993), quien propone que, en el contexto de la fundación de la Unión Europea, se está visualizando la emergencia de la *gobernanza multinivel*, identificada como “un sistema de negociación continua entre gobiernos anidados en múltiples niveles territoriales —supranacional, nacional, regional y local— que es resultado de un amplio proceso de creación de instituciones y de reasignación del poder decisional” (Marks, 1993, pág. 392).

En el marco de los estudios del desarrollo territorial y de las recomendaciones que realizan los organismos internacionales, la OECD (2014) ha tomado el concepto y ha recalcado, en primer lugar, la importancia que tiene para la obtención de resultados efectivos derivados de los sistemas de inversión pública, el identificar tanto los desafíos como las buenas prácticas que presentan los países en los esquemas

de gobernanza multinivel. Más recientemente, la OECD (2017) ha expandido su análisis al estudio de las recientes reformas de la gobernanza multinivel que han tenido lugar en sus países miembros, de modo de extraer lecciones en materias que incluyen las formas de coordinación entre diferentes niveles de gobierno, la redefinición administrativa de localidades y regiones, los avances en descentralización política, administrativa y fiscal, y en lo que la CEPAL (2017) ha llamado planificación multinivel.

La gobernanza multinivel incorpora no solo la dimensión vertical de la coordinación (entre diferentes niveles de gobierno), sino también la horizontal (entre gobiernos de un mismo nivel), pues el objetivo es generar prácticas de gestión pública que tienen componentes tanto *top-down* como *bottom-up*. La gobernanza multinivel incluye además los vínculos con el sector privado y con la sociedad civil, en prácticas de gobernanza multiactor.

La importancia del enfoque multinivel radica, en último término, en los beneficios derivados en materia de eficiencia y efectividad de la política pública. La eficiencia se deriva de la posibilidad de minimizar el riesgo de contradicciones que pueden generarse entre distintos niveles de gobierno que actúan sobre una misma región, territorio o localidad y que, en ausencia de coordinación, pueden impulsar objetivos contradictorios y de aminorar los riesgos de duplicaciones de las acciones impulsadas por instituciones pertenecientes al mismo nivel de gobierno. La efectividad se logra generando sinergias entre distintos niveles de gobierno que tienen propósitos e incentivos alineados y maximizando la convergencia de las iniciativas de estos actores, lo que permite abordar de manera multidisciplinaria la resolución de los problemas que aquejan a las zonas consideradas y alcanzar economía de escala mayores en la actividad de apoyo proporcionada por el sector público.

El enfoque de gobernanza multinivel se hace más necesario a medida que se sube en el nivel de gobierno. La razón es que son las instancias de gobierno de mayor nivel las que tienen una panorámica más amplia de los demás niveles de gobierno y responsabilidades de coordinación de estos últimos, en tanto las instancias inferiores se encuentran en un espacio intermedio entre el nivel superior y las personas, familias y comunidades a quienes sirve la política. De esto se deriva que, a nivel de países, es fundamentalmente el nivel nacional el que debe tener una mayor comprensión sobre las dinámicas de la gobernanza multinivel, y coordinar el sistema de modo que cada nivel cumpla con la función propia que se deriva del estudio del sistema de gobierno desde un enfoque multinivel.

En Chile son cuatro los niveles legales-administrativos de gobierno: el nivel nacional, el regional, el provincial y el comunal. A esto se pueden añadir dos niveles de carácter económico-productivo: el nivel territorial (relativo a territorios funcionales) y el nivel macrorregional. Este estudio se concentrará en estudiar las instituciones y relaciones existentes fundamentalmente entre los niveles nacional y regional, en vistas del próximo proceso de transferencia de competencias que mandata la Ley 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización (2018), y específicamente en las materias que aquí enmarcamos dentro de lo que se conoce como desarrollo productivo.

B. El sistema público de apoyo al desarrollo productivo en Chile

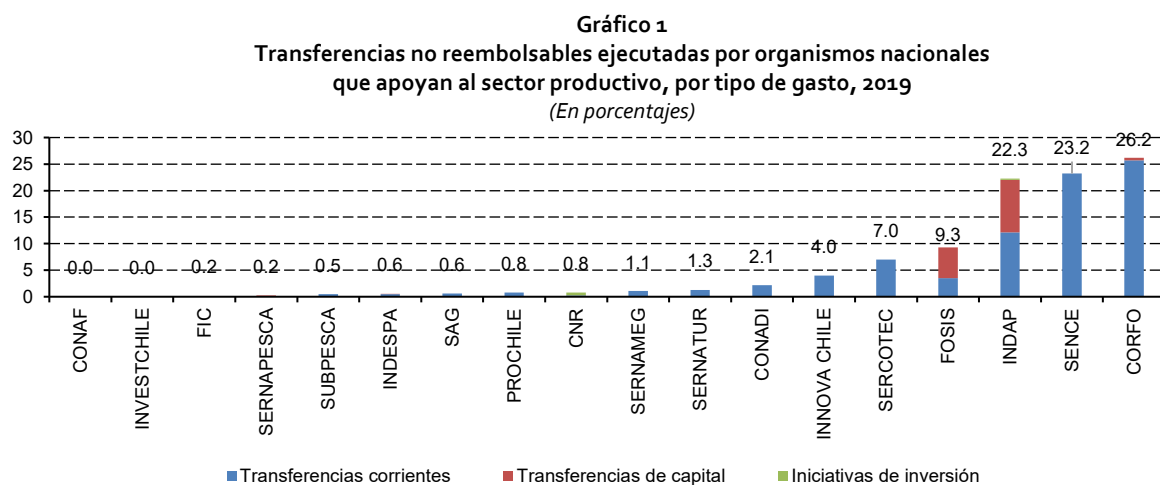
El desarrollo económico es el proceso por el cual los agentes intentan, al mismo tiempo, realizar y ampliar sus potencialidades económicas, entendidas estas últimas como las capacidades relacionadas a los actos económicos de producción, consumo e intercambio. Dentro del desarrollo económico hay, por ende, tres dimensiones, siendo el proceso de realización y ampliación de las capacidades relacionadas a la dimensión de la producción lo que se denomina desarrollo productivo.

El desarrollo productivo de un país es aquel proceso de aprendizaje que permite a los agentes productivos aumentar su contribución absoluta al bienestar de la población. Para estos fines contribuyen el sector público, el sector privado y la sociedad civil, lo que la CEPAL (2016) ha llamado la ecuación Estado-Mercado-Sociedad. De estos tres sectores, es el sector público el que por excelencia está llamado a hacerse cargo, prioritariamente, de la política, siendo el bienestar general el motivo y el fin de su existencia.

El sector público contribuye de diversas maneras al desarrollo productivo, ya sea de forma directa o indirecta. Las formas indirectas se realizan a través de todas las dimensiones de la política que se vinculan indirectamente con la dimensión de la producción: la salud, la infraestructura pública, el cuidado del ambiente, la educación formal, por nombrar solo algunas. Las formas directas operan a través de las políticas públicas que tienen por fin explícito apoyar la producción y el trabajo. Dentro de las formas directas se encuentran, en Chile, una serie de instituciones públicas que trabajan en políticas, planes, programas e instrumentos dirigidos al desarrollo productivo. En conjunto, estas instituciones forman lo que podría llamarse un *sistema* de apoyo al desarrollo productivo, en tanto establecen relaciones entre sí que tienen por finalidad una meta común (maximizar el aporte que realiza la producción de bienes y servicios al bienestar de la población).

En una revisión de las instituciones públicas del nivel nacional que forman parte de este sistema de apoyo al desarrollo productivo, y que en lo específico se dirigen al segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), Rodríguez-Auad y Campero (2018) identifican un conjunto de 33 organismos cuyo monto total de desembolso en instrumentos no reembolsables ascendía en 2015 a alrededor de 526.000 millones de pesos (0,33% del PIB).

El presente estudio se ha concentrado en entender los mecanismos de coordinación multinivel de los organismos públicos del nivel nacional, especialmente en su relación con el nivel regional. Para esto se han identificado 26 instituciones del nivel nacional. Las 18 más importantes en términos presupuestarios realizaron, en 2019, transferencias no reembolsables de apoyo al desarrollo productivo —no solo para mipymes, sino para todos los tamaños de empresas y también para otras organizaciones relacionadas a la ciencia y la tecnología de propósitos productivos— por un monto de alrededor de 718.445 millones de pesos (0,35% del PIB)¹. Tres de estas 18 instituciones (CORFO, SENCE, INDAP) representan el 72% de las transferencias e inversiones no reembolsables (gráfico 1).



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Nota: Del SERNAMEG se considera solo el programa Mujer y Trabajo; de CONADI, solo los programas Fondo de Desarrollo Indígena, Turismo y Pueblos Indígenas, Programa de Apoyo al Turismo y Pueblos Indígenas, e Instrumentos Cofinanciados de Apoyo al Fondo de Desarrollo Indígena.

¹ La suma considera el total de transferencias corrientes, transferencias de capital e iniciativas de inversión, descontadas las transferencias realizadas al gobierno central. Las instituciones son: CORFO, INNOVACHILE, INDAP, SERCOTEC, SENCE, INDESPA, FOSIS, FIC, SAG, CNR, CONAF, SERNATUR, SERNAPESCA, SUBPESCA, INVESTCHILE, PROCHILE y el programa Mujer y Trabajo del SERNAMEG y los programas Fondo de Desarrollo Indígena, Turismo y Pueblos Indígenas, Programa de Apoyo al Turismo y Pueblos Indígenas, e Instrumentos Cofinanciados de Apoyo al Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI. Se consideran todas las labores de ciencia, tecnología e innovación radicadas en las instituciones antes analizadas, o en las mencionadas en los párrafos siguientes, y que sean actividades de orientación productiva. No se han considerado los programas y proyectos dependientes directamente del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Conocimiento, por representar un gasto más orientado a financiar actividades de ciencia básica.

Recuadro 1
Cálculo de los montos ejecutados por los organismos de fomento productivo

Para construir los datos del cuadro 1 se utilizó la información de ejecución presupuestaria del gobierno central por programas, sumando las partidas de transferencias corrientes totales, transferencias de capital totales, e iniciativas de inversión. A este total se le restó las transferencias corrientes y de capital al gobierno central, lo que significa que la ejecución presupuestaria que se está considerando es la que realiza cada organismo directamente a beneficiarios finales de su política (ver cuadro). El resto del texto se concentrará en estos fondos porque son los que más claramente se relacionan con las dinámicas de regionalización que se quieren analizar. Aparte quedan las inversiones financieras y otros recursos destinados al funcionamiento de los organismos de fomento.

Respecto a lo primeros, es necesario apuntar que la importancia de la acción desarrollada por el conjunto de organismos seleccionados en este estudio va más allá del aporte realizado en términos de fondos no reembolsables. Para el sistema de apoyo al desarrollo productivo son importantes también los préstamos y la adquisición de activos financieros que se realizan con el propósito de respaldar préstamos concedidos por otras instituciones: la inversión realizada por estas 18 instituciones, en 2019, en ambas partidas ascendió a alrededor de 730.000 millones de pesos (0,37% del PIB). Y, de las 18 instituciones, son solo dos las que ejecutan la totalidad de los recursos: CORFO con un 89% e INDAP con un 11%². En este ámbito, una de las diferencias entre CORFO e INDAP estriba en que la primera institución actúa como banca “de segundo piso” (no operan directamente con los particulares), mientras que la segunda lo hace como banca “de primer piso” (opera directamente con los particulares).

Las otras partidas de gastos contempladas en la información de ejecución presupuestaria del gobierno central y relacionada al funcionamiento de los organismos de apoyo al desarrollo productivo (en particular el gasto en personal) son consideradas separadamente porque es muy complejo prorratearlas por programa o instrumento ejecutado o separarlas según la acción de fomento consista en préstamos o transferencias. El riesgo de distorsión en las estimaciones de los esfuerzos de fomento realizados por las entidades que apoyan al sector productivo es especialmente significativo para aquellos organismos que dedican solo parte de sus tareas a este fin (como SERNAMEG y CONADI).

Cuadro 1
Cálculo y otras partidas de ejecución presupuestaria al 2019
(En millones de pesos)

	Gasto en personal	Transferencias corrientes al gobierno central	Transferencias corrientes a otros entes	Adquisición de activos no financieros	Adquisición de activos financieros	Iniciativas de inversión	Préstamos	Transferencias de capital al gobierno central	Transferencias de capital a otros entes
CORFO	27 240	34 920	184 859	1 568	558 033	0	92 869	0	3 141
SENCE	17 989	0	166 757	1 223	0	0	0	0	0
INDAP	42 436	0	86 960	1 037	0	1 568,142	83 608	0	71 389
FOSIS	17 730	0	25 044	1 018	0	0	0	842	41 540
SERCOTEC	9 738	0	50 376	424	0	0	0	0	0
INNOVA	2 104	0	28 751	0	0	0	0	0	0
CONADI	11 469	4 533	15 421	103	0	0	0	0	0
SERNATUR	8 624	0	9 328	516	0	0	0	0	0
SERNAMEG	145	0	7 626	0	0	0	0	0	0
CNR	5 377	0	1 968	309	0	3 551,771	0	1 164	0
PROCHILE	5 904	0	5 472	118	0	0	0	0	0
SAG	22 810	0	4 300	3 008	0	0	9	0	0
INDESPA	247	0	3 346	302	0	0	0	0	785
SUBPESCA	6 016	20 957	3 527	148	0	0	0	0	0
SERNAPESCA	23 147	0	199	825	0	0	0	0	1 402
FIC	408	127 153	1 114	0	0	0	0	0	0
INVESTCHILE	2 895	330	18	54	0	0	0	0	0
CONAF	26 892	0	2	1 235	0	0	0	0	0

Fuente: DIPRES.

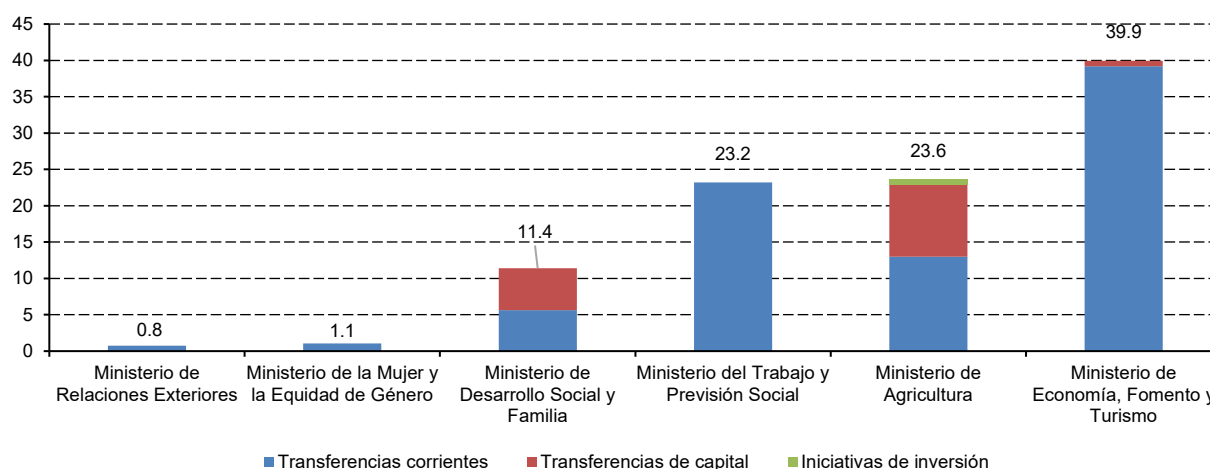
Sobre esta base, tal como lo muestran los datos antes ofrecidos, se evidencia que los 18 organismos seleccionados tienen distintas orientaciones del gasto y realizan labores orientadas a apoyar el desarrollo productivo de distintas formas. Por ejemplo, CONAF muestra montos relativamente bajos de transferencias no reembolsables, pero ejecuta gastos importantes en personal. De este modo, la modalidad de apoyo al desarrollo productivo de CONAF parece orientarse más hacia formas de asistencia directa realizadas por su propio personal, lo que es necesario considerar en el análisis. Algo similar, aunque de forma mucho más moderada, puede ocurrir con INVESTCHILE y, en menor medida, con SERNAPESCA y el SAG.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

² El SAG tiene también una participación, aunque marginal (0,1%).

Para empezar a entender el modelo de gobernanza del sistema público de apoyo al desarrollo productivo, es necesario señalar que estos 18 organismos están adscritos a solo seis ministerios de los 24 ministerios que tiene Chile: El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MINECON), el Ministerio de Agricultura (MINAGRI), el Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MINTRAB), el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESO), el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (MINMUJER) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX). De estos seis, es el MINECON el que ejecuta casi el 40% de las transferencias e inversiones de fondo no reembolsable (gráfico 2). Se evidencia, por otro lado, que casi la mitad de las transferencias e inversiones no reembolsables de MINAGRI corresponden a transferencias de capital, marcando un modo de operar distinto al del MINECON.

Gráfico 2
Proporción de ejecución de transferencias no reembolsables de ministerios por tipo de gasto, 2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

De los 18 organismos presentados, al 2019 nueve pertenecían al MINECON, cuatro al MINAGRI, dos al MIDESO, uno al MINTRAB, uno a MINMUJER y uno a MINREX³. Además de estos organismos regidos por el derecho público, existen también otros cinco organismos nacionales regidos por el derecho privado que también forman parte del sistema público de apoyo al desarrollo productivo, pero que no se encuentran listados en la ley anual de presupuestos. Estos otros organismos también reciben fondos públicos y tienen como fundadores, en parte, a los organismos públicos antes mencionados. En este conjunto de instituciones se encuentran el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP)⁴, el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA)⁵, la Fundación para la Innovación Agraria (FIA)⁶, el Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN)⁷, y el Instituto Forestal (INFOR)⁸. De estos cinco organismos de derecho privado, solo el IFOP está adscrito al MINECON, los demás lo están al MINAGRI.

³ El FIC pasó a pertenecer al recientemente creado Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Conocimiento (MINCIENCIA) en 2020.

⁴ Creado por la CORFO y la Sociedad Nacional de Pesca.

⁵ Creado por INDAP, la CORFO, la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Concepción.

⁶ Fundada por el MINAGRI.

⁷ Creado por la CORFO y SERCOTEC, y cuyo consejo directivo es designado en 3/5 partes por el MINAGRI y 2/5 partes por la CORFO.

⁸ Creado por la CORFO y el INDAP, cuyo directorio de ocho miembros es designado por el MINAGRI (4), CORFO (1) y gremios del sector (3).

Los recursos que financian la actividad impulsada por los organismos nacionales pertenecientes al sistema público de apoyo al desarrollo productivo proceden tanto del sector público como del sector privado, y en gran medida a partir de recursos nuevos generados por la actividad de las propias instituciones (como por ejemplo créditos o proyectos concursables, en el caso de los organismos de derecho privado)⁹.

Por otro lado, corresponde más a la regla que a la excepción el hecho de que cada organismo, adscrito a un ministerio en particular, reciba financiamiento público de parte de otros ministerios. En esto no participan solo los seis ministerios listados anteriormente, sino también otros ministerios como Hacienda, Energía, Educación o Cultura. El cuadro 2 presenta este cruce de financiamiento, señalando los ministerios que proporcionan financiamiento a los 23 organismos nacionales pertenecientes al sistema público de apoyo al fomento productivo, considerando los que se rigen tanto por el derecho público como por el derecho privado. Al 2021, los ministerios que financian a la mayor cantidad de organismos fuera de los adscritos a su propia estructura son el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Conocimiento (cuadro 2).

Cuadro 2
Procedencia del financiamiento de organismos nacionales de apoyo al desarrollo productivo, 2021

Ejecución Financiamiento	MINECON								MINTRAB				MINAGRI				MIDESO	MINMUJER	MINREX				
	CORFO	INNOVA CHILE	SERCOTEC	SERNATUR	SERNAPESCA	SUBPESCA	INDESPA	INVESTCHILE	FIC	IFOP	SENCE	INDAP	CONAF	INIA	FIA	CIREN	INFOR	SAG	CNR	FOSIS	CONADI (FONADI)	SERNAMEG (Mujer y Trabajo)	PROCHILE
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo																							
Ministerio de Ciencia, y Tecnología, Conocimiento e Innovación																							
Ministerio de Agricultura																							
Ministerio de Desarrollo Social y Familia																							
Ministerio de Hacienda																							
Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género																							
Ministerio de Energía																							
Ministerio de Educación																							
Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio																							
Ministerio de Minería																							
Tesorería General de la República																							

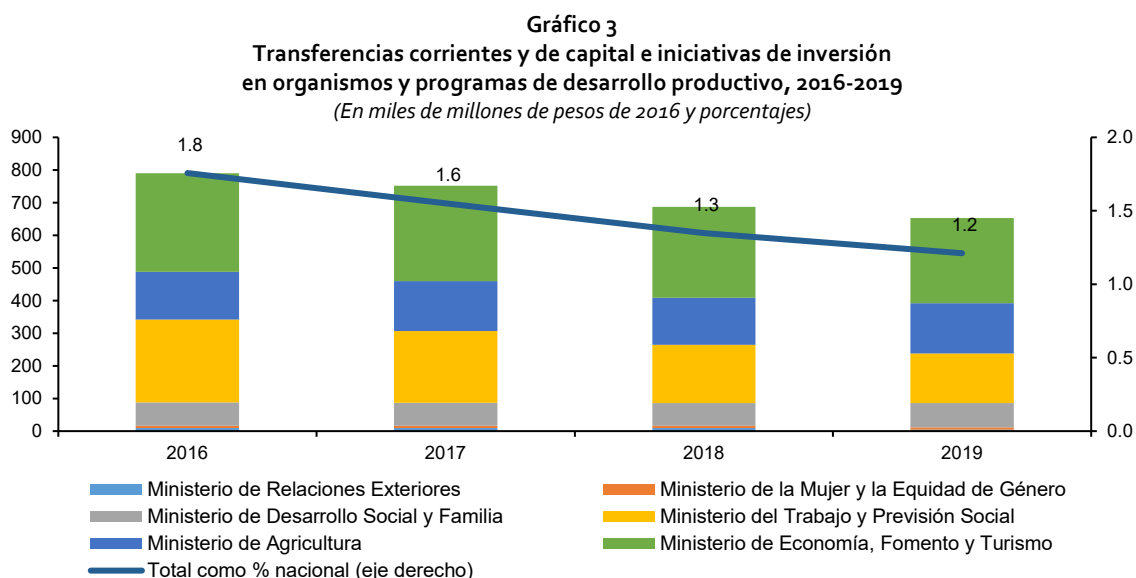
Fuente: Elaboración propia.

^a En otros años el Ministerio de Agricultura y específicamente la Subsecretaría de Agricultura ha transferido recursos, además del FIA, a INIA, CIREN e INFOR también.

En una visión temporal, los recursos de fondo no reembolsable ejecutados destinados al apoyo del desarrollo productivo tuvieron un descenso entre 2016 y 2019, tanto en términos absolutos como en términos relativos. Si en 2016 se transferían cerca de 790 mil millones de pesos, en 2019 se transfirieron cerca de 720 mil millones de pesos, lo que descontando la inflación significa una caída de 17% (gráfico 3).

⁹ Los organismos que reciben financiamiento privado corresponden a los que están regidos por el derecho privado: IFOP, INIA, FIA, CIREN, INFOR.

En términos relativos, la ejecución destinada al apoyo del desarrollo productivo, en 2016 representó el 1,8% del total de transferencias e inversiones no reembolsables del nivel nacional, mientras que en 2019 esta proporción había bajado al 1,2%. La caída se explica en su mayor parte por una caída en los recursos ejecutados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), perteneciente al MINTRAB, que entre 2016 y 2019 reduce en un tercio los recursos de fondo no reembolsable ejecutados.



Fuente: Elaboración propia en base a informes de ejecución presupuestaria de la DIPRES.

C. Integración del sistema y orientación estratégica

La habilidad que posee este sistema¹⁰ para ofrecer un trabajo integrado de todas sus instituciones es limitado¹¹. Si bien, un análisis en profundidad de este punto requeriría de una revisión detallada de los distintos programas e instrumentos que estas instituciones operan, una lectura general del sistema permite identificar tres factores que conspiran en contra de una mayor integración.

En primer lugar, hay que constatar que, en la actualidad, no existe en Chile un plan nacional de desarrollo que oriente la acción de estas instituciones y que fije un norte común, definiendo una visión de mediano y largo plazo, así como macroobjetivos e indicadores relacionados con la transformación productiva que se espera lograr. Esta falta de visión, que a menudo se repite a nivel ministerial¹² y que se agrava con los cambios de jefes de cartera, es tal vez la principal causa de que las estrategias de las instituciones públicas de apoyo al desarrollo productivo no estén integradas en una estrategia global de desarrollo productivo. Por otro lado, sin una clara definición de los objetivos de mediano y largo plazo del proceso de desarrollo productivo, es imposible realizar una evaluación de impacto que permita establecer hasta qué punto las medidas adoptadas por el sistema público de apoyo al desarrollo productivo son eficaces.

¹⁰ Debido a la falta de coordinación que se menciona en este párrafo, sería tal vez más preciso hablar de conjunto que de sistema de fomento, pero por simplificar la exposición no se introduce esta distinción y, en el resto del texto se seguirá utilizando el concepto de sistema.

¹¹ La falta de un liderazgo definido y la debilidad de los mecanismos de gobernanza han sido destacados varias veces en la literatura. Véase por ejemplo Belmar y Maggi (2010) y Rodríguez-Auad y Campero (2018).

¹² Una excepción interesante es representada por FIA que, a partir de la reorganización institucional que empezó en 2018, redefinió su misión sobre la base de desafíos estratégicos (eficiencia hídrica y adaptación al cambio climático; desarrollo de mercados innovadores; y procesos innovadores), lo cual permitió aminorar la dispersión temática y territorial que había caracterizado su actividad hasta ese momento.

En segundo lugar, no existe una instancia formal de coordinación que promueva la coordinación y el desarrollo de acciones complementarias en la dimensión específica del desarrollo económico-productivo, ni un liderazgo claro que logre ordenar las acciones de los distintos organismos, potenciar las sinergias o, por lo menos, evitar las duplicaciones. En el espacio de autonomía definido por su respectivo marco legal, cada organismo define separadamente sus líneas de trabajo y la coordinación interinstitucional se da de forma ocasional o limitadamente a la gestión de instrumentos puntuales. Las experiencias (nacional e internacional) de coordinación basadas en mecanismos supra ministeriales (a nivel por ejemplo de vicepresidencia de la República) o en comités interministeriales que reúnen a muchos ministerios distintos con tareas generales de coordinación, no parecen haber sido efectivos para impulsar de forma sostenida y no esporádica una práctica basada en la concertación de las acciones de fomento productivo¹³. Frente a presiones externas (de una vicepresidencia o de un órgano colegial), las distintas carteras logran, en general, oponer exitosamente una actitud inercial que frustra los intentos de direccionamiento, con el propósito de conservar intactos sus márgenes de autonomía. Un desempeño mejor parece haber caracterizado la experiencia de instancias de colaboración focalizadas a tareas más específicas¹⁴: el reducido número de participantes y la clara orientación a una misión determinada parece haber contribuido a atenuar las resistencias. Su fortaleza, sin embargo, es también su punto débil, en cuanto circunscribe estas experiencias a temas relativamente acotados y puntuales¹⁵.

En tercer lugar, el enfoque operativo que predomina en las instituciones analizadas se basa en instrumentos de apoyo al desarrollo productivo. Un instrumento es una modalidad de apoyo que funciona según lo que establece el reglamento respectivo o las normas que establecen las modalidades de operación de los recursos (destinatarios, montos máximos, eventuales cofinanciamientos privados, tiempos de ejecución, modalidades de acceso, etc.), elaborados por la institución responsable. Cada instrumento interviene en un área que se considera problemática para la aceleración del desarrollo productivo (por ejemplo, la incorporación de nuevas tecnologías, la exportación de bienes y servicios o el desarrollo de negocios mancomunados) y provee apoyos financieros o técnicos, según las modalidades establecidas por el reglamento o en las normas respectivas. Estas normas son elaboradas por el nivel nacional de la institución responsable del instrumento que fija parámetros generales y los aplica, con pocas excepciones, a todo el territorio nacional sin distinciones y sin considerar las diversas necesidades y potencialidades de las distintas áreas geográficas en las que interviene. Esta modalidad de operación presenta varios inconvenientes: en primer lugar, obliga a las realidades locales a adaptarse a la norma central en lugar de que los instrumentos o programas se ajusten a sus necesidades. En segundo lugar, este modo de proceder termina generando una multiplicidad de instrumentos que fragmentan y dispersan la acción de apoyo a las empresas¹⁶. Esto reduce la eficacia de las medidas e incrementa sus costos de gestión. Por último, estimula una lógica de intervención centrada en el cumplimiento de metas operativas (número de instrumentos colocados), más que sustantivas (metas asociadas al proceso de desarrollo productivo). Desde el punto de vista de la integración interinstitucional, es evidente que el cumplimiento de las metas operativas no favorece o derechamente desincentiva esta integración, pues concertar acciones sustrae tiempo a la ejecución.

Mientras predomine esta visión instrumental, por sobre una mirada estratégica que priorice la solución de metas sustantivas relacionadas con obstáculos al proceso de desarrollo productivo nacional, la integración del sistema nacional seguirá siendo limitada. En este sentido, un gobierno regional que tenga la capacidad de definir metas sustantivas relacionadas con prioridades claras orientadas al proceso de desarrollo productivo

¹³ Para una panorámica de la articulada experiencia regional en políticas industriales puede verse en Cimoli y otros (2017).

¹⁴ En el caso chileno podría ser interesante analizar en profundidad la experiencia del Comité Indígena de CORFO.

¹⁵ Una interesante reflexión sobre el concepto de orientación contextual y la construcción de una organización institucional basada en un modelo de coordinación flexible que se articula desde abajo hacia arriba se encuentra en el libro de próxima publicación: "Organizando la heterogeneidad: políticas de autonomía y de bajo costo en agrocadenas y territorios rurales" (Sotomayor, Rodríguez, Rodríguez, Sánchez, & Wander, 2022).

¹⁶ En su estudio sobre el sistema de fomento en Chile, Rodríguez-Auad y Campero (2018) identificaron 180 instrumentos gestionados por 30 instituciones. Véase también Silva y Sandoval (2005). De esta manera, numerosos instrumentos terminan movilizandocantidades exiguas de recursos, mientras que la variedad de medidas hace más complejo para los beneficiarios entender el funcionamiento del sistema e incrementa sus costos administrativos.

puede detonar un cambio importante, convocando a todas las instituciones nacionales competentes para que pongan a disposición del esfuerzo colectivo las respectivas competencias para la construcción de una estrategia integrada de apoyo al desarrollo productivo que apunte al logro de las metas relacionadas con la o las prioridades elegidas.

D. Vínculos regionales de las instituciones públicas nacionales de apoyo al desarrollo productivo

Los organismos nacionales no solo operan a través de oficinas centrales ubicadas en la capital nacional. La gran mayoría de estas instituciones cuenta con direcciones regionales ubicadas en las 16 regiones del país. Excepciones son el MINCIENCIAS que cuenta con oficinas macrorregionales que operan tan sólo en algunos conjuntos de regiones, e INVESTCHILE, que no cuenta con oficinas regionales, sino que, a través de convenios de colaboración con los gobiernos regionales, ha establecido oficinas en los mismos gobiernos regionales en formato de “doble mando”¹⁷.

Estas direcciones regionales (DR) tienden a ser el puente entre la dirección nacional (DN) del organismo y las instituciones tanto regionales como subregionales (provinciales y municipales), acercando y distribuyendo la información a lo largo del país. Al mismo tiempo, aportan información a la DN sobre los requerimientos de las regiones, territorios, comunas y comunidades, en términos de necesidades o prioridades de financiamiento. De este modo, las direcciones regionales garantizan un flujo de información en un sentido que va tanto desde la DN hacia los territorios, como desde los territorios a la DN¹⁸.

Por lo general, a nivel regional esta relación se canaliza a través de las divisiones de presupuesto e inversión regional de los GORE, cuyo propósito principal es canalizar recursos del gobierno regional para financiar la ejecución de instrumentos o programas pertenecientes al organismo nacional, en concordancia con las necesidades y requerimientos que el GORE considere prioritarios para la región. Estos recursos provienen principalmente del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y del Fondo de Innovación para la Competitividad Regional (FIC-R)¹⁹, y su aplicación es en última instancia decisión de los consejos regionales (CORE)²⁰. Esta es la razón principal por la cual las DR se relacionan con los CORE, y en ocasiones directamente con el gobernador regional: para definir la aplicación de recursos financieros del FNDR y el FIC-R a ejecutar por el organismo nacional. Las divisiones de presupuesto e inversión regional ocupan el lugar de contrapartes en cuanto a la rendición de los recursos.

Las DR tienen en ocasiones estructuras territoriales (como en el caso de SERNATUR que se organiza según “destinos turísticos”, o INDAP que se organiza según “oficinas de áreas” intercomunales) y comunales (es la experiencia de INDAP, SENCE o FOSIS que tienen oficinas anexadas a las municipalidades o equipos profesionales localizados en las municipalidades con las cuales han firmado convenios de colaboración) que permiten un ajuste más directo a las necesidades y prioridades políticamente definidas de los territorios y comunas. Sin embargo, son siempre las DR las que realizan la planeación a nivel regional, y las que se vinculan

¹⁷ Esta es una modalidad de gobernanza bastante difundida en la relación entre el gobierno nacional y las municipalidades, en donde los organismos nacionales financian funcionarios que son contratados por la municipalidad, pero que siguen lineamientos de ambas partes. Algunos organismos que realizan este tipo de convenios son SENCE, FOSIS, SERNAC, SERNAMEG e INDAP.

¹⁸ En este contexto, es interesante destacar la actividad desarrollada por las Comisiones Nacionales de Rubros impulsadas por ODEPA, en donde se sientan en una mesa los principales involucrados en una cadena productiva, incluyendo a muchos servicios (como por ejemplo: SAG, Aduanas y PROCHILE, entre otros). En este caso, la elaboración estratégica enfocada en el concepto de cadenas productivas, cuenta, a nivel nacional, con la participación de los principales líderes sectoriales.

¹⁹ Una estimación de los montos movilizados por estas vías se calcula más adelante en el texto (véanse la sección XXX).

²⁰ Si bien la distribución de estos fondos es materia de decisión de los CORE, los fondos son de carácter nacional, los define el gobierno central a partir de la ley anual de presupuestos del sector público, y los recursos provienen de impuestos e ingresos generales recolectados por el gobierno central.

con los GORE y con la DN para la recepción de recursos regionales y nacionales. Otras instituciones, como CORFO y SERCOTEC, disponen de una red de oficinas que se extiende a muchas capitales provinciales y a numerosas municipalidades. A diferencia del INDAP, el modelo de gestión de CORFO privilegia el accionar a través de “agentes operadores intermediarios”, personas jurídicas de derecho público o privado, que han sido seleccionados y aprobados por los respectivos organismos públicos para recibir fondos públicos y con ellos colaborar en la ejecución de programas y proyectos. Por lo que concierne a SERCOTEC, resulta especialmente interesante que, mediante su red de 51 Centros de Desarrollo de Negocios y 76 Centros Satélites o puntos de atención instalados a lo largo del país con el apoyo de municipalidades, cámaras y/o universidades, esta institución ha logrado una cobertura del 96% de las comunas del país (Dini, 2019).

En varias otras ocasiones, las DR tienen anexados consejos consultivos donde están representados otros organismos públicos, instituciones privadas (generalmente gremios de importancia económica) y entes de educación y capacitación con presencia en la región. Estos consejos consultivos colaboran en la planificación regional del organismo, ayudando a levantar necesidades y prioridades de la región.

Las DR generalmente cuentan con una planeación anual para la región, adicional al plan de la DN para el país. Esta planeación está sujeta, en parte importante, al presupuesto que para las DR se asigna desde la DN. A su vez, el monto de este presupuesto regional de cada organismo nacional se decide, por lo general, en base a criterios históricos que tienen su raíz en el número de habitantes, empresas o beneficiarios/usuarios de la región, y también en base a criterios coyunturales como crisis económicas geográficamente focalizadas. En algunos organismos -por ejemplo, SERNATUR-, el presupuesto proveniente de la DN con el que cuenta la DR es bajo en comparación a los fondos que la misma DR puede apalancar y gestionar desde el GORE.

Otra experiencia piloto que es útil considerar es la de los Comités de Desarrollo Productivo Regionales (CDPR) que operan en las regiones de Antofagasta, Los Ríos y Bío-Bío. Dichos organismos, creados en 2015, reúnen y coordinan la acción regional de CORFO y SERCOTEC. Los CDPR son entidades con una personería jurídica propia (Comité CORFO) que ejecutan políticas regionales para el desarrollo productivo en base a los objetivos y prioridades determinadas por los respectivos GORE. El modelo de operación es descentralizado y el consejo directivo que decide la asignación de los fondos de fomento (procedentes de las instituciones nacionales y de los GORE) está compuesto mayoritariamente por representantes de instituciones regionales, con una presencia importante de miembros de los GORE (consejeros regionales y DIFOI).

E. Gastos ejecutados por región

La ejecución presupuestaria de los organismos nacionales se realiza a lo largo de todo el territorio nacional. Las dos principales modalidades de asignación de fondos son, por un lado, la transferencia a las DR y, por otro, la asignación por demanda (licitaciones) que no predefine el área geográfica del beneficiario.

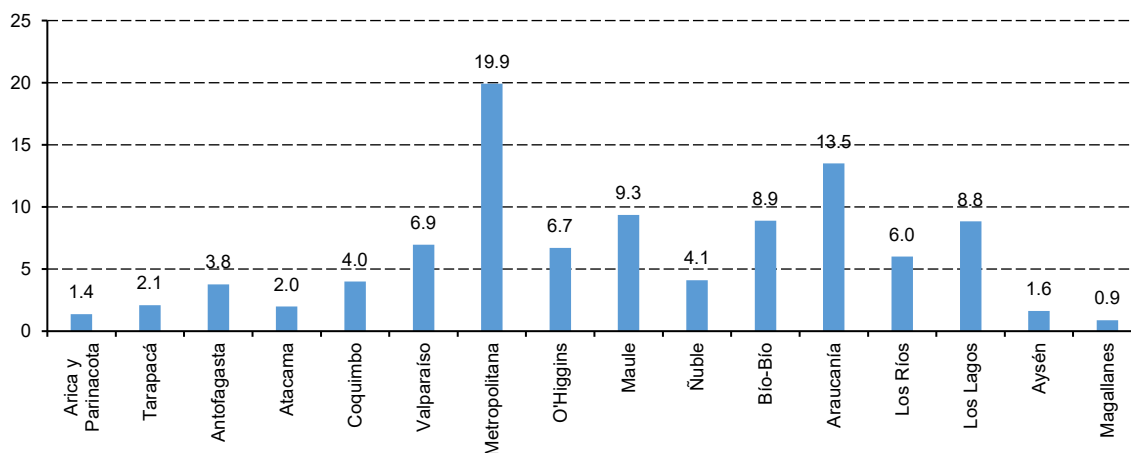
La primera modalidad prevé una estimación previa de cuánto se le asigna a cada DR para la operación de programas e instrumentos. Dicha estimación se basa en los planes de trabajo anuales formulados previamente por las DR en los que éstas estiman su nivel de ejecución para el año, en los distintos programas o instrumentos. En las evaluaciones de estos planes que realizan las DN para la asignación de los recursos se toman en cuenta las características socioeconómicas de las regiones y las prioridades institucionales. Un criterio que a menudo es utilizado en este proceso de distribución de recursos es el nivel histórico de ejecución de las regiones. En el presente documento, estos recursos se identificarán con recursos regionalizados.

Por lo que concierne la segunda modalidad, el cálculo de los recursos asignados a las distintas regiones receptoras se puede efectuar tan sólo *ex post* considerando la residencia del beneficiario final de la medida de apoyo. Las licitaciones no discriminan por regiones, por lo tanto, la asignación final depende principalmente

de las capacidades de los actores regionales que postulan a los fondos para la formulación de propuestas acorde con las bases concursales.

Los recursos regionalizados que han sido ejecutados por los cinco organismos más relevantes del sistema (cuyos presupuestos en conjunto corresponden al 88% del presupuesto total del sistema de apoyo al desarrollo productivo) ascendieron a un monto total, en 2019, de 560 mil millones de pesos²¹. Esto significa que el porcentaje de recursos regionalizados corresponde al 78% del total de transferencias no reembolsables. De este monto, la mayor parte se ejecuta en la Región Metropolitana (19,9%), lo que se condice con el hecho de que en esta región se concentra la mayor cantidad de empresas y población. Montos menores se ejecutan en Magallanes, Arica y Parinacota, Aysén, Atacama y Tarapacá (gráfico 4).

Gráfico 4
Transferencias a regiones de CORFO, INDAP, SENCE, FOSIS y SERCOTEC, 2019
(En porcentaje del total transferido)



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por los organismos.

A pesar de ser la Región Metropolitana la que recibe la mayor cantidad de transferencias, la proporción de dichas transferencias no está en relación con la importancia económica o poblacional de la región (cuadro 3). Pues si las transferencias obedecieran al solo criterio de cantidad de población, cantidad de empresas o importancia económica (PIB), la proporción del monto tendría que ser superior al 40%, observándose en la práctica solo la mitad de esta cifra. De este modo, en una evaluación de la distribución de las transferencias entre la Región Metropolitana y las demás regiones del país, podría decirse que las actuales transferencias intentan un resultado descentralizador e igualador en tanto priorizan a las demás regiones a la hora de decidir la ejecución de los recursos no reembolsables.

Por otro lado, solo en la región de la Araucanía y Los Ríos se concentra el 19,5% de las transferencias, cuando el PIB de ambas regiones solo representa el 4,3% del PIB nacional regionalizado. La variable que más se asemeja al monto invertido, no solo en la Araucanía sino también en las demás regiones —como la Metropolitana—, es la distribución de la pobreza por ingresos entre regiones. Siendo así el caso, puede

²¹ El análisis se restringe a estas cinco instituciones por la falta de datos regionalizables para la gran mayoría de las demás instituciones. El mejoramiento de las estadísticas territoriales de los beneficiarios es sin duda una tarea a desarrollar, posiblemente de la mano de SUBDERE.

postularse la hipótesis de que la política de transferencias orientada al desarrollo productivo, desde los organismos nacionales, tiene una fuerte orientación a contrarrestar el fenómeno de la pobreza material²².

