

**MINUTA EJECUTIVA**  
**EVALUACIÓN DE IMPACTO**  
**PROGRAMAS DE FOMENTO**  
**(FAT, FOCAL, PROFO, PDP, PEL, PI, PTI)**

**MINISTERIO DE ECONOMIA**  
**CORFO**

Elaborada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en base al Informe Final de la Evaluación de Impacto de los Programa de Fomento de CORFO realizada por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - RIMISP. Los juicios contenidos son de responsabilidad de la institución evaluadora y no representan necesariamente la visión de la DIPRES.

**Marzo 2011**

## I. Descripción de los instrumentos<sup>1</sup>

En este estudio se evalúan los instrumentos de fomento dependientes de la Corporación de Fomento (CORFO). En el año 1990 la CORFO generó un conjunto de instrumentos de apoyo a la pequeña y mediana empresa. A la fecha de esta evaluación (2009) éstos se agrupan en tres líneas de acción tal como se muestra en el Cuadro N° 1.

**Cuadro N° 1**  
**Líneas de Acción e Instrumentos de Fomento de CORFO**

Líneas de Acción	Instrumentos
Mejoramiento de la Gestión	Fondo de Asistencia Técnica (FAT) Fomento a la Calidad (FOCAL) Programa de Emprendimientos Locales (PEL) Pre Inversión (PI)
Asociatividad, Redes de Integración en Cadenas Productivas	Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO)
	Programa de desarrollo de Proveedores (PDP)
Competitividad de Territorios/Sectores	Programa Territorial Integrado (PTI)

La línea Mejoramiento de la Gestión tiene como objetivo aumentar la productividad, competitividad y calidad de las empresas a través del apoyo en la implementación de sistemas de gestión certificables y reconocidos internacionalmente, junto con el desarrollo de competencias, capacidades y la incorporación de tecnologías e inversiones que permitan acceder a nuevas oportunidades de negocios. Bajo esta línea de acción se contemplan los siguientes instrumentos:

- *Fondo de Asistencia Técnica (FAT)*: Este instrumento se crea el año 1992. El objetivo central de este instrumento es apoyar la contratación de consultorías especializadas en los distintos ámbitos de la gestión empresarial, que contribuye a mejorar la calidad y la productividad de las empresas.

- *Fomento a la Calidad (FOCAL)*: Se crea el año 2004 y su objetivo principal es apoyar a las empresas en el mejoramiento de la calidad y productividad, a través de proyectos de consultoría especializadas orientadas a la incorporación de sistemas o estándares de gestión con evaluación de conformidad certificables o verificables.

- *Programa de Emprendimiento Local (PEL)*: Se crea el año 2007 con el objetivo de fortalecer la gestión de los emprendedores de una localidad a través del desarrollo de competencias y capacidades y el cofinanciamiento a la inversión, que les permitan acceder a nuevas oportunidades de negocio y/o mantener las existentes, capacitaciones, asistencias técnicas y asesorías.

- *Programas de Pre Inversión (PI)*: Este instrumento apoya la realización de estudios de pre inversión con el objeto de que las empresas puedan tomar las mejores decisiones respecto de las diversas alternativas de inversión que se identifiquen y las evalúen técnica, económica y financieramente. Seis componentes conforman este instrumento:

- Medio Ambiente, se crea el año 2000
- Riego, se crea el año 2001
- Cine, componente Distribución, se crea el año 2005
- Áreas de Manejo de Pesca Artesanal, se crea el año 2006
- Eficiencia Energética, es creado el año 2006
- Energías Renovables no Convencionales para la Región Metropolitana, se crea el año 2006

<sup>1</sup> El análisis que se presenta en esta sección corresponde a la situación existente a diciembre de 2009. Es decir, no se analizan los cambios que se encuentra realizando la Gerencia de Desarrollo Empresarial a partir de marzo de 2010.

Una segunda línea de acción es denominada Asociatividad y Redes de Integración en Cadenas Productivas y tiene por objetivo aumentar vínculos comerciales y productivos entre empresas PYME y entre PYME y grandes empresas a través de proyectos asociativos y de proyectos de desarrollo de proveedores. Acá se pueden distinguir los siguientes instrumentos:

- *Programa Asociativo de Fomento (PROFO)*: Se crea el año 1992. El objetivo de este instrumento es apoyar la preparación y el desarrollo de proyectos de grupos de al menos cinco empresas, cuyas estrategias de negocios contemplen la asociatividad empresarial para mejorar su competitividad, creando y desarrollando un negocio conjunto con agregación de valor respecto a la situación inicial.

- *Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP)*: Este instrumento se crea el año 1998. El objetivo del PDP es apoyar el diagnóstico, preparación y desarrollo de proyectos de empresas que tengan como finalidad el mejoramiento de la calidad y productividad de sus empresas proveedoras.

Finalmente, la línea de acción de Competitividad de Territorios/Sectores cuenta con un único componente, el Programa Territorial Integrado PTI. Este instrumento se crea el año 2000 y su objetivo principal es apoyar la coordinación y articulación de proyectos vinculados al desarrollo empresarial, destinados a mejorar la competitividad de un territorio o zona geográfica determinada en torno a sus principales actividades económicas o a las de mayor proyección, con una visión de 5 años.

La definición de beneficiarios potenciales es más bien genérica entre los instrumentos, ya que la mayoría posee como población potencial a algún(os) tramo(s) de empresas de acuerdo al nivel de ventas. En general el número de beneficiarios potenciales fluctúa desde 160 mil empresas para PROFO hasta 700 mil para los demás instrumentos. La totalidad de la población potencial se encuentra en el tramo de venta anuales menores a las 100 mil UF.

Los instrumentos que se analizan y evalúan en este estudio no poseen definición de población objetivo con excepción del Fondo de Asistencia Técnica, el cual excluye ciertos sectores económicos, a saber: actividades inmobiliarias, intermediaciones financieras, empresas de seguros, sociedades de profesionales y empresas de consultoría en general.

### **Evaluación de Diseño y Gestión**

El diseño institucional establecido para la acción de fomento impulsada por CORFO, tiene una clara distinción de roles para las entidades que participan en su implementación. En términos generales se pueden distinguir cinco niveles de acción:

1. Definición de política global de fomento y promoción de la coordinación pública. El encargado es el Ministerio de Economía y el Consejo de Empresas de Menor Tamaño.
2. Diseño de instrumentos y definición de prioridades nacionales. Esto es desarrollado por la Gerencia de Fomento de CORFO.
3. Asignación de recursos que realizan los Comités de Asignación Zonal, los Comités de Asignación de Fondos o las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo.
4. Intermediación: Agentes Operadores Intermediarios (AOI) encargados de la elaboración y administración de proyectos y colocación de recursos.
5. Ejecución de las acciones por parte de los consultores y las empresas.

La figura central de este esquema de intervención es el AOI, siendo éste consistente con un modelo de acción de CORFO que minimice el crecimiento organizacional por un lado, y amplíe la cobertura regional y de contacto con los empresarios, por el otro.

Los AOI, son entidades públicas o privadas<sup>2</sup>, habilitadas para suscribir convenios de asignación de fondos del presupuesto de CORFO, y para ejecutar programas y proyectos aprobados por las instancias colegiadas correspondientes de CORFO.

La remuneración del AOI está compuesta únicamente por el overhead asociado a proyectos, por lo cual el incentivo principal de un AOI es lograr un volumen de proyectos que permita financiar su operación. Por esta razón, se producen incentivos para permanecer en territorios en donde existe una mayor concentración de la masa empresarial o dirigirse a sectores en donde los empresarios tienen mayores capacidades de gestión de manera que la inversión en difusión sea mínima por proyecto colocado. Otro aspecto relevante a mencionar es que el sistema de incentivos que guía a estos operadores no es consecuente con el logro de resultados de impacto.

