

4 modernización

4A-2-20

PERIODO PRESIDENCIAL
007755
ARCHIVO

LA NUEVA CORFO

DICIEMBRE 1990

LA NUEVA CORFO

1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA -

El principal problema de CORFO es determinar como se inserta en la nueva situación económica predominante en Chile y en el mundo.

Dicho de otra manera, la CORFO, motor y ejecutora del desarrollo nacional, y que después deriva principalmente en agencia estatizadora y privatizadora, ¿ Qué papel tiene ahora en un desarrollo que se basa en la apertura al exterior y descansa principalmente en la empresa y la iniciativa privadas ?

La posición extrema en el punto es de los neoliberales para quienes el mercado y la libre empresa lo resuelven todo, y mientras menos el Estado intervenga tanto mejor, con un triunfo final de una especie de "anarquismo económico".

La mayor parte del mundo, incluido hoy los países que abandonan el marxismo, cree que el Estado tiene un papel

en la economía, como en cualquier otra ² actividad, variando solamente el grado de intensidad de su acción. Hay consenso también que su actividad empresarial debe ser excepcional, y que solo se justifica por razones muy específicas.

2.- ANTECEDENTES DE CORFO

CORFO fué creada hace más de cincuenta años, en el marco de una concepción del rol económico del Estado que lo definía como promotor y simultáneo ejecutor de las políticas de desarrollo, sustentando ese esfuerzo en grados variables de planificación y en el fortalecimiento de su capacidad empresarial.

En ese contexto la ley Nº 6.334 del 29 de abril de 1939, que creó la Corporación, estableció sus principales fortalezas en tanto instrumento de la política estatal, en torno de dos aspectos principales: a) su carácter de organismo del Estado de administración autónoma, con personalidad jurídica, patrimonio propio y duración indefinida; b) su carácter multisectorial. La primera de estas cualidades le permitió convertirse en un instrumento de ejecución directa de la política del gobierno, con un alto grado de flexibilidad y

versatilidad; la segunda favoreció su capacidad para actuar simultáneamente en todos los frentes de la actividad económica, lo que la llevó progresivamente a convertirse en la gran realizadora de las políticas gubernamentales.

Durante las últimas décadas, la concepción del rol económico del Estado, que sustentó la creación de CORFO, ha experimentado notables variaciones reflejando los importantes y conmocionantes procesos de transformación económica, política y social que se han verificado en el país durante el mismo período.

En una primera etapa se concibió al Estado en un rol exclusivamente subsidiario y normativo, se traspasó la responsabilidad total del desarrollo al sector privado- entendido como único agente dinamizador- y se asumió el autofinanciamiento como único criterio de eficiencia incluso en el seno del propio aparato estatal.

En este marco las funciones de CORFO fueron drásticamente reformuladas, convirtiéndose en la práctica y más allá de las definiciones formales, en una suerte de agente de venta de las empresas públicas y, en tanto tal, en realizado principal del proceso privatizador de la economía, con los resultados financieros y de pérdida patrimonial de CORFO que son conocidos. En lo que toca a

4

las actividades tradicionales de la Corporación, éstas se vieron postergadas en función de la anterior y sumidas en el principio del autofinanciamiento dependiente tanto de los resultados de la operación de venta de empresas como de su propia operación, Esta situación, unida al contexto de desatención generalizada de estas funciones tradicionales, redundó en la eliminación de muchas de ellas (desaparición de la función de desarrollo en tanto identificación de necesidades y emprendimiento de proyectos nacionales para darle solución), otras fueron operadas con visible negligencia (colocación de préstamos a personas o productores no calificados y en condiciones inconvenientes) y, finalmente, otras tendieron a desnaturalizarse, como ocurrió con los institutos tecnológicos.

Como resultado de todo ello, CORFO se presentaba como una entidad estatal de funciones ambiguas, desfinanciada para su operación y con una estructura administrativa obsoleta, caracterizada por sus altos grados de centralización.

3.- PAPEL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO

El desarrollo no es obra de ninguna mano invisible, sino que de la mano bien visible del hombre.

Si bien, como se ha dicho, el modelo se basa en la iniciativa privada, NO HAY CASO ALGUNO HISTORICO DE DESARROLLO QUE NO HAYA SIDO DIRIGIDO CON ACCIONES DIRECTAS E INDIRECTAS POR EL ESTADO.