Cuadro 3
Distribución regional de monto de transferencias, cantidad de empresas, población, PIB y pobreza, 2019

	Transferencias	Empresas	Población	PIB	Pobreza
Arica y Parinacota	1,4	1,5	1,3	0,8	0,9
Tarapacá	2,1	1,9	1,9	2,6	1,5
Antofagasta	3,8	3,0	3,5	10,4	2,0
Atacama	2,0	1,5	1,6	2,3	1,5
Coquimbo	4,0	3,9	4,3	3,0	6,0
Valparaíso	6,9	10,0	10,3	8,5	8,6
Metropolitana	19,9	41,5	40,5	46,7	25,3
O'Higgins	6,7	5,4	5,2	4,8	6,1
Maule	9,3	6,9	5,9	3,5	8,7
Ñuble	4,1	2,8	2,7	7,8	4,9
Bío-Bío	8,9	7,6	8,9		13,1
Araucanía	13,5	4,9	5,4	2,8	11,2
Los Ríos	6,0	2,1	2,2	1,4	2,9
Los Lagos	8,8	5,1	4,7	3,4	6,8
Aysén	1,6	0,8	0,6	0,6	0,3
Magallanes	0,9	1,2	0,9	1,2	0,2
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por los organismos, SII, INE, Banco Central de Chile y MIDESO.

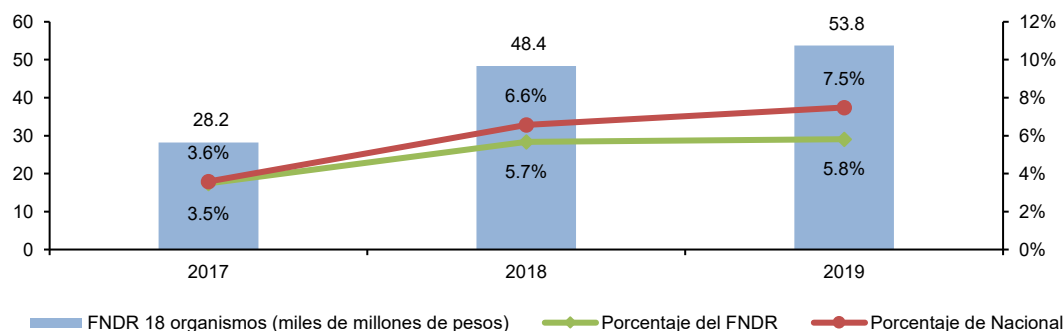
Nota: La pobreza corresponde al dato de la CASEN 2017; para el PIB se consideran juntas las regiones de Ñuble y Bío-Bío.

F. Los fondos del FNDR

Como mencionado previamente, los gobiernos regionales tienen poder de decisión sobre una cantidad significativa de recursos que ejecutan los organismos nacionales de apoyo al desarrollo productivo, mediante el FNDR y el FIC-R. Considerando los 18 organismos previamente identificados, en 2019 los recursos transferidos desde el FNDR a los organismos nacionales totalizaron 53.772 millones de pesos, equivalentes a un 7,5% de los montos no reembolsables ejecutados por las direcciones nacionales de los 18 organismos identificados (gráfico 5). Este porcentaje ha ido aumentando entre 2017 y 2019, pasando de un 3,6% al mencionado 7,5%, lo que significa que en el periodo considerado los fondos de decisión regional han ido siendo cada vez más importantes para el financiamiento de los organismos del nivel nacional. El financiamiento de estos organismos nacionales también ha incrementado su participación en los propios recursos del FNDR total, pasando de ser un 3,5% en 2017 a un 5,8% en 2019.

²² Los coeficientes de correlación de Pearson entre el porcentaje de transferencias y las demás variables son: 0.95 para pobreza, 0.83 para población, 0.82 para número de empresas, y 0.72 para el PIB.

Gráfico 5
Financiamiento a organismos nacionales a partir del FNDR, 2017-2019
(En miles de millones de pesos corrientes y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del FNDR proporcionados por la SUBDERE.

Nota: Para SERNAMEG y CONADI solo se consideran los proyectos financiados de carácter económico.

Cuadro 4
Aportes del FNDR al presupuesto operativo de los organismos, 2019
(En miles de pesos)

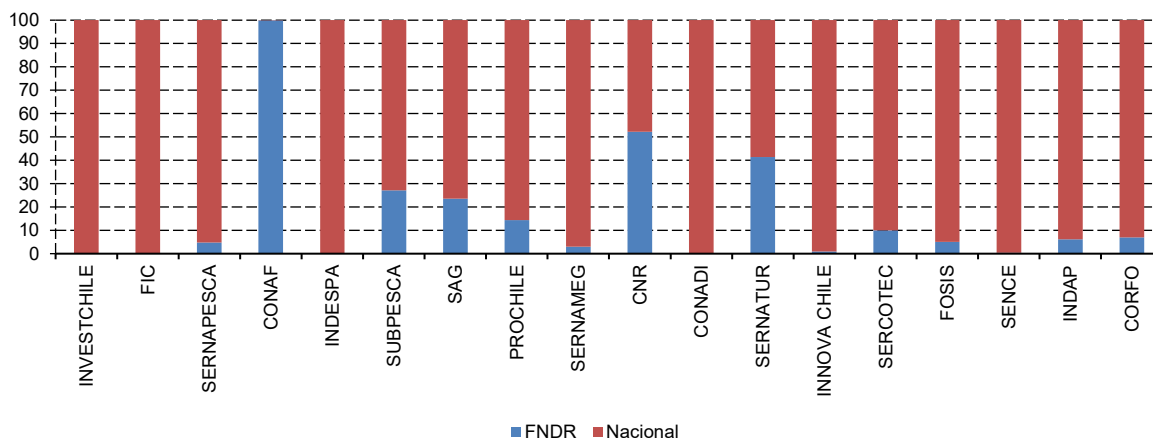
Organismo	Transferencias desde el FNDR	Transferencias e inversiones desde nivel nacional	Total	FNDR/Total
INVESTCHILE	-	18 000	18 000	0%
FIC	-	1 114 179	1 114 179	0%
SERNAPESCA	80 536	1 601 513	1 682 049	5%
CONAF	2 786 496	1 922	2 788 418	100%
INDESPA	-	4 130 107	4 130 107	0%
SUBPESCA	1 313 992	3 527 035	4 841 027	27%
SAG	1 324 929	4 299 806	5 624 735	24%
PROCHILE	920 413	5 472 409	6 392 822	14%
SERNAMEG	240 499	7 626 099	7 866 598	3%
CNR	6 016 227	5 520 270	11 536 497	52%
CONADI	48 410	15 421 008	15 469 418	0%
SERNATUR	6 574 568	9 327 949	15 902 517	41%
INNOVA CHILE	288 204	28 750 892	29 039 096	1%
SERCOTEC	5 565 221	50 375 757	55 940 978	10%
FOSIS	3 553 576	66 583 452	70 137 028	5%
SENCE	641 235	166 756 674	167 397 909	0%
INDAP	10 463 968	159 917 380	170 381 348	6%
CORFO	13 953 808	188 000 243	201 954 051	7%
Total	53 772 082	718 444 695	772 216 777	7,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del FNDR proporcionados por la SUBDERE.

Nota: Para SERNAMEG y CONADI solo se consideran los proyectos financiados de carácter económico.

La distribución entre las instituciones no es homogénea. Las entidades que más se benefician con estas transferencias de recursos son CORFO (con el 26% del total), INDAP (19%), SERNATUR (12%) y CNR (11%). Por otro lado, no todos los organismos dependen en la misma medida de los fondos de decisión regional para las transferencias e inversiones que realizan. Los organismos que más se benefician del FNDR, en orden de importancia, son CONAF, la CNR y SERNATUR (gráfico 6).

Gráfico 6
Proporción de transferencias e inversiones de organismos nacionales
financiadas con fondos de decisión regional y nacional, 2019
(En porcentajes)

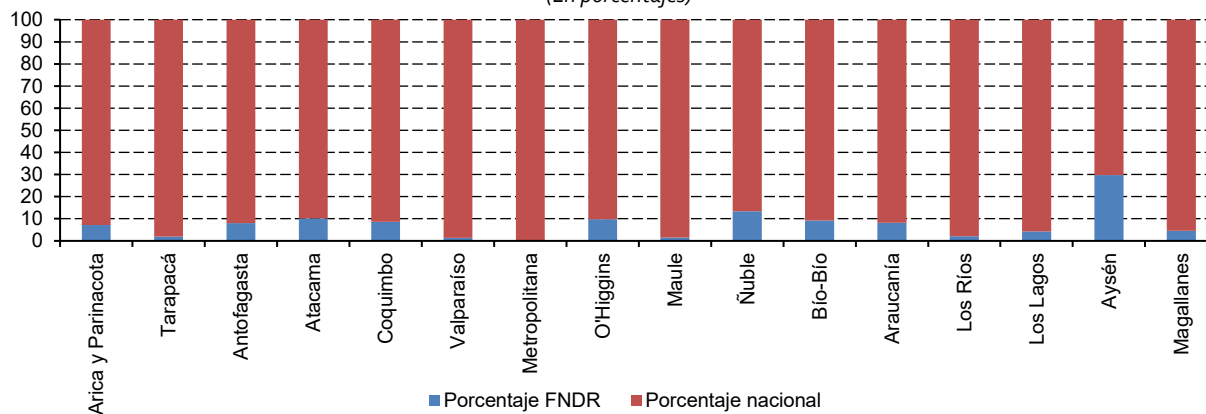


Fuente: Elaboración propia a partir de DIPRES y datos de FNDR proporcionados por SUBDERE.

Nota: Los datos nacionales corresponden a los cálculos mencionados antes en este estudio. Los datos del FNDR para SERNAMEG y CONADI solo se consideran los proyectos financiados de carácter económico.

Por último, cabe destacar que esta asignación de recursos tampoco es homogénea si se mide desde el punto de vista regional. Al observar los recursos ejecutados por los cinco principales organismos del nivel nacional (CORFO, INDAP, FOSIS, SENCE y SERCOTEC), separando las transferencias e inversiones regionalizadas provenientes del nivel nacional de los recursos FNDR ejecutados por estos organismos a través de sus direcciones regionales, se observa que el FNDR financia en promedio el 5,6% de los recursos regionalizados de estos cinco organismos. La región de Aysén destaca como la que mayor porcentaje y contribuye para la ejecución de programas e instrumentos de estos cinco organismos (30%), mientras que otras regiones como Tarapacá, Valparaíso, Metropolitana, Maule y Los Ríos aportan comparativamente poco al presupuesto de estos cinco organismos (<2%).

Gráfico 7
Origen del financiamiento de recursos regionalizados de CORFO, INDAP, FOSIS, SENCE y SERCOTEC, 2019
(En porcentajes)



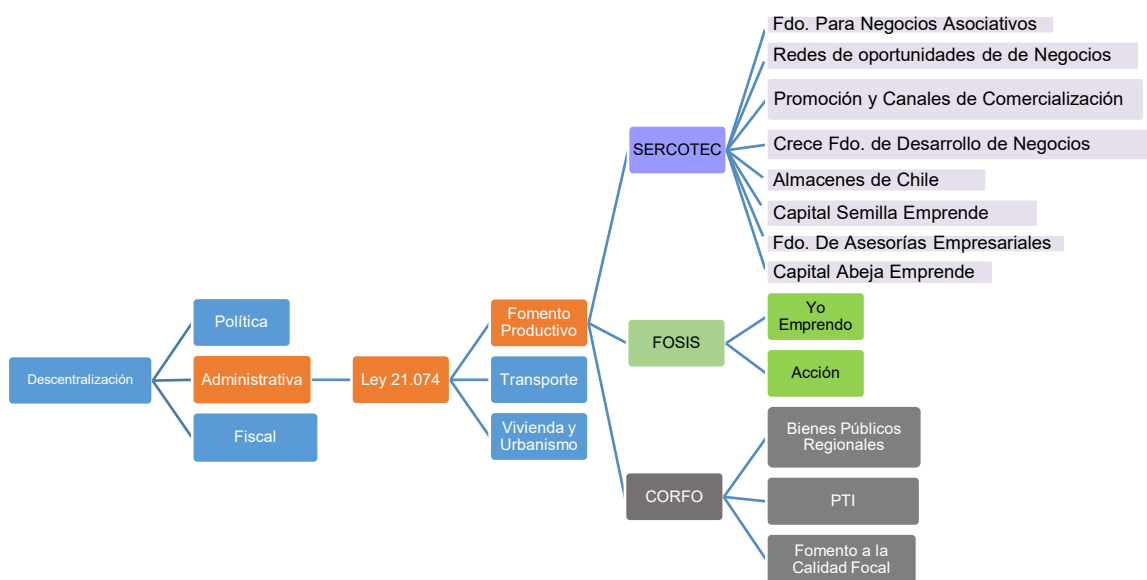
Fuente: Elaboración propia a partir de DIPRES y datos de FNDR proporcionados por SUBDERE.

G. Proceso de descentralización

El proceso de descentralización iniciado a partir de la Ley 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización (2018), permitió formalizar un mandato explícito de la Constitución vigente, en virtud del cual el Presidente de la República podrá transferir en carácter de transitorio o permanente una o más competencias (Art. 114). Mediante dicha Ley se definió un protocolo de transferencias, el cual permitirá a las gobernaciones regionales solicitar el traspaso de competencias específicas a partir del momento en que los gobernadores regionales sean elegidos (2021).

Esta misma ley contempla que el Presidente de la República, “podrá individualizar, mediante decreto supremo, aquellas competencias radicadas en los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones y de Obras Públicas; en la Corporación de Fomento de la Producción; en el Servicio de Cooperación Técnica; y en el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, que serán transferidas a los gobiernos regionales, con indicación de la gradualidad con que se iniciarán los procedimientos administrativos correspondientes” (artículo 5 de los Artículos Transitorios). Los decretos correspondientes a CORFO, SERCOTEC y FOSIS, es decir, tres de las cinco instituciones principales del sistema público de apoyo al desarrollo productivo, identifican como competencias a transferir a los gobiernos regionales, los instrumentos que se ilustran en el diagrama 1. En este caso, la forma concreta que adopta la transferencia de competencia consiste en entregar al gobierno regional la facultad de focalizar, priorizar y adaptar²³ los instrumentos referidos, en función de criterios de la propia región y en el marco de la política regional de fomento de las actividades productivas.

Diagrama 1
Instrumentos transferidos mediante de decreto a marzo de 2021



Fuente: Elaboración propia.

Para evaluar la importancia relativa de la transferencia inicial de competencias, cabe mencionar que, en términos de montos, solo se transferirá de oficio la administración de 35 mil millones, lo que corresponde al 6,3% del total de fondo asignados a las regiones de las cinco principales instituciones del sistema para el año 2019.

²³ Decreto con Fuerza de Ley 1-19175, Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, art. 21 quáter.

A pesar de representar esta primera transferencia un monto acotado y funciones más bien secundarias respecto al rol que aún le corresponde jugar a los organismos nacionales, el nuevo marco normativo de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR) permite visualizar una serie de desafíos en el marco de la gobernanza multinivel.

En primer lugar, la LOCGAR reconoce la dimensión multinivel del sistema de apoyo al sector productivo, otorgando una responsabilidad central a los Gobiernos Regionales en materia de formulación de políticas regionales de desarrollo productivo y asignando a los GORE y a las municipalidades la responsabilidad de la creación de oficinas comunales de fomento productivo que permitan una acción local en este ámbito.

En segundo lugar, la ley orgánica otorga a los Gobiernos Regionales facultades para intervenir en la promoción y diseño de proyectos y acciones de fomento productivo. Dado que ésta es una competencia de las instituciones nacionales de fomento, las disposiciones de la LOCGAR crean las condiciones para un escenario futuro que, de no ser adecuadamente gestionado, podría generar conflictos de intereses o duplicaciones de esfuerzos entre las entidades nacional y regionales.

Al respecto, la experiencia internacional sugiere que los grados de coordinación de las instituciones y niveles de gobierno de un sistema público pueden variar. En algunos países se observan sistemas públicos altamente desarticulados, incluso con distintos niveles de gobierno que replican funciones, que presentan duplicidades y que, en ocasiones, apuntan a fines contradictorios dentro de un mismo territorio²⁴.

En el ámbito de las acciones públicas de apoyo al desarrollo productivo, casos de desarticulación se dan cuando los gobiernos regionales compiten entre sí, por ejemplo, para atraer inversiones; recrean localmente, duplicándolas, las acciones de los organismos nacionales; priorizan actividades productivas distintas de las sugeridas por el nivel nacional. En estos casos de desarticulación, todos los niveles de gobierno buscan apoyar el desarrollo productivo y empresarial, aunque sin coordinación entre ellos. En otros países, los sistemas públicos —especialmente los niveles de gobierno— están articulados, de modo que se establecen mecanismos formales de coordinación que permitan que las relaciones multinivel no queden a discreción de los gobernantes de turno y de la simpatía o antipatía entre las diversas tendencias ideológicas que componen los distintos gobiernos y niveles de gobierno²⁵.

Entre ambos extremos, presentados en el diagrama 2, existen diversas formas de sistemas semi articulados. Chile presenta un caso particular de uno de estos sistemas, estando al mismo tiempo en un tránsito entre un sistema de un nivel subnacional de semi autonomía política (comuna) y otro nivel de dependencia política (región) a un sistema de dos niveles subnacionales con semi autonomía política²⁶. Hasta 2012, en Chile existían votaciones populares para elegir representantes en dos niveles de gobierno: el nacional y el local (comunal). Desde 2012 se añadió un tercer nivel de gobierno adscrito a elecciones populares, eligiéndose por primera vez consejeros regionales en un nivel intermedio entre el nivel nacional y el local, funcionando este

²⁴ Esto ocurre, por ejemplo, cuando una entidad nacional impulsa una actividad económico-productiva que tiene impactos potencialmente negativos en el ambiente local. Frente a la insistencia del nivel central, se puede generar una oposición del nivel local. Las dos acciones contrastantes pueden anularse recíprocamente bloqueando procesos de inversión o incrementando los costos de gestión de las iniciativas, con el consecuente desperdicio de recursos y esfuerzos públicos.

²⁵ Según el estudio de reformas recientes a la gobernanza multinivel de los países de la OCDE, la OCDE (2017) considera a Polonia un ejemplo exitoso de descentralización: "En Polonia, nuevas responsabilidades han sido transferidas o están siendo consideradas para reasignación mientras que nuevas reglas fiscales y contratos territoriales están siendo implementados" (p. 33). Sumado a políticas de descentralización fiscal (dimensión vertical de la gobernanza multinivel), Polonia también ha incentivado la cooperación intermunicipal a través de contratos territoriales y acuerdos de colaboración. Otros países que han utilizado recientemente este tipo de contratos son Portugal (con contratos multinivel introducidos en una reforma legal de 2013) y Japón (con la introducción de los acuerdos de colaboración a través de una reforma legal de 2014) (OECD, 2017:76). En otros países, estos tipos de contratos y acuerdos de colaboración son más antiguos, como son los casos de Francia y sus Contratos de Planeación Estado-Región (*Contrats de Plan Etat-Région*), o las "Comunas Libres" de Finlandia.

²⁶ La semi autonomía significa que las instancias de gobierno de los diferentes niveles no necesariamente coinciden en cuanto a orientaciones ideológico-políticas y, sin embargo, están sujetos a un mismo esquema legal.

consejo como una especie de poder legislativo de nivel regional²⁷, y manteniendo el poder ejecutivo regional en dependencia del nivel nacional. A partir de 2021 se suma a este nivel intermedio la elección del gobernador regional, representando una especie de poder ejecutivo de nivel regional. Esto cambia sustancialmente el esquema de gobernanza multinivel en el país.

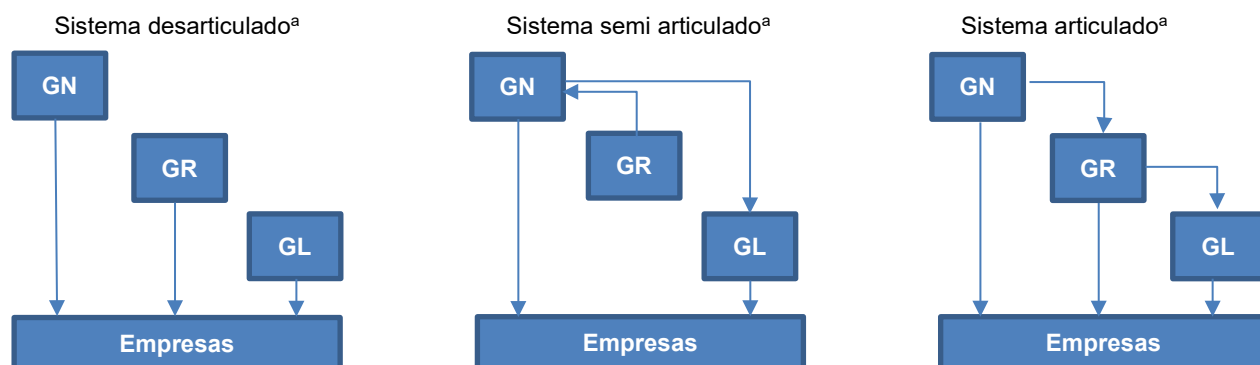
Hasta 2021, la articulación del sistema público de apoyo al desarrollo productivo en Chile tomaba una forma intermedia entre un sistema articulado y uno desarticulado. Ubicándose en el esquema que debería tener el sistema a partir de 2021, es decir, con un nivel regional semi autónomo (elección popular del gobernador regional), se pueden identificar cuatro causas de la desarticulación:

- i) **La vinculación directa del nivel nacional con el nivel local sin pasar por el nivel regional.** Esto provoca descoordinación y desinformación del nivel intermedio al no contar con antecedentes o poder de injerencia en esta vinculación que le permita sumar los esfuerzos de esta vinculación nacional-local a las políticas y planes regionales que, evidentemente, tienen importantes efectos locales. En la actualidad, esta coordinación nacional-local es responsabilidad de los organismos nacionales, fundamentalmente a través de las DR que, en el nuevo esquema post-2021, podría operar de manera paralela a los GORE y, particularmente, a las DIFOI. El riesgo, de no lograrse una adecuada coordinación nacional-regional, es que las instituciones de los dos niveles dupliquen los esfuerzos y pierdan la posibilidad de generar sinergias en la acción de fomento productivo.
- ii) **La reducida vinculación entre el GORE y las municipalidades.** Algunos gobiernos regionales habían empezado a trabajar con las municipalidades (por ejemplo, estimulando redes de colaboración o desarrollando cursos de formación) ya en años anteriores, sin embargo, se trataba de casos aislados más que de la regla general. Entre otros factores, una explicación de esta situación es que el Intendente era el representante en la región del gobierno nacional y su responsabilidad hacia el fortalecimiento de las municipalidades en el área del desarrollo productivo era limitada. Este escenario cambia con la aprobación de la Ley 21.074 que, como se precisará más adelante, fija explícitamente responsabilidades de los GORE en este tema.
- iii) **La reducida vinculación entre el GORE y las empresas y organizaciones productivas regionales.** Esto se debe a que el vínculo con estas empresas y organizaciones se establecía, en el esquema pre-2021, a través de las DR de los organismos nacionales. Por un lado, estas DR apoyaban -y apoyan- directamente a las empresas de la región a través de sus programas e instrumentos, mientras que el GORE no poseía programas e instrumentos propios de apoyo al desarrollo productivo. Por otro lado, la mayoría de las veces las DR constituían consejos en formato “triple hélice” que permitían el levantamiento parcial de necesidades y prioridades productivas de la región. De a poco, los GORE, a través de las DIFOI, están empezando a instalar consejos para el desarrollo económico regional con participación de representantes de la academia, del sector privado regional y de organizaciones de la sociedad civil de alcance regional.
- iv) **La orientación del financiamiento de decisión regional a ejecutores nacionales.** Hasta el momento, los recursos financieros cuyo destino es decidido por el nivel regional (FNDR y FIC-R) es ejecutado por organismos del gobierno nacional a través de sus DR. En el nuevo esquema, el financiamiento de decisión regional debería empezar a ser ejecutado por el mismo GORE, en particular por su DIFOI -a través de la misma DIFOI, de una corporación regional o de una agencia regional-, de modo de que los programas e instrumentos a financiar se ciñan de forma más ajustada a lo que ordena la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) y la política de fomento de las actividades productivas contenida en ella. Las DR de los organismos de gobierno tienen a su disposición un set de programas e instrumentos

²⁷ Con poder de legislar reducido y mayoritariamente orientado a la definición de parte del gasto público.

preestablecidos que provienen de la DN, cuyas bases de postulación y orientaciones metodológicas no siempre se ajustan a los requerimientos y prioridades establecidas por el GORE en su ERD. Es por esto que, en el esquema post-2021, las DR, sus programas e instrumentos, posiblemente observen una reducción en los fondos que reciben desde el nivel regional.

Diagrama 2
Modos de articulación del sistema público de apoyo al desarrollo productivo



Fuente: Elaboración propia.

^a Las flechas señalan el sentido de la acción de los distintos agentes. Así, por ejemplo, en el Sistema desarticulado el gobierno regional (GR) apoya directamente a las empresas de su territorio, mientras que en el Sistema semi articulado el GR contribuye a la acción que las entidades del gobierno nacional (GN) realizan, en favor de las empresas o de los gobiernos locales (GL).

El periodo actual es un periodo de transición. Las cuatro causas que configuran un sistema semi articulado están también en transición.

Un número creciente de GORE ha empezado a estrechar contactos y relaciones de colaboración con las municipalidades, en particular con las direcciones, departamentos, unidades u oficinas de Desarrollo Económico Local (DEL). En términos generales, queda aún por avanzar en las formas prácticas que asumirá el apoyo que puedan brindar las DIFOI a esta institucionalidad para el DEL, sobre todo en las municipalidades más pequeñas que no cuentan con recursos humanos o financieros para dedicar de forma más exclusiva a estas actividades, de modo de poder dar cumplimiento a lo que mandata la nueva LOCGAR en su art. 18 inc. e): "Promover y apoyar, en coordinación con los municipios, *mediante la suscripción de convenios*, la implementación de oficinas comunales de fomento productivo e innovación para la competitividad". La búsqueda de financiamiento para la suscripción de estos convenios, por parte de las DIFOI, ha sido un tema prioritario en los últimos tiempos²⁸.

Algunos organismos del gobierno nacional han empezado a establecer mecanismos de coordinación multinivel a través de la firma de convenios de colaboración con los GORE para la instalación de oficinas sectoriales en las mismas DIFOI, emulando la práctica de coordinación multinivel que se estableció en la época pre-2021 entre el nivel nacional y el nivel local²⁹.

Por otro lado, hay instituciones que han empezado a plantear una gestión multinivel de su acción de fomento, reforzando los vínculos entre sus iniciativas locales, regionales y nacionales. En este ámbito, destaca

²⁸ Vías a explorar recientes corresponden a la posibilidad de utilización del FNDR para la suscripción de estos convenios. Esto requiere, por cierto, un ajuste a la normativa de utilización del FNDR por parte de la SUBDERE.

²⁹ En periodos recientes, InvestChile ha firmado convenios de colaboración para apoyar la creación de oficinas regionales de atracción de inversión extranjera directa. Este tipo de apoyo de parte de un órgano nacional a un gobierno regional puede servir como referencia para el fortalecimiento de las capacidades regionales en otros ámbitos, con el apoyo las demás entidades nacionales de fomento productivo.

el esfuerzo sistemático desplegado por la Gerencia de Redes y Territorios de la CORFO para coordinar e integrar instrumentos de su cartera para facilitar el traspaso de experiencias, metodologías, contactos y la búsqueda de oportunidades de escalamiento de las actividades económicas apoyadas.

Los GORE, y en particular las DIFOI, han profundizado la relación con los gremios empresariales regionales, de modo de realizar consultas, levantar mesas permanentes de coordinación, o proponer líneas de acción para la actualización de las Estrategias Regionales de Desarrollo, en particular para los capítulos sobre Desarrollo Económico Regional. Un punto donde se ha tenido mayores dificultades para avanzar, en este sentido, es la inclusión en estos diálogos de las universidades regionales y de las organizaciones de la sociedad civil con carácter regional.

Finalmente, los recursos derivados del FNDR y del FIC-R aún son adjudicados a los organismos nacionales a través de sus DR, junto a otras instancias como universidades, fundaciones, centros de investigación, entre otros, en la aún incipiente construcción de capacidades de las DIFOI y de las limitadas competencias que tienen en materia de apoyo al desarrollo productivo.

H. Definición de tareas entre niveles

En el nuevo esquema de gobernanza multinivel del sistema de apoyo al desarrollo productivo en Chile, la separación más clara de tareas a cumplir entre niveles se ve como un asunto crítico para la eficiencia y efectividad del sistema.

En el escenario post-2021 todos los que tienen atribuciones en materia de apoyo al desarrollo productivo (o “fomento de las actividades productivas”) tendrán que convivir en tres niveles de gobierno. A las tradicionales funciones del gobierno nacional en esta materia se suman las nuevas atribuciones del nivel regional, previstas por la Ley 21.074, la cual en su artículo 18 señala que, “en materia de fomento de las actividades productivas, corresponderá al gobierno regional:

- Formular políticas regionales de fomento de las actividades productivas, en particular el apoyo al emprendimiento, a la innovación, a la capacitación laboral, al desarrollo de la ciencia y tecnología aplicada, al mejoramiento de la gestión y a la competitividad de la base productiva regional;
- Establecer las prioridades estratégicas regionales en materia de fomento de las actividades productivas y de mejoramiento de la innovación para la competitividad (...);
- Aprobar el plan regional de desarrollo turístico (...);
- Promover y diseñar (...) proyectos y acciones en materia de fomento de las actividades productivas establecidas como prioridades regionales;
- Promover y apoyar, en coordinación con los municipios, mediante la suscripción de convenios, la implementación de oficinas comunales de fomento productivo e innovación para la competitividad;
- Promover la investigación científica y tecnológica, y fomentar el desarrollo de la educación superior y de enseñanza media técnico profesional en la región (...);” (art. 18).

A esto se agregan otras nuevas funciones relacionadas a elementos consecuenciales del desarrollo productivo como son el establecimiento de “prioridades regionales para la erradicación de la pobreza”, la identificación de “áreas y sectores de pobreza y de extrema pobreza” y la proposición de “programas destinados a superarla” (Art. 19). Si bien el fenómeno de la pobreza es multicausal, una de las estrategias que se considera efectiva para su erradicación paulatina es la política de desarrollo productivo orientadas a mejorar los procesos laborales y empresariales, incrementando la producción, la productividad y en consecuencia los ingresos monetarios.

Para desarrollar las funciones asignadas al gobierno regional, la reforma de 2018 crea una nueva estructura organizacional. Las nuevas divisiones que conforma esta nueva estructura son: División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADER), División de Presupuesto e Inversión Regional (DIPIR)³⁰, División de Fomento e Industria (DIFOI), División de Infraestructura y Transportes y División de Desarrollo Social y Humano. Debe destacarse que todas las divisiones, de acuerdo con sus funciones específicas, están posibilitadas de colaborar en los desafíos del desarrollo económico y productivo regional, entendiendo el carácter multifactorial del desarrollo económico y del desarrollo productivo.

Labores específicas relacionadas al “fomento productivo” (o *fomento de las actividades productivas* según los incisos a), b), d), e) y c) del art. 18, entendiendo al turismo como una actividad productiva) recaen en la DIFOI, al igual que labores específicas a la innovación, la ciencia y la tecnología (también de acuerdo a los incisos e) y f) del art. 18). Según el art. 68 inciso d), corresponde a la DIFOI “proponer, promover y ejecutar planes y programas de alcance regional, destinados a estimular el desarrollo de la *ciencia, tecnología e innovación* para el desarrollo y de *nuevas capacidades empresariales*, facilitando la incorporación de las nuevas tecnologías de la información que propenda a favorecer el *crecimiento sostenido, integrado y sustentable* de la región respectiva, proponiendo y promoviendo instrumentos de *fomento productivo*” [énfasis propios].

Por su parte, la DIPLADER tiene su foco en asegurar un “desarrollo armónico del territorio”, incluido el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, y en el apoyo en la “evaluación del cumplimiento de las políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos de carácter regional”, de acuerdo con el inciso a) del art. 68. Si se considera que el “desarrollo armónico del territorio” puede considerar también el desarrollo *productivo* del territorio, entonces la DIPLADER puede contribuir significativamente a este objetivo, en particular en lo que respecta a la elaboración y propuesta de *estrategias y políticas* para el desarrollo económico y productivo regional (de acuerdo con lo establecido en los incisos a) y b) del art. 18). De todas maneras, debido a que el fomento de las actividades productivas es la labora específica de la DIFOI, es de esperar que estas dos divisiones logren potenciar su trabajo en formas conjuntas de operación, en donde la DIPLADER tiene el rol general de la *política* y la *estrategia*, y la DIFOI el rol específico del *fomento de las actividades productivas*.

A las nuevas funciones asignadas al nivel regional se suman las ya asumidas funciones del nivel local. Éste, según la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, tiene atribución en materia de “capacitación, promoción del empleo y el fomento productivo” (art. 4), en particular a través de sus unidades encargadas del desarrollo comunitario (art. 22) o de nuevas unidades que las municipalidades “estimen necesarias para su funcionamiento”, pudiendo asignar funciones relativas a la capacitación, promoción del empleo, fomento productivo y turismo (art. 31).

Debido a que los tres principales niveles de gobierno -nacional, regional y local- tienen atribuciones en materia de apoyo al desarrollo productivo, se hace necesario definir de mejor forma las tareas diferenciadas que le corresponden a cada nivel y las modalidades de coordinación.

Para lo anterior es útil mirar la experiencia de algunos de los principales organismos nacionales de apoyo al desarrollo productivo que ya cuentan con una separación en los tres -o más- niveles. Ejemplos de esto son INDAP, FOSIS y SENCE³¹. Estas tres instituciones cuentan con una dirección nacional, direcciones regionales y oficinas comunales instaladas sobre la base de programas específicos y en colaboración con las municipalidades. Más allá de las especificidades de los distintos programas e instrumentos, que dependen de los reglamentos y procedimientos respectivos, el análisis de las tareas que realizan los distintos niveles de estas tres instituciones muestra que existen ciertos clivajes similares. Estos son:

³⁰ La DIPIR asume las funciones de la antigua División de Análisis y Control de Gestión, siendo en esencia una continuación de esta.

³¹ En materia de apoyo al desarrollo económico -no solo productivo- se encuentra también el SERNAC, que cuenta con su dirección nacional, direcciones regionales y oficinas municipales (en convenio con las municipalidades).

- **Clivaje generalidad/especificidad:** Los niveles superiores de los organismos se caracterizan por elaborar planificaciones, políticas, directrices, reglamentos y bases de programas que tienen un carácter más *general* en comparación con las planificaciones y convenios ejecutados por los niveles inferiores, que tienen un carácter más *específico*. Los convenios realizados con los gobiernos locales adoptan generalmente horizontes anuales de planeación que detallan actividades específicas, comunidades a atender -ya sea desde un punto de vista geográfico o etnográfico-, metas puntuales a cumplir, etc. Mientras que los niveles superiores elaboran planes, políticas y programas que sientan las orientaciones generales que persiguen las políticas, programas e instrumentos, tales como: grupos objetivos, propósitos, montos totales a ejecutar, mecanismos de control y de rendición de cuentas, etc.

El clivaje generalidad/especificidad da pie para abordar políticas a nivel nacional que tengan públicos objetivos entendidos de forma más homogénea, en comparación a la heterogeneidad que presentan las especificidades de todas las comunas y comunidades del país. Los niveles superiores observan el país y formulan la política nacional desde una perspectiva más homogénea (es decir, sin poder captar y valorizar todas las diferencias y peculiaridades locales), en comparación a cómo lo hacen los niveles inferiores. Esto determina que la orientación de la política en los niveles superiores esté dirigida a un grupo de empresas o personas vistos más desde la igualdad de características en comparación a lo que observan los niveles inferiores: una política o programa de nivel nacional puede orientarse al segmento de microempresas definida como empresas formales que facturan anualmente menos de un monto determinado, no distinguiendo necesariamente la heterogeneidad sectorial, territorial, social o cultural que caracteriza a este grupo. Los niveles inferiores, al contrario, observan crecientemente la heterogeneidad entre empresas o beneficiarios, pudiendo distinguir y, por ende, focalizar de forma mucho más eficiente los programas e instrumentos en vista de las necesidades y prioridades económicas y sociales del espacio.

- **Clivaje largo plazo/corto plazo:** Los niveles superiores tienden a generar políticas en un marco temporal de más largo plazo, en comparación al actuar de los niveles inferiores. Por lo general, los programas e instrumentos tienen una larga historia de aplicación en los organismos nacionales que ha trascendido los periodos de gobierno. Los programas e instrumentos van sufriendo modificaciones en el transcurso del tiempo. En ocasiones programas e instrumentos son puestos “en pausa” para ser retomados solo años después. Pero en general la existencia de cierta forma de operar de los organismos nacionales es resultado de una herencia histórica y, por ende, tiende a tener una inercia mayor que la operación de los niveles inferiores. En los niveles inferiores las planeaciones son a más corto plazo, dependiendo del programa e instrumento, los que tienen una ventana temporal de planeación de entre uno y cuatro años, dependiendo del programa e instrumento.

Dentro de estos dos clivajes, el nivel regional ocupa una función intermedia. Debe guardar un equilibrio entre una especificidad menor a la del nivel local y una generalidad menor a la del nivel nacional, y debe observar la región con un nivel de detalle mayor al que se logra desde el nivel nacional —que generalmente cuenta con datos y estadísticas representativos solo para las regiones, pero no representativas para niveles territoriales o locales—, siendo capaz de observar la región y la particularidad de los territorios y comunas que lo componen, sin entrar al detalle de los vecindarios y comunidades que componen la comuna (lo que correspondería al nivel local). Debe también elaborar planeaciones que superen la temporalidad de la intervención a nivel local, pero ser suficientemente flexible para cambiar de forma más rápida en comparación a la velocidad del cambio que tiene lugar a nivel nacional.

Los elementos anteriores determinan tareas distintivas para cada nivel asociadas a las características tanto de la intervención como de los grupos beneficiarios. Existen, por otro lado, funciones que desempeñan los tres niveles, y que son posibles de observar en las tres instituciones señaladas. Las funciones de planeación,

coordinación multiactoral, ejecución y rendición son compartidas por todos los niveles, pero enfocadas en tareas diferenciadas dependiendo de las características de la intervención y los grupos beneficiarios. Por ejemplo, las funciones del nivel nacional en una gobernanza multinivel de un sistema articulado apuntarán a definir visiones compartidas sobre los lineamientos estratégicos generales que orientan las políticas y por lo tanto se construirá con actores que tengan una capacidad de análisis y propuesta que abarca la problemática nacional. Gobiernos regionales y municipalidades desarrollan la misma función, pero con finalidades acorde con sus objetivos y campo de acción y por lo tanto la construyen con otros actores.

Las direcciones nacionales de los tres organismos estudiados cumplen una serie de roles distintivos en relación con sus estructuras regionales y locales, no relacionadas a las características de la intervención, ni de los grupos beneficiarios, sino a la creación de sinergias internas a la institución. Estas provienen del trabajo de coordinación de las oficinas regionales, de la provisión de sistemas informáticos comunes, el establecimiento (o sugerencia) de reglamentos y pautas de operación, el trabajo en mesas interregionales, entre otras fuentes de sinergia. La vinculación del nivel regional con fuerzas supranacionales es también tarea del nivel nacional, por ejemplo, en el caso del comercio internacional, la inversión extranjera directa, el trabajo con los organismos internacionales o la gestión de cadenas productivas para promover la adopción de tendencias tecnológicas y políticas mundiales que tiendan al desarrollo productivo.

Un detalle mayor de estos y otros organismos se presenta a continuación, mostrando las especificidades de cada institución respecto a sus objetivos, estructura organizacional, evolución presupuestaria, y procedimientos y modos de operar de sus distintos programas e instrumentos. Como se verá, existe una amplia diversidad en todos estos elementos que, sin embargo, presenta patrones comunes como los ya mencionados.

Un gran desafío adicional respecto de las instituciones del nivel nacional, además de la nueva gobernanza multinivel que se visualiza en el periodo post-2021 y sobre la cual ya se ha dicho algo previamente en el texto, corresponde a la coordinación de las instituciones a nivel nacional, sobre todo al trabajo conjunto de los cuatro ministerios que conforman el núcleo central del sistema público de apoyo al desarrollo productivo. La ausencia en Chile de una agenda nacional de desarrollo productivo construida colegialmente y consensuada con el sector privado y las partes sociales es probablemente una desventaja. Un segundo elemento clave es la compartimentación de las operaciones, las dificultades en los procesos de colaboración y la falta de mecanismos de interacción que permitan, no solo financiamientos cruzados sino también sistemas de información comunes, bases de datos compartidas, metodologías similares de seguimiento de beneficiarios, etc., de modo que el sistema nacional de apoyo al desarrollo productivo funcione como un verdadero sistema de partes interdependientes. También se constata la ausencia de una figura supraministerial que coordine los esfuerzos de las distintas instituciones nacionales de apoyo al sector productivo. Aunque, al respecto cabe constatar que la experiencia de otros países, como la del Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial en Brasil o de los ministerios de coordinación en Ecuador (en particular del Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad) sugieren que el principio jerárquico es capaz de ordenar los esfuerzos colectivos tan sólo si es acompañado por una fuerte voluntad política que permita romper la miradas sectoriales e imponer una visión estratégica compartida.

II. Revisión de organismos

A. Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)

1. Misión y estructura de CORFO

Un rasgo particular en la misión de CORFO ha sido la promisión del “Emprendimiento y la innovación”. Sin embargo, a partir del 2015 se han agregado a este componente de su misión los objetivos de “desarrollo sostenible”, cuyo logro debe ser alcanzado en forma “territorialmente equilibrada”. En la versión 2020 de dicha misión, ésta se define como; “mejorar la competitividad y la diversificación productiva del país, a través del fomento a la inversión, la innovación y el emprendimiento, fortaleciendo, además, el capital humano y las capacidades tecnológicas para alcanzar el desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado”. La estructura corporativa de CORFO incluye, al 2021, seis gerencias funcionales, las cuales administran diferentes instrumentos de FP³². Estas son: i) Inversión y financiamiento, ii) Emprendimiento, iii) Innovación, iv) Capacidades tecnológicas, v) Redes y territorios y vi) Start Up Chile.