Incluso a nivel central, la Gerencia de Fomento no cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación de resultados tendiente a la verificación de impactos. Esta carencia es en parte solucionada con la aplicación del sistema SIFO 2 de procesos administrativos, pero aún mantienen restricciones importantes para el seguimiento y la evaluación.

#### Uso de Recursos

Además de las fuentes de financiamiento presupuestarias (o de origen público), los instrumentos tienen una fuente de financiamiento extra presupuestaria que está constituida por el aporte que realizan los beneficiarios (o cofinanciamiento) para la ejecución de los instrumentos.

En el Cuadro N°1, se muestran las fuentes de financiamiento, indicando, en el caso de las fuentes presupuestarias, la partida del presupuesto a la que corresponden.

El aporte de los beneficiarios (cofinanciamiento privado) representó 35% de los recursos presupuestados en el año 2002, incrementa su participación hasta 40% en el año 2006 y, finalmente, disminuye a 37% en los años 2007 y 2008.

**Cuadro N° 1**  
**Fuentes de Financiamiento de los Instrumentos, según año**  
**(Miles de pesos de 2009)**

Año	Fuentes de Financiamiento Presupuestarias				Fuentes de Financiamiento Extra presupuestarias (Beneficiarios) (1)	TOTAL
	1.1. Asignación específica a los instrumentos evaluados (ítem 25090)	1.2. Asignación CORFO para administración (Subt. 21, 22 y 29)	1.3. Aportes en presupuesto de MINAGRI (ítem 25095)	TOTAL presupuestarias		
2002	15.438.110	1.593.070	7.924.805	24.955.985	13.557.560	38.513.545
2003	12.512.091	1.679.247	7.224.663	21.416.001	11.403.822	32.819.823
2004	15.140.032	1.735.284	6.193.796	23.069.111	12.392.566	35.461.677
2005	17.799.883	1.750.376	6.075.194	25.625.453	15.591.075	41.216.528
2006	16.316.468	1.862.033	6.052.160	24.230.661	15.927.132	40.157.793
2007	17.986.675	1.738.894	5.399.585	25.125.154	14.540.574	39.665.728
2008	16.501.749	2.107.976	4.758.526	23.368.250	13.537.616	36.905.866

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Presupuestos e información proporcionada por CORFO.  
(1) Debe notarse que el aporte de los beneficiarios presupuestado se obtuvo a partir de información presupuestaria anual proporcionada por CORFO y corresponde a una estimación que realiza la Institución sobre la base del presupuesto público dispuesto para los instrumentos cada año.

#### Análisis de Eficiencia

<sup>2</sup> En el año 2009, existían 17 instituciones privadas y 1 institución pública (ARDP) con resoluciones vigentes que los autorizan para operar como AOI de CORFO en distintas regiones. Del total de instituciones que son AOI un 89% son asociaciones gremiales y una de ellas es la más importante por presencia regional y colocaciones, CODESER de la Sociedad Nacional de Agricultura.

Para el período de evaluación, el gasto de administración representó 15,3% del gasto efectivo total (calculado sobre el total aporte CORFO más aporte de beneficiarios). Este gasto está compuesto<sup>3</sup> principalmente por el costo del sistema intermediado (overhead), el cual representó en promedio 10,4% del gasto efectivo total durante el período de evaluación. La relación varía según instrumento y año en función de una mayor o menor participación de overhead. En los extremos, en instrumentos como el componente Distribución del PI de Distribución Audiovisual que no se ejecutan a través del sistema de intermediación, el gasto de administración representa 3,1% del gasto efectivo total en promedio para el período; en tanto, en instrumentos como el FOCAL, este indicador alcanza 17,8%.

Finalmente, el porcentaje que representa el gasto de administración sobre el gasto efectivo total de origen público (es decir, excluyendo aportes de beneficiarios) correspondió en el período al 23,1% promedio para los instrumentos.

### Resultados a nivel de Producto

En el periodo 2002-2008 se registraron 29.962 empresas beneficiarias de los instrumentos de fomento. De este total, el 84% participó en sólo uno de los instrumentos evaluados y el 16% participó en más de uno.

La tendencia de los beneficiarios efectivos para los instrumentos, se presenta en el Cuadro N°2. Aquí se observa que los instrumentos FAT y PROFO poseen incrementos hasta el año 2004, para luego descender continuamente hasta el año 2008. FOCAL aumenta fuertemente desde el año 2006, mientras que el instrumento PDP posee incrementos consecutivos desde 2002 hasta 2008 (solo presenta un leve descenso en 2005).

**Cuadro N°2. Distribución de Beneficiarios Efectivos por Instrumento (Empresas)**

Instrumento	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	s/i	Total
FAT	2.964	3.363	3.033	2.196	1.158	1.156	544	663	15.077
FOCAL				990	2.318	2.679	2.505	-	8.492
PEL						716	715	-	1.431
PROFO	3.725	4.064	4.234	3.089	1.715	1.299	1.203	-	19.329
PDP	3.725	4.445	4.481	4.410	5.083	6.235	6.814	-	35.193
PI	164	204	211	260	149	223	280	-	1.491
<b>Total</b>	<b>10.578</b>	<b>12.076</b>	<b>11.959</b>	<b>10.945</b>	<b>10.423</b>	<b>12.308</b>	<b>12.061</b>	<b>663</b>	<b>81.013</b>

Fuente: Elaboración propia con información de CORFO

En cuanto a los proyectos financiados con estos instrumentos, sólo en los instrumentos asociativos (PDP y PROFO) existe una duración que se extiende más allá de un año.

Si bien un proyecto PDP tiene un promedio teórico de 3 años y medio de vida; los resultados muestran, si bien no con mucha frecuencia, una proporción de PDP que avanzan hasta los 6 y 7 años, lo que refleja que son proyectos que se renuevan al menos una vez luego de cumplido su primer ciclo. La mayor proporción de las empresas (52%) tiene proyectos por un tiempo igual o superior a 3 años.

En el caso de PROFO se observa una tendencia distinta ya que la mayoría de las empresas (63,2%) está en los proyectos 2 años o menos. Si bien el promedio de duración de los proyectos realizados bajo este instrumento es de 2,2 años, es preocupante cómo una proporción significativa los abandona. Una de las razones que se recogieron en las entrevistas realizadas a gerentes de PROFO y empresarios participantes, es que se conforman grupos heterogéneos, por lo que al

<sup>3</sup> La estimación del gasto de administración fue elaborada por CORFO, y considera tanto los gastos directos de administración asociados al pago del *overhead* a los AOI y el gasto en personal, bienes y servicios de consumo de la Gerencia de Fomento y Direcciones Regionales, como los gastos indirectos, que se generan por el servicio de soporte que el resto de unidades de la CORFO presta a la Gerencia de Fomento y las Direcciones Regionales para la administración de los recursos.

primer año hay una salida importante de empresas. Otra razón expresada por los empresarios es que muchos van al primer y segundo año con el objetivo de ver si hay resultados. En general si al segundo año no se ven avances también hay alta tasa de abandono (problema de miopía de los agentes económicos).