El particular por razones obvias de especificidad no está en condiciones de determinar el futuro global en el largo plazo general del desarrollo.

Al Estado le corresponde pensar ese futuro, y ejecutar esas acciones que, en su esfera, hagan posible lo que se pensó.

Se trata de conducir, orientar, ayudar, colaborar, pero no dirigir. Esa es la diferencia con la concepción centralizada de la economía.

Y así al país le corresponde estudiar la economía mundial, hacia donde ella va, que posibilidades le abre, que le conviene al país, determinar la legislación necesaria y los cambios que ella debe tener, que rubro son los que más convienen, etc.

El país, ha establecido una primera etapa exportadora. Para ello hubo que resolver una serie de problemas, y

remover obstáculos de muchos tipos.

Pero esta primera etapa, difícil por lo señalado, pero fácil en el sentido de recurrir a lo que se tiene más a mano, y derivarlo para el mercado mundial, está fundada en materias primas muy poco elaboradas.

Una resolución de política económica es ir a una 2ª etapa, en que sin perder lo ya alcanzado, se entre a una exportación con mayor incorporación de valor agregado.

En sus comienzos la Corporación, en relación con el Gobierno central, pensó ese futuro económico, llegando a crear un Depto. de Planificación, desprendido posteriormente de ella para formar primero ODEPLAN, hoy MIDEPLAN, que es el órgano fundamental, en relación con los demás Ministros del área económica, para fijar las líneas grandes de la orientación del desarrollo.

Corresponde al aparato del Estado contribuir a implementar esas medidas de orientación.

Y ahí aparece, en consecuencia, la CORFO como principal instrumento del Estado para el desarrollo de esa economía así pensada, no en pugna con el sector privado, sino en amplia y plena colaboración con éste.

Para ello resulta, por cierto, indispensable, superar los prejuicios heredados del pasado.

4.- LAS FUNCIONES ACTUALES DE CORFO

El Gobierno que encabeza el Presidente Aylwin se propuso, en su definición programática, rectificar los criterios generales que sirvieron de marco a la política económica del régimen anterior. Esta rectificación expresa el rechazo a la concepción neoliberal según la cual el mercado puede resolverlo todo y resulta suficiente como autoregulador perfecto de la economía, en tanto al Estado sólo le competen las tareas de defensa, administración de justicia y manteniendo de la infraestructura pública y los mecanismos tributarios que la financien.

Por lo mismo, la concepción programática del Gobierno postula un rol conductor del Estado en la formulación de los grandes objetivos y metas nacionales y de las estrategias para relizarlas, en la regulación del proceso económico y como responsable principal y directo de las políticas encaminadas al logro de la justicia social. Se trata, en suma, de la concepción de un Estado activo, que no pretende dirigir- como resulta de una visión estatista y centralizada de la economía- pero que orienta y ayuda basado en su capacidad de visión

estratégica, de previsión del rumbo futuro de la ⁸ condiciones nacionales e internacionales y de determinación de los marcos legislativos e institucionales que mejor se adecúen a dichas transformaciones. En la visión programática del Gobierno se configurará así una economía mixta en la que ni el sector público ni el privado tienen un papel predominante ni son competitivos, sino que se complementan en un mismo y único esfuerzo nacional.

En el marco, de estas bases programáticas se desprenden tareas específicas que CORFO debe asumir en tanto principal instrumento del Estado para una economía así pensada.

Las tareas planteadas pueden sintetizarse del siguiente modo :

a) el apoyo y fomento definido al desarrollo productivo de sectores estratégicos - principalmente vinculados al área de exportaciones de creciente valor agregado - y de pequeña y mediana empresa;

b) un incremento de la eficiencia en la administración de las empresas públicas;

c) un impulso decisivo al desarrollo tecnológico

nacional;

d) una promoción efectiva a la inversión nacional y extranjera en el país;

e) una agilidad operacional que vincule orgánica y administrativamente a la Corporación con la economía moderna que debe contribuir a generar.

Para cumplir este cometido, CORFO debe redefinir sus funciones, adecuándolas a las tareas que le han sido asignadas en el marco general de las nuevas condiciones políticas, sociales y económicas del país.