2. Presupuesto

Con un presupuesto anual para el año 2021 de US\$ 967 millones, CORFO es la institución pública de mayor importancia relativa en el Fomento Productivo en Chile. Entre los principales ítems del presupuesto mencionado, destaca un 28% por transferencias corrientes, y un 47% en adquisición de activos financieros (cuadro 5), lo cual se expresa en la compra de diversos títulos y valores. Respecto de las primeras, más del 37% de las mismas corresponde a transferencias al sector privado, las cuales incluyen en financiamiento de diversos programas (ver más adelante), subsidios, becas, y apoyo a entidades sin fines de lucro involucradas en el FP. En el componente público de dichas transferencias (gobierno central), destacan el cofinanciamiento a SERCOTEC, el Comité Innova Chile e INDAP. Entre otros organismos públicos que reciben transferencias, se

³² Hasta 2019 solo existían cinco gerencias, siendo la Gerencia de Start Up Chile de reciente constitución.

encuentran siete comités de CORFO, los cuales poseen cierta autonomía sobre los recursos asignados. Tres de ellos poseen cobertura territorial (Antofagasta, Bío-Bío, Los Ríos, véase el recuadro 2), y otros tres tienen objetivos temáticos (Agro seguros, Desarrollo y Fomento Indígena y Sistema de Empresas).

Recuadro 2
Los Comités de Desarrollo Productivo Regionales

Estas entidades que tienen figura jurídica propia (son comités CORFO) se proponen promover el desarrollo económico y productivo regional.

Sus atribuciones les permiten una gestión autónoma de los recursos que administran, procedentes principalmente de CORFO, SERCOTEC y FNDR, lo cual permite garantizar una acción de fomento coherente con las prioridades establecidas en las políticas regionales de desarrollo productivo.

Esta gestión descentralizada permite, además, entre otras funciones, reasignar los recursos públicos en función de las necesidades regionales, desconcentrar la acción de apoyo en las distintas provincias y modificar los instrumentos de fomento en función de las características específicas de las localidades consideradas.

El órgano decisional es el Comité Directivo que está compuesto por representantes del Consejo Regional, universidades regionales, empresas de la región, de las Secretarías Ministeriales, del Ministerio de Economía y del nivel central de CORFO y SERCOTEC.

La dirección del Consejo corresponde al jefe o jefa de la División de Fomento e Industria del GORE.

Esta distribución de roles otorga una representación mayoritaria a los representantes de la región.

Fuente: Elaboración propia.

Mención aparte merece la compra de activos financieros antes mencionada. CORFO se distingue respecto de otras instituciones de FP en Chile, por comprometer una proporción muy importante de su gasto destinado a conceder garantías de créditos a empresas medianas y pequeñas. Ello se articula mediante la conformación de un colateral generado a partir de inversiones financieras del tipo mencionado. En el caso que nos ocupa, ello alcanza una proporción muy importante del presupuesto, a lo cual se suma el componente de crédito entregado por CORFO a través de la banca de primer piso (15,5%). Categorías menores en el presupuesto son los reintegros al fisco por el retorno de activos en posesión de CORFO (3,9%), y el gasto^a en personal (3,8). Del total de transferencias corrientes (28,0%), menos de la mitad (37,2%) se destina al sector privado, lo cual debe interpretarse como ayuda directa no vinculada a créditos.

Cuadro 5
Presupuesto CORFO, 2021

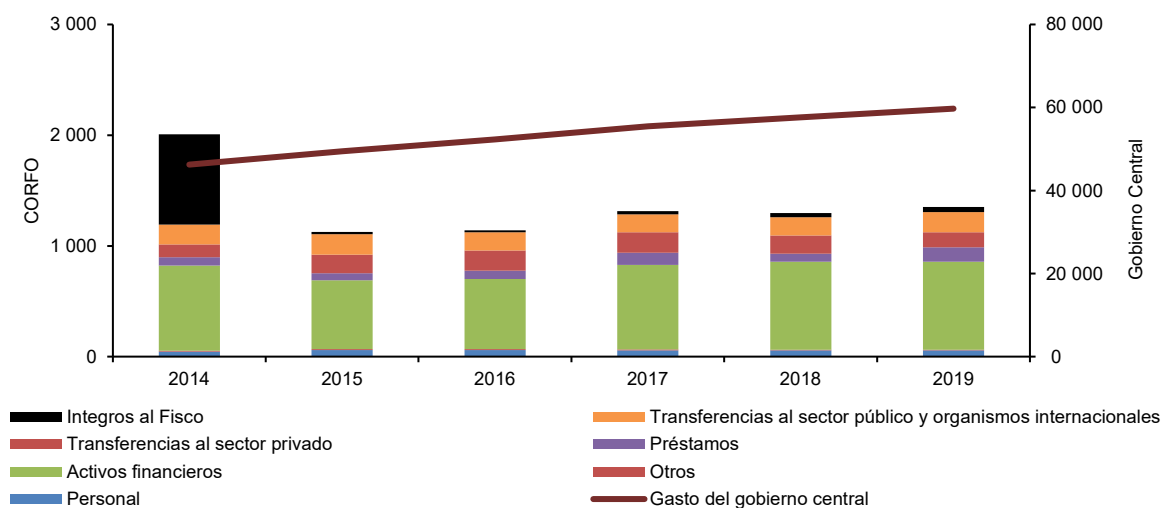
	Miles de pesos	Miles de dólares	Porcentaje
Gastos en personal	26 036 977	37 056	3,8
Bienes y servicios de consumo	8 865 027	12 617	1,3
Prestaciones de seguridad social	266 111	379	0,0
Transferencias corrientes	190 470 741	271 083	28,0
Integros al fisco	26 341 951	37 491	3,9
Otros gastos corrientes	19	0	0,0
Adquisición de activos no financieros	487 079	693	0,1
Adquisición de activos financieros	316 675 103	450 700	46,6
Iniciativas de inversión	1 017 512	1 448	0,1
Préstamos	105 246 413	149 789	15,5
Transferencias de capital	1 522 112	2 166	0,2
Servicio de la deuda	2 467 219	3 511	0,4
Total	679 396 263	966 933	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales (DIPRES, Presupuesto 2021).

El gasto ejecutado de CORFO entre el 2014 y el 2019 se presenta en los gráficos 8 y 9. En ellas se aprecia que la categoría reintegros al fisco es excepcionalmente importante en el año 2014, razón por la cual el gasto

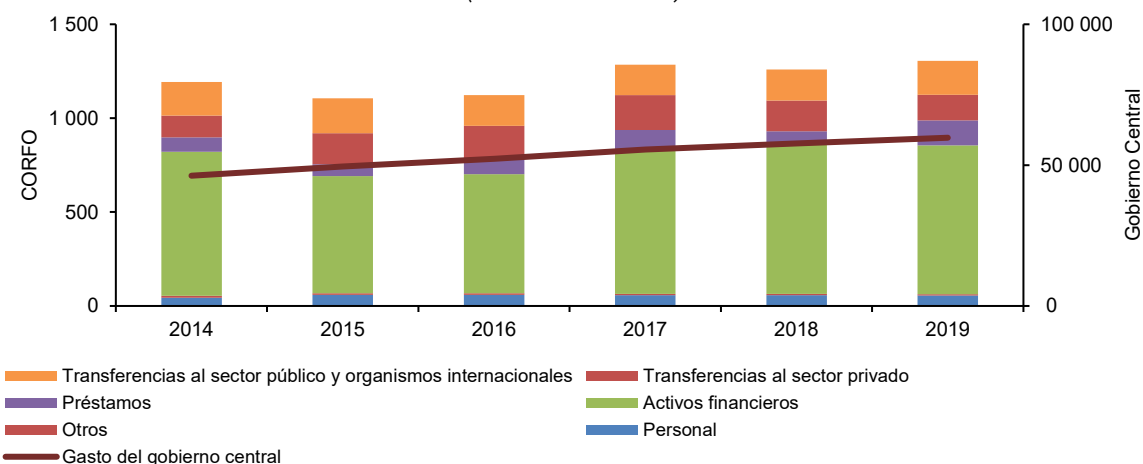
ejecutado superó significativamente al presupuesto inicial. Cabe mencionar que CORFO mantiene importantes participaciones en empresas diversas, tales como Metro, Zona Franca de Iquique, comercializadoras agrícolas y sanitarias. La omisión de dichos reintegros permite comparar los años 2015-2019 sin la singularidad del 2014. Si bien la proporción de los gastos ejecutados siguen de cerca las cifras del presupuesto 2021 (cuadro 4), el análisis temporal permite rescatar algunas regularidades básicas. La primera es que el gasto global de CORFO ha evolucionado positivamente en los años consignados, en línea con el presupuesto del gobierno central. Aunque no se registran cambios abruptos en la distribución del gasto por categoría, si puede apreciarse una leve tendencia creciente en la compra de activos financieros (55% el 2015 a 59% en el 2019), así como del ítem, de préstamos (6% en el 2015 y 10% en el 2019). Por su parte, las transferencias al sector privado, básicamente representadas por subsidios y asistencia técnica, han caído desde el 16% del total en el 2015, al 13% en el 2019 (gráfico 10).

Gráfico 8
Gasto devengado, 2019
(En millones de dólares)



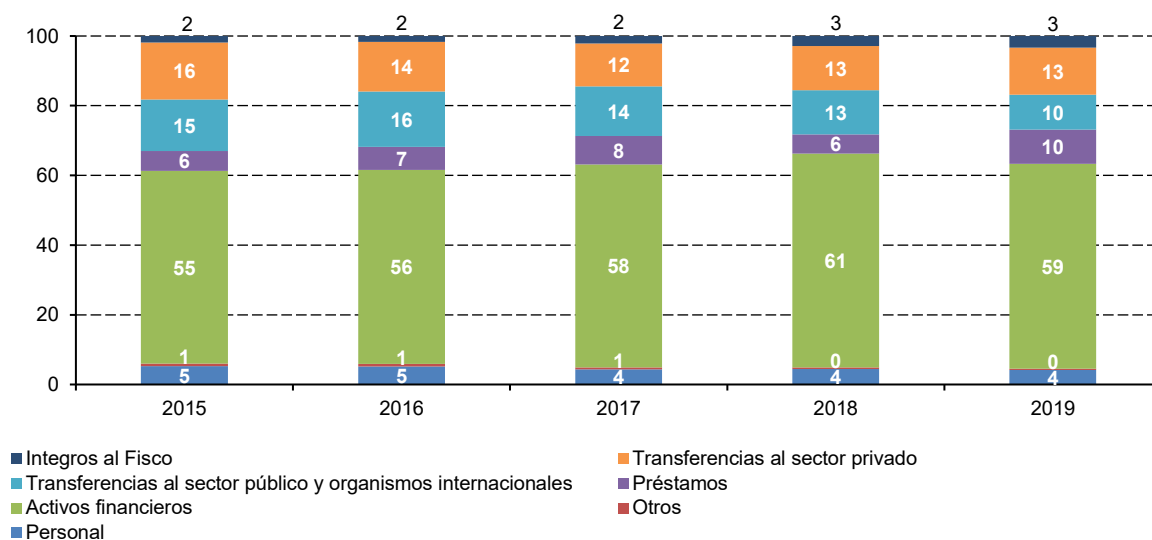
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto Ejecutado 2014-2019).

Gráfico 9
Gasto devengado sin Integros al Fisco, 2019
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto Ejecutado 2014-2019).

Gráfico 10
Gasto por categoría, 2019
(En porcentajes)



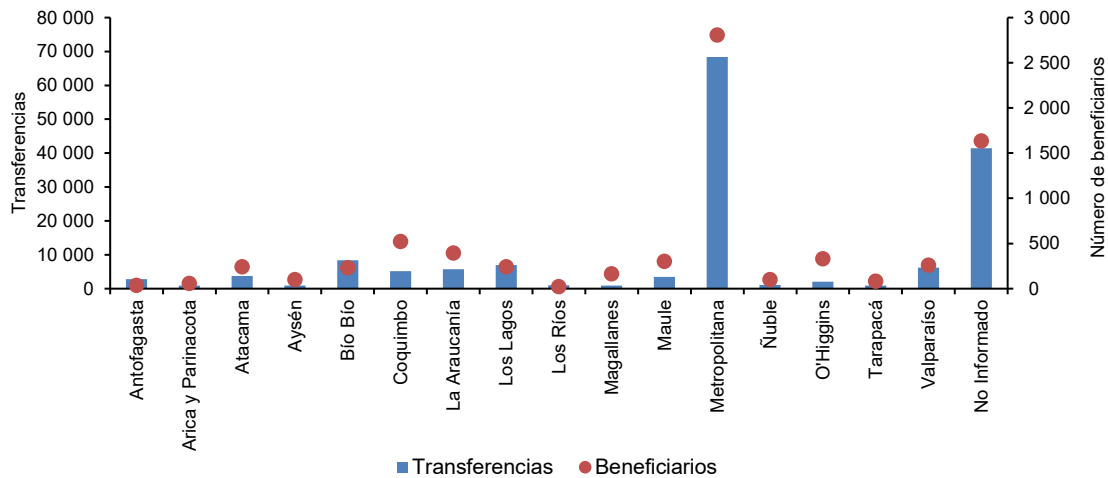
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto Ejecutado 2015-2019).

3. Distribución

La distribución territorial del FP administrado por CORFO puede separarse en aquella parte del presupuesto ejecutado destinado a transferencias al sector privado en la modalidad de “fondo perdido”, de aquella destinada a intermediar recursos a través de créditos o garantías de créditos. Las cifras presentadas a continuación corresponden al primer componente, las cuales a su vez dividiremos en dos. En un grupo están las transferencias regulares a privados determinadas en su mayoría por la demanda de FP en el propio territorio (región), las cuales se destinan a subsidios, capacitación técnica e innovación y desarrollo. Lo consignado por este concepto en el año 2019 es de US\$ 160,1 millones. En forma complementaria, CORFO destina recursos especiales a tres regiones pilotos a través de los llamados Comités de Desarrollo Productivo. Estos corresponden a los casos de Bío Bío, Antofagasta y Los Ríos. En conjunto, dichos comités recibieron un total de US\$ 16,4 millones en el 2019. Dado que los montos canalizados por este medio son muy significativos respecto de las transferencias regulares antes mencionadas, en análisis gráfico presentado a continuación no incluye este segundo grupo de transferencias. Cabe señalar que los datos aquí presentados corresponden al registro de CORFO con atribución regional, lo cual deja fuera las transferencias a otros organismos públicos.

El gráfico 11 presenta los datos del gasto ejecutado por región para el año 2019 en todas las regiones, incluyendo la categoría de “gastos no informados”, los cuales no tienen asignación regional definida. Las barras reflejan la suma de lo transferido en las áreas de Capacidades Tecnológicas, Innovación, Emprendimiento y Redes. Se observa que el gasto sigue de cerca el total de beneficiarios por región.

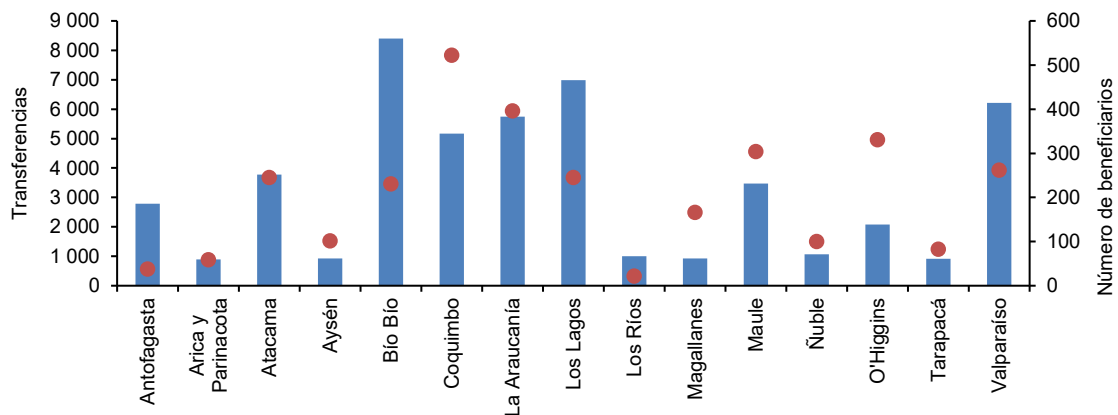
Gráfico 11
Transferencias por región, 2019
(En miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales de CORFO.

A fin de apreciar con mayor detalle la distribución fuera de la RM, el gráfico 12 muestra la misma gráfica omitiendo la RM y los casos no informados. A fin de mostrar una versión estandarizada de los datos, el gráfico 13 muestra la ejecución por habitante³³. Al respecto se observa que esta exhibe diferencias importantes, destacándose el caso de Atacama como la región más favorecida, seguida por la RM y Los Lagos. Si bien esta distribución depende del tipo de instrumento implementado en cada caso, refleja también la tendencia de CORFO a favorecer la demanda existente en el territorio, más que a desarrollar regiones rezagadas predefinidas. Una excepción a esta regla es el caso de los llamados "Programas Territoriales Integrados". Un detalle de los instrumentos utilizados por línea programática se presenta en el anexo (cuadros 8 y 11).

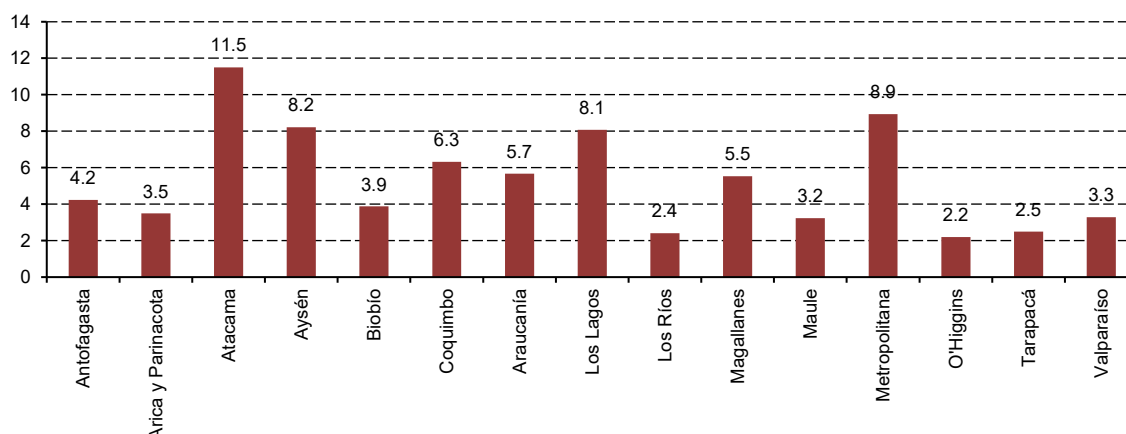
Gráfico 12
Transferencias por región sin RM y No Informados, 2019
(En miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales de CORFO.

³³ Consistente con el resto del análisis gráfico presentado, esto no incluye lo transferido a los CDPR.

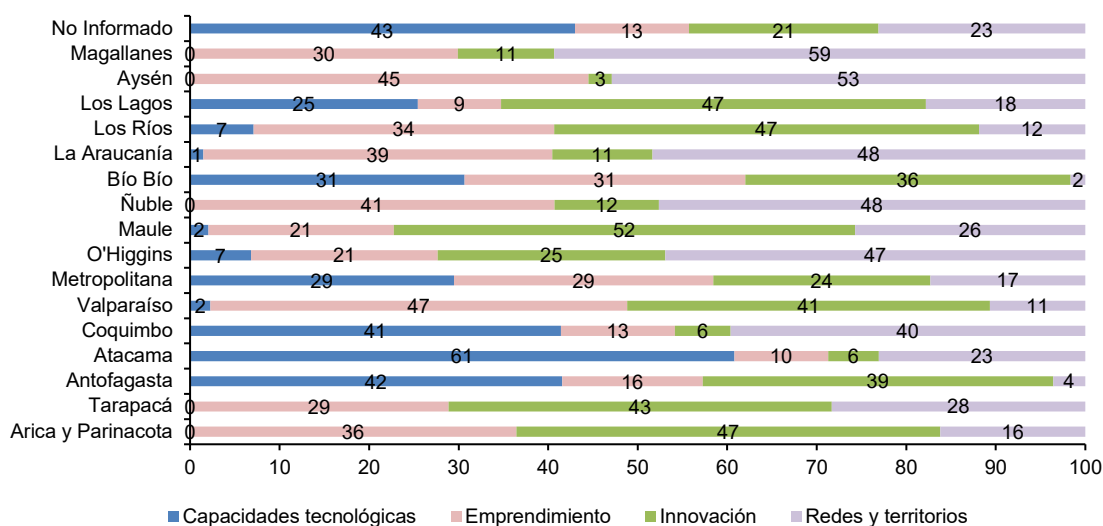
Gráfico 13
Gasto por Habitante, 2019
(En dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales de CORFO.

Respecto del patrón de distribución en regiones, el gráfico 14 presenta el porcentaje del presupuesto correspondiente a cada línea de financiamiento. Algunas regularidades son las siguientes; i) el gasto en Capacidades Tecnológicas es muy importante en regiones de la zona norte, siendo este el caso de Antofagasta (42%), Atacama (61%) y Coquimbo (41%), ii) en la categoría de Emprendimiento se observa mayor homogeneidad, sin bien Los Lagos registra un porcentaje del presupuesto pequeño comparado al resto (9%), iii) en Innovación destacan los casos de Maule (52%) y Arica y Parinacota, Los Lagos y Los Ríos (47% cada uno), iv) en Redes, Aysén (53%) y Magallanes (59%) son las regiones con mayor proporción de recursos. La desagregación por instrumento puede apreciarse en el cuadro 7 del anexo. En ella se aprecia que, en el año 2019, la gerencia de Redes implementó 21 instrumentos, la de Innovación 27, la de Emprendimiento 26 y la de Capacidades Tecnológicas 11.

Gráfico 14
Porcentaje de gasto por línea de financiamiento, por región, 2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales de CORFO.

Una forma alternativa de evaluar el patrón de distribución es en función del número de empresas en cada región, separadas por tamaño. Un análisis de correlación simple se presenta en el cuadro 6. De esta se desprende que no existe un patrón claro y significativo al respecto, si solo se considera el número de empresas por tamaño. Sin embargo, algunas regularidades dignas de mencionarse son las siguientes; i) se observa una correlación positiva entre las regiones con más microempresas y la asignación por Capacidades Tecnológicas (0,12), ii) las regiones con más empresas medianas reciben más recursos por Innovación (0,43) y iii) el gasto en Emprendimiento está negativamente correlacionado con el número de empresas pequeñas y microempresas (-0,40). Por su parte, se observan también correlaciones positivas y negativas con valores absolutos mayores a 0,3 en el caso de los gastos por gerencia, lo cual es reflejo del tipo de empresas por región. Este es el caso del gasto en Redes versus Capacidades Tecnológicas (0,43), y de Innovación versus Capacidades Tecnológicas (0,32).

Cuadro 6
Correlación simple. Transferencias por región v/s número de empresas por tamaño, 2019

	Empresas medianas	Empresas pequeñas	Micro empresas	Gasto en capacitación técnica	Gasto en emprendimiento	Gasto en innovación	Gasto en redes
Empresas medianas	1,0000						
Empresas pequeñas	-0,3052	1,0000					
Micro empresas	-0,3356	0,9940	1,0000				
Gasto en capacitación técnica	-0,2239	0,0553	0,1228	1,0000			
Gasto en emprendimiento	0,0029	-0,4034	-0,4032	-0,1812	1,0000		
Gasto en innovación	0,4282	-0,2775	-0,2828	0,3249	-0,0159	1,0000	
Gto. en REDES	-0,4088	-0,2370	-0,2117	0,4271	0,2789	-0,0387	1,0000

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales de CORFO e información del SIL.

Debido a que el número de empresas por tamaño no alcanza eventualmente a explicar la distribución de los recursos por regiones, es que deben considerarse otras variables. Además del tamaño de las empresas, influyen las características sectoriales de las regiones. Por ejemplo, los proyectos relacionados a Capacidades Tecnológicas se concentran en regiones de la zona norte, donde existe más presencia minera. La minería, a diferencia de otros sectores, considera proyectos de mayor envergadura, lo que requiere de gastos por proyecto también mayores. Según lo señalado por funcionarios de CORFO, la variable sectorial, tanto como las demás analizadas, influyen en la distribución de los presupuestos hacia regiones y en la distribución por líneas de financiamiento.

4. Gerencias de CORFO

Se describen a continuación las orientaciones de las gerencias de CORFO vigentes al 2019, y el tipo de instrumentos vigentes hasta ese mismo año. Estos corresponden a la oferta definida en la página web de la institución. Un detalle de los montos asignados por instrumento en el 2019 se encuentra en el anexo.

Innovación

Un primer bloque de instrumentos en esta área consiste en subsidios directos a empresas, los cuales se diferencian en función de la etapa del proceso de desarrollo de las actividades innovadoras en cuestión, existiendo focalizaciones según el carácter principal de la actividad innovativa o los productos desarrollados. Existen para ello tres etapas: una primera, orientada a empresas que aún no innovan. Un instrumento en esta etapa es "Súmate a

Innovar”³⁴, a través del cual se entregan subsidios a soluciones productivas innovadoras, que alcanza un porcentaje menor cuanto mayor sea el tamaño de la empresa. Un segundo instrumento en esta etapa es “Conecta y Colabora”, el cual concede subsidios a empresas que desarrollan proyectos innovadores³⁵. Una segunda etapa consiste en apoyar una innovación que tiene que pasar del prototipo a una escala industrial. En esta segunda etapa, un subsidio mayor está destinado al “desarrollo de nuevos productos, y/o procesos o servicios de base tecnológica, a partir de prototipos de baja resolución³⁶, hasta su validación de escala industrial y/o comercial” mediante el instrumento “Crea y Valida”.

Una tercera etapa considera innovaciones más avanzadas que están en fase de escalamiento, encontrándose aquí el instrumento “Consolida & Expande”³⁷, el cual apunta a desarrollar un escalamiento de la actividad a nivel internacional, el patentamiento de la iniciativa y la respectiva validación del producto en los mercados de destino. A nivel regional, destaca el programa “Innova Región”, a partir del cual se promueven proyectos que aporten a la economía regional. Estos son evaluados en primera instancia por el Comité Regional de CORFO y se desarrollan en dos etapas; una de Desarrollo y otra de Validación del producto. Este instrumento tiene un foco regional, toda vez que es evaluado por las regiones. Un instrumento de alcance mayor es el denominado “Innova Alta Tecnología”, el cual apoya proyectos de I+D+I de alto riesgo tecnológico y comercial. Son muy pocos proyectos, a los cuales postulan investigadores que han patentado un producto.

Un segundo bloque tiene su foco en instrumentos que abordan la innovación como un “bien público” susceptible de promoverse por la vía de la asociación entre empresas y la acción colectiva, basado en el hecho de que las empresas, sobre todo las de menor tamaño, tienen información incompleta acerca de cómo adoptar nueva tecnología. Las empresas beneficiarias reciben capacitación, diagnóstico, asistencia técnica, posibilidad de adoptar mejores tecnologías con foco en la digitalización, mejora de procesos productivos y vinculación con el ecosistema de emprendimiento e innovación del centro. En la actualidad CORFO posee 13 centros de este tipo. En 2020, este instrumento fue traspasado desde la Gerencia de Innovación a la Gerencia de Redes y Territorios.

Finalmente, el apoyo a la innovación se canaliza también a través de la Ley de I+D, la cual concede beneficios tributarios por este concepto. El papel de CORFO en este caso consiste en la emisión de certificados que garanticen el aporte del beneficiario.

Emprendimiento

La categoría Financiamiento de Emprendimientos estaba agrupada, hasta 2019, en la Gerencia de Emprendimiento, separándose a partir de 2020 la Gerencia de Start-Up (Start-Up Chile). A partir de 2021, la Gerencia de Start-Up cuenta con programas diferenciados. La distinción entre los programas e instrumentos de ambas gerencias está relacionada al perfil del emprendimiento y el potencial, estando los emprendimientos con mayor potencial agrupados en la gerencia de Start-Up Chile.

Entre los instrumentos ofrecidos por la Gerencia de Emprendimiento pueden separarse en dos categorías: instrumentos de financiamiento temprano al emprendimiento, e instrumentos de apoyo al ecosistema emprendedor.

En la primera categoría se encuentra el llamado “Semilla CORFO”, destinado a personas naturales con ventas que no excedan \$ 100 millones (US\$ 130.000), con miras a formalizar sus actividades y llegar a un volumen de ventas anuales de US\$ 1.000.000 en el curso de 3 a 4 años. Un instrumento alternativo en esta categoría es el

³⁴ El instrumento “Súmate a Innovar” tuvo una focalización puntual denominada “Súmate a Innovar Ecodiseño”, que apuntaba a financiar soluciones innovadoras en el ámbito del ecodiseño.

³⁵ Este instrumento empezó a operar a partir de 2020.

³⁶ Solución Innovadora Preliminar a una problemática empresarial, el cual permite hacer pruebas iniciales muy rápidas antes de hacer inversiones mayores.

³⁷ Este instrumento tuvo también una focalización puntual denominada “Consolida & Expande Innovación Reactivación Sostenible”, dirigida a productos con impactos sociales y/o medioambientales positivos.

“Subsidio Semilla de Asignación Flexible para Escalamiento”³⁸ que, a diferencia del primero, utiliza el mecanismo de incubadoras de negocios como intermediarias en el proceso de consolidación de proyectos específicos. Muy importante en este caso, es el hecho de que las mismas incubadoras reciben un incentivo por desempeño en función de los proyectos seleccionados, el cual se articula en función de tres metas que incluyen; comenzar a vender, crecimiento de ventas, y captación de capital privado (apalancamiento). En el año 2019 existían 11 incubadoras, de las cuales siete se localizan en la Región Metropolitana³⁹. Una tercera línea de acción nacional consiste en un subsidio semejante al anterior, pero con énfasis en los “Desafíos” (Subsidio Semilla de Asignación Flexible para Desafíos). En este caso, las incubadoras tienen más flexibilidad en el uso del subsidio, lo cual incluye convocatorias, difusión y apoyo en desarrollo de nuevas ideas de negocios⁴⁰.

En la segunda categoría de Ecosistemas de Emprendimiento, se intenta fortalecer el entorno a través del aseguramiento de la existencia de los actores necesarios para que exista un ecosistema que permita el emprendimiento (aceleradoras, inversionistas y emprendedores).

El Gerente de Emprendimiento de CORFO puede orientar la convocatoria a una o a varias regiones determinadas, pudiendo establecer que, respecto de convocatorias específicas, solo se considere la postulación a uno o a varios sectores o enfoques que sean prioritarios en cada zona del territorio. El apoyo de CORFO se materializa en base a un porcentaje del costo del proyecto (máximo 75%), siendo los recursos restantes aportados por los propios beneficiarios. El financiamiento de los proyectos también incluye actividades de vinculación, workshops, monitoreo y otras similares.

En la línea de los emprendimientos “Start-Up”, a partir de 2020 una gerencia de CORFO, contaba hasta 2019 con el programa START-UP Chile, cuya versión en la página web vigente está representado por el “TSF12-Start-Up Chile”, con un foco especial en mujeres emprendedoras. La idea general de START-UP es acelerar emprendimientos de orientación tecnológica “con impacto global”, los cuales deben utilizar a Chile como plataforma, si bien los beneficiarios pueden ser chilenos o extranjeros. En el caso de los extranjeros, estos pueden acceder a visa de trabajo, conectividad con empresas locales, espacio de trabajo y otros apoyos de aceleración. Este ha sido un instrumento muy exitoso, puesto que, desde su creación en el 2010, ha levantado capital por 17,3 veces lo invertido por CORFO y ha generado más de 7.000 empleos en el país⁴¹.

Inversión y financiamiento

En el área de inversión y financiamiento se encuentran los programas que buscan proveer de recursos para que se produzca el acceso a financiamiento por parte de las empresas, para que ellas puedan crecer y desarrollarse. Dentro de esta área hay dos tipos de programas: i) los que entregan coberturas, y ii) los que proveen financiamiento a las instituciones financieras.

En el primer tipo de programas (coberturas), un instrumento de mucha importancia es el otorgamiento de “Garantías Estatales”. Éstas se justifican en razón de las dificultades de acceso al crédito de las micro y pequeñas empresas, siendo una de las razones la no disponibilidad de un colateral compatible con el crédito solicitado. La consiguiente asimetría de información entre empresas e intermediarios financieros exige reparar dicha restricción con un instrumento que proporcione dicha garantía. Esto se materializa a través de las “Instituciones de Garantía Recíproca”⁴², las cuales reciben un subsidio de CORFO, en virtud del cual reducen el costo asociado al otorgamiento de garantías en beneficio de las pymes. En la misma línea se insertan las

³⁸ Este instrumento operó hasta 2018. Ver “Informe Final Evaluación de Resultados del instrumento. Subsidio Semilla de Asignación Flexible para el Apoyo del Emprendimiento de Innovación” (2019). SEMATRIS, PRODEM, Innovos Grup.

³⁹ En la Región Metropolitana: Fundación Chile, Imagine Labs, UDD Ventures, Incuba UC, Innovo Usach, Magical Startups y Santiago Innova. Las restantes 4 se ubican en regiones: Instituto 3iE y Chrysalis (Valparaíso), Austral Incuba (Valdivia) e Incubatec UFRO (Temuco).

⁴⁰ Este instrumento estuvo activo hasta 2018.

⁴¹ START-UP ha sido un programa reproducido en diversos países con igual formato. Ver; Evaluación del Programa Start-Up-Chile (2016). Consultora “Verde”.

⁴² Ley 20.179 (2007).

“Garantías CORFO Comercio Exterior” (COBEX), las cuales otorgan garantías de CORFO a empresas con necesidades de financiamiento de inversión o capital de trabajo, cuyo foco de acción esté centrado en operaciones de comercio exterior o inversiones en tierras indígenas. La garantía concedida cubre un porcentaje del crédito y sus máximos dependen del tipo de empresa.

En el segundo tipo de programas (financiamiento a instituciones financieras), se encuentran dos líneas: i) línea de crédito, y ii) línea de capital de riesgo. Dentro de la primera línea (crédito) se presentan dos instrumentos activos. Uno es el llamado “Crédito Verde”, para empresas de hasta UF 600.000 (US\$ 25 millones). El crédito se entrega a través de intermediarios financieros y permite financiar hasta un 70% de la inversión en “proyectos sustentables y de mejora ambiental”. Un segundo instrumento en esta línea es el crédito MIPYME, destinado a pequeñas, medianas y micro empresas con ventas de hasta UF 100.000 (US\$ 4,1 millones). Opera a través de Intermediarios Financieros no bancarios, mediante contratos de leasing, factor u otorgamiento de crédito. La línea de capital de riesgo otorga recursos a fondos de inversión privados en modalidad de crédito, los cuales son invertido en empresas afines al programa en que participan, involucrándose en su propiedad y su gestión. En la actualidad operan 27 fondos privados en esta modalidad.

Capacidades tecnológicas

Un aspecto central de la Gerencia de Capacidades Tecnológicas es que fue creada en el espíritu de que no todos los proyectos de CORFO deben necesariamente seguir la demanda de las empresas, sino que se reconoce la necesidad de una oferta que apoye o facilite la innovación, lo que es especialmente relevante cuando las empresas no pueden innovar por su propia cuenta.

Esta gerencia articula su acción en base a tres áreas de trabajo. La primera, llamada de “Desarrollo Tecnológico”, está compuesta de diversos esfuerzos de articulación conducidos por CORFO, orientados a fortalecer las capacidades en *inteligencia tecnológica*, la cual se expresa en la identificación de la ruta a seguir en los temas de innovación y desarrollo tecnológico. En esta misma línea CORFO presta apoyo a proyectos específicos (*Roadmapping Tecnológico*) y desarrolla una labor de coordinación con otras áreas (gerencias) de CORFO y los propios beneficiarios, a objeto de potenciar las capacidades en la esfera del I+D+i.

Una segunda área de trabajo es la promoción, apoyo y cofinanciamiento de centros de *Centros Tecnológicos*, lo que llegaron a ser un total de 13⁴³. Por su parte, CORFO tiene una línea de financiamiento especial para la conformación de Centros Tecnológicos para la Innovación e Institutos Tecnológicos Públicos, las cuales pueden conformarse en asociación con universidades y/o empresas, disponiendo de un financiamiento de hasta US\$ 8.23 millones.

A lo anterior se suma lo que fue el grupo de *Transferencia tecnológica*, el cual promovió iniciativas colaborativas en la generación de I+D+i, pudiendo ser implementadas por entidades públicas o privados con o sin fines de lucro. Estas desarrollaron acciones de transferencia tecnológica a través de HUBS especializados, Oficinas de Transferencia y Licenciamiento (OTL), y el programa “Nueva Ingeniería para el 2030”, a través del cual se apoya a universidades chilenas “que imparten carreras de ingeniería civil, en el proceso de implementación de planes estratégicos, destinados a transformar bajo estándares internacionales sus escuelas de ingeniería, en los ámbitos de investigación aplicada, desarrollo y transferencia de tecnología, innovación y emprendimiento”. Este instrumento puede aportar un cofinanciamiento máximo del 70% del proyecto, con un aporte de CORFO de hasta \$ 1.700 millones (US\$ 3,6 millones). Al 2021, este conjunto de programas se encuentra bajo la administración de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID).

⁴³ Al 2021 este programa ya no existe, habiendo sido los centros vigentes traspasados a la Agencia Nacional de Innovación y Desarrollo (ANID), quedándose CORFO solo con los Centros de Innovación (más cercanas a I+D con fines productivos).

Redes y territorios

La Gerencia de Redes y Territorios (GRT) busca mejorar la productividad y la competitividad del ecosistema productivo de los territorios, poniendo a disposición instrumentos, metodologías y una red de apoyo para potenciar el fomento productivo, generando redes que promuevan la asociatividad, la transferencia tecnológica, la digitalización, la internacionalización y el desarrollo de inversiones locales.

Con esta orientación esta gerencia ha impulsado la generación de una Unidad de Análisis Territorial para proveer las Direcciones Regionales de CORFO (y eventualmente los GORE) de información agregada que permita respaldar su actividad de planificación o toma de decisiones

La GRT cuenta con tres tipos de programas: i) lo que promueven el desarrollo territorial y de actividades, ii) los que apoyan la mejora en la gestión empresarial y productiva, y iii) la red de asistencia digital.

El primer grupo de programas considera una excepción al enfoque de “demanda” que caracteriza el grueso de los instrumentos de CORFO. En este grupo, esta Gerencia posee tres instrumentos cuya intervención territorial es fruto de un análisis realizado por CORFO en función de consideraciones territoriales específicas. Estos son solicitados por las direcciones regionales, y evaluados técnicamente por la gerencia de redes en función de sus méritos técnicos. El primero es el “Programa Territorial integrado” (PTI). Este se define como: “un conjunto de acciones que fomenten el desarrollo productivo sustentable de cadenas de valor y/o sectores con potencial de escalamiento y de impacto estratégico en la economía regional y/o local”⁴⁴. El PTI permite articular acciones de fomento, tanto al interior de CORFO, como así también entre esta última y programas e instrumentos de otras agencias o del propio sector privado. Al 2021, CORFO cuenta con aproximadamente 30 proyectos PTI en ejecución. El segundo programa en esta línea es Acelera Chile. En este caso también es CORFO la entidad que identifica nichos con potencial de escalamiento productivo, en territorios funcionales en que se concentran las comunas más pobres del país, zonas de rezago productivo y/o zonas extremas, que requieren desarrollar y/o fortalecer sus ecosistemas productivos. Para ello utiliza información sobre incidencia de pobreza territorial en base a la encuesta CASEN, y cruza dicha información específica de las comunas involucradas a fin de identificar los territorios potencialmente beneficiados. Una vez resuelto el potencial de una intervención, la dirección regional respectiva le ofrece al intendente la implementación del programa. También están los Programas Transforma de Especialización Inteligente, que han sido concebidos como una instancia de articulación y acción público-privada para el mejoramiento competitivo de sectores y territorios específicos. Estos pueden tener alcance nacional, meso-regional y regional con foco en propiciar una coordinación multinivel. Se generan a partir de un proceso de diálogo y coordinación entre el sector privado, la academia, el gobierno y la comunidad. Los principales productos son la generación de una visión compartida y la construcción e implementación conjunta de una hoja de ruta para el cierre de las brechas identificadas con un horizonte de 10 años. Finalmente, los Bienes Públicos que se realiza por petición de un demandante público que en alianza con privados otorga financiamiento para que una entidad especializada provea de servicios necesarios para mitigar una brecha en que el impacto no es apropiado individualmente.

El segundo grupo de instrumentos (gestión empresarial) considera los instrumentos RED y Activa Inversión. En particular, el instrumento “Red Tecnológica GTT+” está orientada a grupos de 10 a 15 empresas del sector silvoagropecuario. Un segundo instrumento es el denominado “RED de proveedoras”, a través del cual se cofinancian iniciativas colaborativas entre la empresa demandante (beneficiaria del proyecto), y las empresas proveedoras. CORFO cofinancia hasta el 50% de estos proyectos con un aporte de hasta US\$ 14.232.

⁴⁴ Reglamento de “Programas Territoriales integrados” (versión 2017).

El tercer tipo de programa es el de red de asistencia digital, el que tiene por objetivo incentivar la utilización de tecnologías digitales en las pymes, utilizando para ello una red de proyectos desplegados en el territorio nacional, con énfasis en el despliegue territorial.

5. Modalidades de asignación de los recursos

El diseño de los programas se origina en cada una de las gerencias, considerando igualmente una instancia corporativa de discusión sobre cada programa que tiene por fin fortalecer la complementariedad entre gerencias. Aprobados los programas, cada gerencia define un cronograma de llamado a postulaciones, administrando cada gerencia las postulaciones de sus respectivos programas.

En materia de asignación de recursos, CORFO y sus Direcciones Regionales tienen distintos modelos de delegación de facultades y competencias según las gerencias de negocio de CORFO. La primera y más amplia es de nivel nacional, y recae en el llamado Comité de Asignación de Fondos (CAF)⁴⁵. Este cuerpo colegiado está conformado por los gerentes de áreas funcionales, el gerente de administración y finanzas y un fiscal. Sus funciones se pueden agrupar en tres áreas generales. La primera dice relación con la definición y modificación de normas que rigen a los beneficiarios de CORFO. El CAF también tiene atribuciones regulatorias sobre los operadores privados que realizan labores de intermediación. El CAF define la asignación regional de recursos de programas nacionales, y puede delegar la administración de programas específicos a las Direcciones Regionales.

La expresión regional del CAF está constituida por los Comités de Asignación Zonal de Fondos (CAZ). Existen cuatro de estos comités en Chile con escala macrozonal (inter-regional). Están integrados al menos por cuatro miembros, que son designados por el Vicepresidente Ejecutivo. Entre sus principales labores está la de aprobar por unanimidad la asignación de fondos a los proyectos y programas que se desarrollan en cada región que lo integran⁴⁶. En el evento de que tal unanimidad no se produzca, dicha asignación queda en manos del CAF. La excepción a esta regla son los Programas Territoriales Integrados, respecto de los cuales el CAZ debe emitir una recomendación al CAF, el cual decide su asignación. Otras funciones importantes de los CAZ es la de eliminar (o agregar) por mayoría simple, a las listas respectivas, empresas consultoras, consultores independientes o jefes de proyectos.