En relación a la cobertura, se puede afirmar que en general para todos los instrumentos es muy baja. La definición de la población potencial es amplia y no existe población objetivo definida sobre la que se apliquen criterios de focalización, lo que trae como consecuencia una estimación muy gruesa de las empresas que presentan los problemas que abordan los instrumentos, con gran heterogeneidad en rubros, tamaños, etc. En promedio, para cada uno de los instrumentos la cobertura del período no supera el 1%.

En el horizonte de evaluación los dos instrumentos más utilizados fueron el PDP con un 27% de los beneficiarios únicos, y le sigue el FAT con un 27%. En tercer lugar se encuentra FOCAL con un 18% de las empresas. Sin embargo, la tendencia de los últimos años ha marcado una disminución fuerte del FAT y el PROFO, y un crecimiento de FOCAL y PDP.

En el cuadro N°3 se puede ver que la gran parte de los beneficiarios se encuentra concentrada en la micro y pequeña empresa (ambos tienen sobre el 73% en todos los instrumentos).

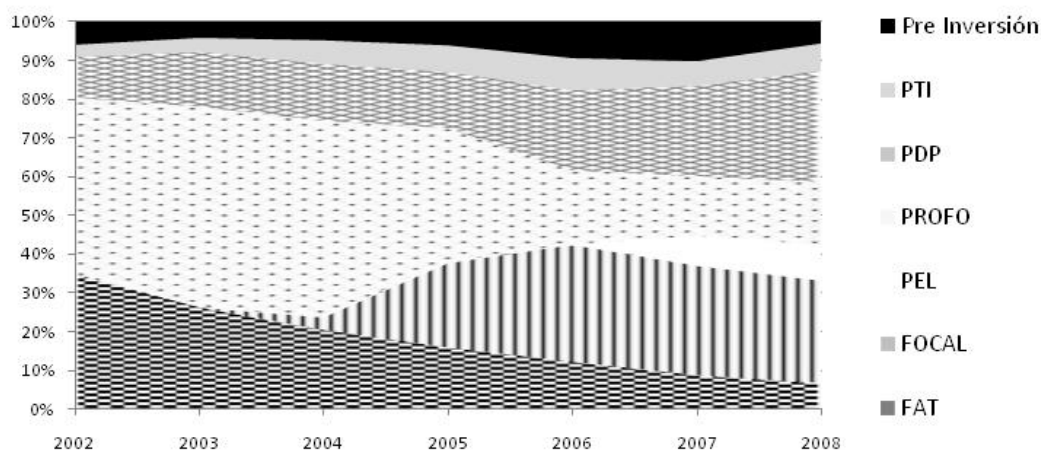
**Cuadro N° 3. Distribución Porcentual de Tamaño de Empresas Beneficiadas para instrumentos FAT, FOCAL, PROFO, PDP y PI (este último incorpora componentes AM, EE y ERNC)**

Tamaño empresa	FAT	FOCAL	PROFO	PDP	Pre Inversión
Grande	0,2	0,7	3,7	2,8	7,9
Mediana	16,5	19,9	13,4	5,8	5,4
Pequeña	50,1	48,5	52,5	40,7	9,8
Micro	28,8	25,2	23,1	50,7	69,9
s/í	4,3	5,7	7,3	-	7,0

Fuente: Elaboración propia a partir de bases entregadas por CORFO

En la Figura N°1 se observa la distribución del aporte total de CORFO de acuerdo a los instrumentos de fomento, que sigue la misma tendencia del número de beneficiarios en cada instrumento.

**Figura N°1. Distribución de Aporte CORFO por Instrumento, para período 2002-2008**



Fuente: Elaboración propia a partir de presupuesto devengado entregado por CORFO

Los aportes de CORFO por instrumento presentan una tendencia similar a la observada en el número de empresas beneficiarias en el período, donde las principales disminuciones se registran en FAT y PROFO, y los mayores aumentos se encuentran en instrumentos como PDP y FOCAL en el periodo.

En relación a costos por empresa beneficiaria, los instrumentos FAT, FOCAL y PDP oscilan entre 2,3 y 3,3 MM. Luego, se encuentran PROFO y Pre Inversión con costos entre 6,2 y 7,6 MM. Finalmente, PTI registró un costo promedio de 356 MM por territorio intervenido.

### **Evaluación de la operación (satisfacción de usuarios)**

Los principales resultados de la evaluación de procesos de estos instrumentos de CORFO a través de la intermediación de los operadores son:

1. Los canales de comunicación de la existencia de los instrumentos de CORFO (difusión) son bastante diversos. Para FAT, FOCAL e incluso PROFO el principal agente de información es el técnico asesor. Para los PDP son otros actores del sistema (principalmente las empresas a las cuales ellos venden sus productos). Los AOI y la CORFO juegan un rol menor en el sistema. Entonces, una parte importante de la información descansa en los asesores técnicos, lo que puede generar distorsión en la información debido a que son agentes con intereses directos en el sistema.
2. Los resultados de la encuesta a beneficiarios revelan heterogeneidad en la valoración del trabajo del técnico, lo que también influye en la evaluación del AOI. El FAT recibe baja calificación, seguido de cerca por el PROFO. Por otro lado, los asesores en FOCAL y PDP son mejor evaluados y, a bastante distancia, de FAT y PROFO. Esto demuestra que, tanto en FAT como en PROFO, existirían falencias en el trabajo de asesoría técnica y la mala gestión de éste también alcanza a los AOI. Además, un 10% de los empresarios participantes de un FAT evalúan que el compromiso de los asesores con el logro de los resultados de la empresa es inexistente.
3. Finalmente, la evaluación que los entrevistados hacen del rol de CORFO en las diferentes etapas es positiva, sin embargo los entrevistados no califican a CORFO con la nota más alta; lo que representa una crítica al sistema en general más que a su aplicación. Factores como burocracia, falta de financiamiento, inadecuados programas o demora en las decisiones, son nombrados en las entrevistas como elementos claves de esta percepción.

### **Resultados de Impacto Intermedio**

#### Programas de Pre Inversión

Como muestra la investigación, realizada a través de entrevistas presenciales a 14 empresas en total, elegidas aleatoriamente en cada una de las modalidades de este instrumento, tanto la valoración del proceso como la utilidad de los resultados son bien evaluados por los actores involucrados en los estudios de Pre Inversión. Esto implica que los resultados concretos del financiamiento de CORFO fueron útiles para tomar decisiones de inversión o bien, para realizar inversiones subsidiadas dependiendo del tipo específico de Programa.

La relación entre valoración de los procesos y la utilidad de los resultados está fuertemente relacionada a la pertinencia de la demanda. En la totalidad de los estudios de caso, la demanda de los subsidios se encuentra asociada a una idea que surge directamente del empresario o bien, de los encargados de las respectivas organizaciones gremiales en casos de proyectos asociativos.

La línea de Acción de Pre Inversión muestra apreciaciones diversas en los entrevistados. Sin embargo, se destaca que en la mayoría de los casos no se genera una acción nueva, sino que,

sustituye una acción que los agentes económicos estaban en condiciones y con la necesidad de realizar.

#### Programa territorial integrado (PTI)

Se analizaron dos estudios de casos de este instrumento: el PTI de Turismo de Intereses Especiales de Arica y Parinacota y el cluster Frutícola de la Región de Valparaíso, ambos con un tiempo de ejecución menor a 5 años.

En ambos casos se comprueban cambios positivos en las redes que sustentan los cluster. Disminuye la centralidad de los actores y se incrementa el número de actores y sus relaciones. En ambos estudios de caso se muestra consolidación de estructuras que facilitan el intercambio de información entre los diferentes agentes económicos del territorio relacionados con las actividades económicas que sustentan el PTI.