Se ha avanzado un paso muy importante en la satisfacción de este requisito con la aprobación, por parte del Consejo de la Corporación, del documento "Pautas para la Modernización de CORFO", que establece cuatro objetivos básicos :

i) Elevar la inversión privada, especialmente de las empresas de tamaño mediano y pequeño;

ii) Mejorar el nivel tecnológico del país;

iii) Promover inversiones;

- iv) Incrementar la eficiencia y rentabilidad de las empresas públicas.

En el mismo documento se define en rasgos generales el Programa de CORFO, identificando los cuatro objetivos anteriormente descritos con las áreas funcionales de "Crédito", "Tecnología", "Promoción de Inversiones" y "Holding de Empresas".

S.- RESTRUCTURACION.-

Para que CORFO cumpla este cometido de ser el principal instrumento del Estado para la ejecución de las políticas de desarrollo que va a impulsar, debe reestructurarse para adaptarse a estas modalidades nuevas, ya que su estructura actual está concebida para las funciones que ejerció en el pasado.

Esta nueva estructura debe buscar un organismo ágil y moderno dotado de suficiente capacidad de actuar, pero sujeto al control del aparato general del Gobierno.

Ello implica :

- a) Mantener su calidad de organismo de administración autónoma. Por ningún motivo transformarse a si misma en

empresa del Estado, como se ha solido proponer, ya que su finalidad es el desarrollo y no la ganancia.

b) mantener la existencia de un Consejo con presencia de los Ministros del area económica, sin perjuicio de estudiar otras representaciones (trabajadores y sector privado), pero otorgando más atribuciones a sus órganos ejecutores.

c) Eliminar las restricciones jurídicas para operar que actualmente limitan la acción del Estado y hacen imposible la necesaria coordinación de CORFO con otros organismos, como, por ejemplo, el Banco del Estado;

d) Eliminar la pertenencia de CORFO a las Bases Orgánicas de la Administración y al Estatuto Administrativo, o al menos excepcionar todos aquellos aspectos que limitan su accionar, y sin perjuicio de los controles de Hacienda, Economía, Mideplan y Contraloría.

e) Si el desarrollo es función del Estado, éste debe financiarla. La solución actual de que CORFO atienda su propio funcionamiento solo puede aceptarse transitoriamente y mientras se descargue del farrago de activo innecesario que tiene, pero no es una concepción adecuada para una institución que no puede

autofinanciarse, aunque debe mantener patrimonio y administración propias;

f) En cuanto a su estructura misma, CORFO debe concebirse con un aparato de manejo, basado en la Vicepresidencia Ejecutiva y la Gerencia General, con el apoyo jurídico, financiero y administrativo que corresponda. Las funciones de desarrollo de CORFO deberían ejecutarse a través de Departamentos, y direcciones Regionales con autonomía y control según los estudios que se efectúen.

6.- PRINCIPALES ACCIONES DE CORFO.-

Para realizar sus funciones CORFO además del rubro de administración de las empresas estatales, debe realizar todas aquellas acciones que lleven al desarrollo.

Conviene destacar las siguientes:

A) Participar en la formación de nuevas empresas, especialmente con aporte tecnológico o con riesgos, y una vez consolidadas, enajenarlas. Para ello será preciso vencer prejuicios ideológicos, y modificar además la Constitución.

B) En el intertanto, CORFO podría fomentar la actual

Sociedad que tiene de capital de riesgo;

C) Estudios en materias de interés para el país, utilizando para ellos los Institutos tecnológicos, el Fontec, las investigaciones, participando en proyectos con otras instituciones, etc.

Sin perjuicio de la posibilidad de financiar parte del costo de ellos con su posterior enajenación o encargo del sector privado, los Institutos necesitan apoyo del Estado a través de CORFO;

D) Sin perjuicio de su colocación e intermediación de créditos externos hacia la Banca, CORFO debe seguir prestando directamente en forma casi exclusiva a la pequeña y mediana empresa, por las dificultades de que ésta acceda al crédito bancario, especialmente en provincias, y por sus necesidades de asistencia técnica.

E) Fortalecimiento de SERCOTEC como organismo de apoyo del Estado a la pequeña y mediana empresa; sin perjuicio de que el crédito mismo y su cobranza lo efectúe CORFO, o eventualmente llegue al Banco del Estado, previo estudio de los organismos especializados.

F) Participación activa de CORFO en toda la relación