Existen también subcomités por áreas de trabajo: capacidades tecnológicas, crédito, emprendimiento, ecosistema, financiamiento temprano, start-up, e innovación. Dependiendo del área de trabajo y de la gerencia a cargo, los programas son evaluados, formalizados, seguidos y controlados, y cerrados por el nivel nacional o el nivel regional, siendo esto variable según el área de trabajo.

La Gerencia de Redes y Territorios tiene todas las áreas de trabajo totalmente delegadas a las Direcciones Regionales, y es la única gerencia donde las regiones disponen financieramente de un centro gestor donde administran sus presupuestos. Solo en la fase de adjudicación hay instrumentos que se sancionan a nivel central. Las gerencias de Innovación y Emprendimiento tienen algunas áreas delegadas totalmente y otras delegadas parcialmente. El presupuesto se gestiona centralizadamente. En cuanto a la sanción, la mayoría de los proyectos se ven en comités nacionales, y un porcentaje menor de proyectos y programas se sancionan en los comités macrozonales, donde hay participación mayoritaria de regiones. En estos comités macrozonales se sancionan algunos programas con fondos de Corfo y todos los que consideran fondos provenientes de los gobiernos regionales. En el caso de la Gerencia de Capacidades Tecnológicas y Start-Up, todas las áreas de trabajo se manejan desde el nivel central. Un detalle de los programas e instrumentos según el nivel en que se diseñan y se sancionan los proyectos se ofrece en el cuadro 7.

⁴⁵ Acuerdo de Consejo 2.770 (2013).

⁴⁶ Especificadas en decreto 2.770 del 2013.

Cuadro 7
Instancia de diseño y sanción de programas e instrumentos, por gerencia de CORFO, 2021

Gerencia	Comités nacionales	Comités regionales
Redes y territorios	PTI, IFI, Red Centro Fortalece Pyme,	Red Proveedores, Red asociativa, GTT Activa- Desarrolla Inversión (IPRO), Programas de Reactivación Productiva (PAR), Transforma Mesoregionales y Regionales (Programas Estratégicos).
Innovación	Súmate, Crea y valida (incluye I+D), Consolida y expande (exportación).	Innova Región, Conecta y Colabora, Programa de Difusión y Transferencia Tecnológica Regional (PDT).
Emprendimiento	Semilla, Semilla Expande, Potencia, Viraliza.	Viraliza, Capital Semilla, PRAE.
Capacidades tecnológicas	Programas Tecnológicos Estratégicos, Centros de Innovación, Retos de Innovación, Transforma Nacional.	
Start Up	Apoyo a la aceleración (Ignite, Build, Growth).	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la GRT.

Los gobiernos regionales también han tenido un rol creciente en las definiciones de algunos programas a aplicar en cada región. Para ciertos instrumentos, los reglamentos de CORFO establecen que se requiere de la aceptación del gobierno regional (pertinencia regional) para ser postulados. Estos casos corresponden a los programas por oferta (Transforma) y a las líneas descentralizadas (PTI, Bienes Públicos Focal), teniendo en estas últimas también que señalar la focalización temática y territorial. Estas focalizaciones también se consideran para llamados a concursos que tienen carácter solo regional (no nacional), siendo ejemplo de ello los programas PRAE en Innova Región.

A nivel regional se encuentran además los Comités de Desarrollo Productivo (CDPR), los cuales cuentan con presupuesto propio, y solo están constituidos en Bío-Bío, Los Ríos y Antofagasta. Estos fueron implementados en el 2015 a objeto de coordinar acciones entre CORFO y SERCOTEC. Si bien no poseen atribuciones en el plano político, ni estratégico, sí las tienen en el plano de la ejecución de políticas, lo cual les permite priorizar los recursos disponibles en la región y decidir sobre su asignación. En los casos de Antofagasta y Los Ríos, se transfirieron 24 instrumentos a estos comités, de los cuales 14 son de CORFO. En Bío-Bío fueron 33 instrumentos, incluyendo los que administra en Comité Innova Bío Bío⁴⁷ (véanse el recuadro 3).

⁴⁷ Cada comité está integrado por tres representantes del intendente regional, un representante del Ministerio de Economía, el SEREMI de Economía de la región, un representante del Vicepresidente Ejecutivo de CORFO, un representante del gerente de SERCOTEC, un académico de la región, dos empresarios(as) regionales destacados(as), designados(as) por el Consejo Regional, el presidente del comité de desarrollo productivo del CORE y un segundo representante del GORE elegido por este mismo cuerpo colegiado.

6. Anexo

Cuadro 8
Gasto por Instrumento, 2019
(En miles de dólares)

	Redes	Innovacion		Emprendimiento		Capacidades tecnologicas	
CONCURSO AUDIOVISUAL	1 563	PROGRAMA GESTION INNOVACIÓN	421	RED MENTORES	188	CENTRO TECNOLÓGICO PARA LA INNOVACION	7 651
FACTORIA AUDIOV.	500	INNOVACIÓN EMPRESARIAL. ALTA TECNOLOGÍA.	260	COWORK	1 441	OFICINAS DE TRANSFERENCIA. Y LICENCIAMIENTO	2 410
FACTORIA MUSICAL	203	CONSOCIOS TECNOLÓGICOS	542	APOYO FONDOS DE INVERSIÓN TEMPRANA	1 259	CONOCIMIENTOS TECNOLÓGICOS	2 361
ACTIVA MANEJO	89	I+D APLICADA EN EMPRESAS	75	CAPITAL SEMILLA	2 350	CREACIÓN DE CAPACIDADES TEC. BIENES PÚBLICOS.	3 985
ACTIVA RIEGO	342	PROTOTIPO DE INNOVACIÓN REGIONAL.	90	HUB INNOVACIÓN SOCIAL	171	PROGRAMA MEJORAMIENTO GENETICO PARA FRUTA. CIENCIA E INNOVACIÓN 2030	580
DESSARROLLA. INVERSION	2 201	PROGRAMA DIFUSION TÉCNICA	22	INVIERTE	71	PROGRAMA INTEGRADO POR ESPECIE	8 032
INICIATIVAS DE IMPACTO	629	PORTAF. DE I+D+I EMPRESARIAL	52	DINAMIZA	849		897
ESTRATÉGICO (1)	453	CENTRO EXTENSIONISMO BS PUB.	1 093	POTENCIA	3 608	PROGRAMAS TECNOLÓGICOS	3 820
TECNOLÓGICA.(1)	101	ESTRATEGICOS PARA COMPETITIVIDAD	3 180	ACELERACIÓN EMPRENDIMIENTO ESTRATÉGICO	115	PROGRAMAS TECNOLÓGICOS	6 065
FORTALECIMIENTO PARA INST. FINANCIERAS NO BANCARIAS	3 642	CREA Y VALIDA	1 196	APOYO ENTORNO A LA INNOVACIÓN	85	CENTRO DE EXCELENCIA INTERNACIONAL	8 627
REDES ASOCIATIVA	680	HUELLA	4 250	INCUBADORA DE NEGOCIOS	2 599	HUBS DE TRASNFERENCIA TECNOLÓGICA	3 972
REDES DE EXPORTACIÓN	2 048	FORTALECE PYME	978	PROGRAMA REGIONAL APOYO EMPRENDIMIENTO	561		
REDES DE MERCADOS (EX-NODOS)	2 271	INNOVA ALTA TECNOLOGIA	1 669	MEJORAMIENTO ECOSISTEMA EMPRENDEDOR	448		
REDES DE PROVEEDORES	720	INNOVA REGIÓN	1 750	REDES ANGELES Y CROWDFUNDING	100		
REDES TECNOLÓGICAS	6 333	INNOVA SOCIAL	2 462	SCALE UP - EXPANSIÓN	2 478		
PROGRAMA APOYO A LA REACTIVACIÓN	532	INSTALA INNOVACION	187	SEMILLA EXPANDE	2 360		
FOMENTO A LA CALIDAD	2 395	ESCALA INNOVACION	686	SEMILLA INICIA	4 099		
PROGRAMA TERRITORIAL INTEGRADO	71	PROTOTIVO INNOVACIÓN REGIONAL	1 159	SSAF (2) DESAFÍOS	110		
PROGRAMA DIGITAL DE IMPACTO PRODUCTIVO	3 506	PROTOTIPOS	38	SSAF (2) ESCALAMIENTO	1 139		
PROGRAMA FORMACIÓN DE COMPETENCIAS	4 871	CONTRATOS TECNOLÓGICO PARA LA INNOVACIÓN	2 782	SSAF (2) DESARROLLO	37		
PROGRAMAS ESTRATEGICOS	21	VALIDACIÓN Y EMPAQUETAMIENTO	3 537	SSAF (2) INNOVACIÓN	6 143		
CONCURSO AUDIOVISUAL		SÚMATE A INNOVAR	9 874	SSAF (2) SOCIAL	110		
		VOUCHER DE INNOVACIÓN	1 759	TORNEO DE EMPRENDIMIENTO TECNOLÓGICO	11		
		SÚMATE A LA ECEONOMÍA CIRCULAR	28	START UP	4 506		
		PROTOTIPODE INNOVACION SOCIAL	623	THE FACTORY	792		
		PYMELAB	1 222	VIRALIZA	2 564		
		PROGRAMA GESTION INNOVACIÓN	397				
Total	33 175		40 332		38 193		48 400

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de CORFO.

Cuadro 9
Transferencia a Comités de Desarrollo Productivo por instrumento, 2019
(En miles de dólares)

Los Ríos	
Capital Abeja	169
Capital Semilla	329
Crece, Fondo de Desarrollo de Negocios	1 134
Fat - Grupos de Transferencia Tecnológica	6
Fondo de Desarrollo de Ferias Libres	44
Innova Región	135
Juntos-Fondos para Negocios Asociativos	167
Mejora Negocios - Fondo de Asesorías Empresariales	24
Nodos para el Fortalecimiento de Gremios Nacionales	186
Nodos para la Competitividad	16
Programa Asociativo de Fomento (Profo)	153
Programa de Apoyo a la Inversión Productiva Para La Reactivación (Ipro)	1 065
Programa de Apoyo al Entorno para el Emprendimiento y la Innovación (Paei)	370
Programa de Apoyo al Entorno para el Emprendimiento y la Innovación-Paei Regional	326
Programa de Desarrollo de Proveedores (Pdp)	20
Programa de Desarrollo de Proveedores (Pdp) - Los Ríos	158
Programa de Fomento a la Calidad (Focal)	49
Programa de Prospección Tecnológica	29
Programa Formación Empresarial	34
Programa Promoción y Canales de Comercialización	93
Programa Regional de Apoyo al Emprendimiento	219
Programa Regional de Apoyo al Emprendimiento - Región de Los Ríos	19
Programas de Difusión Tecnológica	221
Programas Territoriales Integrados (Pti)	65
Prototipos de Innovación Regional — Región de Los Ríos	54
Redes de Oportunidades de Negocios	38
Selección Aoi Programa Crece - Fondo Desarrollo de Negocios	5
Semilla Inicia	171
Súmate a Innovar	94
Total Los Ríos	5 395
Biobío	
Concurso de Proyectos de Innovación de Interés Público	177
Fat - Grupos de Transferencia Tecnológica	14
Innova Región	517
Línea de Financiamiento para Proyectos Capital Par	13
Línea de Financiamiento para Proyectos de Innovación	3
Línea para Proyectos de Innovación de Interés Público	17
Misión Tecnológicas (Tc.Mis)	28
Nodos para la Competitividad	210
Pre Inversión Área de Manejo	39
Preinversión en Riego	42
Programa Asociativo de Fomento (Profo)	182
Programa de Apoyo a la Inversión Productiva para la Reactivación (Ipro)	2 550
Programa de Apoyo al Entorno para el Emprendimiento y la Innovación (Paei)	34
Programa de Apoyo al Entorno para el Emprendimiento y la Innovación-Paei Regional	305
Programa de Desarrollo de Proveedores (Pdp)	175
Programa de Fomento a la Calidad (Focal)	106
Programa de Preinversión en Áreas de Manejo (Piam)- Bío- Bío	6
Programa de Preinversión Riego - Pir Bío-Bío	6
Programa Nodos para la Competitividad (Nodos) Diagnostico- Bío-Bío 2016	52
Programa Regional de Apoyo al Emprendimiento	128
Programa Regional de Apoyo al Emprendimiento - Región del Bio-Bío	103
Programas Territoriales Integrados (Pti)	359
Prototipos de Innovación Regional	42
Semilla Expande	142
Semilla Inicia	384
Subsidio Semilla de Asignación Flexible - Social	32
Total Bio Bio	5 668
Antofagasta	
Fondo de Desarrollo de Ferias Libres	38
Innova Región	336
Nodos para El Fortalecimiento de Gremios Nacionales	27
Nodos para la Competitividad	130
Programa Asociativo de Fomento (Profo)	190
Programa de Apoyo a la Inversión Productiva para la Reactivación (Ipro)	934
Programa de Apoyo al Entorno para el Emprendimiento y la Innovación (Paei)	200
Programa de Apoyo al Entorno para el Emprendimiento y la Innovación-Paei Regional	605
Programa de Desarrollo de Proveedores (Pdp)	54
Programa de Fomento a la Calidad (Focal)	148
Programa de Prospección Tecnológica	36
Programa Desarrollo de Proveedores (Pdp)	53

Antofagasta	
Programa Formación Empresarial	103
Programa Regional de Apoyo al Emprendimiento	167
Programas de Difusión Tecnológica	387
Programas Territoriales Integrados (Pti)	411
Prototipos de Innovación Regional - Antofagasta	43
Proyectos Asociativos de Fomento (Profo) - Antofagasta	67
Selección Aoi Capital Abeja Emprende	360
Selección Aoi Capital Semilla Emprende	704
Selección Aoi Programa Crece - Fondo Desarrollo de Negocios	299
Súmate a Innovar	11
Total Antofagasta	5 303

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de CORFO.

B. Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)

1. Objetivos

El Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), es una Corporación de Derecho Privado, dependiente del Ministerio de Economía, cuyo objetivo es el fomento productivo. Su acción consiste en fortalecer la capacidad competitiva de la Micro y Pequeña Empresa (MIPE), con programas e instrumentos orientados a empresas de menor tamaño.

2. Presupuesto

El presupuesto 2021 de SERCOTEC alcanza los US\$ 137 millones (cuadro 10), de los cuales los gastos de funcionamiento (Personal, Bienes y Servicios de Consumo) son el 11% del total. Dos partidas importantes merecen mención especial. La primera es la de transferencias corrientes (43%). Esta cubre el financiamiento a cinco programas específicos, correspondientes a Mejoramiento de Competitividad de la MIPE, Emprendedores, Empresas Asociativas, Desarrollo Empresarial en los Territorios y Programas Especiales. El segundo componente relevante es el de Adquisición de Activos Financieros, el cual corresponde a la contrapartida de los recursos entregados con cargo al Fondo de Emergencia Transitorio COVID. Este es parte del acuerdo tomado por el gobierno y el parlamento el 14 de junio del 2020, en orden a generar un estímulo fiscal excepcional en el marco del presupuesto 2021, mediante la asignación de mayores recursos y más flexibilidad presupuestaria a ciertos servicios, por un máximo global de US\$ 12.000 millones en el curso de 24 meses. En el caso que nos ocupa, SERCOTEC fue beneficiado con más de US\$ 61 millones por este concepto, cuyo desglose específico incluye siete instrumentos⁴⁸. Estos son; Reactívale Multisectorial, Asesoría Económica de Insolvencia, Reactívale Capital Semilla, CRECE, Formación Empresarial, Desarrollo de Ferias Libres y Barrios Comerciales.

Cuadro 10
Presupuesto SERCOTEC, 2019

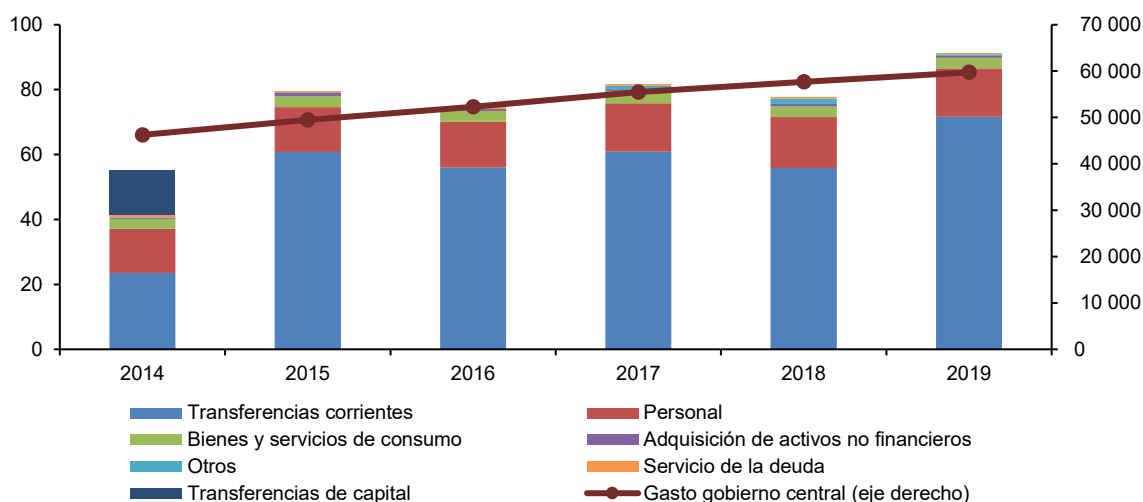
	Miles de pesos	Millones de dólares	Porcentaje
Gastos en personal	9 358 139	13 319	9,7
Bienes y servicios de consumo	1 939 182	2 760	2,0
Transferencias corrientes	40 972 728	58 313	42,7
Adquisición de activos no financieros	768 057	1 093	0,8
Adquisición de activos financieros	43 008 715	61 211	44,8
Total	96 046 821	136 696	100

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto 2021).

⁴⁸ Ver; DIPRES (2020) "Fondo de Emergencia Transitorio y Fondos Especiales en El Tesoro Público".

La evolución del gasto ejecutado de SERCOTEC entre el 2014 y el 2019 se presenta en el gráfico 15. Dicho gasto total ha aumentado desde US\$ 46,2 millones en el 2014 a US\$ 60 millones en el 2019. Esto corresponde a un incremento del 60%, lo cual se compara favorablemente con el crecimiento del gasto del gobierno central en igual período (29,1%). En los años que cubre la gráfica, los programas incluidos en el presupuesto experimentaron cambios importantes a partir del 2015, por lo cual el desglose de los mismos en su participación respecto del total de las transferencias al sector privado se aprecia mejor a partir del año 2015. Se distinguen cinco programas genéricos⁴⁹. Estos son; Mejoramiento Competitividad PIME, el cual ha reducido su participación en el gasto desde 35% en el 2014 a 27% el 2019, el de Emprendedores que se ha mantenido en torno al 15% del gasto en transferencias, el programa de Grupos de Empresas de Asociatividad, el cual ha reducido su importancia desde 23% a solo 14% en igual período, el de Desarrollo de Empresas en los Territorios, que se ha incrementado desde 14% a 27% y los programas Especiales, que si bien han tenido una importancia muy disímil en el período, han aumentado desde 13% el 2014 a 20% el 2019.

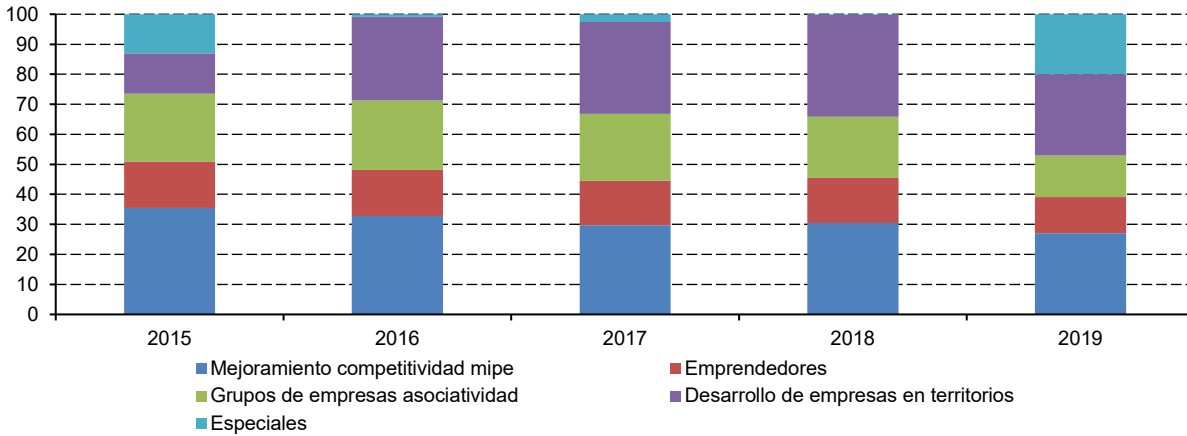
Gráfico 15
Gasto ejecutado, 2019
(En millones de dólares)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto Ejecutado 2014-2019).

⁴⁹ Si bien el presupuesto contempla los cinco programas genéricos referidos en el gráfico 16, también utiliza la denominación de "programa" para versiones específicas al interior de las denominaciones genéricas.

Gráfico 16
Ejecutado por programa como porcentaje de las transferencias al sector privado

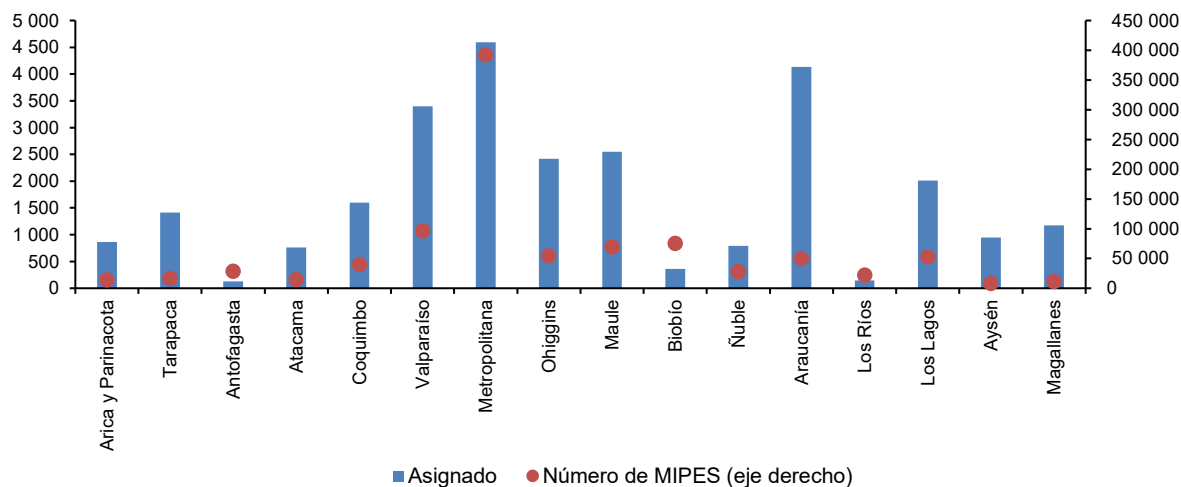


Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto Ejecutado 2015-2019).

La distribución interregional de recursos se presenta en los gráficos 17 al 19. Estos corresponden a la suma de once instrumentos específicos. Esos son CRECE, Mejora Negocios, Formación Empresarial, Promoción y Canales de Distribución, Redes de Oportunidades de Negocios, Almacenes de Chile, Emprende, Puntos MIPE, Juntos, Ferias Libres y Gremios. Es menester señalar que estos representan un total de US\$ 27,3 millones en total⁵⁰, lo cual refleja que un componente importante del presupuesto institucional de SERCOTEC no es atribuible a territorios específicos y/o que financia servicios centrales de SERCOTEC. El gráfico 17 muestra la distribución en valores absolutos y la correspondiente distribución del total del empresas pequeñas y micro. Estas mismas cifras se muestran como proporción del total nacional por región en el gráfico 18. En ambos casos se observa que hay regiones claramente beneficiadas en la asignación referida, tales como Tarapacá, La Araucanía, Los Lagos, Valparaíso, Coquimbo, Magallanes y Aysén, en las cuales la proporción de recursos supera ampliamente la proporción de empresas. Por su parte, algunas regiones reciben una proporción de recursos similar e incluso inferior a la proporción de empresas registradas en la región, siendo este el caso de la Región Metropolitana, Biobío, Los Ríos, Antofagasta.

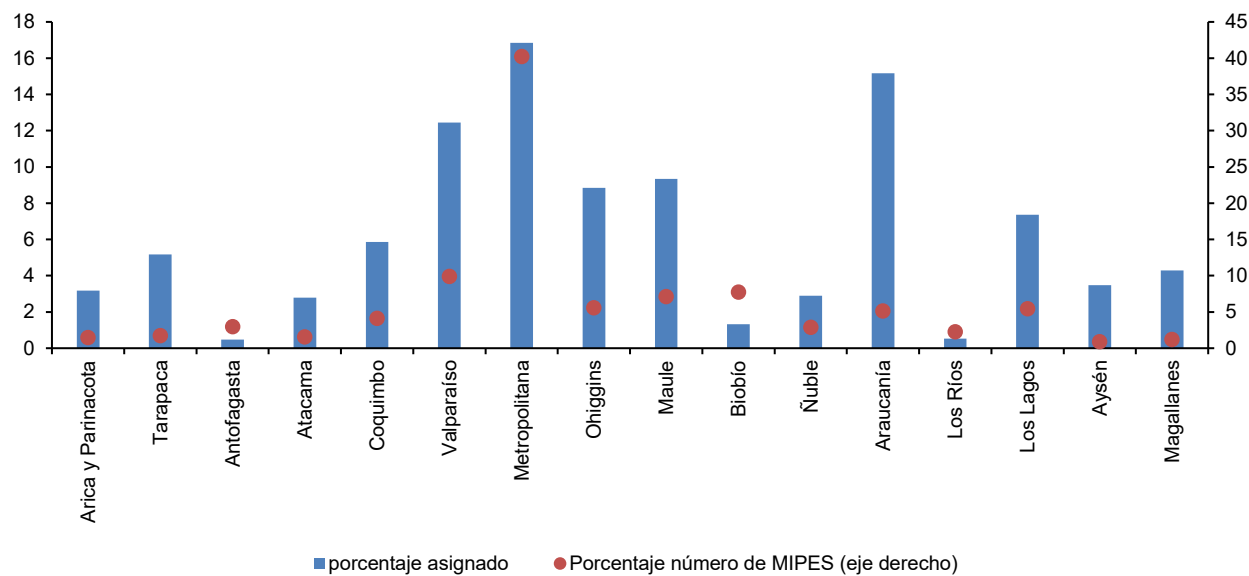
⁵⁰ Sobre un presupuesto total ejecutado para ese año de US\$ 91 millones.

Gráfico 17
SERCOTEC por región, 2019
(En miles de dólares)



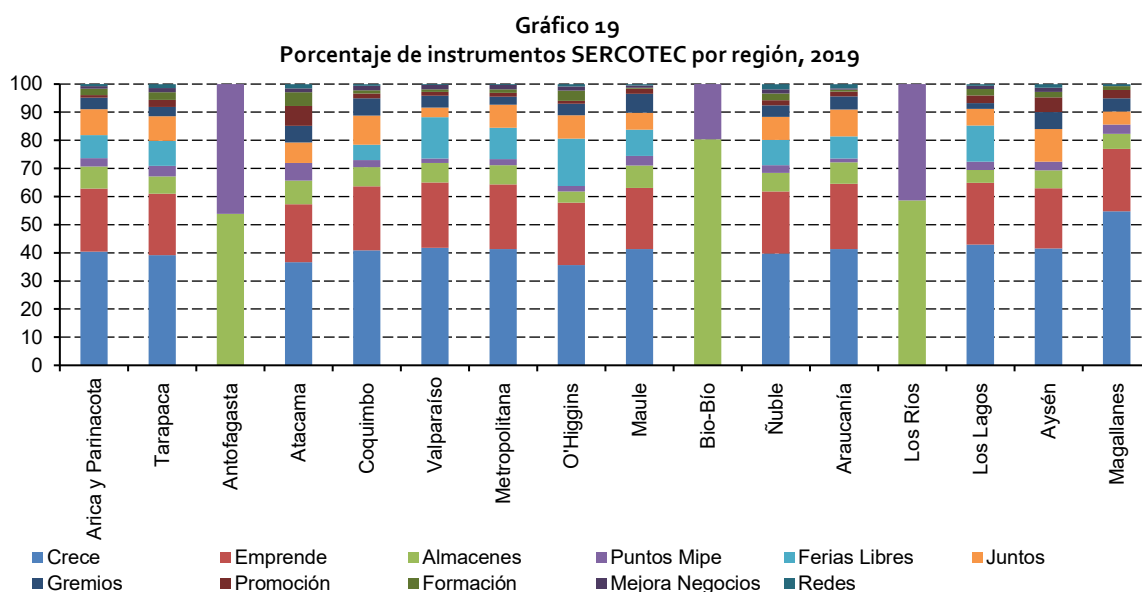
Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de SERCOTEC.

Gráfico 18
SERCOTEC por región, 2019
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de SERCOTEC.

Respecto de la distribución interregional de los instrumentos específicos de SERCOTEC cuya suma fue presentada en las gráficas anteriores, el gráfico 19 muestra el porcentaje del gasto por región separada por instrumento. Si bien la distribución es bastante homogénea, destacan fuertes diferencias en la importancia relativa de Almacenes. Este instrumento aparece muy representado en los casos de Los Ríos, Biobío, y Antofagasta, con un porcentaje del gasto regional superior al 50%, llegando a más del 80% en Biobío.



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de SERCOTEC.

3. Gobernanza

Gerencia de Centros

Los Centros de Negocios son un programa con seguimiento a nivel central. El sistema de información registra todo lo que hacen los centros. Funciona con un comité directivo. No hay transferencia de recursos a las regiones por este concepto, si bien se está intentando integrar la directiva de estos centros con las instancias de decisión regional en materia de fomento. El costo de cada centro es de aproximadamente \$ 300 millones (US\$ 430 mil), del cual los privados aportan más o menos 20%. Existe un sistema de georreferenciación de los centros, el cual permite rastrear el presupuesto de cada centro y saber cuántas horas de asesoría se realizan por centro y su respectivo impacto por ventas. También se puede verificar el impacto por empresa y, centro.

Gerencia de Territorios

En el caso del apalancamiento de los programas regionales, la Dirección Regional elabora una ficha técnica para verificar que el programa regional en cuestión esté en línea con SERCOTEC. El Comité de Gerentes (Santiago) puede aprobar o rechazar la iniciativa. Luego se firma el convenio con el GORE, completándose así el "flujo interno" del proceso. Lo que sucede luego entre la Dirección Regional y el GORE depende de cada región. Una vez que SERCOTEC aprueba la propuesta regional, el siguiente paso es la aprobación del GORE, el cual puede solicitar cambios y volver a revisarlo, lo cual debe hacer el Comité de Gerentes. En el 50% de las veces, la solicitud de un nuevo programa especial de SERCOTEC viene directamente del Intendente. Esta experimentación ha permitido mejorar la forma de operar de los programas, por la vía de reproducir experiencias exitosas. Esto podría prefigurar las modalidades de trabajo que se desarrollen entre instituciones nacionales de fomento y los nuevos gobiernos regionales en los cuales la formulación de programas de apoyo al sector productivo debería surgir cada vez más de la colaboración e intercambio de visiones y experiencia entre entidades nacionales (a través de las DR respectiva) y los GORE.

Gerencia de programas

Los programas de SERCOTEC se pueden dividir en tres grupos. Estos son; los programas "regulares", los cuales tienen una expresión en la Ley de Presupuestos, los programas "especiales" con fondos del FNDR y los programas de emergencia.

El cuadro 10 contiene un resumen del gasto ejecutado por instrumento en el año 2019, por concepto de los programas regulares. Los datos consignados en la página web de SERCOTEC contienen información de transferencias al sector privado a partir de 14 instrumentos. Cabe reiterar que las capacitaciones y asesorías virtuales no suponen transferencia de recursos. Si bien estas representan líneas de acción importantes para SERCOTEC, no generan transferencias equivalentes al resto de los instrumentos mencionados. La agrupación de la tabla distingue tres categorías. Aquellos instrumentos destinados a grupos de empresas (51% de los recursos ejecutados), los destinados a empresas individuales (32% del total ejecutado) y aquellos destinados a emprendedores (17 % del total). La comparación por programa sugiere que los Centro de Negocios (34,5% del total) y el programa CRECE (25% del total), son claramente predominantes. Los de menos peso relativo corresponden al apoyo a gremios nacionales (0,67%), Formación Empresarial (1,03%) y Mejora de Negocios (0,56%). El total transferido para el año 2019 es algo más de US\$ 43.

Respecto de los programas especiales, estos son administrados y definidos por las Direcciones Regionales y son apalancados mediante un aporte al SERCOTEC del FNDR regional. En promedio, el financiamiento proveniente del FNDR corresponde al 95%. En dicho contexto, SERCOTEC asume un papel de agente operador, puesto que administra los fondos así generados, y luego los asigna con un criterio semejante al de los programas regulares. El perfil de los proyectos así definidos, en general, es diferente de aquel que caracteriza a los programas regulares, a fin de garantizar un mayor grado de congruencia entre las necesidades del territorio (región), y la oferta de programas disponible. El volumen de recursos comprometidos en estos programas ha tendido a aumentar en el último año, destacándose entre ellos el programa REACTIVATE, el cual fue acogido por todas las direcciones regionales. Este es un programa con foco en Capital de Trabajo, que permite a las empresas beneficiarias reembolsar una parte de sus gastos corrientes.

4. Programas e instrumentos

Grupos de empresas

De los programas de SERCOTEC, cabe hacer una diferenciación básica entre aquellos orientados a empresas individuales, respecto de los programas destinados a grupos de empresas. Si bien en el primer grupo conviven distintos programas, en su conjunto estos tienen en común el objetivo general de potenciar la conectividad y aprovechar las sinergias resultantes de compartir información y de cooperar entre ellos y con otros actores públicos o privados.

Uno muy importante en esta línea es el denominado *Barrios Comerciales*, el cual tiene por objetivo potenciar la colaboración entre pequeños productores con identidad local, y entre ellos y el sector público. Este objetivo es abordado mediante una estrategia conjunta del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, y el Ministerio de Vivienda, siendo ejecutado por SERCOTEC. Los objetivos específicos perseguidos consisten en dinamizar a pequeños negocios y comercio local, mejorar los espacios públicos, poner en valor la identidad cultural del barrio, mejorar la calidad de vida de los residentes y locatarios, promover la asociatividad y las alianzas público-privadas. El programa ofrece asistencia técnica de un gestor o coordinador y el desarrollo de un plan estratégico para el fortalecimiento del barrio. Permite un financiamiento de hasta \$ 16.000.000 (US\$ 22.777). El modelo referido también está inspirado en experiencias exitosas del mismo tipo en Inglaterra, Canadá y USA.

El programa de *Gremios* también está destinado a potenciar la conectividad y la cooperación entre pequeñas empresas y cooperativas. Este programa tiene un foco regional, y posee ciertas condiciones de acceso, entre las cuales está un volumen máximo de ventas del grupo y un número mínimo de participantes con iniciación de actividades, entre las cuales se cuentan cooperativas campesinas, comunidades de pescadores y grupos similares. El programa entrega un beneficio pecuniario, destinado a la creación y desarrollo de la agrupación de hasta \$ 8.000.000 (US\$ 11.386), y uno de fortalecimiento de hasta \$ 10.000.000 (US\$ 14.332). las cooperativas

tienen un beneficio mayor. Lo anterior financia asistencia técnica, asesoría en la gestión, servicios de marketing y otros relacionados con el desarrollo y fortalecimiento de las agrupaciones beneficiarias.

En esta misma línea se inserta el programa de *Ferías Libres*. Este tiene convocatoria regional, y su objetivo es mejorar los canales de comercialización virtual y la dinamización del grupo. Exige un aporte del 2% del beneficio entregado por SERCOTEC, el que puede llegar a un máximo de \$ 30.000.000 (US\$ 42.800), el cual es entregado al agente operador en efectivo.

También con un foco en grupos de empresas, pero sin una entrega de recursos a los beneficiarios, destacan las Redes de oportunidades de Negocios y la Formación Empresarial. En ambos casos, SERCOTEC organiza seminarios y actividades grupales destinadas a fortalecer capacidades en grupos de emprendedores.

Empresas individuales

En los subsidios específicos a empresas destaca *Crece*, destinado a micro y pequeñas empresas, las cuales son beneficiadas con un aporte no reembolsable de hasta \$ 6.000.000 (US\$ 8.540), los cuales pueden destinarse a inversión, a la implementación de un plan de trabajo, asistencia técnica y comercialización. Las empresas elegidas deben hacer un aporte en efectivo y deben tener ventas entre UF 200 (US\$ 8.555) y UF 25.000 (US\$ 1.031.840). Un modelo semejante opera en el programa *Digitaliza tu Almacén*, cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de marketing y venta con foco en la digitalización y la adquisición de equipos básicos para tal efecto. Ofrece un aporte de hasta \$ 1.850.000 (US\$ 2633) a empresas con ventas inferiores a UF 5.000 (US\$ 206.368) anuales, con un aporte del beneficiario de entre el 5% y el 20% del monto solicitado. Una versión semejante, pero a menor escala con beneficios de hasta \$ 400.000 (US\$ 559) por proyecto, es el caso de *Mejora Negocios*. Mención aparte merece la *Promoción de Canales de participación*, programa que promueve la participación de pequeñas empresas en ferias y eventos semejantes destinados a visibilizar emprendimientos individuales. Estas iniciativas suelen tener cofinanciamiento privado en función de las directrices de la Dirección Regional respectiva.

Centros de negocio

Un espacio en sí merece los Centros de Negocios, cuyo diseño está inspirado en el modelo de *Small Business Development Center* existente en EE.UU. En el caso de Chile, la experiencia de centros de negocios ha sido evaluada favorablemente, tanto por la conectividad entre empresas resultante, como por la relevancia de una buena gestión de las empresas⁵¹. En la actualidad SERCOTEC posee 53 centros operando, los cuales son gestionados por mentores expertos, siendo las Direcciones Regionales las que toman la iniciativa respecto de abrir un nuevo centro. Los servicios ofrecidos son gratuitos para los integrantes, y estos incluyen asesoría técnica, capacitación especializada, investigación aplicada al negocio y al mercado, acceso a oferta financiera y vinculación con el ecosistema productivo local. Es importante consignar que los privados hacen también aportes al financiamiento del centro, siendo este en promedio un 20% del total. Estos brindan asesorías y capacitaciones separadas por centro, empresa y temática. Cada centro tiene un Comité Directivo que cumple labores ejecutivas. Este está conformado por siete participantes, entre los cuales debe haber integrantes de instituciones de educación superior, instituciones públicas y privadas vinculadas al área. Estos últimos deben representar al menos el 80% de los integrantes. No puede haber en el comité funcionarios de SERCOTEC. La resolución 9223 de SERCOTEC establece un conjunto de indicadores de desempeño, que permiten medir logros alcanzados por cada centro, los cuales son monitoreados a nivel central.

Emprendedores

El desarrollo de nuevos negocios tiene expresión en la línea de “Emprendedores”. Estos programas tienen un formato de beneficio individual en los casos del *Capital Semilla* y el *Capital Abeja*, los cuales conceden

⁵¹ Ver; Serie de Sistemas Públicos N. 5, Centro de Sistemas Públicos, fcfm, Universidad de Chile (2018).

beneficios no reembolsables a nuevos emprendimientos. En el primer caso, esto incluye hasta \$ 3.500.000 (US\$ 4.981) en acciones incorporadas en un plan de trabajo en el cual se incluyen inversiones y fortalecimiento de capacidades de gestión. Lo propio sucede con el *Capital Abeja*, el cual está destinado a negocios realizados por mujeres. Por su parte, el programa *Juntos* concede beneficios de hasta \$ 31.000.000 (US\$ 44.120) a grupos de nuevas pequeñas empresas con un proyecto común. En todos los casos anteriores, la ayuda concedida exige un aporte de los beneficiarios.

Otras líneas de apoyo

En otras líneas de apoyo, SERCOTEC posee una oferta de cursos virtuales gratuitos y de asesorías *online* sin costo. Solo a partir del 2020 se han agregado algunos programas especiales en el marco de la crisis sanitaria. Ellos son los programas *Reactive*, el cual entrega ayudas a micro y pequeñas empresas de cualquier sector con inicio de actividades hasta octubre del 2019. El apoyo es un aporte no reembolsable de hasta \$ 3.000.000 (US\$ 4.270), lo cual permite financiar capital de trabajo y adquirir activos. Finalmente, el programa Redes de Oportunidades permite a grupos de empresas en forma totalmente gratuita, acceder a redes de negocios en las cuales se produce transferencia de conocimientos.

5. Anexo

Cuadro 11
Instrumentos y montos ejecutados

Instrumentos para grupos de empresas	Ejecución 2019 (en pesos)	Ejecución 2019 (en dólares)	Porcentaje año 2020
Centros de negocios	10 472 114 731	14 904 167	34,47
Fortalecimiento de barrios comerciales	966 800 000	1 375 973	3,18
Gremios nacionales	204 830 864	291 520	0,67
Gremios regionales	738 310 883	1 050 782	2,43
Fondo ferias libres	2 005 529 656	2 854 318	6,60
Redes de oportunidades de negocios	689 823 706	981 774	2,27
Formacion empresarial	314 276 503	447 286	1,03
Instrumentos para empresas			
Crece	7 608 266 080	10 828 268	25,05
Digitaliza tu almacen	1 175 507 258	1 673 010	3,87
Mejora negocios	169 547 100	241 304	0,56
Promocion y canales de comercializacion	734 732 086	1 045 688	2,42
Emprendedores			
Capital semilla emprende	2 642 337 085	3 760 692	8,70
Capital abeja emprende	1 526 406 331	2 172 418	5,02
Fondo juntos	1 129 156 067	1 607 042	3,72
Asesoría virtual		Sin datos	
Capacitacion virtual		Sin datos	
Reactive		Solo a partir del 2020	
Reactive turismo		Solo a partir del 2020	
Redes de oportunidades		Solo a partir del 2020	
Capacitacion en línea		Solo a partir del 2020	
Total transferido 2019	30 377 638 350	43 234 242	

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de SERCOTEC.