Sin embargo, también en ambos casos, se reconoce que los efectos en los indicadores de impacto al interior de las empresas no se observan. Es decir, los cambios positivos y vistos en el nivel territorial no generan, por el momento, cambio en la rentabilidad de los emprendimientos particulares. Una hipótesis para explicar esta situación es que el tiempo de maduración es el que impide que se observen cambios directos en el territorio.

#### Instrumentos FAT, FOCAL, PDP y PROFO

La evaluación de resultados intermedios fue realizada a través de una encuesta a beneficiarios<sup>4</sup> de los diferentes instrumentos. Dada la imposibilidad<sup>5</sup> de contar con un grupo de control se desarrolló la evaluación a través del estimador '*antes-después*'. La encuesta buscaba conocer la relación entre la participación en los diferentes instrumentos de fomento de CORFO y cambios en ámbitos de gestión interna y externa de la empresa (innovaciones de producto, capacidad de negociación, capacitación empleados, etc.). Adicionalmente, se buscaba conocer cambios relacionados a los programas específicos de intervención de los diferentes instrumentos.

Los resultados son muy positivos para FOCAL. En este instrumento hay una alta correlación entre la participación en los proyectos y cambios en las empresas. Menos efecto se observa en PDP y PROFO. El instrumento de menor efecto en cambios de este tipo resulta ser el FAT.

#### **Evaluación de resultados finales (impacto)**

Con la información del SII se construyó un panel anual de empresas desde 2001 (año pre-tratamiento del instrumento de más largo horizonte de evaluación, PDP) hasta 2008. Para cada instrumento, en cada indicador de impacto se eliminaron además las empresas que no contaban con información de alguno de los dos años, de forma de poder construir el estimador de dobles diferencias. Es importante destacar que el año de término de la intervención se define como el año del último pago de CORFO. Dado que para efectos de la presente evaluación las bases de datos de CORFO solo permitían determinar cuando la empresa dejaba de recibir el pago, es decir, cuando abandonaba el instrumento a través de una decisión racional de costo beneficio, lo que se está evaluando finalmente es el promedio de las diferentes duraciones de tratamientos de todas las empresas participantes. Esta situación se presenta solo en PROFO y PDP cuyos diseños sobrepasan el año de duración (más de un pago).

---

<sup>4</sup> La muestra obtenida fue de 776 casos. Para lograr este número de encuestas se seleccionó del marco muestral un total de 2.002 direcciones de empresas.

<sup>5</sup> La inexistencia de información necesaria para el cálculo de indicadores intermedios en las bases del SII, obligaba a recoger información de manera directa con empresas. Por otra parte, no fue posible utilizar (para encuestar y obtener los indicadores antes señalados) un grupo de control identificado a partir de las bases de datos del SII (contribuyentes) por motivos de confidencialidad. Finalmente, y como última alternativa, no se dispuso, para este estudio, de un marco o directorio que permita seleccionar una muestra de controles para la medición de los efectos sobre los resultados intermedios.



Es importante destacar que esta decisión metodológica se fundamenta en que el diseño de estos instrumentos no obliga a las empresas a permanecer los tres años de duración estipulada, sino que estas son libres de tomar la decisión racional de permanecer en los instrumentos hasta que este reporte beneficios superiores a los costos incurridos. Por lo tanto, lo que se evalúa es el promedio de los diferentes tratamientos por los que opta racionalmente cada empresa participante. Esta definición es un reflejo de lo que permite el diseño del instrumento a la empresa participante.

### Ecuación de participación

El ajuste de los modelos de participación siguió una estrategia de aproximación iterativa, la que consiste en definir el mejor modelo posible con las variables existentes en las bases del SII. Con la información disponible, las ecuaciones de participación incluyeron variables independientes relacionadas a: (a) resultados de la empresa; (b) localización geográfica de la empresa; (c) condición jurídica y (d) tamaño de las empresas en nivel de ventas y en número de trabajadores. Para cada instrumento y en cada indicador se estimaron modelos de participación para la muestra general que incluye todos los sectores económicos y también desagregando las empresas según sectores<sup>6</sup>: i) primario, ii) manufactura y iii) servicios, tomando como año de pre-tratamiento el año anterior al de entrada como beneficiario al instrumento respectivo<sup>7</sup>.

Las principales variables de resultados de impacto consideradas en esta evaluación (ventas, utilidades y margen), son variables que el SII fiscaliza, lo que aumenta el grado de veracidad de las mismas<sup>8</sup>.

Los resultados de la evaluación se resumen en el Cuadro N°4, e indican lo siguiente:

- El instrumento FAT no muestra impactos en ningún sector y para ningún indicador. La carencia de resultados, a pesar de que la gestión de las empresas pequeñas y medianas es un tema relevante y donde las brechas son importantes, sugiere que el instrumento debe ser rediseñado.
- El instrumento FOCAL presenta impactos positivos en el modelo general y en el sector servicios en la totalidad de los indicadores relevantes de esta evaluación (ventas, utilidades y margen). En el sector manufactura también se encontraron impactos positivos en utilidades y ventas.
- En PROFO no se encontraron impactos significativos en los indicadores analizados, en ninguno de los modelos estimados (general y por sectores económicos).
- El instrumento asociativo PDP muestra algunos impactos positivos en el sector manufactura y servicios, pero no en el sector primario.

Estos resultados finales son consistentes con los encontrados en las empresas beneficiarias a nivel intermedio.

---

<sup>6</sup>El Sector Primario se conformó con empresas de los rubros agricultura, ganadería, caza y silvicultura, pesca y explotación de minas y canteras. El Sector Manufactura incluyó empresas de los rubros de industrias manufactureras no metálicas y metálicas. Finalmente el Sector Servicios agrupó a las empresas de los rubros de comercio al por mayor y menor, reparación de vehículos automotores y/o enseres domésticos, hoteles y restaurantes, transporte, almacenamiento, comunicaciones y construcción.

<sup>7</sup> Una vez especificados los modelos, se realizó el pareo entre tratados y controles siguiendo un algoritmo de matching 1 a 1 bajo el algoritmo de vecino más cercano, con restricción bajo el rango de soporte común. De esta forma, cada empresa en el grupo de los tratados fue pareada con aquella en el grupo control más cercana en términos del indicador sintético de propensity score. Una vez definido los pareos, se precisó para las empresas control el año de pre-tratamiento como el año anterior a la entrada al instrumento por parte de su par en el grupo tratado

<sup>8</sup> La posibilidad de realizar declaración de ingresos bajo la modalidad de renta presunta, especialmente en las empresas del sector primario agrícola y pecuario, genera información incompleta en la base de datos del SII. Sin embargo, en la práctica muchas de las empresas que se atienen a esta modalidad, reportaron información contable en la declaración anual respectiva. Esto permitió que estuvieran representadas en la muestra.