Cuadro 12
Programas SERCOTEC

	Asesorías personales	Asesorías o talleres grupales	Asistencia técnica	Acceso a oferta financiera	Acompañamiento para mejorar emprendimiento	Asociatividad	Alianzas público privadas	Puesta en valor del patrimonio	Financiamiento	Participación en ferias
Grupos de empresas										
Centros de negocios										
Barrios comerciales										
Gremios										
Empresas individuales										
Crece										
Mejora negocios										
Promoción y canales de comercialización										
Emprendedores										
Capital semilla emprende										
Capital abeja										
Juntos										
Otros										
Asesorías virtuales										
Cursos virtuales										

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (Sitio web SERCOTEC).

C. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)

1. Objetivos

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), define su misión en el marco de “una oferta integrada de políticas, programas e instrumentos de calidad, mejorar la empleabilidad de quienes buscan trabajo o quieran mejorar sus trayectorias laborales, y acompañarlos durante los desafíos laborales que se les presentan. Con especial atención en apoyar la inserción y continuidad laboral de personas vulnerables”⁵². El SENCE es un organismo dependiente del Ministerio del Trabajo.

Este propósito general se inserta en el reconocimiento de que la capacitación general produce “economías externas” a la firma, las cuales no son debidamente capturadas por la empresa, y por la cuales la firma carece de incentivos para su financiamiento. No obstante, y tal como se desprende de la misión institucional del SENCE, este organismo incorpora también en su misión los objetivos de intermediación la laboral y promoción del empleo, áreas en donde la falta de información y dificultades de coordinación entre oferentes como demandantes de trabajo, exige también la implementación de políticas de instrumentos para rectificar fallas de mercado.

2. Presupuesto

Tal como se desprende de los objetivos institucionales del servicio, el SENCE no financia inversiones, lo cual se manifiesta en la gran importancia de las transferencias corrientes al sector privado. Esto refleja la naturaleza de los instrumentos utilizados, en los cuales la capacitación tiene un papel fundamental como ítem de gasto. Dicha función se realiza a través de Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), los cuales son instituciones

⁵² Ver: <https://sence.gob.cl/sence/quienes-somos>.

certificadas por el SENCE para entregar servicios de capacitación, entre las cuales se cuentan organizaciones privadas y públicas, tales como universidades, municipios y centros de formación técnica.

El cuadro 13 presenta el presupuesto 2021 del SENCE. Tal como sucede en otros servicios, en este caso aparece muy relevante el aporte del Fondo de Emergencia Transitorio⁵³, el cual suma un total de US\$ 12.000 millones para ser gastado en el curso de los siguientes 24 meses luego de aprobado el presupuesto. En el caso de SENCE, el volumen de recursos envueltos es muy significativo (US\$ 2.330 millones), siendo la cartera de Trabajo y previsión Social (de la cual forma parte SENCE), la segunda más favorecida por este incremento⁵⁴. En el presupuesto adjunto, dicho incremento se expresa en la Adquisición de Activos Financieros (activos financieros a nombre del SENCE que pueden liquidarse en razón de programas desarrollados por la institución), y alcanzan los US\$ 2.329.914. Los programas más favorecidos por este medio son el de reconversión laboral, el Observatorio Labora, y el programa de reconversión laboral⁵⁵. Si omitimos dicho financiamiento transitorio, el presupuesto alcanza US\$ 252.990 (miles), de los cuales el 15% está destinado a gastos de funcionamiento (Personal y Adquisición de Activos No Financieros), y el resto se divide en Transferencias Corrientes (US\$ 213.059 miles) y Servicio de la Deuda. Este último ítem corresponde a un crédito BID aprobado el 2020, el cual, entre otros usos estuvo destinado a fortalecer el Sistema de Intermediación Laboral y las oficinas Municipales de intermediación Laboral (Omil). Es interesante constatar, que la participación más importante del presupuesto es el de Transferencias Corrientes (84,2%), el grueso de las cuales se destina a trasferencias al sector privado, ya sea en forma directa o a través de intermediarios.

Cuadro 13
Presupuesto del gasto SENCE, 2021
(En miles de dólares, 2019)

	Pesos, 2019	Dólares, 2019	Porcentaje (incluye Fondo de Emergencia Transitorio, FET)	Porcentaje (no incluye FET)
Gasto en personal	17 734 161	25 240	1,0	10,0
Bienes y serv. De consumo	8 185 386	11 650	0,5	4,6
Transferencias corrientes	149 700 083	213 057	8,2	84,2
Al sector privado	147 014 663	209 235		
A otras entidades públicas	2 673 774	3 805		
Adquisición de activos no financieros	1 223 248	1 741	0,1	0,7
Adquisición de activos financieros	1 637 067 462	2 329 914	90,2	
Servicio deuda	905 638	1 289	0,0	0,5
Otros	9 705	14	0,0	0,0
Total año (incluye FET)	1 814 825 682	2 582 904	100	100
Total año (no incluye FET)	177 758 220	252 990		

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto 2021).

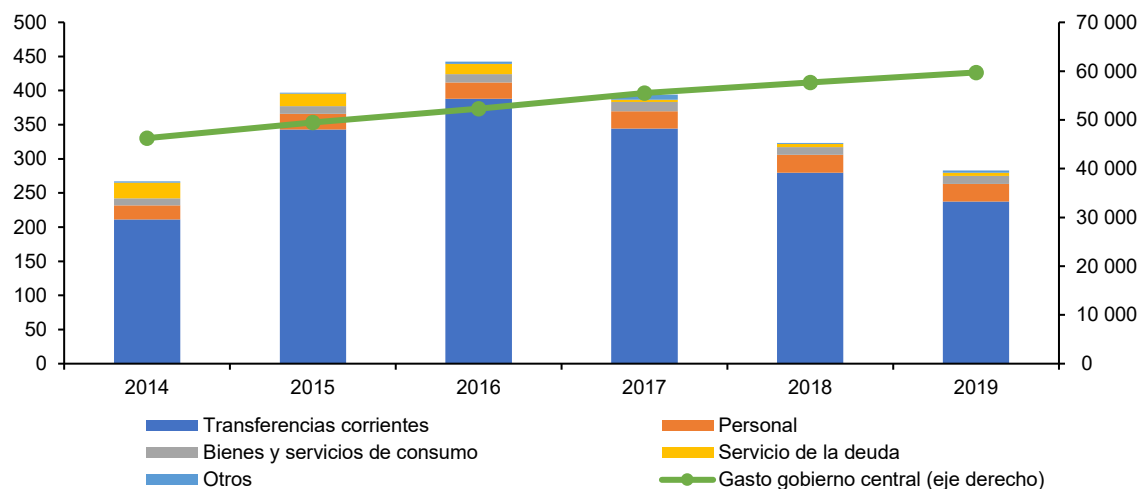
Respecto de la evolución del gasto efectivo en el período 2014-2019, el gráfico 20 muestra que luego de un importante repunte entre el 2014 y 31 2016, el gasto ejecutado por SENCE ha tenido a caer a partir del 2017. Ello contrasta con el crecimiento sistemático del gasto público (gobierno central) en igual período. La participación porcentual de los agregados de gasto antes mencionados (gráfico 21), muestra que estas se han mantenido relativamente estables en el período.

⁵³ Ver: DIPRES (2020) "Fondo de Emergencia Transitorio y Fondos Especiales en El Tesoro Público".

⁵⁴ 24,6% de aumento respecto del año 2020.

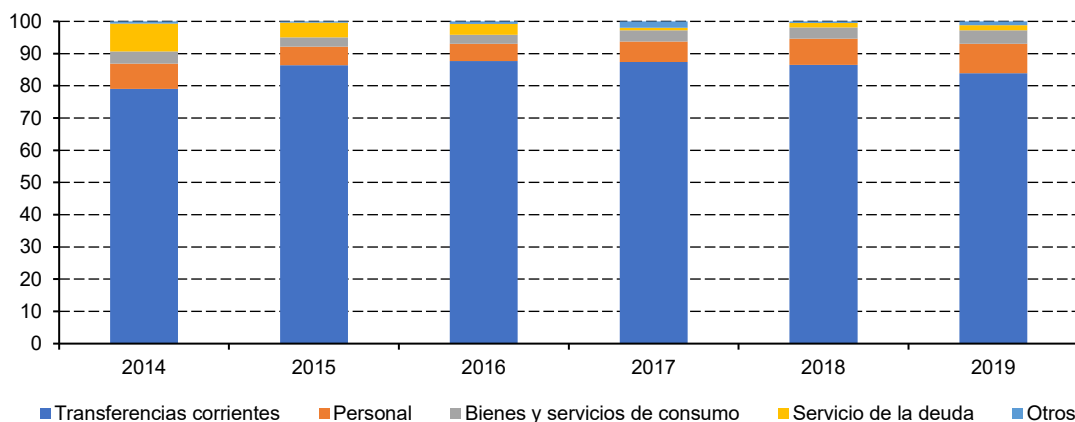
⁵⁵ Ver; Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2021); "El Presupuesto del Trabajo y la Recuperación".

Gráfico 20
Gastos SENCE v/s gobierno central
 (En millones de dólares)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES, Presupuesto Ejecutado 2014-2019).

Gráfico 21
Porcentaje por ejecución de gasto



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES, presupuesto ejecutado 2014-2019).

La descomposición del gasto por programa y líneas básicas de intervención del SENCE en igual período se presenta en el cuadro 14. Entre los programas que han registrado las caídas más importantes se encuentran las Becas (-71,5%) y Formación en el Puesto de Trabajo (-78%). Otros programas han sido discontinuados, tales como el Bono de Capacitación Trabajadores Activos y el Programa Mujeres Jefas de Hogar. Por su parte, los programas de Subsidio al Empleo y el de Certificación de Competencias Laborales se han incrementado significativamente.

3. Ejes de acción y programas

Cuadro 14
Composición de las transferencias corrientes
(Miles de dólares, 2019)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Transferencias corrientes	211 118	343 057	388 171	344 529	279 904	237 332
Al sector privado	201 930	337 712	383 368	340 902	275 098	232 482
Becas	4 410	4 464	5 124	3 106	1 959	1 258
Bono de capacitación para micro y pequeños empresarios	2 657	2 316	2 593	1 570	1 627	2 041
Programa más capaz	0	103 474	141 357	88 467	37 703	7 304
Bono de capacitación trabajadores activos	6 282	1 738	9	0	0	0
Programa de capacitación en oficios	35 064	29 486	19 170	24 466	20 735	19 842
Programa de formación en el puesto de trabajo	6 666	7 644	3 694	5 528	2 231	1 479
Programa de intermediación laboral	8 039	7 566	8 811	8 043	8 811	8 698
Certificación de competencias laborales	1 981	1 867	1 983	2 236	2 598	2 393
Seguros	156	191	147	144	134	155
Subsidio al empleo, Ley N° 20.338	71 851	91 049	97 816	99 170	96 228	81 856
Subsidio empleo a la mujer, Ley N° 20.595	62 171	87 639	102 664	108 126	103 072	106 898
Programa mujeres jefas de hogar	2 653	278	1	46	0	0
Programa de reconversión laboral	0	0	0	0	0	558
A otras entidades públicas	9 164	5 309	4 778	3 609	4 806	4 835
Programa de becas	9 164	5 309	4 778	3 609	4 806	4 835
A organismos internacionales	24	36	26	19	0	15

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto Ejecutado 2014-2019).

La acción del SENCE se articula en torno a tres ejes centrales; Subsidio al Empleo, Capacitación e intermediación Laboral. En base a la información disponible en la página web del servicio, se describe a continuación la oferta de instrumentos específicos al interior de cada línea programática para el año 2020.

Subsidio al empleo

La información oficial del SENCE contempla dos líneas de subsidio en el año 2020. Una de ellas es la línea “regresa”, la cual está diseñada en el contexto de la crisis sanitaria del mismo año. Esta concede un subsidio de \$ 163.000 (US\$ 228) por trabajador que haya sido suspendido de sus labores, y cuyos ingresos brutos mensuales no superen los \$ 979.500 (US\$ 1.394). El beneficio se puede extender hasta por 6 meses, y exige ciertas condiciones, entre las cuales se cuenta que las ventas de la empresa beneficiada hayan disminuido en el menos 20% respecto del 2019.

Una línea de apoyo complementaria es aquella definida para las nuevas contrataciones. Esta también está focalizada solo en trabajadores con ingresos mensuales bajo US\$ 1.394, y establece ciertas condiciones para los beneficiarios, agrupados en dos categorías. La primera concede el subsidio a todas las mujeres mayores de 18 años, las personas discapacitadas, y los hombres entre 18 y 23 año. Los trabajadores con remuneraciones menores a \$ 450.000 (US\$ 640), reciben un subsidio del 60%. La segunda categoría está constituida por los varones mayores de 24 años, los cuales pueden recibir el subsidio de un 50% del salario bruto si este es inferior a \$ 500.000 (US\$ 712). En ambas líneas de apoyo, para salarios superiores a los límites mencionados y hasta US\$ 1.394, el subsidio es de \$ 270.000 (US\$ 384).

Capacitación

La “Franquicia tributaria SENCE” es un beneficio para todas las empresas que pagan impuestos como sociedades en la Ley sobre Impuesto a la Renta⁵⁶. Este consiste en un descuento tributario, cuyo máximo no puede exceder el 1% de las remuneraciones imponibles pagadas al personal en el lapso de un año, siendo los gastos permitidos por este concepto, aquellos especificados en la Ley. El beneficio solo procede en el caso de

⁵⁶ Esto implica que pagan Impuesto a la Renta de “Primera Categoría”.

empresas con un mínimo de remuneraciones mensuales equivalente a 35 UTM (US\$ 2.432), y un máximo de 900 UTM (US\$ 62.548). Una vez definida la capacitación, la empresa debe contactarse con un Organismo Técnico de Capacitación (OTEC), el cual realiza la capacitación respectiva. El monto gastado por este concepto es luego descontado de los pagos previsionales mensuales de la empresa.

Las acciones específicas incluidas en el concepto de capacitación, incluyen; i) cursos para trabajadores activos de la empresa y ex trabajadores que deseen reinsertarse, ii) Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, iii) Programas de Nivelación de Estudios Básicos y Media, iv) Módulos de formación conducentes a un título técnico, v) Gastos de viático de los trabajadores, vi) Detección de Necesidades de capacitación, vii) Gastos de unidad de capacitación y, viii) Elaboración de un plan de capacitación.

Intermediación

Un tercer pilar es la intermediación laboral, mediante la cual se potencia la conectividad entre oferentes y demandantes de trabajo. Esta línea de fomento al empleo está articulada en base a diversos instrumentos identificables en la página web. El primero es la organización de “Ferias Laborales”, las cuales operan a través de una plataforma que centraliza información de trabajos disponibles. Si bien existen fechas en las cuales se organizan dichas ferias con nuevas ofertas de empleo, el SENCE mantiene actualizada la información de todas las ofertas de trabajo disponibles mediante una Bolsa Nacional de Empleo (BNE), la cual entrega un servicio gratuito que permite realizar una búsqueda de empleos en función del perfil de los interesados. Dicha plataforma presta también una importante funcionalidad en la activación del Seguro de Desempleo⁵⁷, toda vez que el acceso a la certificación individual como personal que está buscando empleo activamente, exige estar registrado en la BNE. Un instrumento semejante, pero con una atención personalizada es la “Feria Laboral Orienta Empleo”. Esta proporciona información en línea en la búsqueda de empleo, y realiza apoyo en base a cursos on-line y talleres realizados por fundaciones expertas en la materia. Por su parte, el “Móvil Busca Empleo”, es un servicio itinerante que presta servicios de intermediación en lugares específicos a través del país, con visitas programadas en función de un calendario publicado en la página web del SENCE.

El servicio cuenta también con oficinas físicas de intermediación laboral. Si bien existe una oficina con dependencia directa del SENCE en Arica (“Plataforma Arica SENCE”), existen convenios activos con este propósito con Chile Atiende y 287 municipalidades que operan a través de las llamadas Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL).

4. Asignación regional de recursos

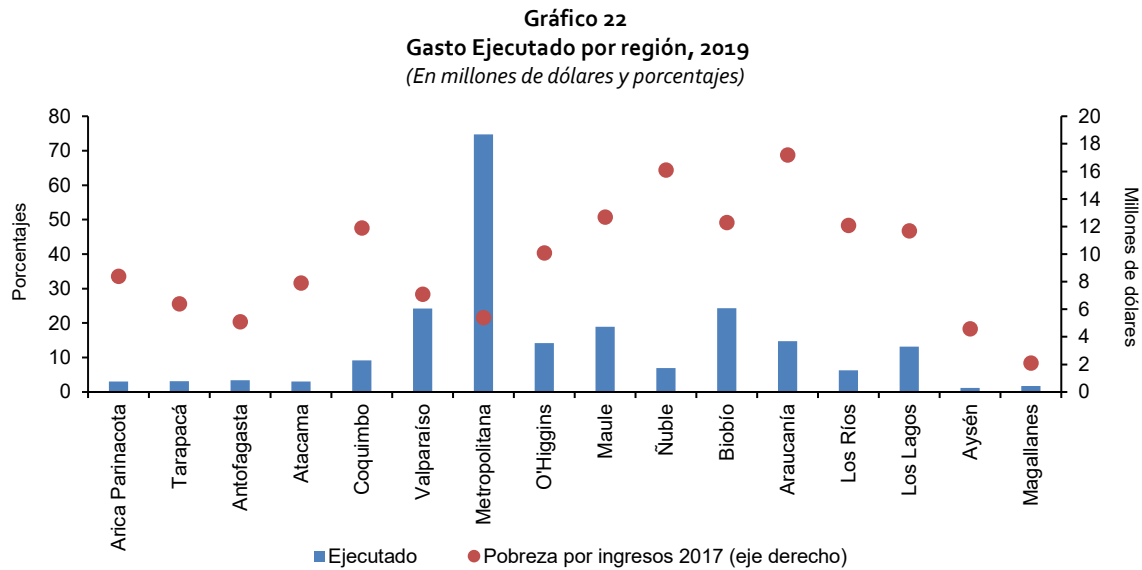
La distribución de recursos en el marco de seis programas ejecutados en el 2019 se aprecia en los gráficos 22 al 24⁵⁸. El gráfico 24 muestra que, si bien hay una vinculación entre el nivel de pobreza por región y los recursos respectivos, claramente la región metropolitana aparece favorecida en esta comparación. Al representar el gasto como porcentaje del total ejecutado (gráfico 23), se aprecia que la Región Metropolitana se lleva más del 30% del total, seguida por Bío Bío y O’Higgins con algo más del 20% cada una. Si bien el porcentaje de pobreza es sustancialmente mayor a la proporción de los recursos asignados en el grueso de las regiones, esta relación es radicalmente distinta en la Región Metropolitana, en la cual la tasa de pobreza CASEN (2017) es menor al 10%. Una visión alternativa se puede apreciar a partir del gasto por habitante (gráfico 24). Esta relación exhibe variaciones importantes entre regiones, apareciendo como especialmente favorecidas Los Ríos seguida por Maule. En el otro extremo, Aysén registra el menor valor. Las cifras anteriores sugieren que los determinantes de los recursos por región mostrados en este análisis obedecen a diversos factores que exceden en forma importante a la población y la pobreza por región. Respecto del porcentaje del gasto por

⁵⁷ Ley 19.728 (2001).

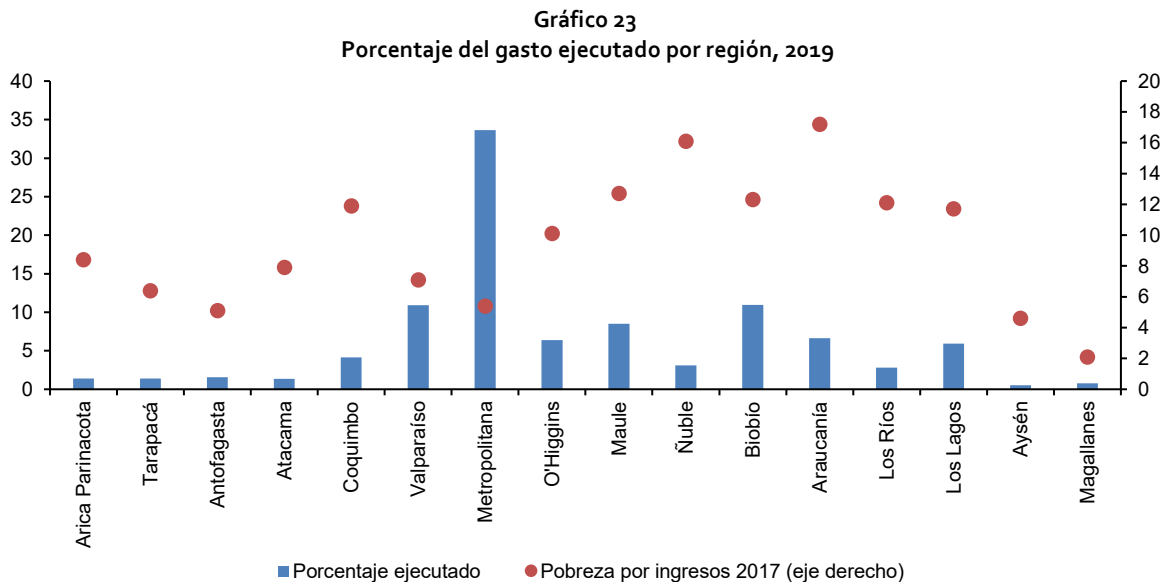
⁵⁸ Estos programas son; “Becas, Bonos y Otros”, “Intermediación Laboral”, “Subsidio al Empleo Joven”, Formación en el Puesto de trabajo”, “certificación de Competencias” y “Subsidio Empleo Mujer”.

programa y región (gráfico 26), el Subsidio Empleo Mujer registra una participación promedio de 46,3% en el período, seguida por el Subsidio Empleo Joven (32,6%) y Becas, Bonos y Otros (14,3%). Una proporción menor de recursos corresponden a la intermediación Laboral (3,7%), la Formación en el Puesto de Trabajo (1,7%) y la Certificación de Competencias (1,4%).

A fin de identificar algunas regularidades en la asignación regional, el cuadro 14 presenta un análisis de correlación simple entre variables vinculadas a la gestión del SENCE. Estas son; "Ocupaciones Elementales", "Servicio y Venta", y "Técnicos y Profesionales Nivel Medio". Estas variables se correlacionan entre si y con la tasa de pobreza, la asignación regional SENCE y la población. Todas ellas, salvo la pobreza, exhiben una alta correlación con la Asignación regional SENCE.

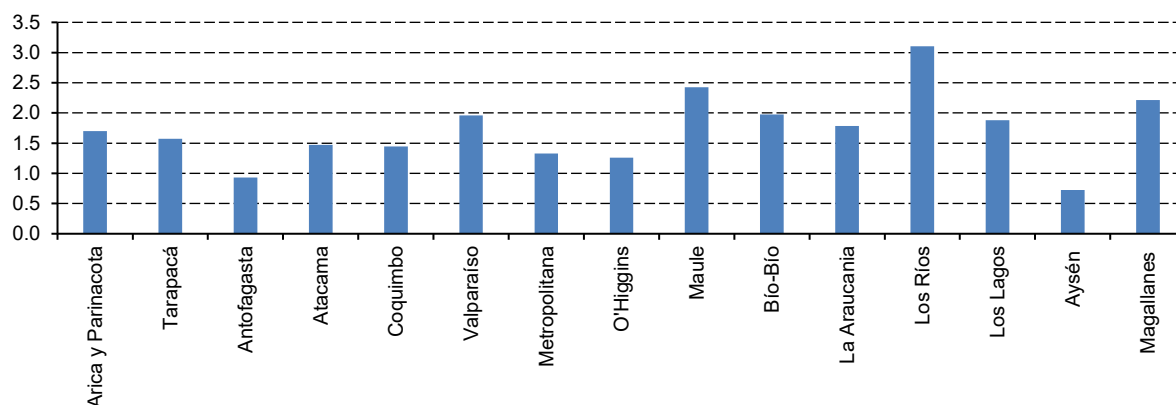


Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales del SENCE y CASEN 2017.



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales del SENCE y CASEN 2017.

Gráfico 24
Asignado per cápita, 2019
(En dólares)



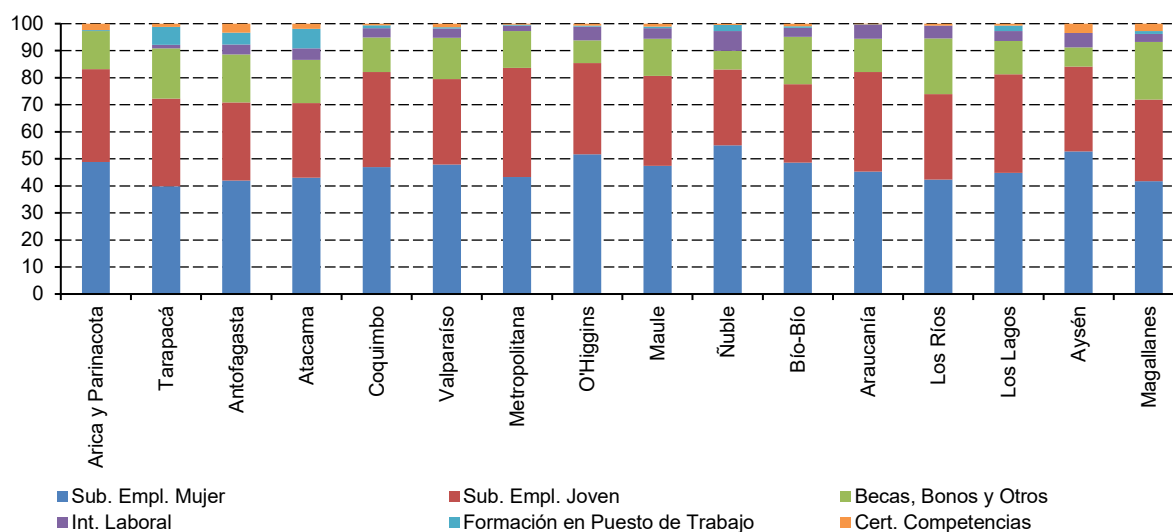
Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales del SENCE.

Cuadro 15
Correlaciones simples
(Coeficientes de Pearson)

	Ocupaciones elementales	Servicios y ventas	Técnico y profesional nivel medio	Pobreza	Asignación SENCE	Población
Ocupaciones elementales	1,00					
Servicios y ventas	0,9907	1,00				
Técnico y profesional nivel medio	0,9873	0,9988	1,00			
Pobreza	-0,1147	-0,1963	-0,2176	1,00		
Asignación SENCE	0,9628	0,9594	0,9524	-0,0814	1,00	
Población	0,9896	0,9942	0,9930	-0,1224	0,9790	1,000

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de SENCE e INE.

Gráfico 25
Programas SENCE por región, 2019
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales del SENCE.

5. Gobernanza del SENCE

La dirección nacional del SENCE posee cinco unidades de apoyo administrativo (coordinación, tecnologías de información, auditoría interna, comunicaciones y desarrollo estratégico), tres departamentos funcionales articulados en torno a las áreas de acción del servicio (Desarrollo y Regulación de Mercado, Empleo y Capacitación de empresas, Capacitación de Personas), y dieciséis direcciones regionales.

En la esfera de la intermediación laboral, un actor crítico está constituido por las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL). Si bien estas existen con ese nombre desde 1997, estas son las sucesoras de las Oficinas Municipales de Colocación (OMC), las cuales tenían como foco principal la administración de programas de empleo de emergencia⁵⁹. La formalización de las OMIL significó una definición amplia de funciones de intermediación laboral, lo cual supone un aporte del SENCE en base a un convenio que establece condiciones de desempeño, y un compromiso del municipio en el cual hay aporte de recursos físicos y humanos. El pago realizado por SENCE depende de las actividades realizadas, y la colocación de personas en empleos dependientes de una empresa privada. Éstas entregan información y sirven de puente entre las empresas y quienes buscan empleo.

A nivel regional, un componente relevante de la gestión del SENCE está representado por los Observatorios Laborales. Estos están gestionados por universidades con presencia en el territorio, cuentan con un Consejo Asesor integrado por académicos, representantes de los trabajadores, empresariado y representantes del Estado. Su propósito es detectar las necesidades de capacitación de la región, lo cual se realiza mediante encuestas y contactos con los actores regionales involucrados. El propósito del observatorio es identificar brechas en las necesidades de capacitación de las empresas, con miras a impulsar políticas regionales que tengan pertinencia en el territorio.

En la ejecución de los programas de capacitación, intervienen dos grupos de organismos de derecho privado que operan en el marco de la Ley 19.518 (1997). El primero está constituido por los llamados Organizaciones Técnicas Intermedias de Capacitación (OTIC), los cuales no tienen fines de lucro y cuyo objetivo es dar “apoyo técnico a sus empresas adheridas, principalmente a través de la promoción, organización y supervisión de programas de capacitación y de asistencia técnica para el desarrollo de recursos humanos”. La misma ley deja explícito, que estos organismos no tendrán fines de lucro y que no pueden entregar capacitación directamente, podrán constituirse con un mínimo de 15 empresa y 900 trabajadores. Si bien las empresas pueden hacer uso de los beneficios del SENCE directamente, y sin la intermediación de las OTIC, un 90% de las empresas que utilizan las franquicias referidas están adheridas a una OTIC. Un acuerdo en torno a las capacitaciones demandadas por las empresas se articula en el marco de una “Comité Bipartito de Capacitación”. Sin perjuicio de que las empresas pueden realizar acciones de capacitación en forma directa, la norma vigente contempla un segundo grupo de organismos llamados “Organismos Técnicos de Capacitación” (OTEC), los cuales son los que dictan los cursos de capacitación. Los organismos habilitados para esta función están tipificados en la ley, debiendo estar debidamente registrados por el SENCE. En el caso de las actividades de nivelación de estudios primarios o secundarios, las OTEC responsables deben estar reconocidas por el Ministerio de Educación.

6. Debilidades del actual modelo de capacitación

El modelo de capacitación vigente en Chile ha sido objeto de diversas críticas, las cuales incluyen, su escaso efecto sobre las remuneraciones reales de los trabajadores y sobre la productividad de las empresas, gran heterogeneidad en la calidad de los cursos y las instituciones que los ofrecen, uso de la franquicia para fines ajenos al propósito de la Ley⁶⁰, limitado acceso de las pequeñas empresas, y baja duración de los cursos, entre

⁵⁹ Ver Ministerio de Desarrollo Social. (2014) Informe ARS Chile Ltda.

⁶⁰ Se argumenta que las empresas grandes utilizan este beneficio para realizar acciones de Responsabilidad Social Empresarial (CLAPES 2018).

otras debilidades. Implícito en este diagnóstico se encuentra la falta de fiscalización y de estándares a nivel nacional, los cuales existen en países desarrollados.

Entre los cambios que ha sido propuestos, aquellos de mayor impacto incluyen⁶¹; i) Creación de un “Marco Nacional de Cualificaciones” que permitiera homologar los estándares de calidad de los cursos entregados, el cual estaría a cargo de un cuerpo colegiado integrado por representantes del Ministerio de Educación y del Ministerio del trabajo, ii) establecer un Consejo de Competencias Sectoriales, que permita identificar las necesidades reales de capacitación de las empresas, iii) creación de una Agencia de la Calidad para la Formación Técnica Profesional y Capacitación, que permita garantizar de la calidad de los cursos y no solo de su gestión a través de las OTEC como sucede ahora y iv) mejorar la calidad de los cursos y tener un mejor perfilamiento con las necesidades reales del mercado laboral presente y futuro.

D. Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)

1. Objetivos

El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) tiene como objetivo central de “promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y campesinos, con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos”⁶². INDAP define sus potenciales beneficiarios como aquellos en la categoría de “Pequeños Productores Agrícolas” (explotaciones no mayores de 12 hectáreas y activos inferiores a 3.500 UF)⁶³, y “Campesinos” (persona natural que habita y trabaja habitualmente en el campo), cuyos ingresos provengan fundamentalmente de la actividad silvoagropecuaria realizada en forma personal, cualquiera que sea la calidad jurídica en que la realice, siempre que sus condiciones económicas no sean superiores a las de un pequeño(a) productor(a) agrícola, y las personas que integran su familia.

2. Presupuesto

El presupuesto de INDAP para el año 2021 asciende a US\$ 426 millones, de los cuales una proporción superior al 50% corresponde a transferencias al sector privado (cuadro 16). Mientras aquellas para gastos recurrentes (Corrientes) representan algo más del 27%, las transferencias de Capital (compra de activos fijos), son el 25% del total. Destacan también los créditos (de “primer piso”), los cuales son el 29% de los gastos presupuestados. Otro ítem relevante lo constituye el gasto correspondiente a personal (14%).

Respecto de la evolución del gasto real en el período 2014-2019 (gráfico 26), se aprecia que en dicho lapso el gasto de INDAP se ha incrementado en un 21,5%, lo cual es algo inferior al gasto del gobierno central en igual período (29,2%). La evolución referida es sistemáticamente positiva a través de los años. La partida que más ha aumentado es la de préstamos (39%), seguida por el gasto en personal (32,2%). El ítem que más ha caído es el servicio de la deuda (-6,5%). La participación relativa de las categorías de gasto identificadas en el cuadro 15, no se ha modificado de manera significativa en el período considerado en el gráfico 27.

⁶¹ Ver CLAPES UC (2018), Larrañaga et al. “Informe Final de Comisión Revisora del Sistema de Capacitación” (2011), Comisión Nacional de Productividad “Formación de Competencias para el trabajo en Chile” (2018).

⁶² Ley 19.213.

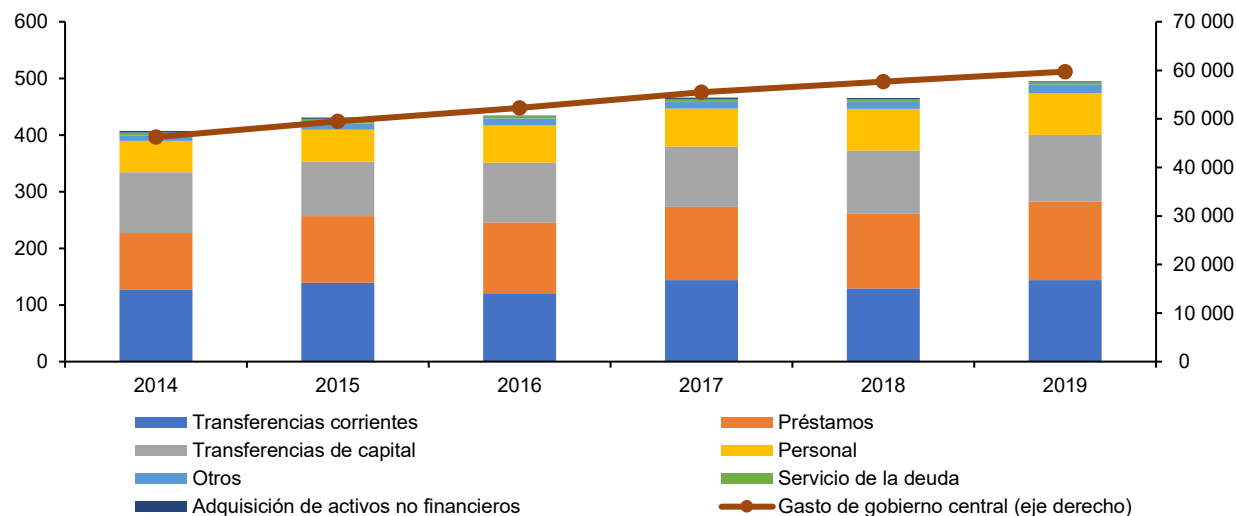
⁶³ US\$ 138.740.

Cuadro 16
Presupuesto 2021

	Millones de pesos	Millones de dólares	Porcentaje
Gasto en personal	41 826 864	59 529	14,0
Bienes y servicios de consumo	6 219 710	8 852	2,1
Transferencias corrientes	81 596 535	116 130	27,3
Adquisición de activos no financieros	655 467	933	0,2
Adquisición de activos financieros	6 697.292	9 532	2,2
Préstamos	87 209 003	124 118	29,1
Transferencias de capital	75 076 985	106 851	25,1
Total	299 281 876	425 945	100

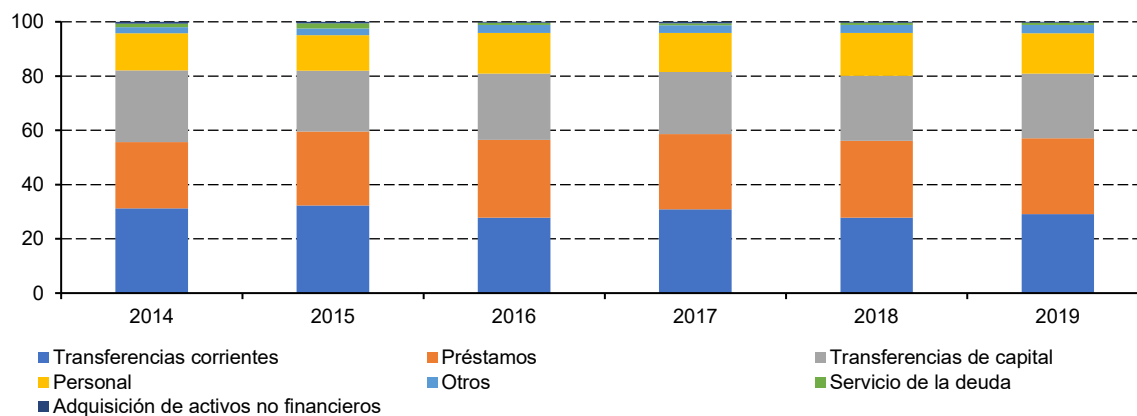
Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto 2021).

Gráfico 26
Gasto total devengado
(En millones de dólares, 2019)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto Ejecutado 2014-2019).

Gráfico 27
Porcentaje del gasto total

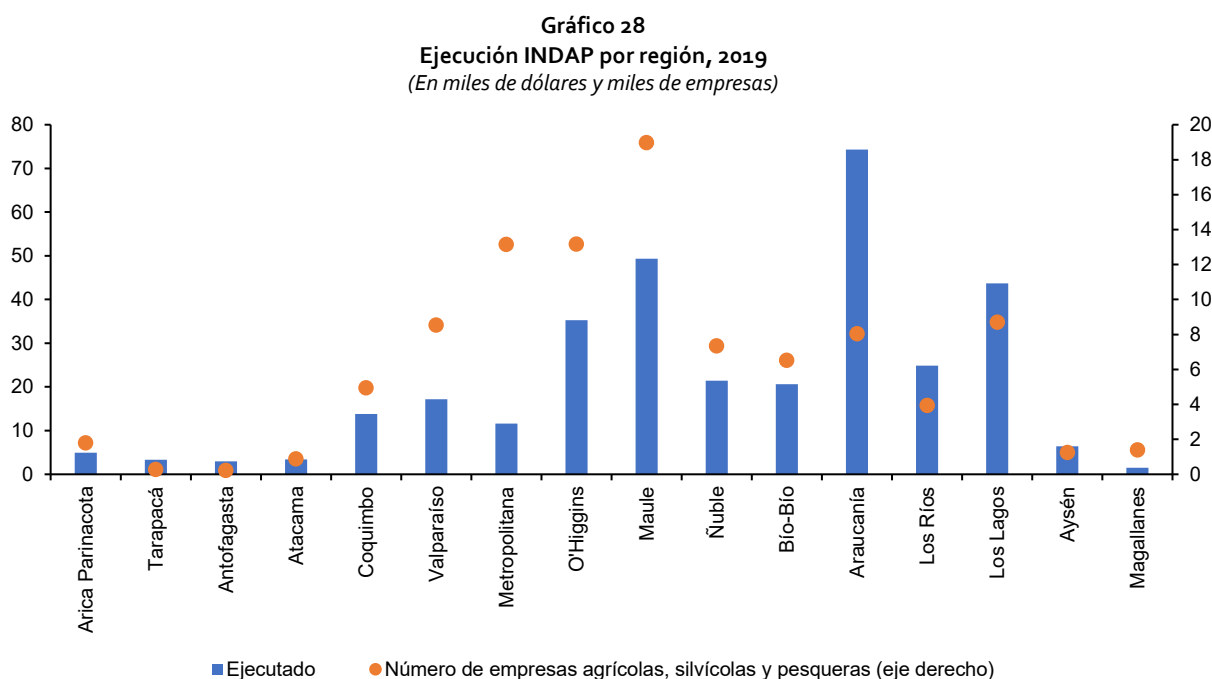


Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto Ejecutado 2014-2019).

3. Distribución regional de los recursos

El gráfico 28 muestra la distribución regional del gasto ejecutado, en aquella parte atribuible a las regiones⁶⁴. Los datos disponibles permiten una comparación con el número total de productores en la categoría de agricultura, silvicultura y pesca. Sin bien dicha comparación no permite evaluar la asignación regional en función del nicho de beneficiarios definidos por INDAP, esta nos entrega una visión de primera instancia. De la gráfica se desprende que la gran disparidad entre la proporción del presupuesto asignado y la proporción de empresas por región es un indicador de la relevancia relativa de las empresas con perfil INDAP en cada caso. Los datos referidos muestran claramente que las regiones de La Araucanía y Los Lagos concentran una gran proporción de micro productores, toda vez que el gasto ejecutado de INDAP es muy significativo respecto de la proporción de todas las empresas agrícolas en conjunto. Lo contrario sucede en Coquimbo, la Región Metropolitana, Magallanes y Valparaíso, en las cuales predominan productores que exceden el perfil de ventas y hectáreas de explotación de INDAP.

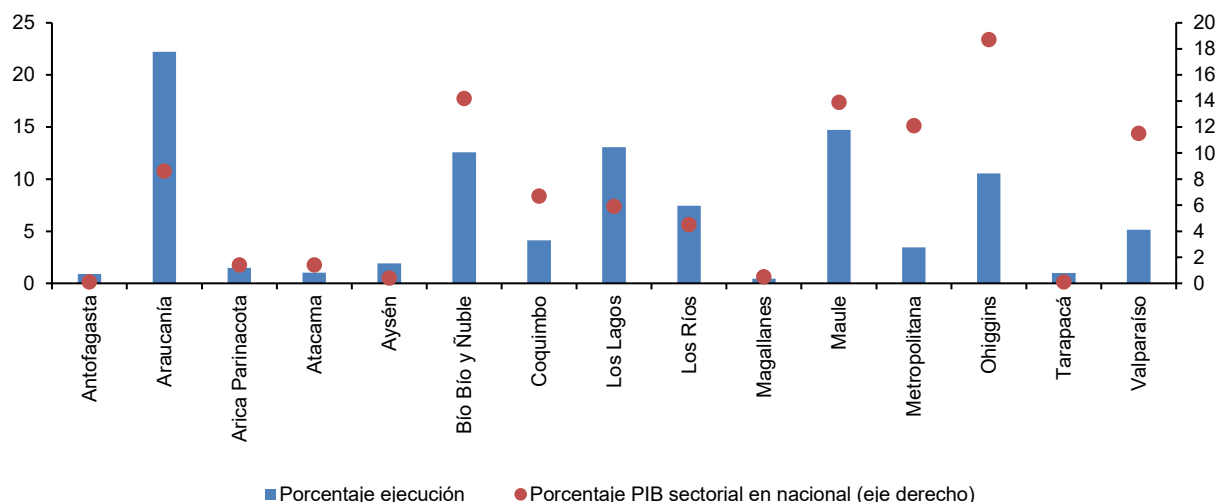
Respecto de la proporción del presupuesto ejecutado por región (gráfico 29), puede observarse que la región que concentra más recursos es por lejos La Araucanía, con más de US\$ 70 millones y más del 20% del presupuesto a nivel nacional. Le siguen Maule, Los Lagos, y Bío-Bío y Ñuble, con porcentajes superiores al 10%. La región que recibe menos recursos es Magallanes, lo cual refleja el bajo porcentaje de pequeños productores con perfil INDAP en su territorio.



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de INDAP.

⁶⁴ La ejecución presupuestaria de INDAP incluye también un componente no atribuible a regiones específicas.

Gráfico 29
Porcentaje de ejecución INDAP por región, 2019



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de INDAP.

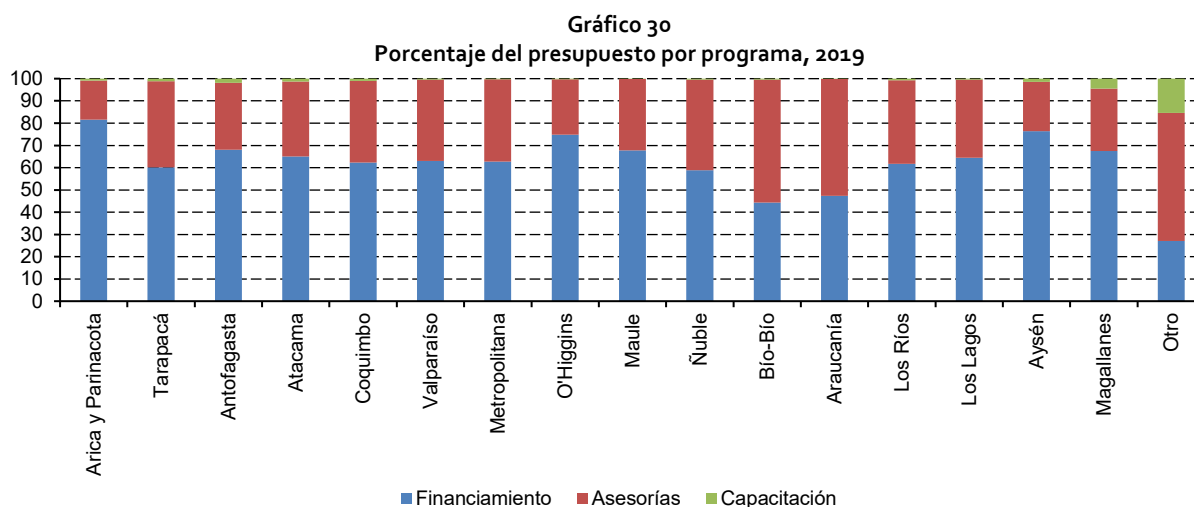
4. Gobernanza

La organización central de INDAP se articula en base a tres divisiones funcionales (Asistencia Financiera, Fomento y Gestión Estratégica). Las demandas regionales por programa son identificadas a través de las Direcciones Regionales, las cuales coordinan la acción de la región en el territorio. Las áreas de acción (programas), como así también los instrumentos, están definidos a nivel nacional. Luego, el presupuesto se entrega a las regiones y estas deciden sobre los beneficiarios. Los programas tienen encargados nacionales y también coordinadores regionales. Respecto de la definición de apuesta estratégica en torno al tipo de producto específico beneficiado a través de los programas, ésta es articulada en base a la demanda de los propios agricultores. Adicionalmente, cada Dirección Regional tiene un Programa Operativo Anual (PROA) que responde a una visión estratégica de la región, definido por la propia DR y las Oficinas de Área.

Un actor fundamental en el desarrollo de los programas es la municipalidad, la que en algunos casos representa un componente clave de la gobernanza multinivel. En el caso del Programa de Desarrollo de Acción Local (PRODESAL)—uno de los instrumentos de mayor relevancia para INDAP—, son las municipalidades las que contratan al personal técnico de apoyo y aportan con recursos en algunos casos. Este programa se despliega en base a unidades operativas, cada una con una dotación de agrónomos y técnicos cuyo número depende de la comuna o el territorio en particular. Los beneficiarios por cada unidad se agrupan en una “mesa coordinadora”, la que supervisa el uso de los recursos y su correspondiente articulación con otros programas de fomento canalizados a través de la municipalidad, tales como FOSIS y SENCE. Los conflictos emanados del carácter “compartido” del mando al interior de la mesa, y los desencuentros entre ésta y el municipio, suelen resolverse a partir de la intervención directa de INDAP central. No obstante, el papel del nivel municipal es esencial en el caso que nos ocupa, puesto que este posee contacto directo con los beneficiarios, aporta recursos, y más importante aún, con cierta frecuencia proporciona el espacio físico para el desarrollo de ferias y actividades colectivas de fomento, las cuales son un componente muy importante en la labor de INDAP. Dado que PRODESAL es un programa que administra recursos y distribuye beneficios, no está libre de riesgos de captura, especialmente por intereses políticos locales. No hay estudio específico sobre este tema, pero se puede suponer que la dinámica colectiva y participativa genera contrapesos que limitan las distorsiones peores.

5. Programas por región

La distribución regional ejecutada por programa del presupuesto INDAP se muestra en el gráfico 30. A la distribución por región, se añade a la lista la categoría “Otro”, la cual captura los recursos no asignables directamente a una región específica. En el promedio de todas las regiones, el 36% del presupuesto ejecutado corresponde a Asesorías, el 1,8% a Capacitación y 61,9% a Financiamiento. En el programa de asesorías, la región que recibe proporcionalmente más apoyo es Bío-Bío, con un 55,3% del total proveniente de esta categoría. Le siguen la Araucanía con un 52,5%, Ñuble con un 40,7%, Tarapacá (38,7%) y Valparaíso (36,5%). En Capacitación, el promedio entre regiones es de 1,8%. Solo Magallanes recibe más del 4% del apoyo de INDAP por este concepto. El área de financiamiento es por lejos la más importante, con un promedio regional de 61,9%. Destacan en esta categoría los casos de Arica y Parinacota (81,5% del total) y Aysén con más del 75%.



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de INDAP.

6. Descripción de instrumentos⁶⁵

Asesorías

En el área de Asesorías (ver Anexo), INDAP dispone de diversos instrumentos cuyo foco está centrado en el propósito de mejorar el funcionamiento de los mercados de productos agrícolas, haciéndolos más transparentes, reparando asimetrías de información entre productores y compradores, y facilitando diversas estrategias de coordinación entre pequeños productores. En esta línea, las llamadas “Alianzas Productivas” generan un vínculo estratégico entre empresas agroindustriales que operan como poder comprador, y un conjunto de productores pequeños con potencial de comercialización en el área. La propia empresa demandante (poder comprador), desarrolla acciones de apoyo técnico destinadas a potenciar la cadena productiva en cuestión a través del establecimiento de estándares de calidad, gestión comercial y otras formas de apoyo, lo cual es conducente al desarrollo de cadenas comerciales sólidas. El programa posee financiamiento de INDAP, y a él postula en conjunto la empresa demandante y los proveedores, debiendo estos últimos ser beneficiarios de INDAP.

⁶⁵ Ver DIPRES (2014). Evaluación de Programas de INDAP.

A un nivel individual, INDAP se centra en productores no formalizados o personas jurídicas que agrupan a pequeños productores, a las cuales se les da asesoría comercial y apoyo técnico. El Programa de Desarrollo de Acción Local (PRODESAL) y el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) son de los más visibles de INDAP. Este se articula a través de convenios con las municipalidades, los cuales postulan a través de un concurso público⁶⁶, teniendo especial importancia el caso de las comunas pequeñas, en las cuales el programa suele funcionar mejor. Actualmente está presente en todas las comunas rurales⁶⁷. Estos pueden aportar recursos al programa y son los encargados de contratar al personal técnico a cargo. Concede asistencia técnica y apoyo a inversiones a grupos de pequeños de productores.

El llamado Servicio de Asistencia Técnica (SAT) es un instrumento que presta asesoría técnica a pequeños agricultores mediante el cofinanciamiento de hasta un 80% del costo de la misma, siendo ésta brindada por operadores externos. Este programa se encuentra presente en 13 regiones.

INDAP posee también algunos instrumentos con focalización específica en ciertos segmentos de beneficiarios. En esta línea destaca INDAP-PRODEMU⁶⁸, el cual está focalizado en mujeres entre 15 y 65 años. Es un programa de tres años y contempla recursos complementarios para inversión. Una forma alternativa de focalización es aquella del Programa Agropecuario para el Desarrollo Integral de los Pequeños Campesinos del Secano de la Región de Coquimbo (PADIS). Éste tiene su foco en productores individuales con el perfil INDAP. Posee cofinanciamiento del FNDP en base a un convenio vigente, y su seguimiento está a cargo de un Consejo de Desarrollo Local (CDL), conformado por representantes de las organizaciones campesinas de la zona. Posee un componente de asesoría técnica, y un aporte de INDAP para inversiones básicas. El Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) se inserta también en esta categoría, y tiene su foco en Asistencia Técnica, cofinanciamiento de inversión básica y capital de trabajo. Posee cofinanciamiento de la CONADI.

Financiamiento

En la categoría Prestamos, INDAP posee líneas de apoyo de corto plazo con foco en capital de trabajo, y de largo plazo para inversiones con un máximo de hasta diez años plazo. Versiones específicas de tales créditos incluyen el crédito Indígena, el crédito para el impulso turístico rural, el programa “Adelante Mujer Rural” y el programa “Emprende Joven Rural”. Un instrumento explícitamente destinado al cofinanciamiento de inversiones es el llamado Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI), el cual permite cofinanciar hasta el 60% de las inversiones en las áreas silvoagropecuarias y anexas, incluyendo en ello turismo rural, artesanía y otros.

Las llamadas Praderas Suplementarias es un instrumento destinado a aumentar la disponibilidad de forraje a pequeños productores, quienes por razones de emergencias climáticas u otros factores semejantes, se vean enfrentados a episodios significativos de mortalidad en bovinos de leche, carne y ovinos. Está orientado a la “sustentabilidad de los sistemas ganaderos de la Agricultura Familiar Campesina”. El programa entrega cofinanciamiento para el acceso de insumos y servicios requeridos en el establecimiento de Praderas Suplementarias y recursos forrajeros.

Existen tres líneas de financiamiento orientadas a temáticas específicas. Una de ellas es el subsidio a la contratación de un seguro agrícola a pequeños productores potencialmente expuestos a la pérdida de cosechas por efectos de fenómenos climáticos. En la misma línea, el apoyo a carencias permanentes de pequeños agricultores se expresa en dos instrumentos complementarios que subsidian el desarrollo de obras de riego: el subsidio definido por la Ley 18.451 y administrado por la Comisión Nacional de Riego (CNR) y la bonificación especial prevista por la Ley 20.412.

⁶⁶ Ver; Departamento de Economía Agraria Universidad Católica (2019): Evaluación de Impacto.

⁶⁷ Al 2020, Díaz Arteaga (2022) reporta un total de 180 convenios firmados en el programa PRODESAL.

⁶⁸ Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer.

Capacitación

En la esfera de capacitación, INDAP posee una línea de apoyo a pequeños agricultores (Agricultura Familiar Campesina) y a mujeres emprendedoras. Ésta es una actividad realizada en convenio con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), y permite acceder a cursos gratuitos a los beneficiarios de otros programas de INDAP (PRODESAL, PDTI, PADIS, INDPA-PRODEMU), lo cual incluye subsidios a herramientas, movilización y seguro de accidentes.

7. Presupuesto ejecutado por programa e instrumento

El detalle de la evolución por programa e instrumento se aprecia en los cuadros 17 y 18. En la primera se presentan las cifras de transferencias corrientes (financiamiento de gastos recurrentes), en la cual se distingue por colores el área de intervención a la cual pertenece el programa. Entre las transferencias corrientes, puede observarse que las mayores caídas se observan en las categorías de Emergencias (-42%), y Alianzas Productivas (-46%). Los incrementos más significativos corresponden al Programa de Desarrollo Territorial Indígena (6,1,5%), y el Servicio de Desarrollo de Capacidades Productivas y Empresariales (41,5%). Incrementos menores se observan en los gastos por concepto del Convenio INDAP-PRODEMU (13%) y el Programa PADIS (10%). Respecto de las transferencias de Capital (gastos no recurrentes), las mayores caídas se registran en las Alianzas Productivas (-13,3%), el PRODESAL (-14%) y el PADIS (-10%). Los mayores aumentos corresponden al programa INDAP-PRODEMU (201%) y el programa de Praderas Suplementarias (31%). En términos agregados, sendas categorías de transferencia han experimentado caídas en el lapso 2014-19. Las Corrientes han caído en -3,7% y las de Capital en -5,4%.

Cuadro 17
INDAP, transferencias corrientes
(En miles de dólares, 2019)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Porcentaje variación 2014-19
Apoyo a la contratación del seguro agrícola	2 288	2 060	1 811	1 905	1 745	2 201	-3,8
Sistema de Incentivos Ley N° 20.412	27 544	27 811	28 627	27 354	27 522	27 052	-1,8
Emergencias	24 404	32 135	1 522	21 330	3 968	14 209	-41,8
Servicios desarrollo de capacidades productivas y empresariales	2 179	3 083	3 153	3 188	3 123	3 083	41,5
Servicios de Asesoría Técnica-SAT	16 270	15 464	17 125	16 242	16 110	15 953	-2,0
Programa de Desarrollo de Acción Local-PRODESAL	28 443	27 963	29 138	26 570	26 719	26 808	-5,7
Convenio INDAP-PRODEMU	2 243	2 214	2 214	2 531	2 535	2 533	13,0
Programa de desarrollo territorial indígena	16 150	17 888	23 107	25 577	26 332	26 083	61,5
Desarrollo integral de Pequeños Productores Campesinos del Secano-PADIS	852	852	931	939	940	938	10,0
Alianzas productivas	6 876	4 025	3 811	2 991	3 544	3 699	-46,2
Total	127 249	133 494	111 440	128 626	112 537	122 559	-3,7

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto Ejecutado 2014-2019).

Financiamiento  Asesoría  Capacitación 

Cuadro 18
INDAP, transferencias de capital
(En miles de dólares, 2019)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Porcentaje variación 2014-19
Riego	22 226	21 599	20 361	18 201	20 141	21 399	-3,7
Programa Desarrollo Inversiones	15 706	15 105	15 712	14 880	14 869	14 466	-7,9
Programa de Desarrollo de Acción Local-PRODESAL	37 127	33 510	31 389	31 194	31 376	32 025	-13,7
Programa de Desarrollo Territorial Indígena	22 923	14 364	19 716	20 708	20 956	21 631	-5,6
Praderas Suplementarias	5 048	4 599	6 510	6 569	6 593	6 595	30,6
Alianzas Productivas	2 818	1 762	1 979	1 768	1 858	2 442	-13,3
Convenio INDAP-PRODEMU	570	553	1 031	1 695	1 717	1 714	200,6
Desarrollo Integral de Pequeños Productores Campesinos del Secano-PADIS	1 040	980	931	931	939	937	-9,9
Inversiones para Comercialización	0	0	0	236	206	394	
Total	107 549	92.473	97.629	96 183	98 657	101 603	-5,4

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto Ejecutado 2014-2019).

Financiamiento  Asesoría  Capacitación 

8. Anexo

Cuadro 19
Descripción instrumentos de INDAP

		Acceso a mercados	Asistencia técnica	Género	Capacitación	Inversión	Capital de trabajo
Asesorías	Alianzas productivas						
	Asesoría para comercialización y asistencia técnica						
	Convenio INDAP-PRODEMU						
	PADIS						
	PRODESAL						
	PDTI						
	SAT						
Financiamiento	Praderas suplementarias						
	Prestamos						
	Apoyo contratación seguro						
	Desarrollo de Inversiones						
	Incentivo Ley 18450						
	Incentivo Ley 20412						
Capacitación	Convenio INDAP-SENCE						

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de INDAP.

E. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

1. Objetivos

El Fondo Solidario de Inversión Social (FOSIS) fue creado en 1990, y su objetivo consiste en, “financiar en todo o parte de los planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, los que deberán coordinarse con los que realicen otras reparticiones del Estado, en especial con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional” (Art. 7, Ley 18.989). Su foco está en los grupos vulnerables en riesgo social, tales como jóvenes sin oportunidad laboral o en situación irregular. Su énfasis está en el desarrollo del emprendimiento como una estrategia de sobrevivencia.

2. Presupuesto

El presupuesto de gastos para FOSIS en el año 2021 alcanza US\$ 117 millones, de los cuales la suma del personal más los bienes y servicios de consumo (gasto de funcionamiento), alcanza el 24,1%. El grueso del gasto se concentra en las transferencias de capital y corrientes, las cuales en conjunto representan el 75% del total.

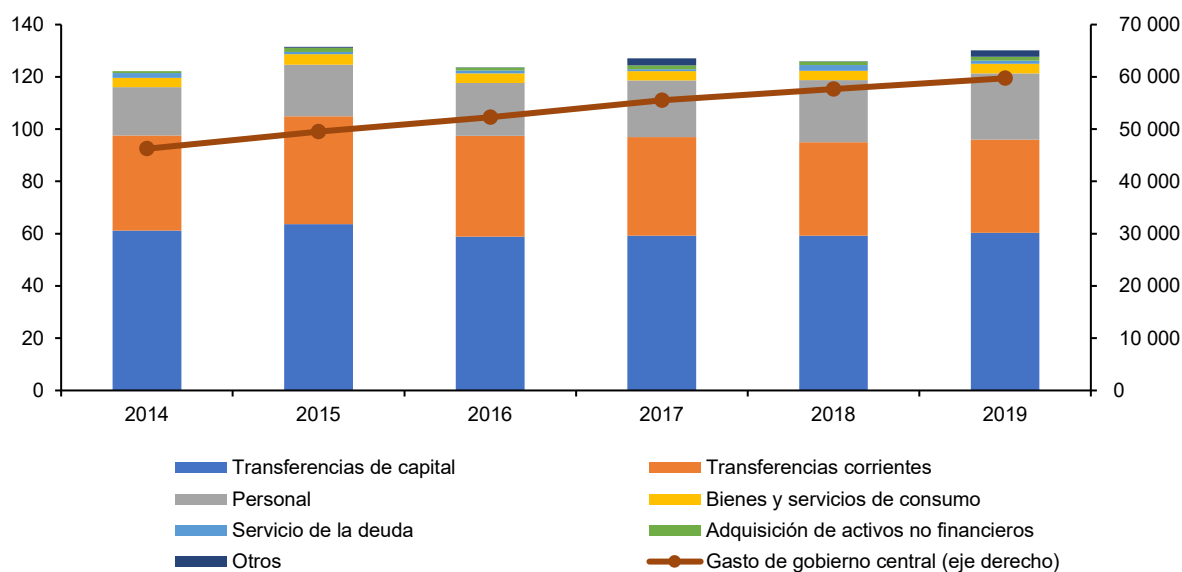
La evolución de las cifras en el período 2014-2019 se presenta en los cuadros 19 y 20. En la primera se aprecia que el gasto total de FOSIS se ha mantenido bastante estable en el período 2014-2019, con una variación de solo 6,4% real en el curso de los seis años. Ello es bastante menor a la variación del gasto del gobierno central en igual período, la cual asciende a 29,1%. Entre las categorías específicas de gasto que más han aumentado está el ítem de personal con un 38% de incremento, con una participación promedio de 17%. Por su parte, se observan leves caídas en las transferencias corrientes (-2%) y de capital (-1,4%). El gráfico 31 permite corroborar la tendencia mencionada. Sin perjuicio de la estabilidad relativa en la participación del gasto por categorías, la gráfica permite refrendar la tendencia creciente del gasto en personal y la leve caída en las transferencias.

Cuadro 20
Presupuesto 2021

	Miles de pesos, 2019	Miles de dólares, 2019	Porcentaje del total
Gasto en personal	17 499 966	24 906	21,3
Bienes y servicios de consumo	2 280 937	3 246	2,8
Transferencias corrientes	24 847 430	35 363	30,2
Adq. De activos no financieros	734 516	1 045	0,9
Transferencias de capital	36 798 853	52 373	44,8
Servicio deuda	10	0	0
Total	82 161 702	116 935	100

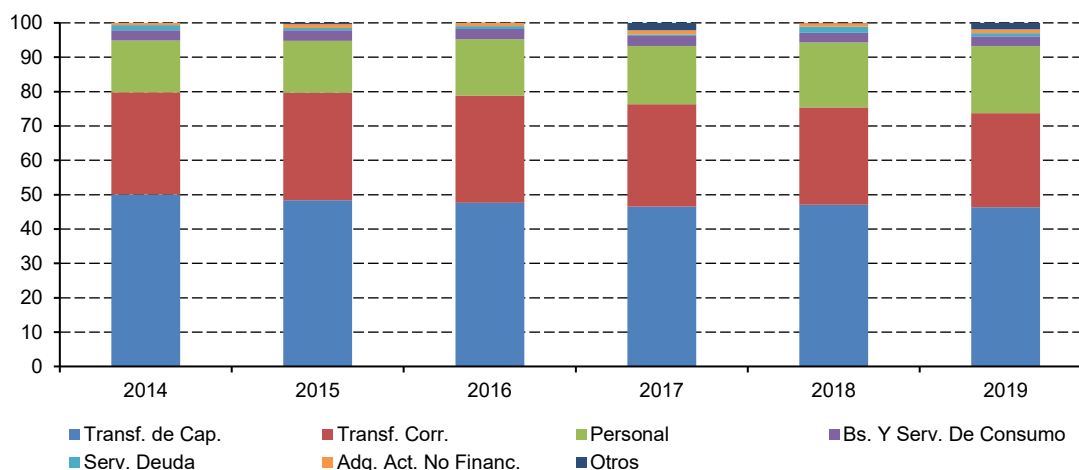
Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto 2021).

Gráfico 31
Gasto ejecutado
(En miles de dólares, 2019)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto Ejecutado 2014-2019).

Gráfico 32
Porcentaje del gasto total



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto Ejecutado 2014-2019).

3. Distribución interregional

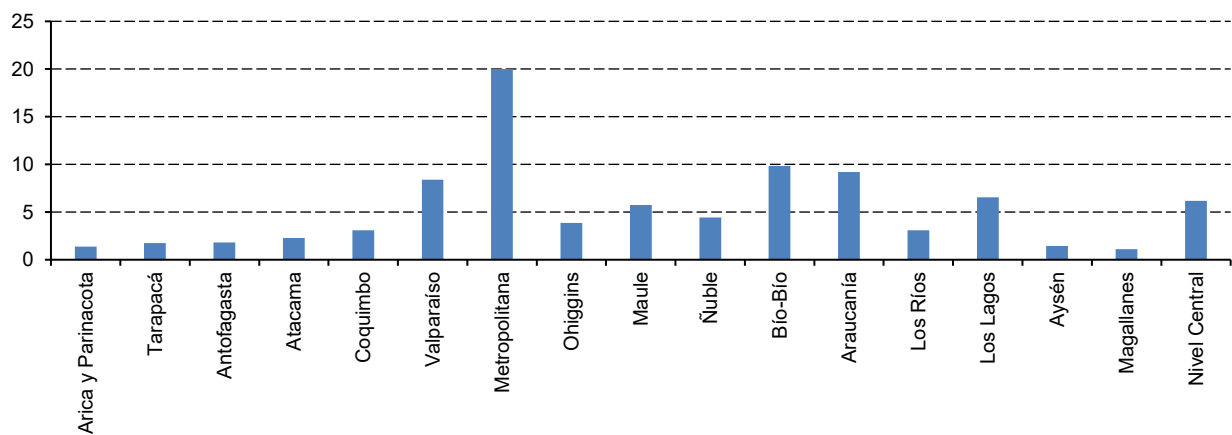
La elaboración del presupuesto y su respectiva asignación regional está basada en criterios de pobreza. Sin embargo, esta misma asignación posee también un componente histórico, el cual no varía significativamente en el tiempo. Una vez definido el monto asignado por región, se procede a definir la distribución por programa, la cual en el año 2019 se realizó en función de los grupos vulnerables reconocidos en “Compromiso País”⁶⁹, en los cuales los programas de FOSIS tienen impacto. Para el mismo año 2019, estos fueron 16 grupos. Si bien las intervenciones de FOSIS pretenden generar condiciones dinámicas que habiliten a los beneficiarios para acceder a niveles de apoyo superior, solo algo más de un 15% de los mismos llega a ser beneficiario SERCOTEC.

La distribución interregional se presenta en el gráfico 33. Cabe observar que a las regiones específicas se añade la barra “Nivel Central”, la cual recoge los recursos no canalizados a través de las regiones. El gráfico 34 reproduce los datos anteriores como porcentaje del total ejecutado. Se puede constatar una evidente relación con la tasa de pobreza regional, la cual se rompe en el caso de la región metropolitana, y en menor medida en los casos de Valparaíso y La Araucanía. De igual forma, se puede observar el caso de varias regiones relativamente desfavorecidas respecto del porcentaje de pobreza en el territorio, entre las cuales destacan las regiones de la zona norte (Arica Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo), Los Ríos y Ñuble.

En virtud de la Ley de Fortalecimiento de la Descentralización promulgada el 2018, FOSIS entregará al gobierno regional, la responsabilidad de identificar a los beneficiarios al interior de cada región a partir del 2021, cuando se hayan elegido los gobernadores regionales (ver Panorama General). En específico, los programas descentralizados son; Yo Emprendo y Acción. En conjunto, estos representan algo más del 19% del total transferido por FOSIS tanto a privados como a otros organismos públicos (gráfico 35).

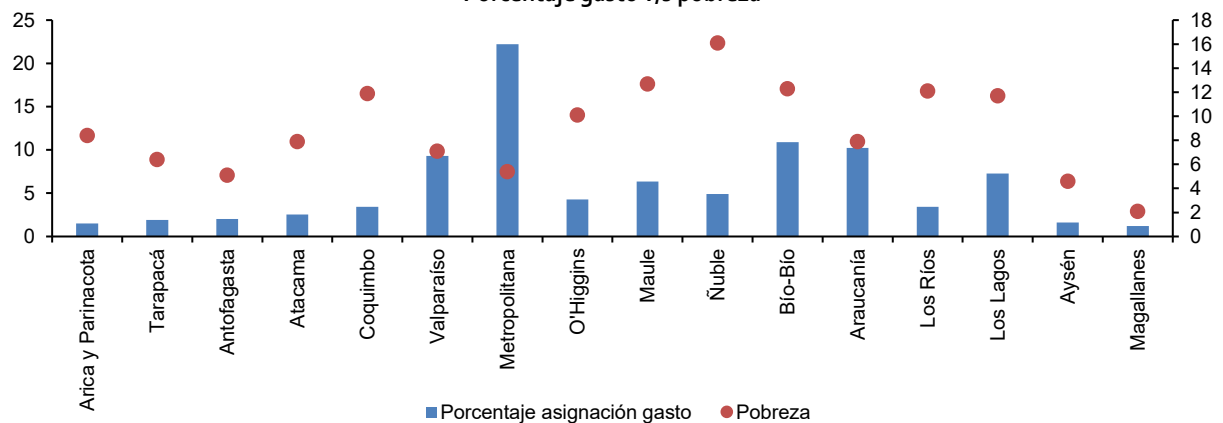
⁶⁹ Ver: Ministerio de Desarrollo Social (2020) “Compromiso País”. http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/COMPROMISO_PAIS%20CC%81S_-1.pdf.

Gráfico 33
Distribución FOSIS
(Millones de dólares)



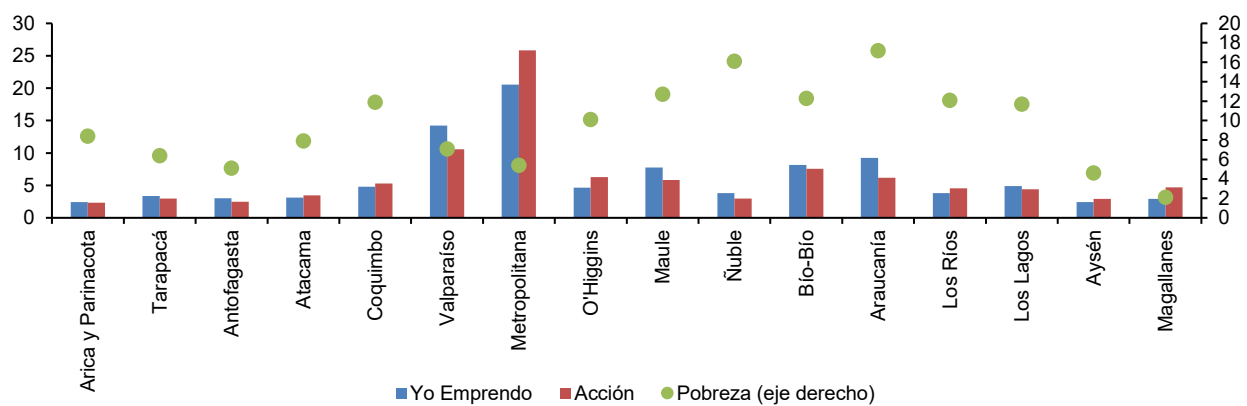
Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de FOSIS.

Gráfico 34
Porcentaje gasto v/s pobreza



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de FOSIS.

Gráfico 35
Porcentaje del total (2019), programas descentralizados v/s pobreza



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de FOSIS.

4. Gobernanza

La Ley establece que la dirección superior de FOSIS radica en un *Consejo FOSIS*, el cual aprueba el plan nacional del servicio para el año calendario y delega en el Director Nacional una serie de facultades, entre las cuales está el nombramiento de los funcionarios hasta el grado 8 y la organización interna del servicio y sus modificaciones. El consejo referido lo preside el Ministro de Desarrollo Social, y lo integran un representante del sector empresarial, un representante del sector de trabajadores, un representante de una universidad reconocida por el Estado, un representante de un organismo del Estado que desarrolle actividades relacionadas con la mujer y un representante de la sociedad civil. En forma paralela, existe un *Consejo de la Sociedad Civil* que acompaña a FOSIS y permite una vinculación permanente con las necesidades de la comunidad. Este es autónomo y no vinculante, y está integrado por seis representantes de organizaciones privadas sin fines de lucro.

FOSIS posee oficinas en cada región (Oficinas Regionales). El director regional (DR) se contacta regularmente con otros actores relevantes a fin de recoger las necesidades del territorio. En función de las necesidades así detectadas, el DR hace una propuesta de presupuesto. Especial importancia tienen en este proceso los gobiernos regionales, toda vez que con frecuencia el GORE aporta recursos para la implementación de programas específicos en territorio. Si bien la asignación interregional sigue criterios de pobreza y población vulnerable, FOSIS tiene como meta estar en todas las regiones, al menos en el programa de emprendimiento.

5. Programas e instrumento

FOSIS desarrolla su labor mediante 9 categorías de programas, los cuales se orientan en el marco de tres áreas de acción. Éstas son; i) Generación de Ingresos (potenciamiento de empleos e ingreso mínimo), ii) Proyectos Sociales y iii) Mejoramiento de condiciones de habitabilidad y entorno.

Generación de Ingresos

En la categoría de Generación de Ingresos se pueden identificar cuatro líneas de apoyo, las cuales son “Emprendimiento”, “Trabajo”, “Desafío Digital” e “Innova FOSIS”⁷⁰. En Emprendimiento, el programa *Yo Emprendo Semilla* tiene su eje en “mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas a través de la generación de ingresos en forma autónoma”. El programa cuenta con una línea de apoyo integral⁷¹ y otro de financiamiento básico en el cual se integra con el programa de microcrédito⁷². La población objetivo está centrada en potenciales emprendedores que pertenezcan al 40% más pobre de acuerdo con el registro social de hogares. La gestión del programa se realiza a través de instituciones intermediarias (instituciones públicas o privadas con o sin fines de lucro). A través de convenios específicos este programa se articula con agencias del Estado, tales como el Servicio Nacional de Menores, Servicio Nacional de Discapacidad, Servicio Nacional de la Mujer, TELETON y Gendarmería de Chile⁷³. Un programa paralelo con prestaciones similares es *Yo Emprendo*. A diferencia del anterior, este está orientado a emprendedores activos, con ventas de hasta \$2.000.000 (US\$ 28.463), y que estén en condiciones de hacer algún aporte al proyecto. El programa *Yo Emprendo Grupal* añade la condición de que los beneficiarios sean grupales, lo cual se expresa en grupos de empresas o personas. En forma similar, el micro financiamiento puede destinarse a micro emprendedores individuales (Micro Financiamiento) o a grupos de personas (*Iniciativas Grupales Auto gestionadas*), siendo en ambos casos estos microcréditos canalizados a través de intermediarios externos.

⁷⁰ La página web de FOSIS considera el “Acceso a Financiamiento como una línea independiente”. En este caso será incluida en la categoría “Emprendimiento”.

⁷¹ Incluye, desarrollo de capacidades de empleabilidad, formulación de planes de negocio, comercialización, gestión, asistencia técnica y seguimiento.

⁷² Incluye, Fondo para la Adquisición de Bienes e Insumos, Fondo Asociativo para Planes de Negocios, Fondo Complementario Concursable.

⁷³ Ver Informe de Seguimiento de Programas del Ministerio de Desarrollo Social *Yo Emprendo Semilla* (2017).

Un rasgo destacable de los programas mencionados es que los capítulos regionales de tales programas, puedes añadir condiciones a las convocatorias.

Respecto de la línea trabajo, el programa *Yo trabajo (YT)* tiene como objetivo “contribuir a mejorar la empleabilidad, facilitar el acceso al mercado laboral y la generación de ingresos autónomos de los usuario/as(as)”. Pretende cubrir todos los segmentos etarios entre mayores de 18 años en situación de pobreza, sin empleo y/o con empleos precarios. Un programa semejante, pero centrado en individuos de 18 a 24 años, es el denominado *Yo Trabajo Jóvenes (TJ)*, a través de los cual jóvenes vulnerables son asistidos en el uso de programas disponibles para su inserción laboral. Respecto aquel denominado *Apoya tu Plan Laboral (APL)*, tiene su foco en “financiar la entrega o el acceso a bienes y/o servicios, que faciliten la inserción laboral de los/as usuario/as, contribuyendo de esta manera a la generación de ingresos autónomos por parte de estos”. Se orienta a individuos en situación de pobreza, pertenecientes al Ingreso Ético Familiar y/o al Sistema Chile Solidario que se encuentren inactivos o en condiciones de trabajo informal. Los beneficiarios reciben asistencia en el proceso de encontrar un empleo formal o desarrollar un negocio propio. Esto incluye la provisión de servicios básicos para tal efecto, entre los cuales se cuenta desarrollo del capital humano, recursos de movilización para la inserción laboral, recursos para trámites y certificaciones, ayudas técnicas básicas, apoyo a procesos de postulación a empleo, servicio de guardería infantil para la inserción y promoción de autoempleo. El programa tiene un componente de ayuda directa a los beneficiarios, y uno de seguimiento⁷⁴.

Los programas *Desafío Digital* e *Innova FOSIS* consisten en proyectos que son licitados, a través de los cuales se pretende generar alfabetización digital en pequeños emprendedores y/o desarrollar iniciativas innovadoras en el ámbito social. Los proyectos son implementados por una organización externa, la cual desarrolla un plan de acción acorde con los lineamientos del FOSIS. En el año 2020, estas fueron Mujeres Cuidadoras, Agua Caliente y Calefacción y Ventas de Emprendimientos de Subsistencia. Durante ese mismo año FOSIS se asignaron recursos hasta por \$ 50.000 (US\$ 72.000) a 10 instituciones, entre las cuales se cuentan universidades, ONGs, fundaciones y corporaciones.

Proyectos sociales

Los programas de *Familia* y *Autoconsumo* tienen por objetivo asistir a familias vulnerables en sus posibilidades de empleabilidad y de acceso a la disponibilidad de alimentos. En el primer caso (Familia), se implementa un acompañamiento psicosocial y socio laboral, el cual incluye bonos en función de cumplimiento de metas de salud, educación y empleo. Por su parte, el programa de Autoconsumo es canalizado a través de los municipios. Tiene como foco principal mejorar las condiciones de vida de las familias mediante talleres grupales, apoyo didáctico, cuidado infantil y conservación de alimentos, entre otros beneficios. A este programa no se postula, sino que se accede a través de la incorporación a otros programas sociales de asistencia.

Habitabilidad y entorno

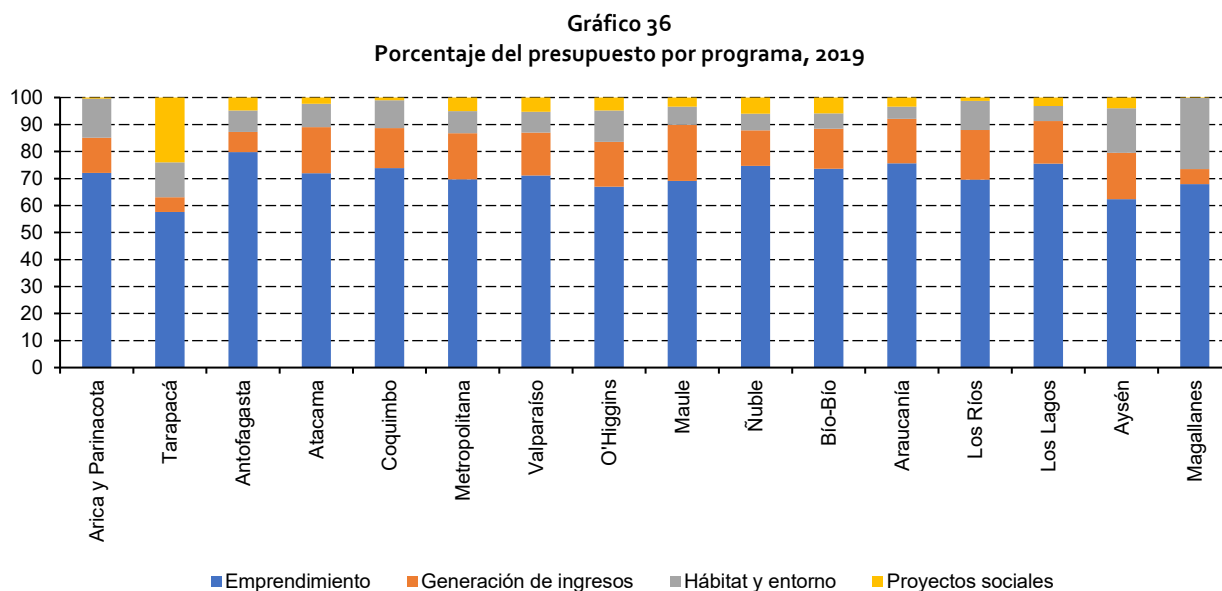
La línea de Habitabilidad y Entorno incluye dos programas; *Acción* y *Habitabilidad*. En el primero se distinguen tres instrumentos específicos. Aquel denominado Fortalecimiento de la Vida Familiar, proporciona formación y acompañamiento familiar, financiamiento de iniciativas familiares básicas y cuidado infantil en actividades grupales. Una línea de apoyo semejante es el caso de Fortalecimiento de la Vida Comunitaria, el cual proporciona ayudas similares a comunidades. En estos programas, las regiones de pertenencia de los municipios involucrados podrían establecer condiciones especiales para el acceso al programa. Así mismo, el llamado Acción Local, entrega beneficios semejantes, pero a la vez financia un plan

⁷⁴ Ver; Evaluación de Impacto de los Programas de Empleabilidad del Fondo de Solidaridad Social (FOSIS) del Ministerio de Desarrollo Social, Departamento de economía, Universidad de Chile (2016). Los resultados del estudio muestran efectos significativos en el programa YTJ, en la forma de mayor ingreso a través de actividades independientes. Sin embargo, los otros dos programas (TY y APL), no muestran efectos significativos en la empleabilidad de los beneficiarios.

de desarrollo local por hasta \$ 10.000.000 (US\$ 14.200). Finalmente, el programa de Habitabilidad entrega asesorías familiares, pero también soluciones “constructivas” en vivienda, equipamiento y manejo saludable del entorno. Los beneficiarios son elegidos (no se postula), en función de su participación en otros programas relacionados.

Distribución presupuestaria por programa

La participación de cada programa separado por región se presenta en el gráfico 36. Predomina claramente la línea de emprendimiento con un 70% de participación promedio interregional. Al interior de este programa predomina el programa *Yo Emprendo* en sus distintas versiones con más del 96% del total. Le sigue en importancia el programa de *Generación de Ingresos* con un 14,3% promedio por región, al interior del cual destaca *Apoya tu Plan Laboral*, el cual representa más de la mitad de los recursos. Finalmente, Habitabilidad y Entorno tiene un 10,3% de participación promedio, mientras que las líneas de Proyectos Sociales representan el 4,7%. No se incluyen en la asignación del gráfico, los recursos distribuidos al Nivel Central, los cuales no tienen una asignación regional específica. Estos corresponden a US\$ 6,8 (millones) de un total de US\$ 90 (millones).



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de FOSIS.

6. Programas específicos en el tiempo

Los cuadros 21 y 22 registran la evolución del valor ejecutado de las categorías de gasto por transferencias representadas en el presupuesto. Éstas han experimentado una leve caída en el período en cuestión, la cual se explica por ciertos programas específicos. Las caídas más importantes para el caso de los programas con presencia en todos los años consignados, corresponden al Acompañamiento Psicosocial (-10%) y al Acompañamiento Socio laboral (-8%). En el caso de las transferencias de Capital, destacan la caída del programa de Desarrollo Social (-27%) y el aumento del programa de Educación Financiera (12%).

Se observa también la aparición de nuevos programas, y la desaparición de otros. Este es el caso de las Alianzas Público-Privadas, que, a partir del 2019, dio lugar a Innova FOSIS con un gasto ejecutado similar. El programa Eje parte en el 2015, habiendo experimentado una caída del 57% en el gasto desde su inicio. En las

transferencias de Capital, el programa de Acción Local se inicia el 2019, y la Intervención en Territorios solo registra gastos en el período 2015-2018.