Cuadro N° 4  
Resultados de Doble Diferencia Anual Entre Grupo Control y Tratados  
(Valores en UF)

Instrumento	Sector	GENERAL			PRIMARIO			MANUFACTURA			SERVICIOS		
		Utilidades (UF)	Valor ventas (UF)	Margen	Utilidades (UF)	Valor ventas (UF)	Margen	Utilidades (UF)	Valor ventas (UF)	Margen	Utilidades (UF)	Valor ventas (UF)	Margen
FAT	Prom Tratado	-31.89	810.41	0.00	54.50	567.47	0.00	-76.30	810.47	0.00	-37.51	869.26	0.00
	Prom. Control	-16.16	313.93	0.00	-35.41	661.33	0.00	-48.46	383.74	-0.01	-41.64	387.13	0.00
	Diferencia	-15.73	496.48*	0.00	89.91	-93.87	-0.01	-27.84	426.73	0.00	4.13	482.13	0.00
	T-stat	-0.33	1.93	0.46	0.71	-0.17	-0.35	-0.26	0.90	0.31	0.08	1.41	0.25
FOCAL	Prom Tratado	92.21	1721.86	0.00	45.72	1458.14	0.00	99.43	1918.43	0.00	96.34	1698.72	0.00
	Prom. Control	-50.37	812.56	-0.01	46.28	756.20	0.00	-4.31	129.44	0.00	-2.77	473.46	-0.01
	Diferencia	142.58***	909.30***	0.01***	-0.55	701.95	0.01	103.74*	1788.99***	0.00	99.11***	1225.26***	0.01***
	T-stat	4.11	4.48	3.38	-0.01	1.21	0.87	1.95	4.97	1.40	2.96	5.83	3.28
PROFO	Prom Tratado	-75.68	1310.54	0.00	-121.22	1068.26	-0.01	59.01	2101.72	0.01	-65.23	1437.44	0.00
	Prom. Control	-41.02	1109.10	-0.01	-157.69	216.92	-0.01	-39.76	1279.98	-0.01	-101.33	1018.98	0.00
	Diferencia	-34.65	201.44	0.00	36.47	851.34	0.00	98.77	821.74	0.01*	36.10	418.46	0.00
	T_stat	-0.74	0.58	0.31	0.41	1.34	-0.51	0.69	0.70	1.88	0.55	0.81	-0.44
PDP	Prom Tratado	-3.72	916.12	0.00	-20.99	806.10	0.00	-14.57	978.56	-0.01	33.21	1164.18	0.00
	Prom. Control	-26.67	473.63	0.00	-24.32	512.56	0.00	-46.25	-516.33	0.00	21.06	551.27	0.01
	Diferencia	22.96	442.48**	0.00	3.33	293.54	0.00	31.67	1494.88**	-0.01	12.16	612.91**	-0.01*
	T-Stat	0.64	2.37	0.32	0.06	1.27	-0.65	0.21	2.29	-1.50	0.25	2.28	-1.70

Fuente: Información elaborada por la Subdirección de Estudios del Servicio de Impuestos Internos, en base a declaraciones de impuesto de los contribuyentes\*.

\* Diferencias al 10%, \*\* diferencias al 5% y \*\*\* diferencias al 1%

## Justificación de la continuidad

Los programas de Fomento de CORFO nacen en un contexto de expansión de la economía y de ampliación de las firmas de acuerdos comerciales. El contexto implicaba oportunidades pero también desafíos de competitividad de las empresas. El entorno era complejo para las pequeñas y medianas empresas, no solo por las restricciones de crédito para afrontar las innovaciones que imponía la existencia de mayor competencia, sino también por la carencia de conocimientos y de un mercado que lo proporcionará de manera eficiente y eficaz. Este contexto explica y justifica la acción del estado para, por un lado, moderar la restricción financiera en empresas de menor tamaño y, por otro, contribuir a fortalecer el mercado de servicios de asistencia técnica.

En síntesis, los supuestos que justificaban los instrumentos de CORFO son los siguientes:

1. El mercado de asistencia técnica limitado para las pequeñas y medianas empresas
2. Los agentes económicos no están adecuadamente informados de los efectos positivos de la asistencia técnica
3. Los efectos positivos de la asociatividad y de encadenamientos de empresas no son conocidos por los agentes económicos
4. Los agentes económicos tienen restricciones presupuestarias que les impiden contratar servicios de asesoría técnica

Estos supuestos que justificaron la intervención de CORFO en algunos casos ya no son verdaderos y en otros exigen cierta precisión.

Primero, el supuesto de la inexistencia de un mercado de asistencia técnica que apoye los procesos de innovación de las pequeñas y medianas empresas ya no es verdadero. Si bien hace 20 años la inexistencia de este mercado era una realidad, hoy, producto de la misma labor realizada por CORFO a través de los programas de fomento, se ha fortalecido y consolidado el mercado de asistencia técnica. Las entrevistas con empresarios y asesores técnicos permiten sostener que las empresas conocen y valoran los efectos de asesorías en gestión y, más importante aún, tienen las redes para identificar y contratar los servicios de quienes prestan dichas asesorías.

El segundo supuesto referido a la valoración que realizan los agentes económicos de las asesorías técnicas se sostiene en cada uno de los instrumentos que se han analizado en este estudio. Por ejemplo, en la encuesta una alta proporción de entrevistados, independiente del instrumento del cual participan, valora positivamente las asesorías recibidas y en promedio pagaría por ellas. En síntesis, lo que se desprende de este estudio es que los empresarios una vez que conocen los efectos de las asesorías en sus empresas las valoran positivamente. Sin embargo, podría existir un grupo de agentes económicos que al no haber tenido experiencias concretas de asesorías técnicas aún no valoren adecuadamente los efectos de las mismas, lo que supone hacer esfuerzos de focalizar en esas empresas.

El tercer supuesto que sostiene que los agentes económicos desconocen los efectos positivos de la asociatividad y de los encadenamientos de empresas con sus compradores por un lado y proveedores por otro, es verdadero. La baja duración promedio, más pronunciada en PROFO, pero también registrada en los PDP, muestra agentes económicos impacientes con los proyectos asociativos, abandonando los proyectos si no se verifican impactos en el corto plazo. Esta diferencia entre la tasa de descuento de los agentes económicos y la de los proyectos asociativos limita las posibilidades de maduración de las iniciativas y la expresión de sus efectos positivos.

Finalmente, la restricción financiera para acceder a los servicios de asesorías técnicas de las pequeñas empresas es verdadera. Sin embargo, esta restricción es real sólo para un grupo más acotado que el universo actual de empresas potenciales de ser atendidas por CORFO.

En consecuencia, los supuestos que justifican la existencia de los programas de Fomento de CORFO en parte siguen en pie. Sin embargo, se requiere un conjunto de ajustes y modificaciones para lograr que los instrumentos generen los impactos que se desea.

## **Recomendaciones**

### Generales

1. Se recomienda que CORFO realice un esfuerzo serio de focalización. Se proponen dos estrategias. La definición de una población objetivo más acotada a la actual, por ejemplo entre 5 mil UF y 50 mil UF. Adicionalmente se propone que CORFO incentive a las diferentes regiones para adicionar focalización territorial a los instrumentos. La idea es encontrar empresas que presenten problemas en el ámbito de gestión y tengan restricciones de liquidez. De esta manera los aportes de CORFO al fomento pueden hacer la diferencia respecto del logro de resultados en las empresas y en su entorno.
2. Los esquemas de pago de los AOI actuales incentivan sólo la colocación de proyectos y asesorías. Se requiere un sistema de pagos que no sólo se concentre en la ejecución, sino que también, este en línea con los resultados de impacto alcanzados por los proyectos y las asesorías. Por ejemplo, CORFO debería desarrollar un sistema de pagos a los AOI que incentive tanto la colocación como la obtención de resultados por parte de las empresas en los proyectos.
3. Los sistemas de seguimiento y evaluación de responsabilidad de la unidad central deben tener como fin el detectar problemas de implementación pero también la evaluación de impacto de los diferentes instrumentos con la finalidad de corregir o cerrar, según sea el caso, instrumentos que no cumplen con sus objetivos. El seguimiento administrativo por proyectos, como el que se genera a partir de la aplicación del SIFO 2, debe ser complementado con un sistema de seguimiento de resultados de impacto de manera de apoyar las decisiones en el nivel central.