Cuadro 21
Transferencias corrientes devengadas
(En miles de dólares, 2019)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Porcentaje variación 2014-19
Al sector privado	1 171	1 144	569	1 183	894	1 146	-2,1
Alianzas público-privadas	1 171	1 144	569	1 183	894	0	-100,0
Innova FOSIS - Compromiso país	0	0	0	0	0	1 146	
A otras entidades públicas	35 197	40 059	38 009	36 623	34 817	34 497	-2,0
Programa de acompañamiento psicosocial	18 324	17 643	17 555	17 105	16 595	16 543	-9,7
Programa de acompañamiento sociolaboral	16 872	16 706	16 756	16 261	15 583	15 504	-8,1
Programa eje	0	5 711	3 698	3 257	2 640	2 449	
Total	36 367	41 203	38 578	37 806	35 711	35 643	-2,0

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto Ejecutado 2014-2019).

Cuadro 22
Transferencias de capital devengadas
(En miles de dólares, 2019)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Porcentaje variación 2014-19
<i>Al sector privado</i>	61 165	61 184	56 373	57 969	58 051	59 120	-3,3
Programa de emprendimiento y microfinanzas	40 740	40 599	37 905	40 491	40 766	41 823	2,7
Programa de Desarrollo Social	11 047	11 365	9 144	8 084	8 038	8 039	-27,2
Programa de Empleabilidad	8 294	8 039	8 121	8 182	8 035	8 047	-3,0
Programa de Educación Financiera	1 084	1 181	1 202	1 212	1 212	1 211	11,7
<i>A Otras Entidades Públicas</i>	0	2 480	2 486	1 197	1 185	1 199	
Intervención en Territorios	0	1 188	2 486	1 197	1 185	0	
Huertos Comunitarios	0	607	0	0	0	0	
Habitabilidad en Comunidades	0	684	0	0	0	0	
Acción Local	0	0	0	0	0	1 199	
TOTAL	61 165	63 664	58 859	59 165	59 236	60 319	-1,4

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto Ejecutado 2014-2019).

7. Anexo. Tipos de proyectos FOSIS

Cuadro 23
Proyectos de generación de Ingresos

	Tipos de beneficios															
	Asesorías personales	Asesorías o talleres grupales	Capacitaciones	Financiamiento y crédito	Acompañamiento para mejorar	Servicio cuidado infantil	Bono movilización	Material didáctico educativo	Colaciones en etapa de Capacitación	Formación para encontrar empleo	Financiamiento para materiales de trabajo	Hacer currículo	Preparación para entrevista laboral	Capacidades digitales en emprendedores	Desarrollo de politos de innovación social	
Emprendimiento																
Yo Emprendo Semilla																
Yo Emprendo																
Yo Emprendo Grupal																
Educación financiera																
Micro financiamiento																
Iniciativas grupales auto gestionadas																
Trabajo																
Yo Trabajo																
Yo Trabajo jóvenes																
Apoyo tu plan laboral																
Desafío digital																
Innova FOSIS																

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de FOSIS.

Cuadro 24
Proyectos sociales

	Tipos de beneficios										
	Diagnóstico de la familia	Acompañamiento psicosocial	Acompañamiento psicosocial y socio laboral	Transferencias monetarias	Acceso a programas y servicios sociales	Material didáctico y educativo	Talleres comunales para grupos y familias	Sesiones familiares de asesoría y seguimiento	Cuidado infantil en actividades grupales	Material didáctico educativo	Apoyo para producir y/o conservar alimentos
Familias											
Autoconsumo											

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

Cuadro 25
Proyectos de habitabilidad y entorno

	Tipos de beneficios							
	Formación y acompañamiento familiar/comunal	Financiamiento de una iniciativa familiar/comunal	Servicio cuidado infantil en actividades grupales	Material didáctico y educativo	Acción y acompañamiento socio comunitario	Talleres de asesoría familiar y grupal	Soluciones de infraestructura básica	
Acción								
Fortalecimiento vida en familia								
Fortalecimiento vida comunitaria								
Acción local								
Habitabilidad								

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de FOSIS.

F. Comisión Nacional de Riego (CNR)

1. Misión

La misión de la CNR es “asegurar el incremento y mejoramiento de la superficie regada del país, mediante la formulación, implementación y seguimiento de una Política Nacional de Riego que genere estudios, programas, proyectos y fomento al riego y drenaje, que contribuya al uso eficiente del recurso hídrico en riego, que propenda a mejorar la seguridad del riego y aporte al desarrollo de la agricultura nacional, en un marco inclusivo, participativo, sustentable y equitativo de agricultoras, agricultores y organizaciones de regantes”⁷⁵.

Es importante mencionar que, si bien la CNR existe desde 1975, solo a partir de 1985 se incorporó a sus funciones la administración de la Ley 18.450, la cual fomenta la inversión privada en obras de riego, y cuya ejecución es responsabilidad de la CNR. Esta ley establece que el Estado, bonificará las obras de “riego o drenaje” desarrolladas por privados. Señala también cuáles son los porcentajes de bonificación según tamaño del productor beneficiado. En el caso de los productores “pequeños”, la ley indica que la CNR deberá transferir al INDAP los recursos necesarios para atender los proyectos de riego de dicho segmento.

2. Presupuesto

La descomposición del presupuesto para el año 2021 se presenta en el cuadro 26, el cual asciende a US\$ 178 millones. El ítem de mayor importancia corresponde a las Transferencias de Capital (54,1%), el grueso de las cuales (más del 98%), corresponden a la bonificación por la Ley 18.450, siendo el resto las transferencias a INDAP referidas en la sección anterior. Le sigue en importancia Adquisición de Activos Financieros, representada por los recursos excepcionales financiados con cargo al Fondo de Emergencia Transitorio comprometido para el año en curso⁷⁶. Los estudios básicos se insertan en las Iniciativas de Inversión (2,6%), y las Transferencias Corrientes corresponden al “Programa Construcción y Rehabilitación Obras de Riego”, lo cual está fuera de las bonificaciones regulares referidas en la Ley 18.450.

El gasto ejecutado por la CNR se aprecia en el gráfico 37. En el período considerado (2014-19), dicho gasto se ha incrementado en 16%, lo cual es sustancialmente inferior a la variación del gasto del gobierno central en igual período (29,1%). Los mayores incrementos están vinculados a gastos de funcionamiento, destacando Bienes y Servicios de Consumo (48%) y Gasto en Personal (35%). Dichos cambios en las participaciones relativas pueden apreciarse en el gráfico 38

Cuadro 26
Presupuesto CNR 2021

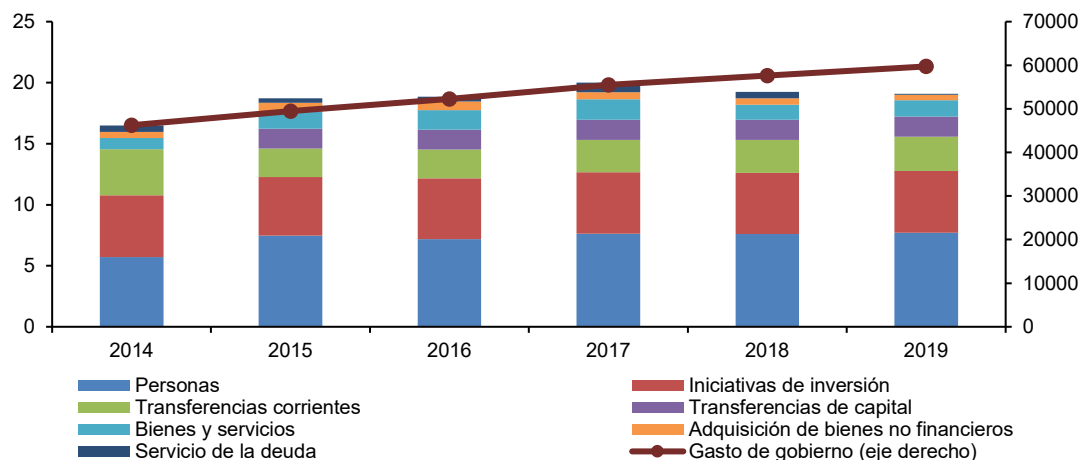
	Miles de pesos, 2019	Miles de dólares, 2019	Porcentaje
Gastos en personal	5 282 265	7 518	4,2
Transferencias corrientes	1 906 448	2 713	1,5
Adquisición de activos financieros	45 909 321	65 339	36,7
Iniciativas de inversión	3 254 528	4 632	2,6
Transferencias de capital	67 694 443	96 344	54,1
Otros	982 482	1 398	0,8
Total	125 029 487	177 945	100,0

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto 2021).

⁷⁵ Ver MINAGRI (2018) “Balance de gestión Integral Comisión Nacional de Riego”.

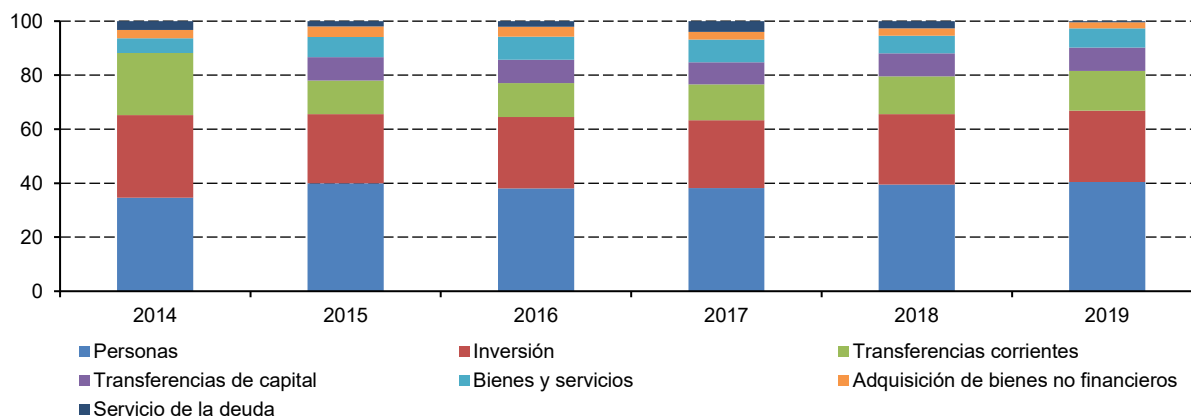
⁷⁶ Ver; DIPRES (2020) “Fondo de Emergencia Transitorio y Fondos Especiales en El Tesoro Público”.

Gráfico 37
Gasto devengado
(Millones de dólares, 2019)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto Ejecutado 2014-2019).

Gráfico 38
Porcentaje del gasto por categorías



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto Ejecutado 2014-2019).

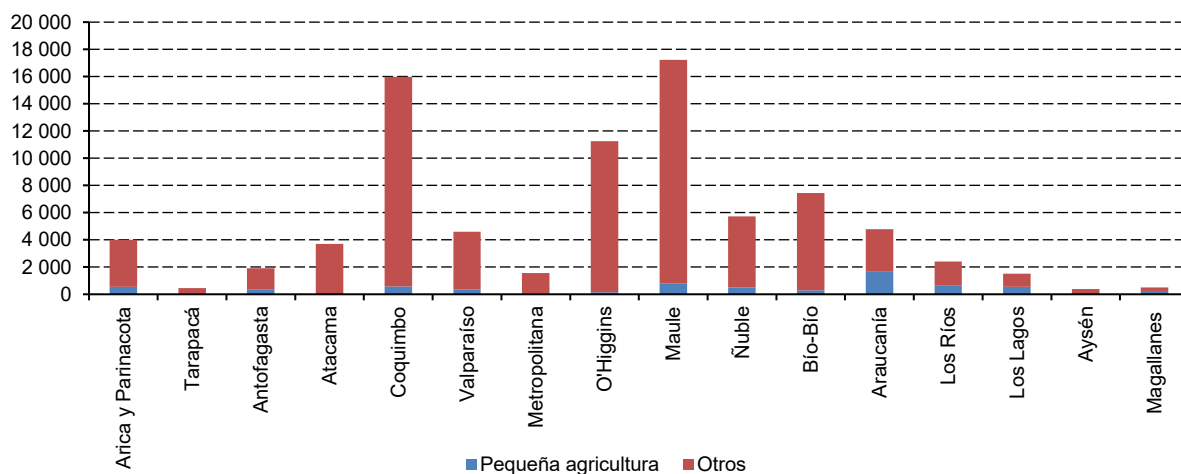
3. Asignación por región

Los gráficos 39 y 40 presentan la distribución de recursos entre regiones, correspondientes a la bonificación de obras de riego (gráfico 39: Ley 18.450), y la partida de "inversiones" ejecutadas en el presupuesto del CNR para el año 2019. En el primer caso los datos se basan en la información de la página web del CIREN⁷⁷. Cabe observar que, de acuerdo con la Ley referida, las bonificaciones mencionadas pueden beneficiar a personas naturales y jurídicas, y solo son pagadas una vez que la inversión comprometida haya sido materializada. En el gráfico 39 se distingue aquella parte de las bonificaciones asignadas a pequeños productores. En total, se asignaron US\$ 83 millones por este concepto el año 2019. Puede constatar que predominan los beneficiarios a los "no pequeños" (otros), correspondiendo a un 92% del total. De este total destacan las regiones de Maule (21%) y

⁷⁷ Si bien estos datos difieren respecto de la ejecución reportada por DIPRES para el 2019, ello es fruto de que las bonificaciones aprobadas en el año son pagadas solo al finalizar la obra. Ello se expresa en un aumento muy significativo del presupuesto de la CNR a partir del 2020.

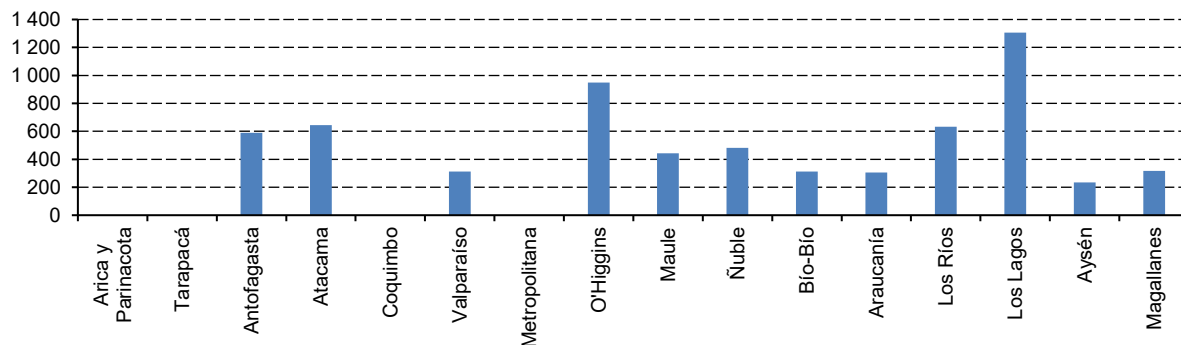
Coquimbo (19%), siendo las regiones con menor asignación los casos de Magallanes y Tarapacá (0,6% cada una). La partida de "iniciativas de inversión" (gráfico 40), asciende a US\$ 7,3 millones en el mismo año. Esta se expresa en diversos estudios y diagnósticos vinculados con el mejoramiento del acceso a riego en la región.

Gráfico 39
Bonificación Ley 18.450
(En miles de dólares, 2019)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de la CNR.

Gráfico 40
Iniciativas de Inversión 2019
(En miles de dólares, 2019)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de la CNR.

4. Gobernanza

La CNR está constituida por un Consejo de Ministros y una Secretaría Técnica. El Consejo tiene representantes del Ministerio de Agricultura (quien lo preside), Hacienda, Obras Públicas, Desarrollo Social y Familia, el cual sanciona las políticas de riego en el país⁷⁸. Por su parte, el servicio tiene Comisiones Regionales de Riego a nivel de cada región, las cuales son precedidas por el SEREMI de Agricultura respectivo. Un pilar fundamental en el criterio de asignación interregional de recursos es aquel desempeñado por los propios SEREMIS, los cuales siguen una línea de

⁷⁸ Ver: DIPRES (2006) "Informe Final de Evaluación. Programa de Bonificación por Inversiones de Riego y Drenaje Ley 18.450".

trabajo definida por el gobierno en ejercicio, como pueden ser el fortalecimiento de las Organizaciones de Usuarios de Aguas, la recarga o infiltración de los acuíferos, la gestión de las aguas subterráneas, la intervención de territorios beneficiados con grandes obras de riego, entre otros. La situación de cambio climático ha sido un factor muy determinante en esta asignación, lo cual se expresa en la necesidad de privilegiar zonas con alto potencial y el desarrollo de diversos estudios destinados a identificarlos. Otro mecanismo de gobernanza de mucha importancia son las reuniones bilaterales que la CNR desarrolla con INDAP, tanto a nivel nacional como regional, para coordinar la acción de apoyo en el desarrollo de proyecto de riego, especialmente para pequeños productores.

De acuerdo con la Ley 18.450, la CNR debe llamar a concurso al menos trimestralmente, a fin de seleccionar los proyectos participantes. Las condiciones vinculadas al postulante de cada convocatoria, como también el monto máximo del subsidio, están especificadas en la ley. En general, el subsidio no puede superar el 75% del costo del proyecto.

G. Investigación e innovación tecnológica silvoagropecuaria

Este apartado presenta los casos de cuatro instituciones dependientes del Ministerio de Agricultura, las cuales reciben financiamiento de la Subsecretaría de Agricultura bajo la categoría de “Investigación e innovación Tecnológica Silvoagropecuaria”. Estas son el INIA, FIA, INFOR y CIREN. Se presentan datos de proyectos a nivel regional del INIA y el FIA. La creación de los mismos corresponde a: INIA (1964), CIREN (1964), INFOR (1965) y FIA (1981). Es importante mencionar que en su origen ha estado presente la CORFO, la cual aún mantiene importantes vinculaciones a través de convenios de cooperación y cofinanciamiento de proyectos, así como también en la integración del directorio institucional de las instituciones analizadas. Lo anterior permite reconocer en ellas un objetivo claro de fomento productivo, el cual se expresa en el desarrollo de conocimientos relevantes para el sector.

Si bien en los cuatro casos la respectiva misión menciona explícita o implícitamente el objetivo de investigación como un componente importante, ésta tiene expresiones diversas. Los dos institutos se diferencian por su ámbito de estudio, estando el INFOR focalizado en el sector forestal y el INIA en el sector agropecuario y en investigaciones sobre nuevas variedades, mejoramiento de suelos y otros temas similares. Respecto del FIA, su énfasis está en la innovación y la promoción de buenas prácticas que sirvan este propósito en el sector silvoagropecuario. Respecto del CIREN, su visión se vincula con la conservación de recursos no renovables, lo cual abre un eje de proyectos que tienen un foco especial en la generación de información territorial respecto de los recursos disponibles. Esta información es pública, y presta gran utilidad a la industria.

1. Objetivos y servicios generados

El objetivo central la Fundación de Innovación agraria (FIA) es potenciar la innovación en el sector “silvoagropecuario y la cadena agroalimentaria asociada”, lo cual se basa en el diagnóstico de una muy baja tasa de innovación vigente. Para el logro de este objetivo, el FIA posee cuatro servicios específicos. Estos son: i) Incentivo Financiero, ii) Información, iii) Capacitación para la Innovación y iv) Redes para Innovar.

A diferencia del FIA, el Instituto de investigación Agropecuaria (INIA) como así también el Instituto Forestal (INFOR) tienen su foco en la investigación, la cual desarrollan con fondos propios y complementariamente a través de proyectos a los cuales postula. Tanto el INIA como el INFOR son Corporaciones de Derecho Privado. Como tales, no están sujetas al proceso de descentralización administrativa descrita en el panorama general.

El Instituto Forestal (INFOR) se define como un instituto tecnológico de investigación, cuya misión es “contribuir al desarrollo forestal chileno, fomentando el uso sustentable de los ecosistemas forestales para el beneficio de la sociedad, a través de la creación y transferencia de conocimientos, de productos y servicios innovadores de excelencia, y de información forestal relevante y oportuna para la toma de decisiones”. Al igual que el FIA y el INIA, desarrolla proyectos específicos con financiamiento compartido.

Respecto del Centro de información de Recursos Naturales (CIREN), su foco está en la generación de información relevante en el área de recursos naturales renovables. Esto se expresa en un esfuerzo de georreferenciación de los suelos del país, la cual incluye recursos hídricos, climas, Información frutícola y forestal en Chile, además de un completo catastro de la propiedad rural⁷⁹. Mención especial merece el seguimiento del CIREN respecto del cambio climático y sus consecuencias en el caso de Chile, con especial énfasis en el acceso al agua y sus implicancias en torno al desarrollo de la agricultura. En dicho contexto, merecen especial mención los siguientes productos: i) “Informes Comunales”, los cuales permiten acceder a múltiples dimensiones de la información comunal, ii) IDE MINAGRI, plataforma que contiene información georreferencia del territorio, el visualizador de mapas (SIT RURAL), iii) información sobre humedales (SITHA), iv) el sistema de información territorial de Rapa Nui y v) el sistema de monitoreo de la superficie hortofrutícola regional (SITMHOR).

2. Presupuesto

En las cuatro instituciones antes mencionadas, el financiamiento proviene solo parcialmente de los recursos consignados en el cuadro 27, los cuales provienen de la Subsecretaría de Agricultura. Este es un fondo “basal” que les permite mantener la planilla y postular a proyectos específicos con financiamiento de entidades nacionales (ANID, FIC) o internacionales (por ej. FAO). En el nivel nacional, suele ser importante la contribución de los gobiernos regionales a través del FNDR y excepcionalmente de los propios municipios. En algunos casos también generan recursos mediante la venta de servicios.

Por ejemplo, el FIA recibe financiamiento del FIC (nacional y regional) y posee convenios con algunas regiones⁸⁰. El INIA financia no menos del 31% a partir de proyectos y solo cubre algo más del 40% a partir de la Subsecretaría de Agricultura. Para el INFOR, los recursos de proyectos representaron el 57% en el 2017⁸¹. En el INFOR, los recursos generados de proyectos en el mismo año alcanzaron a \$ 4.450 millones (US\$ 6,3 millones).

Cuadro 27
Presupuesto 2021. Subsecretaría de Agricultura
Investigación e innovación tecnológica silvoagropecuaria

	Miles de dólares, 2019	Porcentaje
Instituto de Investigación Agropecuaria (INIA)	23 629	50,5
Fundación para la Innovación Agraria (FIA)	12 007	25,7
Instituto Forestal	6 108	13,1
Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN)	4 784	10,2
Programa Apoyo. Compet. Agroalimentaria y Forestal ^a	259	0,6
Total	46 787	100

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto 2021).

^a Se trata de un programa de la Subsecretaría de Agricultura que tiene como objetivo impulsar la competitividad, sustentabilidad e investigación en el sector agroforestal. (<https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/83552/2020/3>).

3. Financiamiento de proyectos

FIA

En el caso del FIA, los datos disponibles permiten constatar que esta institución ha desarrollado proyectos por un total de US\$ 123 millones en el período 2010-2018. La distribución de los mismos se puede apreciar en el gráfico 41. Es importante constatar que conjuntamente con los recursos propios asignados a través de la Ley de presupuesto, los proyectos del FIA suelen apalancar recursos provenientes del FIC y de los propios gobiernos

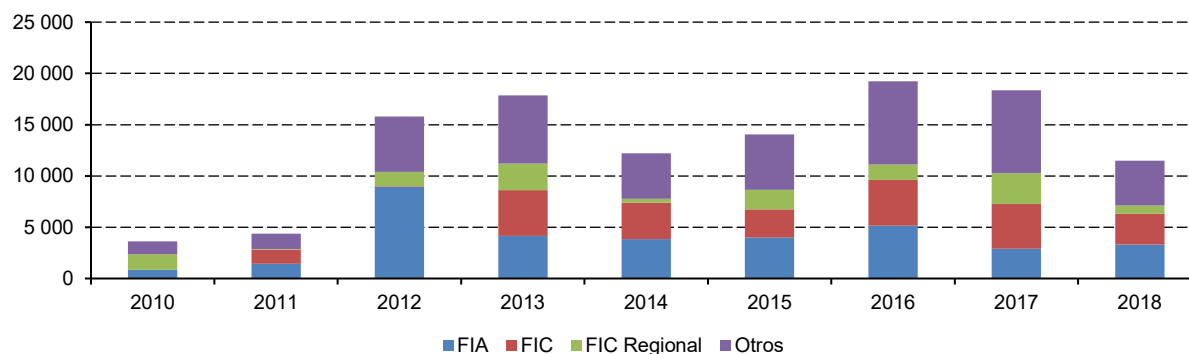
⁷⁹ Ver página web CIREN.

⁸⁰ Ver Memoria FIA 2020.

⁸¹ Ver Instituto Forestal, Memoria 2014-2017.

regionales y contrapartes interesadas. En un contexto de fuertes variaciones anuales, como el que se percibe en el gráfico 41, el FIC (nacional y regional) ha contribuido en un 32% al total antes mencionado, mientras que las otras fuentes (ej. FNDR) representan el 39%. Si bien los proyectos ejecutados en el año referido permiten identificar la región de ejecución del proyecto (gráfico 41), cada proyecto tiene impactos en varias regiones.

Gráfico 41
Costo Proyectos FIA
(En miles de dólares, 2019)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales Ministerio de Economía.

Cuadro 28
Proyectos FIA ejecutados por región y año
(En miles de dólares, 2019)

	Antofagasta	Araucanía	Atica y Parinacota	Atacama	Aysén	Biobío	Coquimbo	Los Lagos	Los Ríos	Magallanes	Maule	Ñuble	O'Higgins	RM	Tarapacá	Valparaíso
2010	893	191	516	798	0	345	13	0	414	0	0	0	0	437	0	0
2011	1 327	1 064	34	0	0	481	285	557	12	0	1 583	436	411	2 917	0	949
2012	513	1 772	783	20	145	1 202	689	1 066	1 625	0	1 380	1 169	1 412	3 209	0	826
2013	0	2 642	42	0	1 306	1 753	589	1 537	85	696	1 064	1 930	1 473	2 857	339	1 550
2014	283	1 934	0	312	27	310	350	1 216	1 372	0	1 330	647	953	1 875	12	1 590
2015	1 430	1 468	343	0	936	382	231	1 338	613	0	2 649	1 072	1 141	1 553	188	706
2016	193	1 653	115	131	449	1 129	1 468	1 856	696	560	899	2 730	1 777	3 227	588	1 753
2017	229	2 683	155	130	1 277	1 640	811	1 143	907	9	2 033	2 086	1 401	1 613	1 756	472
2018	0	2 275	27	0	347	1 001	937	799	459	27	1 250	860	945	1 808	79	667
Total	4 868	15 683	2 015	1 391	4 486	8 244	5 372	9 513	6 183	1 293	12 187	10 929	9 514	19 496	2 961	8 514
Porcentaje	4,0	12,8	1,6	1,1	3,7	6,6	4,4	7,8	5,0	1,1	9,9	8,9	7,8	15,9	2,4	6,9

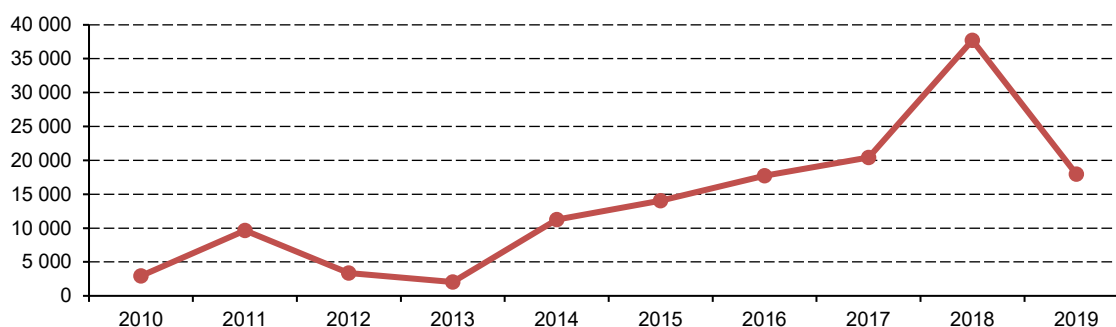
Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales FIA.

INIA

En el período 2010-2019, el INIA inició proyectos por un total de US\$ 137, los cuales poseen diversa duración (gráfico 42). El año con más proyectos iniciados ha sido el 2018 (US\$ 38 millones), siendo la cifra menor la correspondiente al año 2013 (US\$ 2 millones). Al igual que en el FIA, además de la región de ejecución de los proyectos, estas iniciativas tienen alcances en más de una región, lo cual puede observarse en el gráfico 43. Destaca el caso de la Araucanía, la cual aparece con proyectos por un volumen muy superior al resto de las regiones.

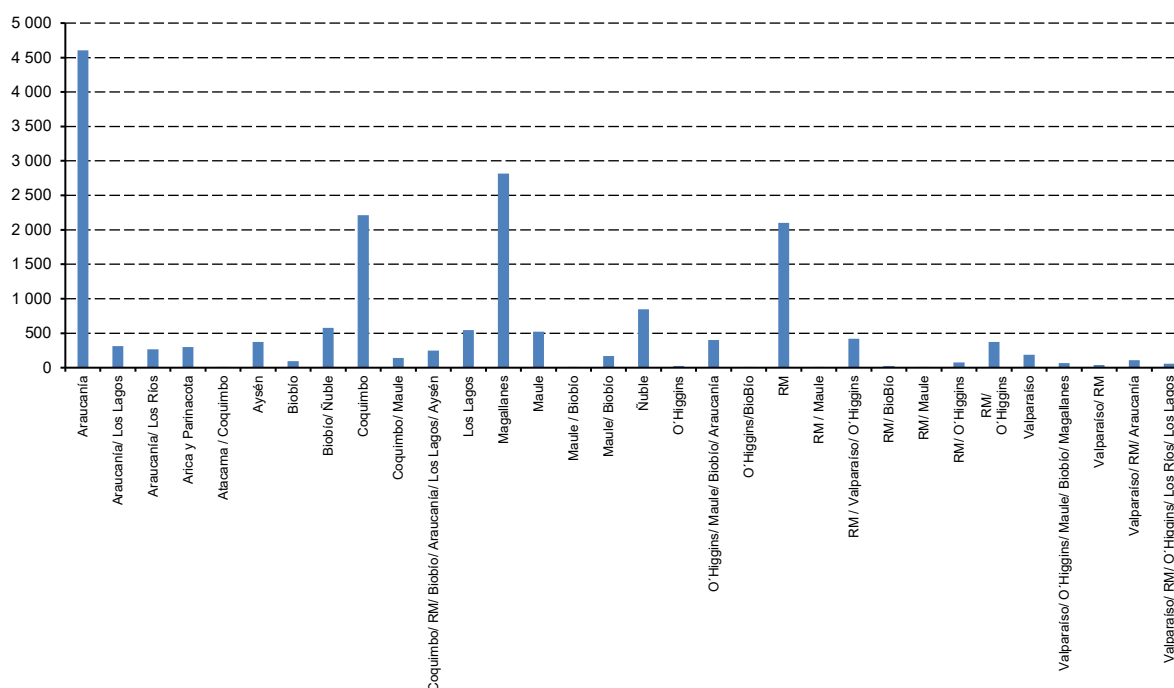
Sin perjuicio de sus diferentes orientaciones, el INIA y el FIA coexisten en forma complementaria. Esto se expresa, entre otros elementos, en el tipo de proyectos, ámbito en el cual el INIA suele financiarse al menos parcialmente mediante recursos provenientes del FIA. El grueso de la investigación desarrollada es aplicada y basada en las necesidades regionales. De los recursos consignados en los datos adjuntos, aproximadamente la mitad proviene de la Subsecretaría de Agricultura. El resto es generado a partir de la postulación a diversas fuentes, tales como ANID, FIC, las propias regiones (FNDR) y excepcionalmente los municipios.

Gráfico 42
Monto de proyectos Iniciados por INIA
(En miles de dólares, 2019)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales INIA.

Gráfico 43
Proyectos implementados por INIA, 2019
(En dólares, 2019)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales INIA.

4. Gobernanza

FIA

El FIA es una agencia sectorial, dependiente del Ministerio de Agricultura. Posee un Director Ejecutivo a nivel nacional y un Consejo Directivo presidido por el Ministro(a) de Agricultura e integrado por nueve miembros. A partir del año 2018 posee una estructura de representantes macro zonales, los cuales “canalizan los requerimientos específicos de innovación agraria, desde sus territorios; y son un participante activo en las instancias de articulación y coordinación a nivel sectorial y de innovación en las regiones”⁸².

INIA

El INIA es semejante al FIA en su condición jurídica y dependencia institucional. Posee un director nacional y un consejo directivo, presidido por el Ministro(a) de Agricultura y constituido por seis integrantes. Un aspecto de particular interés, es que si bien el INIA no está sujeta a las normas emanadas de la Ley de Modernización de Fortalecimiento de las Regiones (ver Panorama General), siempre ha tenido una importante presencia en regiones a través de diez centros regionales. En cada centro hay un gobierno corporativo, el cual responde a los lineamientos nacionales y regionales. Cada centro posee un Consejo Asesor Externo, integrado por representantes de productores referentes en la región. INIA también tiene acuerdos de cooperación con un importante número de municipalidades, como así también con asociaciones de agrupaciones de agrupaciones de productores de todos los tamaños. Solo algunas regiones invitan a participar a personal del GORE en los consejos referidos.

INFOR

Es una Corporación de Derecho privado dependiente del Ministerio de Agricultura. Posee un director ejecutivo y un consejo de siete miembros, los cuales son nominados por la Vicepresidencia de la Corporación de Fomento de la Producción, el Ministerio de Agricultura, el Instituto de Desarrollo Agropecuario y la Corporación Nacional Forestal. Posee cinco sedes (gerencias) en: la región Metropolitana, Coquimbo, Biobío, Los Ríos, y Aysén. Posee también oficinas de proyectos en Los Lagos, Aysén y Maule. El INFOR mantiene estrechos vínculos de cooperación con otros organismos públicos, entre los cuales destaca la Corporación Nacional Forestal (CONAF), otras instituciones de fomento y las autoridades regionales. Con estas últimas se ha establecido un mecanismo de cofinanciamiento de recursos a través del FNDR.

CIREN

Es una Corporación de Derecho Privado dependiente del Ministerio de Agricultura. Posee también un director nacional y un directorio que lo asesora. Es sin embargo un organismo pequeño (solo 10 personas). A diferencia del INIA y el FIA, el CIREN solo posee una oficina en Santiago. Para efectos de las actividades con pertinencia regional, se vincula con el SEREMI de agricultura en cada región. Una de las herramientas pro descentralización del CIREN es el Sistema de Información Territorial Rural. Dicho sistema está disponible en el portal del CIREN y proporciona información productiva para 139 municipios. Si bien el CIREN utiliza recursos del FIC y del FNDR, esta institución no posee un sistema de detección de necesidades a nivel regional.

H. Sector pesquero

Se describen a continuación los aportes de cinco instituciones involucrados en el desarrollo del sector pesquero y la acuicultura en el territorio. Cuatro de ellas son dependientes del Ministerio de Economía Fomento y Turismo (MINCON). Estas son: la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura SUBPESCA, el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA), el Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de Pesca Artesanal y

⁸² Ver Página web FIC.

Acuicultura (INDESPA), y el Fondo de Administración Pesquera (FAP). De estos, solo los cuatro primeros tienen representación independiente en la Ley de presupuesto para el año 2021. El FAP recibe su financiamiento de SUBPESCA. A lo anterior se suma el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP), el cual está constituido como una Corporación de Derecho Privado.

1. Objetivos

Los organismos con dependencia del MINECOM (SUBPESCA) poseen cuatro ejes de acción complementaria, los cuales pueden separarse en planificación y regulación, fomento de la pesca artesanal, fiscalización de normas e investigación. El organismo encargado de la planificación general, regulación y elaboración de políticas nacionales es la SUBPESCA. Esta misión general se implementa “bajo un enfoque precautorio y ecosistémico que promueva la conservación y sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos para el desarrollo productivo del sector”⁸³. La fiscalización de las normas vigentes es la función de SERNAPESCA. Esta institución proporciona una “una fiscalización integral y gestión sanitaria que influye en el comportamiento sectorial promoviendo el cumplimiento de las normas”. El foco específico sobre la pesca artesanal está a cargo de INDESPA. Este organismo fue creado el año 2018 como un servicio dependiente del Ministerio del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Su objetivo es: “fomentar y promover el desarrollo de la pesca artesanal, de la acuicultura de pequeña escala y sus beneficiarios. La ley también establece que el servicio estará domiciliado en la ciudad de Valparaíso y que deberá contar con una “fuerte presencia regional”⁸⁴. Se le asignan 14 funciones específicas, entre las cuales destacan: mejorar la capacidad comercial del sector, promover la diversificación productiva, promover el desarrollo integral y armónico, desarrollar obras de infraestructura, facilitar el acceso al crédito de los pescadores artesanales, realizar asistencia técnica y capacitación y financiar aportes no reembolsables (subsidios). Si bien la ejecución de proyectos de investigación es realizada por el IFOP, el FAP proporciona también recursos para tal efecto a través de proyectos específicos. Esta institución posee un mandato amplio, que incluye también fomento y desarrollo del sector, promoción del consumo humano de productos del mar, capacitación y apoyo social.

Sin perjuicio del aporte de las instituciones universitarias nacionales, el desarrollo de proyectos de investigación en el área ha sido desarrollada por el IFOP desde su creación en 1964. Su misión consiste en: “Asesorar la toma de decisiones de la institucionalidad de pesca y acuicultura nacional, mediante la elaboración de antecedentes científicos y técnicos de valor público para la administración y sustentabilidad de los recursos de la pesca, de la acuicultura y de sus ecosistemas.”⁸⁵. Ello se expresa a través de investigación, generación de redes internacionales y publicaciones científicas, entre otras actividades. Si bien el IFOP es una Corporación de Derecho privado, sus funciones y responsabilidades están definidas en la Ley de pesca⁸⁶.

2. Presupuesto

En conjunto, las tres instituciones públicas mencionadas poseen un presupuesto de US\$ 119 millones para el año 2021 (cuadro 29)⁸⁷. De estos, el 43% corresponde a SUBPESCA, 38% a SERNAPESCA y el resto a INDESPA. Vale la pena constatar que mientras en el INDESPA cerca del 90% del presupuesto se destina a transferencias y en SUBPESCA este ítem alcanza el 65%, en el caso de SERNAPESCA este porcentaje no es significativo, lo cual es compatible con su papel de fiscalizador y la necesidad de financiar un importante staff de personal.

Las transferencias SUBPESCA incluyen apoyo a la pesca artesanal y financiamiento de investigaciones, entre las áreas más importantes. En el caso de INDESPA, destacan las transferencias a los Programas de Apoyo a la Pesca Artesanal y Acuicultura de Pequeña Escala. Este se concreta mediante llamados a concursos en

⁸³ Ver sitio web SUBPESCA.

⁸⁴ Ver Ley 21.096.

⁸⁵ Ver Memoria Institucional IFOP 2015-2017.

⁸⁶ Ver Ley ° 18.892.

⁸⁷ Esto incluye no incluye al FAP, el cual no posee un presupuesto independiente en el año 2021.

regiones específicas, a partir de los cuales se conceden subsidios en base a las necesidades de los pescadores artesanales. Algunos concursos presentados en la página web incluyen el uso de recursos bentónicos, desinfección de equipos y embarcaciones y otros similares. Complementariamente, es importante mencionar el aporte de INDESPA al financiamiento de la Ley 20.925, la cual concede subsidios al repoblamiento de algas. Los acuerdos de colaboración y vinculación con autoridades y otros actores regionales, permite que los recursos disponibles en el presupuesto puedan ser complementados con recursos de otras fuentes, particularmente regionales.

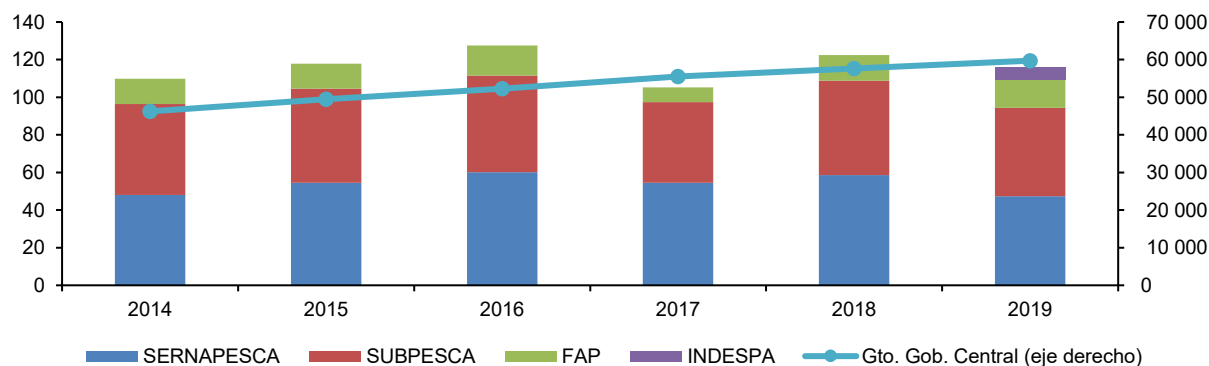
Cuadro 29
Presupuesto 2021
(En miles de dólares, 2019)

	SUBPESCA	INDESPA	SERNAPESCA
Gastos en personal	8 819	1 973	37 290
Bienes y servicios de consumo	3 157	405	8 476
Transferencias corrientes	33 487	13 073	82
Adquisición de activos no financieros	6 389	71	
Transferencias de capital		6 100	
Total	51 852	21 622	45 848

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto 2021).

La evolución del gasto por institución se muestra en el gráfico 44. Nótese que INDESPA solo registra gastos ejecutados a partir del 2019, puesto que su creación data del 2018. El gasto conjunto de estas tres instituciones ha evolucionados en un 5,7% en el período considerado, lo cual es sustancialmente menor al aumento del gasto del gobierno central en igual período (29.1%). En dicha gráfica se incluye también la ejecución del FAP, la cual está disponible.

Gráfico 44
Gasto público pesca y acuicultura
(En miles de dólares, 2019)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto Ejecutado).

3. Transferencias

El cuadro 30 presenta los montos entregados como transferencia por SUBPESCA, INDESPA y FAP en el período 2014-2019. Éstas tienen un valor promedio anual para el período de US\$ 35.864 millones, habiendo experimentado una reducción en términos reales entre el 2014 y el 2019, del -1,4%.

El apoyo científico se canaliza a través de SUBPESCA y corresponde a la suma del Fondo de Investigación Pesquera (FIPA), Apoyo a los Comités Científico Técnicos y Apoyo Operacional a la Plataforma Científica. Existen ocho comités asesores de SUBPESCA, los cuales proporcionan asesoría en materias científicas relevantes. El FIPA financia proyectos de investigación en el área pesquera y de acuicultura y está administrado por el Consejo de Administración Pesquera, integrado por el Subsecretario de Pesca, el presidente del Comité Oceanográfico Nacional y seis especialistas en el ámbito pesquero. Por su parte, el Fondo de Administración Pesquera (FAP), financia proyectos de investigación, programas de vigilancia, fiscalización, capacitación y reconversión laboral⁸⁸. Mención especial merece el aporte de SUBPESCA a la Subsecretaría de Empresas de Menor Tamaño (73,3% de las transferencias). Esta última tiene como misión la creación e implantación de programas de FP en dicho segmento, lo cual se expresa en aportes al Instituto de Fomento Pesquero, al Instituto Nacional de Normalización y al tribunal Arbitral de la Propiedad Intelectual, entre otras instituciones relacionadas. Respecto de INDESPA, su aporte más importante es aquel realizado en el marco de la Ley que crea esta institución (Ley 21.059), la cual establece sus funciones en el Art. 3. El FAP transfiere recursos en función del mandato de la Ley de Pesca (Art. 173), y la Ley de Repoblamiento y Cultivo de Algas.

Cuadro 30
Transferencias
(En miles de dólares, 2019)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SUBPESCA	35 330	37 853	39 106	29 918	38 059	34 846
Apoyo a actividades pesca artesanal	15	15	4	5	6	18
Subsecretaría de Economía y empresas de menor tamaño	21 404	24 093	25 757	23 436	25 584	25 569
Fondo de Administración Pesquero	7 481	7 384	7 385	0	7 456	4 257
Apoyo científico	6 430	6 246	5 740	6 476	5 012	5 002
Otros	0	114	220	0	0	0
INDESPA						5,9
Programa Estudio. Variación Recursos Pesqueros Nivel Nacional						1,6
Cumplimiento Art. 3, Ley 21.069						3,9
Programa Apoyo Pesca Artesanal y Acuicultura Pequeña Escala						0,4
FAP	13	12,8	15,4	7,2	13,1	6,3
Cumplimiento Art. 173 Ley N° 18.892	13	12,8	15,4	7,1	12,5	6,0
Bonificación Repoblamiento de Algas Art.12 Ley N° 20.925				0,1	0,6	0,3
Total	35 343	37 866	39 121	29 925	38 072	34 858

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales (DIPRES; Presupuesto Ejecutado 2014-2019).

4. Gobernanza

La administración de SUBPESCA es asesorada por ocho Comités Científicos Técnicos. Su presencia territorial está dada por ocho direcciones zonales, las cuales abarcan más de una región. El INDESPA posee un Consejo Directivo, presidido por el Subsecretario de Pesca y Acuicultura. Lo componen también el Director de la Dirección de Empresas de Menor Tamaño, el Subsecretario de Desarrollo Regional, el Secretario Nacional del Servicio Nacional de Pesca y el Director Nacional de Obras Portuarias. La presencia en el territorio se articula en base a 14 Consejos Consultivos Regionales (CCR), los cuales están integrados por seis miembros, entre los cuales está el SEREMI de Economía, el Director Regional de Pesca y 7 representantes del sector pesquero

⁸⁸ Ver. Fundación Terram (2018) La Regulación Pesquera a través de la Historia. La Génesis de un Colapso.

artesanal. Los CCR tienen como principal misión la de proporcionar información al Consejo Directivo en torno a las necesidades en el territorio. EL FAP posee un Consejo de Administración Pesquera, el cual decide sobre los proyectos a ser realizados y establece los lineamientos de largo plazo. Tiene sede en Valparaíso, y su presencia en regiones se articula a través de las Direcciones Zonales de SUBPESCA.

I. Banco Estado

1. Misión

El Bancoestado define su misión como una institución destinada a “acompañar a todas las personas y empresas del país otorgando soluciones financieras para el logro de sus proyectos de vida, siendo una herramienta de política pública potente que apoye a Chile en su camino hacia el desarrollo integral”. En dicha lógica, Bancoestado se diferencia de la banca privada tradicional, toda vez que mantiene diversos instrumentos financieros y líneas de apoyo a las micro y pequeñas empresas. Si bien ciertos instrumentos de fomento productivo no son rentables desde el punto de vista privado, si forman parte de sus objetivos institucionales y por tanto se mantienen y generan un producto diferenciado respecto de la banca comercial privada. El propósito de una banca “inclusiva” y “democrática”, se manifiesta en más de 400 sucursales a nivel del país, más de 100 sucursales de ServiEstado, y una presencia en 139 municipios del país, siendo el único banco con esta cobertura.

2. Instrumentos de fomento productivo

Bancoestado tiene una línea de apoyo diferenciado para “microempresas”, “pequeñas empresas” y “empresas” (en general). Los instrumentos disponibles definidos en la web del banco son los siguientes:

Microempresas

El banco les ofrece una amplia gama de servicios financieros, los cuales incluyen, cuenta corriente, tarjetas de crédito, cuenta corriente, seguros y emisión de cartas de crédito para operaciones de comercio exterior. Entre los instrumentos específicos definidos en este segmento, hay tres de ellos que merecen mención especial.

El primero, es la llamada “*Cuenta RUT*”, la cual constituye una cuenta a la vista del banco de acceso universal para personas naturales con o sin iniciación de actividades. Permite realizar diversas operaciones comerciales, incluyendo transferencias y pagos, y no existe requisitos de renta personal. En la actualidad el banco mantiene más de siete millones de cuentas RUT activas en el país. Un instrumento semejante, pero con más prestaciones es la “*Cuenta Emprendedor*”. Este tiene un foco específico en microempresarios con personalidad jurídica, pero sin requisitos de antigüedad ni de ventas. Si bien no posee línea de crédito, su mantención es gratuita hasta cuatro giros al mes, no tiene costos de apertura y lo más importante, permite realizar pagos y transacciones a nombre de la empresa. Instrumentos complementarios en esta línea de apoyo son la cuenta corriente en moneda extranjera, acceso a tarjeta de crédito en moneda nacional y en dólares, y los “*Seguros para Clientes Protegidos*”, en los cuales destacan el seguro de línea de crédito y el seguro “Global PYME”. Mientras el primero permite cobertura en el caso de muerte o enfermedad grave del titular, el segundo ofrece cobertura en el caso de diversos riesgos, tales como incendios, sismos y otros semejantes. Un seguro de mucha importancia en esta categoría de empresas es el “Seguro Agrícola”, el cual entrega cobertura por el capital de trabajo invertido, en el caso de daño inesperado por algún fenómeno climático. Otros instrumentos en este segmento son la emisión de tarjetas de crédito para importadores o exportadores, y renegociación de créditos de consumo para microempresas con problemas transitorios de financiamiento.

Pequeñas empresas

En la categoría de pequeñas empresas, Bancoestado ofrece una gama más amplia de instrumentos, entre los cuales se cuentan aquellos antes definidos para las microempresas, pero con prestaciones adicionales. Entre ellas, destacan las prestaciones asociadas a créditos con garantía estatal, los cuales son los siguientes:

FOGAPE

BancoEstado es uno de los intermediarios financieros que operan con el “Fondo de Garantías para el Pequeño Empresario” (FOGAPE), el cual es un fondo de garantía estatal para pequeñas empresas. Bancoestado utiliza este instrumento en el marco de tres tipos de beneficiarios. Para aquellas empresas que no disponen de un colateral, este instrumento permite a dichas empresas acceder a créditos, líneas de sobregiro, Boletas de Garantía, líneas de Factoring y Cartas de Crédito de exportaciones. Las empresas beneficiarias están definidas por Ley y no pueden tener ventas anuales superiores a UF 25.000 (US\$ 991.000). La cobertura de la garantía llega al 80% del crédito para montos de hasta UF 3.000 (US\$ 119.000) y de 50% en montos superiores. El uso de esta garantía exige el pago de una comisión por parte de la empresa que toma el crédito. Este es el FOGAPE tradicional, el cual no especifica ramas específicas de actividad. No obstante, el formato general antes mencionado, Bancoestado posee una línea de apoyo especial para empresas exportadoras, cuyas exportaciones no superen los US\$ 16.700 M. y un tope de financiamiento de hasta UF 5.000 (US\$ 198.200), la cual acompaña líneas de crédito, boletas de garantía, Leasing y otros beneficios relacionados.

A partir del “Decreto 120 Exento”, se creó una línea de financiamiento complementaria, destinada solo a gastos de capital de trabajo por parte de empresas afectadas por la crisis del COVID-19. Ello incluye pago de remuneraciones, compra de insumos y pago de gastos operativos varios. El decreto referido flexibilizó los requisitos de acceso a la garantía FOGAPE original, incluyendo a las empresas con ventas anuales de hasta UF 1.000.000 (US\$ 40 MM). Al igual que en el FOGAPE en su versión original, el financiamiento concedido está normado en la Ley y tiene un límite específico según al tamaño (ventas anuales) de la empresa. Bancoestado es una institución financiera participante en la asignación de este beneficio.

FOGAIN

El llamado Fondo de Garantías y Capital de trabajo (FOGAIN), es un instrumento de CORFO, canalizado por Bancoestado, que opera de forma similar al FOGAPE, pero bajo condiciones distintas en lo que al tipo de empresa beneficiarias se trata. En particular, el FOGAIN está destinado a financiar Capital de trabajo e Inversiones a micro, pequeñas y medianas empresas con ventas hasta UF 100.000 (US\$ 3.964 M) y una cobertura máxima de hasta el 80% del crédito. Los créditos pueden ser con plazo de hasta 20 años, pudiendo ser en dólares o pesos.

COBEX

La línea de Garantías de CORFO Comercio Exterior (COBEX), utiliza también a Bancoestado como una institución intermediadora. También en este caso la empresa se beneficia de una garantía parcial por el crédito concedido. Pueden solicitar este beneficio empresas “relacionadas” al comercio exterior con ventas de hasta UF 100.000 (US\$ 3.964 M), o empresas exportadoras con ventas de hasta UF 600.000 (US\$ 23.784 M), pudiendo este financiamiento ser en pesos, dólares UF o Euros).

Garantía proinversión

También es una línea de apoyo de CORFO. No está focalizado sobre un rubor específico y atiende empresas con ventas de hasta UF 600.000 (US\$ 23.784 M). Los créditos concedidos en el marco de este instrumento son de largo plazo y están destinados a financiar inversión. El monto máximo de la garantía es creciente en función del tamaño de la empresa.

COBIN

La Cobertura de Inversiones Indígenas (COBIN) es un componente del Programa de desarrollo y fomento indígena impulsado por CORFO desde el 2016, y en el cual se establece como uno de sus componentes, el acceso a

financiamiento de inversiones por parte de comunidades indígenas⁸⁹. Este apoyo se canaliza a través de intermediarios financieros tales como Bancoestado. Ofrece una garantía de hasta UF 300.000 (US\$ 11.892 M).

Otras líneas de apoyo a micro y pequeñas empresas

Una categoría independiente de beneficios no catalogado explícitamente para empresas de un tamaño específico, se compone de dos instrumentos cuyo diseño y objetivo expresan de cerca la misión Bancoestado, la cual se aparta de las prácticas tradicionales de la banca privada. En la esfera de fomento productivo, BancoEstado no solo posee una amplia gama de instrumentos, sino que también actúa como un organismo articulador de ciertas políticas públicas, entre las cuales se cuentan los beneficios entregados en el marco de la pandemia (2020), tales como el FOGAPE.

Por su parte, la concesión de créditos y otros servicios financieros anexos a micro y pequeñas empresas, posee un carácter personalizado en función del tamaño de la empresa y del área específica a la cual pertenecen. Así, existen formas particulares de apoyo a la agricultura, pesca, comercio y otros. Un mecanismo importante en apoyo a microempresas y comunidades con escaso acceso a servicios es la llamada “Caja Vecina”. Esta consiste en la entrega de un dispositivo a locales pequeños del comercio establecido, a través del cual es posible realizar diversas operaciones de pago, tales como servicios de agua, luz y gas, compra de bonos FONASA y otros. El operador del dispositivo Caja Vecina recibe una comisión por cada transacción, a lo cual se agrega el beneficio de mayor circulación de potenciales compradores en el caso de pequeños negocios de barrio. Este servicio está disponible en 35.000 punto del país, incluyendo una barcaza que traslada personas en la zona sur. Un servicio semejante, pero destinado a facilitar el pago por ventas en microempresas, es aquel denominado “CompraAquí”. Este permite pagos on-line en beneficio de microempresas que tengan cuenta en BancoEstado, lo cual supone una tarifa por transacción y la compra del equipo, lo cual tiene condiciones muy favorables para el emprendedor. Más de 70.000 microempresarios poseen este beneficio.

Un programa distintivo, es el llamado “Emprende BancoEstado”, el cual pone a disposición de las empresas de menor tamaño “una plataforma de apoyo, orientación y generación de redes para el emprendimiento, acercando y democratizando servicios y herramientas que potencien el negocio de los emprendedores”. Este servicio aprovecha la amplia cobertura del banco, para los fines de asesorar a los micro emprendedores respecto de la gama de servicios disponibles, las posibilidades de apoyo existente tanto del propio banco como de otras instituciones de fomento. Lo anterior tiene expresión en una academia virtual, mediante la cual los emprendedores pueden acceder a capacitación on-line sobre temas de interés para el desarrollo de un emprendimiento.

3. Gobernanza

Las líneas generales de acción del banco están definidas por un Comité Ejecutivo nombrado por el presidente(a) de la república, lo cual decide las orientaciones en cuanto al tipo de instrumento y tipo de clientes y a los énfasis en la gestión. Historicamente, el énfasis siempre ha estado en las PYMES como un mercado meta fundamental del banco, lo cual lo diferencia de la banca privada. Algunos de los instrumentos de banco no son rentables, tales como la cuenta RUT, pero esto se compensa con otras líneas de negocio que sí lo son. La conexión con los territorios se canaliza principalmente a través de la Gerencia de División de Sucursales. Esta tiene a su cargo cuatro gerencias que están definidas por áreas geográfica (gerencias de sucursales), de las cuales a su vez dependen las subgerencias por regiones específicas. En línea directa con las comunidades (municipios), se encuentran los agentes de sucursales y luego los ejecutivos especializados en productos específicos.

Desde el punto de vista de la vinculación de Bancoestado con atrás instituciones de fomento, destacan los casos de CORFO y SERCOTEC, las cuales no entregan créditos en forma directa. Respecto de INDAP, existe colaboración en el esfuerzo de distribuir en forma precisa y eficiente los potenciales beneficiarios de crédito.

⁸⁹ Ver. CORFO (2016) Programa de Desarrollo y Fomento Indígena.

A diferencia de Bancoestado, INDAP llega solo a los productores más pequeños con créditos de capital de trabajo. Respecto del nicho de emprendedores FOSIS, estos son emprendedores que usualmente no son elegibles para Bancoestado hasta una etapa más avanzada de su desarrollo.

La interacción con los gobiernos subnacionales posee gran relevancia en el caso de los municipios. Bancoestado posee convenios de cooperación con numerosos gobiernos locales, los cuales permiten un mejor acceso a los servicios del banco de los emprendedores locales. A ello se suma que los propios municipios poseen cuenta corriente del banco. En la actualidad existen cerca de 30 municipios en donde en único banco es Bancoestado.

4. Anexo

Cuadro 31

Instrumentos de Bancoestado

	Crédito general	Crédito capital de trabajo	Venta máxima de la empresa	Beneficios especiales
Garantía estatal				
FOGAPE				
FOGAIN (CORFO)				
COBEX (CORFO)				Comercio exterior
GARANTIA PROINVERSION (CORFO)			UF 600 000	
COBIN (CORFO)				Inversión indígena
Otros instrumentos financieros				
Cuenta RUT				Compra y venta
Cuenta emprendedor				Compra y venta
Seguro línea de crédito protegida PYME				En caso de muerte o enfermedad
Seguro protección global PYME				Otros eventos inesperados
Apoyo tecnológico				
Caja Vecina				Mini sucursal remota
Compra Aquí				Permite transacciones on-line

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de Bancoestado.

III. Reflexiones finales y planteamientos para la discusión

El sistema público de apoyo al desarrollo productivo de Chile está experimentando un proceso de transformación importante debido al nuevo marco legal establecido por las modificaciones a la Ley 21.074 y al nuevo tipo de relaciones multinivel que estas modificaciones generan, especialmente después de la elección popular de los Gobernadores Regionales.

La Ley 21.074, entre otros elementos, define un mecanismo para la transferencia de competencias en materia de fomento productivo a los Gobierno Regionales (GORE) y además reconoce, en esta misma materia, funciones específicas de los gobiernos locales. El marco legal, por lo tanto, hace explícito el carácter multinivel del sistema público de apoyo al desarrollo productivo y prevé rutas administrativas para que se profundice el proceso de descentralización. Si bien, hasta la fecha, dicho proceso ha avanzado lentamente, es esperable que se acelere a partir de la instalación de los nuevos gobiernos regionales debido al probable impulso que darán en esta materia los gobernadores regionales electos.

Estas modificaciones generarán, inevitablemente, tensiones y asuntos por resolver entre los actores involucrados y de las modalidades de conducción del proceso de ajuste dependerá que el resultado final sea un sistema multinivel en el cual los actores de los distintos niveles colaboren, interactúen de forma coherente y generen sinergias o, al contrario, compitan, dupliquen funciones y dispersen sus energías y competencias.

En este marco, el presente documento se propone contribuir al debate relacionado con este proceso. En particular, la atención se centra en los organismos que operan desde el nivel nacional y en cómo (y cuánto) han descentralizado su actividad de apoyo al desarrollo productivo, hasta el momento.

Un primer elemento que destaca es la composición del sistema público nacional de apoyo al desarrollo productivo. En el marco de este documento se ha focalizado la atención en 18 organismos públicos que componen el sistema, considerando los más importantes en términos presupuestarios. Dichos organismos pertenecen a seis ministerios, siendo el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo el más importante en términos de recursos movilizados.

A partir de esta definición, se ha intentado dimensionar el esfuerzo realizado por estos organismos en apoyo al desarrollo productivo. Un primer elemento que se evidencia, en relación con este punto, es un severo problema de contabilidad. El acceso a datos actualizados y uniformes que permitan analizar de forma sencilla las principales variables, en la actualidad, es muy difícil. A pesar de la disponibilidad de las instituciones por compartir su información, un estudio desagregado de los gastos que permita diferenciar ítems, localidades beneficiadas, montos asignados y montos ejecutados según distintos criterios de asignación, requiere de análisis muy complejos. No obstante, adoptando algunas aproximaciones, se han obtenido dos resultados importantes: en primer lugar, se ha estimado el monto invertido por los 18 organismos en transferencias no reembolsables, lo cual se aproxima a un 0,35% del PIB para el 2019. En segundo lugar, se ha identificado una tendencia decreciente en relación con las transferencias no reembolsables totales del gobierno central que indica una disminución de este monto en los últimos 4 años.

¿Cómo se evalúa el esfuerzo realizado? ¿Es mucho o poco el dinero invertido? Una respuesta bien documentada requeriría de un análisis que trasciende los objetivos de este estudio, pero algunas reflexiones pueden ayudar a encuadrar este problema.

En primer lugar, hay que recordar que las transferencias no reembolsables son tan sólo una fracción de los recursos invertidos en pos del desarrollo productivo y destaca el hecho que CORFO, por sí sola, destina una cantidad casi equivalente de dinero en la adquisición de activos financieros que se invierten en el funcionamiento del sistema de crédito. En este ámbito, un esfuerzo importante es realizado, principalmente por el Banco Estado y la CORFO, para asegurar el desarrollo de un sistema nacional de garantía que apunta a facilitar el acceso al crédito, problema que afecta de manera importante el desempeño de las empresas, especialmente las mipymes.

Sin disminuir la importancia de éste o de otros programas, la atención de este estudio se ha centrado en las transferencias no reembolsables. La justificación de esta decisión es que estos recursos financian un conjunto de instrumentos de apoyo que más directamente intervienen en los procesos de aprendizaje de las empresas, en la generación de nuevas competencias y modalidades de organización.

Un segundo elemento, que el documento tan sólo menciona de paso, es que los 714.445 millones de pesos en transferencias no reembolsables se fragmentan en decenas de instrumentos de apoyo. El análisis de eficacia y eficiencia de estos instrumentos requeriría de una revisión, instrumento por instrumento y de una panorámica de conjunto, que permitan verificar el grado de traslape o duplicación, el costo administrativo y la mediana de los recursos asignados por instrumento (lo que permitiría estimar la profundidad de los procesos de transformación que estos pretenden impulsar). Al respecto, cabe señalar que si bien el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuesto realiza sistemáticamente las Evaluaciones de Gasto Institucional que apuntan a evaluar la eficacia de las distintas instituciones en la provisión de bienes y servicios, e identificar eventuales mejoras en la eficiencia de los procesos de provisión de dichos bienes y servicios, los avances en materia de evaluación de impacto de las políticas son mucho más escasos y parciales.

A pesar de no haber centrado el análisis en las características de los programas e instrumentos actualmente vigentes, el ejercicio de estimación de los montos invertidos por los 18 organismos considerados permite observar la distribución regional del apoyo público al desarrollo productivo y, en particular, proporciona elementos de reflexión sobre los siguientes aspectos: 1) monto de recursos que se asignan a los beneficiarios por región y criterios de asignación, 2) contribución del FNDR a los organismos considerados, y 3) cantidad de recursos correspondiente a instrumentos para los cuales a la fecha se ha realizado una transferencia de competencias a los GORE.

Con respecto al primer punto, se observa que una porción muy significativa de las transferencias no reembolsables, aproximadamente el 78%, es regionalizada (es decir, asignada a las regiones por decisión de las instituciones nacionales). En segundo lugar, un análisis de la distribución que compara la asignación de los

recursos con variables regionales como población, número de empresas o PIB regional sugiere que los criterios adoptados privilegian la inversión en otras regiones que no son la Región Metropolitana, en un intento de equilibrar las brechas existentes con ésta. Los montos invertidos por región no se condicen con la importancia de cada región en términos de población, cantidad de empresas o PIB. Más bien, la cantidad transferida a los beneficiarios por región presenta una alta correlación con la distribución regional de la pobreza por ingresos, sugiriendo así que el principal componente normativo implícito en la asignación de recursos de apoyo al desarrollo productivo es la superación de la pobreza. Sin embargo, esta observación surge de un análisis a posterior (ex post) de los datos. Salvo el caso de algunas instituciones puntuales, como INDAP y FOSIS, no hubo una decisión explícita previa que orientara las políticas y la acción de las instituciones. El primer paso hacia el desarrollo de un sistema que permita evaluar la eficacia de éstas, por lo tanto, debería ser discutir si efectivamente se quiere utilizar la concentración de la pobreza como criterio para establecer las áreas a priorizar en la acción de fomento. De ser así, cabría sugerir una evaluación global de las políticas sobre su grado de éxito en la consecución de este objetivo, y estudiar las mejores adecuaciones que sería necesario realizar para avanzar en esta dirección.

En cuanto al aporte del FNDR, a los 18 organismos del sistema nacional, el estudio constata su importancia creciente. Estos recursos, como porcentaje de las transferencias no reembolsables ejecutadas por los organismos nacionales con fondos del presupuesto nacional, han pasado del 3,6% en 2017, al 7,5% en 2019. Poco menos del 50% de estos fondos se concentran en los dos organismos más grandes (CORFO e INDAP). En estos casos, la importancia del FNDR en los presupuestos respectivos de los organismos nacionales promedia un 6,5%, mientras que para otras instituciones (especialmente CONAF, CNR y SERNATUR) este valor supera el 40%. Un último aspecto por destacar es que la distribución de estos fondos no es homogénea entre las regiones. Considerando la distribución regional de los recursos FNDR de las cinco instituciones más importantes (CORFO, INDAP, FOSIS, SENCE y SERCOTEC) destaca la región de Aysén, cuyo GORE aporta a través del FNDR aproximadamente el 30% de lo ejecutado por estos cinco organismos en la región.

Por último, este ejercicio de estimación de los recursos invertidos permite ponderar el esfuerzo realizado hasta el momento en materia de transferencia de competencias a los GORE. Como se muestra en el documento, considerando los cinco organismos más importantes, el monto de recursos asociados a los instrumentos para los cuales se ha dispuesto a la fecha una transferencia de competencias (fundamentalmente, la focalización) corresponde a un modesto 5,6% del total ejecutado.

En un plano más cualitativo, el estudio introduce también algunos elementos de reflexión sobre la gobernanza del sistema. En particular, se evidencian aspectos relativos a: 1) coordinación de los organismos nacionales, y 2) sistema de relaciones entre los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

Con respecto al primer punto, se constata una falta de visión estratégica, debido a la ausencia de un plan nacional de desarrollo que permita orientar el accionar de los distintos ministerios y organismos según patrones convergentes, generar sinergias y evaluar el impacto de las distintas políticas. Las Agendas propuestas en gobiernos anteriores han intentado transitar por este camino, aunque han sufrido de falta de actualización. A esto se suma la falta de instancias de coordinación a nivel estratégico, y de un liderazgo claro que ayude a construir complementariedades y a evitar duplicaciones. Un corolario de lo anterior es que, faltando metas consensuadas en términos de objetivos claros de desarrollo de las capacidades y estructura del sistema productivo, la preocupación que predomina (y que condiciona las decisiones de los organismos nacionales) es la de ejecutar los recursos mediante los instrumentos de apoyo⁹⁰. Esta lógica inevitablemente reduce los incentivos a la colaboración y más bien refuerza la conducta autoreferente de los organismos.

⁹⁰ Como se vio en el texto hay algunas excepciones entre las cuales destaca el caso de FIA que orienta su acción al logro de desafíos estratégicos y los programas territoriales de la Gerencia de Redes y Territorio de la CORFO que se desarrollan en función de las necesidades de las localidades o sectores que se priorizan.

En cuanto a la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, en particular entre el nivel regional y el nivel nacional, destacan algunos aspectos importantes que serán centrales en el debate sobre la descentralización del sistema público nacional de apoyo al desarrollo productivo: en primer lugar, el actual diseño de la estructura de relaciones entre los organismos nacionales, los gobiernos nacionales y locales evidencia algunas incongruencias. La Ley 21.074 otorga centralidad a los gobiernos regionales en cuanto al diseño de políticas, fijación de prioridades estratégicas, diseño de proyectos y apoyo al desarrollo de oficinas comunales de fomento productivo. Sin embargo, en la actualidad, numerosos organismos nacionales firman e implementan convenios de colaboración con las municipalidades para apoyarles en su actividad de fomento del desarrollo económico local, sin involucrar en la definición de estos programas al nivel regional (actuales gobiernos regionales). Al mismo tiempo, los convenios existentes entre organismos nacionales y GORE son, por el momento, una excepción más que una regla.

En segundo lugar, se observa que, con algunas salvedades, las instituciones nacionales operan a nivel regional mediante sus propias direcciones regionales que, en la mayoría de los casos, operan como intermediarias y canal de comunicación entre la realidad local y las respectivas direcciones nacionales. Dos excepciones interesantes que vale la pena recordar porque sugieren caminos alternativos para una gestión regionalizada de los recursos nacionales dedicados al desarrollo productivo son: i) la de la Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera (InvestChile) que ha firmado convenios con los GORE para apoyar la formación de oficinas especializadas en materias de inversiones insertas en las nuevas Divisiones de Fomento e Industria (DIFOI); y ii) los Comités de Desarrollo Productivo Regional (CDPR) de Antofagasta, Bío-bío y Los Ríos, instancias en las que los organismos nacionales participantes (SERCOTEC y CORFO) han transferido la ejecución de un cierto número de instrumentos (y de su presupuesto regional) a una entidad con personería jurídica propia, dirigida por un consejo directivo (presidido por la DIFOI) y compuesto en su mayoría por actores regionales.

Estos elementos dan la idea de un cuadro complejo que se encuentra en rápida evolución. La consolidación de los gobiernos regionales como actores de las políticas de apoyo al desarrollo productivo obliga a las instituciones nacionales a repensar sus funciones y modalidades de operación en una lógica de sistema, es decir a partir del diálogo y de la búsqueda de complementariedad con los demás actores nacionales, regionales y municipales que intervienen en desarrollo de estas políticas. Cuatro parecen ser los desafíos más importantes:

- i) Cómo conciliar la elaboración de estrategias nacionales que prioricen claramente determinadas metas-país, con las responsabilidades y atribuciones otorgadas a los gobiernos regionales en el diseño de políticas de apoyo al desarrollo productivo de su territorio;
- ii) Cómo lograr una reducción de la fragmentación y dispersión de esta acción de apoyo al desarrollo productivo, al mismo tiempo en que se descentraliza una cantidad creciente de recursos a los GORE y se le pide a estos que se hagan cargo de responder a las necesidades de sus sistemas productivos;
- iii) De qué manera reconfigurar la geografía de las competencias profesionales entre actores nacionales y regionales para evitar duplicaciones y potenciar las sinergias;
- iv) De qué manera fortalecer las capacidades profesionales de las nuevas autoridades regionales en materia de fomento e industria, para que alcancen las competencias que precisan para garantizar una gestión técnica adecuada de los programas y políticas regionales de desarrollo productivo⁹¹.

Es muy posible que la única respuesta posible a estas interrogantes no consista en una receta o en un algoritmo que aclare las dudas de forma definitiva, sino en la estructuración de un proceso de prueba y error que permita a los actores involucrados aprender de la experiencia. El elemento que, al estado actual de los

⁹¹ Debe además considerarse que los profesionales de las nuevas divisiones de los GORE han estado sujetos a una alta rotación, fenómeno que genera una pérdida constante de capacidades.

hechos, parece incuestionable e indispensable aprontar para garantizar un avance armonioso de este proceso y que tiene que caracterizar el discurso, la acción y la voluntad de todos los actores mencionados es la apertura y disponibilidad al diálogo y éste debería apuntar, en primer lugar, a esclarecer qué desarrollo se quiere y qué metas se quieren priorizar.

Propuestas para la discusión

El análisis desarrollado a partir de la investigación sobre un número importante de organismos públicos nacionales de apoyo al desarrollo productivo permite formular unos planteamientos que se proponen como base para una discusión sobre la mejora del sistema nacional en el marco de un proceso de descentralización.

- El sistema público nacional de apoyo al desarrollo productivo debería tener una visión centrada en el tipo de desarrollo que el país espera en el mediano y largo plazo, y regirse sobre la base de un plan nacional de desarrollo que establezca las prioridades, los objetivos y las metas para los ministerios y organismos del gobierno nacional que actúan en apoyo al desarrollo productivo. Sobre esta base, se deberían generar mecanismos de coordinación formales entre los ministerios que componen el sistema, metodologías de monitoreo y evaluación de los impactos de las políticas y programas y herramientas o procedimientos para ajustarlos en función de los logros alcanzados. El primer paso en esta dirección podría consistir en una revisión de la experiencia de aquellas instituciones que han desarrollado políticas y programas a partir de prioridades explícitamente definidas (entre ellas: INDAP, más recientemente FIA y, en un plano distinto, el Consejo Nacional de Innovación).
- La reducción de la fragmentación de las acciones de apoyo al desarrollo productivo, vía una reducción del número de instrumentos, puede considerarse un camino útil para incrementar la eficacia y eficiencia del sistema. La hipótesis que sugieren otros estudios es que el exceso de instrumentos dispersa los recursos e impide impulsar acciones de transformación más profundas del sistema productivo y, al mismo tiempo, incrementa los costos de gestión del mismos.
- Sobre la base del nuevo marco legal, las relaciones existentes entre los tres niveles de gobierno deberían reflejar, progresivamente, una mayor importancia del nivel regional. En este contexto, cada gobierno regional tendrá que evaluar qué competencia posee y cuál debe crear o reforzar para el cumplimiento de sus nuevas atribuciones en materia de promoción del desarrollo productivo. De forma esquemática, las funciones que tendrá que cumplir pueden agruparse en tres categorías: i) formular políticas de fomento productivo, garantizar una acción convergente de las instituciones de fomento que operan en la región y operar como bisagra del sistema, conectando el nivel local con el nivel nacional; ii) diseñar programas e instrumentos de alcance regional y coordinarse con los programas e instrumentos de alcance nacional que permitan alcanzar las metas definidas por las políticas; y iii) gestionar estos instrumentos. En la construcción de sus competencias los GORE tendrán que definir cuáles de estas funciones son indelegables y cuáles pueden ser delegadas a otra institución que opere en la región; cómo construir las competencias que faltan para desarrollar exitosamente las funciones propias (y para delegar las demás); y cómo relacionarse con aquellas instituciones que pueden complementar su labor en el área del desarrollo productivo. Estas decisiones podrán variar según los sectores, cadenas o territorios y comunas que los GORE prioricen en su estrategia de desarrollo regional, y dependerán de la riqueza institucional que caracteriza cada región. Hay que evitar que la legítima defensa de las recíprocas áreas de influencia genere barreras infranqueables que deriven en contraposiciones, duplicidades de esfuerzos y de inversiones.
- Las funciones mencionadas en el punto anterior no son separables de forma neta. Si en su ejecución participan varias entidades, deberá asegurarse que la que desempeña uno de estos roles

(por ejemplo, la formulación de las políticas) tenga las competencias para dialogar con quién desempeñará las otras funciones (diseño de programas y ejecución de los mismos) y establezca con éstas una colaboración constante. Por lo tanto, un sistema eficiente no puede funcionar con compartimentos estancos, sino que requiere de integración y, hasta cierto punto, traslape de competencias entre las distintas instituciones. Aun así, para simplificar el planteamiento, puede ser útil diferenciar las tres áreas:

- i) En cuanto formulador y promotor de las políticas regionales de desarrollo productivo, los GORE adquieren, a nivel regional, la misma importancia que tiene el gobierno nacional en la definición de las políticas nacionales. En el nivel regional, actores del nivel nacional y regional deberán discutir y consensuar los lineamientos políticos para garantizar que las visiones estratégicas planteadas a nivel nacional y regional resulten coherentes y complementarias.
 - ii) En el ámbito de la ejecución de programas e instrumentos, probablemente la responsabilidad principal de los GORE será de definir los lineamientos operativos como focalización territorial y segmentación, además de supervisar y garantizar la transparencia del sistema, mientras que las tareas administrativas y contables podrán ser realizadas por entidades externas.
 - iii) En materia del diseño de programas o instrumentos la separación de las fronteras puede ser más ambigua.
- En el desarrollo de sus competencias, los GORE, particularmente las DIFOI, pueden adoptar el ordenamiento del sistema nacional, proponiendo departamentos al interior de las DIFOI según los ministerios competentes (MINECON, MINAGRI, MINTRAB, MIDESO), y oficinas al interior de cada departamento según los organismos ministeriales (CORFO, INDAP, SENCE, FOSIS, etc.). Esta similitud facilitaría el diálogo entre los actores pertenecientes a los distintos niveles de gobierno. No obstante, esta idea debe ser considerada como una referencia general que define una posible modalidad de organización, indicando una senda de evolución, no necesariamente una estructura rígida aplicable por igual a todos los GORE. La construcción de políticas e instituciones es un proceso adaptativo, muy dependiente de las relaciones que existen o se forman entre los actores que intervienen en el proceso. Por esto, es clave tener un norte, tanto cuanto la capacidad de medir avances y realizar ajustes.
 - De manera muy preliminar, la conformación de estas competencias puede concretarse mediante la creación de oficinas profesionales especializadas. Éstas pueden ser internas a los GORE o ser expresión de una instancia de coordinación interinstitucional. En el primer caso, se pueden imaginar “oficinas de enlace” a cargo de las DIFOI que trabajen en colaboración con los organismos ministeriales. Este resultado podría lograrse mediante la firma de convenios de colaboración con los organismos nacionales para la contratación de equipos técnicos con doble mando (de modo similar a como operan ciertos convenios de colaboración firmados entre organismos nacionales y municipalidades para la implementación de oficinas municipales). El segundo camino significaría crear o consolidar un órgano de coordinación, liderado por el GORE y con la participación de las Direcciones Regionales de las instituciones nacionales de fomento, universidades, empresas, comunidades, etc. de la región considerada, similarmente a los Comités de Desarrollo Productivo Regional, conformados por CORFO y SERCOTEC. No se trata de dos escenarios excluyentes, ni exclusivos.
 - En este contexto, dos aspectos parecen poco cuestionables: por un lado, el funcionamiento de las direcciones regionales de los organismos nacionales debería ampliar paulatinamente sus espacios de gestión autónoma de las respectivas direcciones nacionales y estrechar cada vez más sus lazos de colaboración con los gobiernos regionales. Por otro, es necesario que este proceso contemple

la descentralización, hacia el nivel regional, de proporciones crecientes de recursos desde los ministerios y organismos nacionales. Los gobiernos regionales, encargados de gestionar estos recursos, deberían hacerse cargo de mecanismos que garanticen la transparencia de los procedimientos para minimizar el riesgo de captura de parte de intereses privados.

- Las instituciones nacionales de fomento tienen que repensar sus funciones y modalidades de trabajo. Entre sus responsabilidades principales deberán potenciar significativamente su capacidad de acción en los siguientes ámbitos: 1) apoyar a los GORE en el desarrollo de sus capacidades, respaldando especialmente a los que operan en las regiones menos favorecidas; 2) diseñar, financiar y ejecutar aquellas políticas o programas que tienen una importancia supra regional; 3) sistematizar las experiencias de fomento productivo, difundir buenas prácticas, promover la formación de profesionales especializados en estas áreas, y realizar tareas de evaluación y monitoreo, y de mantención de sistemas estadísticos y de información a nivel nacional y guardando la comparabilidad interregional; 4) potenciar el rol que pueden desempeñar las Direcciones Regionales para adaptar los instrumentos de fomento a la realidad regional, partiendo del diálogo con los actores de la región (especialmente con la DIFOI); y 5) facilitar el contacto con experiencias internacionales y la difusión de innovaciones en materias de políticas de desarrollo productivo, entre otras.
- En lo que respecta a los equipos municipales, el apoyo proporcionado desde los organismos nacionales a las entidades municipales debería ser mediado, o por lo menos consensuado, con el Gobierno Regional respectivo, sobre todo en lo que respecta a los programas que hoy utilizan convenios de colaboración para la relación entre el nivel nacional y local. Por su parte, las DIFOI tendrán que reforzar su interfaz con las oficinas de desarrollo económico de las municipalidades y, sobre esta base, estimular (donde necesario) la adaptación de los instrumentos de fomento gestionados por las entidades nacionales a las especificidades locales. A partir de estas experiencias y de una evaluación sistemática de las acciones de desarrollo económico local impulsadas por las municipalidades, se podrá analizar la conveniencia de una revisión de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que fortalezca sus facultades, recursos y competencias en materia de desarrollo económico local.
- El incremento de los fondos FNDR podría revelarse crucial para financiar e implementar oficinas, equipos municipales y programas dedicados al fomento productivo, lo cual podría facilitarse mediante la modificación de las glosas presupuestarias del FNDR o una modificación legal.
- El sistema general de apoyo al desarrollo productivo, considerando los tres niveles de gobierno, debería adoptar mecanismos de registro que faciliten la coordinación y la evaluación de las políticas, incluyendo un registro único de beneficiarios, emprendimientos o productores atendidos, sistema de georreferenciación de los programas y herramientas contables que permitan la identificación en tiempo real de los recursos asignados y ejecutados por instrumento, beneficiario y área geográfica.

Bibliografía

- Allain-Dupré, D. (2011), *Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis*. Paris: OECD Publishing.
- Belmar, C., & Maggini, C. (2010), Políticas e instituciones de fomento de las PYME en Chile. En C. Ferraro, & G. Stumpo (Edits.), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina: Entre avances innovadores y desafíos institucionales* (págs. 163-208). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2017), *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____(2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Charbit, C., & Michalun, M. V. (2011), *Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government*. Paris: OECD Publishing.
- Cimoli, M., Castillo, M., Porcile, G., & Stumpo, G. (2017), *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Díaz Arteaga, V. (2022), *Evaluación de los convenios de colaboración multinivel para la aceleración del desarrollo económico en Chile*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Dillehay, T. D. (2017), *La organización política temprana de los mapuche*. (M. González Gálvez, Trad.) Santiago de Chile: Pehuén.
- Dini, M. (2019), *Centros de desarrollo empresarial en América Latina: Lecciones de políticas de cinco experiencias institucionales*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Marks, G. (1993), Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. En A. Cafruny, & G. Rosenthal (Edits.), *The State of the European Community* (Vol. Volume 2, págs. 391-409). New York: Lynne Rienner.
- Máttar, J., & Cuervo, L. (2017), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: Enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*. Paris: OECD Publishing.
- _____(2014), *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*. Paris: OECD Publishing.

- _____. (2014b), *Effective Public Investment Across Levels of Government*. Paris: OECD Publishing.
- Rodríguez-Auad, T., & Campero, T. (2018), Políticas e instituciones de fomento productivo para las mipymes en Chile. En G. Stumpo, & M. Dini (Edits.), *Mipymes en América Latina: Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento* (págs. 153-226). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Silva, I., & Sandoval, C. (2005), *Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Sotomayor, O., Rodríguez, A., Rodríguez, M., Sánchez, J., & Wander, P. (2022), *Organizando la heterogeneidad: políticas de autonomía y de bajo costo en agrocadenas y territorios rurales*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.



Entre los países de América Latina y el Caribe, Chile destaca por su institucionalidad de apoyo al desarrollo del sector productivo. El marco legal en el cual opera el conjunto de actores que conforman dicha institucionalidad ha sido recientemente modificado por la Ley núm. 21.074 de fortalecimiento de la regionalización del país, en virtud de la cual se otorgan nuevas responsabilidades a los gobiernos regionales en materia de políticas industriales y, sobre esta base, se modifican significativamente las relaciones entre las entidades de los distintos niveles del Estado que operan en este ámbito.

El objetivo del presente estudio es enriquecer el debate sobre la manera de redefinir estas relaciones, a partir del análisis del desempeño de 23 de las principales instituciones públicas chilenas que participan en la implementación de políticas para el desarrollo productivo. Se hace hincapié en la estimación de los esfuerzos fiscales realizados por estas entidades y por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y en el análisis de las modalidades de decisión que adoptan las principales instituciones nacionales para regionalizar sus acciones de apoyo. Tras brindar un panorama general del tema y analizar las experiencias institucionales, el documento concluye con un conjunto de once propuestas para el debate.