### Específicas a los Instrumentos

1. Descontinuar los instrumentos de Pre Inversión y FAT. Los resultados son bastante consistentes en señalar que estos instrumentos no agregan valor social. Si bien es cierto que sus efectos se valoran por los beneficiarios, según el estudio, en la práctica están generando desplazamiento de inversión privada por pública. Adicionalmente, en el FAT los resultados de los análisis cuantitativos son bastante robustos. No hay evidencia de impactos para ningún indicador en ningún sector de la economía. Siendo uno de los instrumentos más antiguos del sistema y que ha sufrido ya modificaciones producto de anteriores evaluaciones, se recomienda una reflexión profunda del mismo antes de continuar su ejecución con modificaciones menores. Se entiende que las brechas de gestión en las PYME es aun bastante alta por lo que no se propone eliminar la acción de fomento a la gestión sino que se sugiere repensar el modelo de intervención en los términos ya definidos anteriormente. Por ejemplo, establecer protocolos estandarizados de asistencia técnica a empresas, que definan claramente los alcances de las asesorías y los cambios que cada una de ellas debe generar en las empresas beneficiadas. También es relevante mejorar el nivel de los asesores técnicos en este tipo de asesorías, estableciendo al menos sistemas de verificación de logros y sistemas de actualización del conocimiento técnico de los asesores. Esta información debería ser pública y accesible para que los empresarios opten con adecuada información a la selección de sus asesores.
2. Los PDP, si bien muestran resultados positivos de impacto en los sectores de servicios y de manufactura y, además, una tasa de abandono en relación a la duración de un proyecto

más bien baja, requieren ser reformulados, sobre todo en el sector primario. En primer lugar, las condiciones para aprobar un PDP deben ser más exigentes, en el sentido de reunir en un proyecto las tres condiciones de éxito argumentadas en el capítulo IV.4.2<sup>9</sup>. En segundo lugar, se propone ampliar el horizonte de duración de un PDP a 5 años. La idea es mejorar la competitividad de la cadena en su conjunto, incrementando la probabilidad de captura de beneficios en las empresas proveedoras. Esto se debe a que en proyectos de tres años de duración, no se alcanzan a generar los lazos de vinculación con los cuales las empresas proveedoras logran apropiarse de las mejoras (tecnológicas, gestión, etc.) que transfieren las empresas primarias. Esto se fundamenta en el tiempo que tarda la maduración del ciclo productivo de los rubros en los cuales se concentra el instrumento (sector primario), y en lo que tardan en posicionarse en el mercado las empresas proveedoras que desarrollan un PDP gracias a sus nuevos atributos.

3. Dado que en PROFO no se logra que las empresas terminen el diseño estipulado en el ciclo del proyecto, se deben generar incentivos en los agentes económicos para que los proyectos logren su maduración. Los incentivos deben estar alineados entonces no solo con la decisión inicial de asociarse entre pares, para mejorar competitividad, sino que también la de lograr que los proyectos alcancen la duración que estipula su diseño, contrarrestando el problema de “miopía” que presentan los agentes económicos.

Los sistemas de incentivos planos que tienen los PROFO en la actualidad, no permiten igualar las tasas de descuento privadas con las del proyecto asociativo. Incentivos en forma de U (altos al principio, menores en la etapa media del proyecto y mayores hacia el final del mismo) son recomendados para este fin.

4. Fortalecer el PTI, incentivando el diseño de sistemas organizacionales e institucionales que generan cambios en ámbitos más allá que el de las propias empresas. Esto implica que deben ser proyectos en territorios bien delimitados con recursos suficientes para integrar a los actores relevantes en las actividades de mejoramiento de capacidades y de articulación territorial. La idea es generar bienes públicos (información, contactos, confianza, etc), para incrementar el valor de una cadena productiva de un sector o industria representativo de un territorio. La precaución que se debe tener en esta línea de trabajo es la de asegurar que se genere la masa crítica necesaria para tener impacto.

---

<sup>9</sup> (i) una empresa demandante líder en el rubro; (ii) la segunda condición es que la empresa líder apoya la introducción de innovaciones a través de un PDP en las empresas proveedoras y (iii) la tercera y última condición es la duración promedio de un PDP, que debería aumentar a 5 años.



ORD. N° **4151**      **29 ABR. 2011**



ANT.: ORD. N° 0415 del 01/04/2011.

MAT.: Responde sobre Informe Final Evaluación de Impacto Programas de Fomento (CORFO).

INCL: Ord. N° 3694, de 21-04-2011, de Vicepresidencia Ejecutiva de CORFO.

**SANTIAGO,**

**DE : JUAN ANDRES FONTAINE TALAVERA  
MINISTRO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO**

**A : ROSSANA COSTA COSTA  
DIRECTORA DE PRESUPUESTOS**

---

En el año 2009, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda licitó un estudio para la realización de la evaluación de impacto de un conjunto de instrumentos de fomento de CORFO dirigidos a las empresas de menor tamaño (EMT).

A continuación, se entregarán los comentarios del Ministerio de Economía al informe final de dicho estudio.

El estudio considera la evaluación de los siguientes instrumentos de fomento:

1. Fondo de Asistencia Técnica (FAT)
2. Fomento a la Calidad (FOCAL)
3. Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO)
4. Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP)

5. Programa de Emprendimientos Locales (PEL)
6. Programa Territorial Integrado (PTI)
7. Programas de Preinversión (PI):
  - a. PI Medio Ambiente
  - b. PI Riego
  - c. PI Distribución Audiovisual, Cine
  - d. PI Areas de Manejo de Pesca Artesanal
  - e. PI Eficiencia Energética
  - f. PI Energías Renovables no Convencionales para la Región Metropolitana

Para los primeros cuatro instrumentos (FAT, FOCAL, PROFO y PDP), se realizó una evaluación de impacto utilizando información proporcionada por CORFO y por el Servicio de Impuestos Internos (SII), aplicando la metodología *Propensity Score Matching* y Diferencias en Diferencias. Para el PEL, no se pudo realizar una evaluación de impacto debido a que, por su reciente creación, había pocas empresas que tenían el ciclo completo del proyecto concluido.

En los casos del PTI y del PI, se llevó a cabo un estudio de tipo cualitativo, a través del análisis de casos. Para el PI, se analizaron 14 casos representativos de cada programa, en cinco regiones del país, y para el PTI, dos casos (cluster frutícola en la región de Valparaíso y Turismo en la región de Arica- Parinacota).

El estudio constituye un aporte significativo en lo relativo al importante esfuerzo de sistematización de una gran cantidad de información, que permitió visualizar la evolución de los instrumentos bajo estudio durante el horizonte de evaluación, tanto en términos del número de beneficiarios, como de los costos de los programas y de las modificaciones experimentadas por la mayor parte de ellos. Sin embargo, los resultados obtenidos de la evaluación de impacto tienen una limitada utilidad para definir la continuidad o reformulación de estos instrumentos. En parte, este resultado se debe a dificultades en la entrega de información sobre los programas evaluados. Y, en el caso de los análisis de caso, hay que tomar en consideración las limitaciones que tienen este tipo de análisis, en la medida que no es posible extrapolar los resultados.

En cuanto a la evaluación de impacto para los instrumentos FAT, FOCAL, PROFO y PDP, son dos los aspectos a destacar:

- i. Por un lado, se sugiere tomar con precaución los resultados de impacto final obtenidos, debido a posibles sesgos existentes en el cálculo de los parámetros, fundamentalmente por los criterios utilizados para determinar el grupo de beneficiarios. De acuerdo a la metodología planteada por los evaluadores, se considerarían beneficiarios a todos aquellos que hayan terminado su participación en el programa respectivo. Sin embargo, de acuerdo a lo indicado por los mismos evaluadores, no fue posible identificar quiénes efectivamente terminaron el programa y quienes lo abandonaron sin haberlo concluido. Esto es particularmente relevante en los casos del PDP y PROFO, dado que son programas de larga duración y cuentan con una serie de etapas.

En el caso del PROFO, éste cuenta con tres etapas, y hubiera sido de mucha utilidad incorporar en la estimación del modelo la medición del impacto final, separando cada una de las etapas en las que se encontraban las empresas beneficiarias, con lo cual habría sido posible evaluar el impacto de completar cada una de las etapas del programa. Por ello, la estimación, considerando a todas las empresas sin distinción de etapas, podría estar sesgando los resultados obtenidos.

En el caso del PDP, hay dos tipos de beneficiarios: la empresa demandante o líder y las empresas proveedoras de la primera. El estudio no evaluó el impacto en las empresas demandantes o líderes, que son las que postulan al programa de CORFO y elaboran el plan de desarrollo de sus proveedores. Asimismo, los resultados de impacto final obtenidos no distinguen el tiempo que ha permanecido la empresa proveedora dentro del programa. Cabe señalar que, dado que la implementación del PDP se hace en forma secuencial, es decir, no se incorpora a todas las empresas proveedoras al mismo tiempo, habría resultado de mucha utilidad medir el impacto por año de participación en el programa, de modo de evitar un sesgo en las estimaciones.

Asimismo, se recomienda revisar los resultados obtenidos por un estudio de evaluación de impacto del PDP elaborado en el BID<sup>1</sup>, donde se trabaja con las mismas bases de datos (CORFO y SII), el mismo período y la misma metodología que en la presente evaluación. Sin embargo, existen algunas diferencias con los

---

<sup>1</sup> Arraiz, I., F. Henríquez, y R. Stucchi (2011): "Impact of the Chilean Supplier Development Program on the Performance of the SME and their Large Firm Customers". Banco Interamericano de Desarrollo, enero.



resultados del estudio bajo evaluación. En el estudio del BID todas las variables de impacto final -ventas, empleo y salarios-, muestran resultados positivos para las empresas beneficiarias del sector agroindustrial (que representan la mayor parte de las empresas beneficiarias de este instrumento), resultado que difiere del obtenido en esta evaluación para el caso de las empresas beneficiarias del sector primario. No obstante, para las empresas de los sectores manufactura y servicios, se encontraron resultados positivos en una de las principales variables de impacto final (ventas anuales).

En el caso del FAT, los resultados del estudio indican que no hay impacto para todas las variables de impacto final consideradas en el modelo, tales como ventas, utilidades, productividad media y número de trabajadores. Es un resultado que también merece ser revisado y contrastado con otro estudio realizado recientemente<sup>2</sup>, en la medida que este último encuentra resultados significativamente positivos para este instrumento. Si bien las bases de datos utilizadas no son las mismas, ni tampoco el periodo de evaluación considerado, es importante indagar las causas de estas grandes diferencias en los resultados en ambos casos, sobre todo por las modificaciones que ha experimentado este instrumento en los últimos años (2006, 2008 y 2009), aunque la que se evalúa en el presente estudio es la del año 2006.<sup>3</sup>

En el caso del FOCAL, los resultados de impacto final obtenidos son positivos para las principales variables de impacto final, tales como utilidades y ventas, no así para variables como productividad media laboral, en el caso del modelo general. En los modelos por sectores, hay diferencias en el impacto en las principales variables, respecto del modelo general. Es posible que el considerar un horizonte de evaluación de mayor duración pudiera permitir observar resultados en el resto de variables de impacto.

- ii. Por otro lado, en lo relativo a los resultados intermedios, se considera que tienen una utilidad limitada, en la medida en que éstos no pudieron ser obtenidos para el grupo de control, debido a la imposibilidad de contar con la información para identificar a las empresas que lo conformaban, con el fin de poder aplicar la encuesta en terreno. Por lo tanto, en estricto rigor, la evaluación intermedia no se

---

<sup>2</sup> Tan, Hong (2009). "Evaluating SME Support Programs in Chile Using Panel Data Firm". The World Bank. Policy Research Working Paper 5082, octubre.

<sup>3</sup> Hay otra evaluación de impacto del FAT que considera otro horizonte de evaluación y muestra coincidencias así como diferencias en relación al presente estudio en el impacto del programa sobre los beneficiarios: Intelis (2011): "Consultoría de Evaluación de Impacto del Programa de Desarrollo E Innovación Tecnológica (PDIT)" Concurso N° 4872-11055-LP08".

pudo concretar. Esta restricción de información se debe a la reserva de información estadística del SII. Cabe señalar, que en el pasado para los estudios de evaluación de impacto licitados por la DIPRES fue factible la entrega de información del nombre y dirección de las empresas de la muestra del grupo de control para efectos de aplicación de la encuesta. Este es un aspecto que debe ser revisado para futuros estudios. Por ello, la información obtenida solo corresponde al grupo de beneficiarios de los programas bajo estudio. La imposibilidad de contrastar los resultados con un grupo de control no permite medir el impacto intermedio del apoyo brindado por CORFO.

Asimismo, las recomendaciones planteadas en el estudio deben ser revisadas a la luz de las reformulaciones que han experimentado varios instrumentos CORFO en los últimos meses.

Por último, es importante relevar la necesidad de contar con información detallada de todo el proceso por el que atraviesa un programa de fomento, con el fin de llevar a cabo evaluaciones de impacto que lleven a resultados precisos para una correcta toma de decisión sobre la continuidad o reformulación de un instrumento.

Se adjuntan al presente oficio los comentarios específicos de CORFO.

Sin otro particular, le saluda atentamente,

  
**JUAN ANDRÉS FONTAINE TALAVERA**  
**MINISTRO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO**


TFJ/EEV/MI/apr

Distribución:

- Destinatario
- División Empresas de Menor Tamaño - 1105518117 - 6852 ✓
- Oficina de Partes

**VICEPRESIDENCIA EJECUTIVA**



ORD.:

<b>CORFO</b> <b>OFICINA DE PARTES</b>
21.04.11 003694
<b>SANTIAGO</b>

MAT.: Ilustra respuesta institucional sobre evaluación de impacto de instrumentos de fomento de Corfo, período 2002-2008, dirigida por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

**A : SR. JUAN ANDRES FONTAINE TALAVERA**  
**MINISTRO DE ECONOMIA, FOMENTO Y TURISMO**

**DE : HERNÁN CHEYRE VALENZUELA**  
**VICEPRESIDENTE EJECUTIVO CORFO**



Para su ilustración y fines pertinentes, por intermedio de la presente, adjunto a Ud. respuesta institucional de CORFO respecto de la Evaluación de los Instrumentos de Fomento, para el período 2002-2008, realizado por la Consultora RIMISP y dirigida por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Saluda atentamente a Ud.,



**HERNAN CHEYRE VALENZUELA**  
Vicepresidente Ejecutivo  
Corporación de Fomento de la Producción

FCS/JCY/stu.  
N° 07  
20.04.2011  
Incl.: Respuesta Institucional CORFO.

**Distribución:**

- Sr. Ministro de Economía, Fomento y Turismo ✓
- División Empresas de Menor Tamaño ✓
- Gerencia Estrategia y Estudios CORFO
- Gerencia de Desarrollo Empresarial CORFO
- Oficina de Partes.



## VICEPRESIDENCIA EJECUTIVA

ORD. N° 07/2011

MAT.: Respuesta Institucional sobre evaluación de  
impacto de Instrumentos de Fomento de  
CORFO, periodo 2002-2008.

---

**A : SRA. ROSSANA COSTA  
DIRECTORA DE PRESUPUESTO**

**DE : HERNÁN CHEYRE VALENZUELA  
VICEPRESIDENTE EJECUTIVO CORFO**

Para CORFO resulta de gran interés evaluar el impacto que tienen sus instrumentos en los beneficiarios, pues, en efecto, los pilares estratégicos definidos durante el 2010 consideran: foco en el beneficiario final, eficiencia en sus procesos, y maximizar el impacto de su oferta. Adicionalmente, la evaluación dirigida por su Institución vendría a complementar el proceso de análisis y revisión de instrumentos que se hizo internamente en 2010, y que concluyó con la identificación de una serie de re diseños, cierres y mejoras que se empezaron a implementar el año recién pasado.

En ese contexto, CORFO valora el esfuerzo de la Dirección de Presupuestos y el equipo de Consultores en la Evaluación de Impacto de los Instrumentos de Fomento, periodo 2002-2008, y recogerá aquellas recomendaciones que sean pertinentes en el actual escenario anteriormente mencionado.

Quisiéramos manifestar, no obstante, que como Institución no nos sentimos totalmente representados por el trabajo desarrollado y resultados presentados. Creemos que un buen entendimiento del accionar de la institución en el ámbito de fomento productivo, y cómo éste se traduce en la oferta de la institución en sus instrumentos y/o programas, es esencial para realizar una evaluación que agregue valor. Un análisis que no considera las modificaciones en instrumentos y modelo de operación de la red entre el 2008 y 2010, que se realiza bajo la perspectiva de programas y no de instrumentos como actúa CORFO, que no desagrega las tipologías, y que cruza la información presupuestaria sin tener en cuenta el modelo de operación, pone de manifiesto que no se logró entender el trabajo que desempeña la Red de Fomento.

Por otro lado, la Corporación hace presente los siguientes reparos metodológicos, algunos mencionados en la evaluación como limitaciones, que a diferencia de lo señalado en el informe, consideramos le resta validez al estudio:

- i) **Debilidad en Análisis de Diseño y Gestión:** La metodología no vincula en su análisis los aspectos de diseño, gestión, presupuesto, con el análisis de resultados finales, que permita a CORFO mejorar el impacto de sus instrumentos. Los términos de referencia preparados por DIPRES, expresaban que esta evaluación contendría juicios evaluativos sobre el diseño y gestión de los instrumentos de Fomento, sin embargo, si bien existen algunos elementos en dichos ámbitos, los resultados sobre la ausencia de impacto señalados no es posible ligarlos con las causas que lo explican (a excepción del caso del Fondo de Asistencia Técnica) y por lo tanto con las mejoras que CORFO debe realizar.

- 2 -

- ii) Bases de Datos, Usos e Interpretaciones: Si bien el área de Fomento hoy no cuenta con un sistema de gestión de proyectos, sino uno de seguimiento y control del presupuesto asociado a los subsidios entregados, se facilitó acceso a éste a objeto pudieran extraer información proyecto a proyecto, sin embargo, el uso e interpretaciones fue parcial. Aun cuando era posible con la información disponible, no se distinguió entre proyectos totalmente finalizados respecto de quienes daban término anticipado (ya sea por logro de etapas o fracaso). Esto implica que empresas que no terminaron su tratamiento son observadas en cuanto a su evolución futura en ventas, de igual forma que quienes recibieron toda la asesoría técnica y/o apoyo en el negocio asociativo. Así, se están subestimando los resultados de quienes efectivamente si terminaron con toda la intervención de parte de CORFO.
- iii) Ausencia de Maduración de los Proyectos: La evaluación no consideró la variable tiempo a la hora de identificar qué tipo de resultados ir a observar en las empresas tratadas, y en que momento de éste se producirían (inmediatos, o al cabo de uno o más periodos), limitante reconocida por la literatura en general. Esto implicó buscar la presencia de cierto impacto, por ejemplo incremento en las ventas, en las empresa tratadas, independiente del tiempo transcurrido desde el término de la asesoría o desarrollo del proyecto asociativo.
- iv) Renta Presunta: Si bien originalmente la Evaluación consideró la extracción de datos de resultados, a través de encuestas a empresas tratadas y no tratadas (controles), esta finalmente determinó usar información recolectada por el Servicio de Impuestos Internos. Considerando que, como se comentara con el equipo Consultor, la mayor parte de la población atendida por CORFO es del área agropecuaria, y que ésta registra información sobre renta presunta, la utilización de datos desde SII podría no reportar el verdadero comportamiento que han tenido las empresas en cuanto a sus ventas, entre otras de las variables consultadas. Por ello, ha de tenerse en cuenta que los resultados para el nivel primario, no son conclusivos para dar recomendaciones que traspasan el alcance de los datos.

Cabe señalar que si bien los resultados obtenidos por la consultoría son poco auspiciosos en términos de los impactos generados, hay que considerar la existencia de otras evaluaciones de fomento realizadas paralelamente. Estas últimas consideran, además de ventas, otras variables como empleo, salario, probabilidad de sobrevivencia y capacidad de exportación, las cuales tienen efecto positivo y estadísticamente significativo. Por ejemplo, según el Banco Mundial (2010), las empresas manufactureras beneficiadas con el FAT presentan efectos positivos en la producción, productividad y salario, mientras que las empresas manufactureras beneficiadas con el PROFO y PDP lo hacen para salario y producción. El BID (2010), por su parte, analiza el PDP, encontrando efectos positivos en el salario, empleo y probabilidad de sobrevivencia para los proveedores agroindustriales y en la capacidad exportadora de las empresas que firman el convenio.

Finalmente, nos permitimos señalar que al no haber incorporado los procesos de rediseño posterior al 2008, buena parte de las recomendaciones son extemporáneas. A modo de ejemplo, en lo que respecta al sistema de incentivos, CORFO a partir del año 2008 - 2009 trabajó e implementó un nuevo sistema para

- 3 -

los agentes operadores intermediarios (AOI), el cual evalúa la gestión de los mismos y genera incentivos en función a los resultados en la mejora en los procesos de gestión de los AOI. Adicionalmente, como se comentará al inicio de esta carta, como resultado del proceso de evaluación interno, se está en procesos de rediseño de los instrumentos Profo, PDP, Focal y Fat. La línea de Pre Inversión está evaluándose su traspaso a las instancias sectoriales, y el Programa Territorial Integrado ha sido puesto a término durante este 2011, pues se produce un traslape de funciones entre este y lo que están haciendo las Corporaciones de Desarrollo Productivo en cada una de las regiones de nuestro país.

Visto todo lo anterior, CORFO reitera sus agradecimientos por el trabajo desarrollado, y acogerá en la medida de lo pertinente, aquellas recomendaciones que tengan sentido en el nuevo contexto institucional.

Saluda atentamente a Ud.,



**HERNAN CHEYRE VALENZUELA**  
Vicepresidente Ejecutivo  
Corporación de Fomento de la Producción

FCS/JCY/stu.  
20.04.2011

Distribución:

- Sra. Directora de Presupuesto.
- Gerencia Estrategia y Estudios CORFO
- Gerencia de Desarrollo Empresarial CORFO