



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

SÍNTESIS EJECUTIVA

**CORPORACIÓN DE DESARROLLO DE ARICA Y
PARINACOTA (CORDAP)**

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS**

JUNIO 2006

SÍNTESIS EJECUTIVA¹ – N° 2
Corporación para el Desarrollo de Arica y Parinacota

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2002 - 2005
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2006: \$385 millones

1. Descripción de la Corporación de Desarrollo Arica Parinacota (CORDAP)

1.1. Fin

Contribuir al bienestar y calidad de vida de los habitantes de las provincias de Arica y Parinacota.

1.2. Propósito

Aumentan las oportunidades de que los habitantes de las provincias de Arica y Parinacota mejoren su situación económica, social y cultural.

1.3. Población Objetivo

La población objetivo son los habitantes de las provincias de Arica y Parinacota² que suman 189.644 personas.

1.4. Población Beneficiaria

Dado que parte de los bienes que entrega la CORDAP consisten en bienes públicos³ tales como creación y apoyo de medidas legales y de fomento, la población beneficiaria es toda la población de Arica y Parinacota. Sin embargo, se puede agregar que para los proyectos sociales y económicos con carácter de bien privado, la población beneficiaria fue alrededor de 7.000 personas el 2005 y se ubican en ambas provincias.

1.5. Descripción General del Diseño de la CORDAP

La CORDAP es una organización de derecho privado sin fines de lucro que fue creada por disposición Presidencial el 13/10/2001. Su misión es la de fomentar el progreso de las provincias de Arica y Parinacota, servir como órgano consultivo en las decisiones de inversión y políticas públicas vinculadas a tales provincias y evaluar el avance de las medidas de fomento que se decreten a favor de ellas. Es dirigida y administrada por un Directorio compuesto por veintisiete miembros que representan a Asociaciones Gremiales, Cámaras de Comercio, Uniones Comunales, Asociación de empresarios, organización de trabajadores, Universidad de Tarapacá, la Intendencia y Gobiernos de las provincias y los 4 municipios del territorio. La CORDAP no tiene dependencia administrativa del Ministerio del Interior. Presenta un presupuesto anual para operación que es liberado mensualmente por el Gobierno Regional previa rendición de los fondos entregados. Además, presenta proyectos de inversión a los concursos regionales con financiamiento del Gobierno Regional (GORE)⁴.

¹ Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación a la Corporación de Desarrollo de Arica y Parinacota, en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES.

² La población de Parinacota corresponde al 2% de la población objetivo total.

³ Un bien público por definición no tiene rivalidad en el consumo. Es decir, una unidad de él puede ser consumido por toda la sociedad. Por ejemplo, una ley que disminuya los impuestos, puede beneficiar simultáneamente a toda una ciudad, provincia o país.

⁴ Los aportes del sector público son la principal fuente de financiamiento. El resto corresponde a aportes de terceros que tienen participación en la filiales creadas por CORDAP e Inversiones CORDAP S.A.

1.5.1. Componente 1:

Medidas de fomento y desarrollo para las provincias de Arica y Parinacota generadas e implementadas. Se entiende por medidas implementadas aquellas que se traducen en instructivos, reglamentos, leyes o cualquier otro instrumento asumido por la institucionalidad pública para beneficio de ambas provincias.

La CORDAP está organizada en comisiones temáticas⁵ integradas por los representantes de gremios sociales o empresariales, de la Administración del Estado y de los gobiernos comunales. Esta instancia juega un papel relevante en la producción de las iniciativas, ya que desde allí se genera la solicitud de recursos para discutir las iniciativas y/o promoverlas para que sean aprobadas por el Directorio⁶. Luego se realizan los eventos, visitas en la región o fuera de ella, entrevistas con parlamentarios, contratación de consultorías, etc. para que sus propuestas sean transformadas en reglamentos, iniciativas legales u otros para aplicación a favor de las provincias.

1.5.2. Componente 2:

Proyectos de inversión social, productivos y culturales ejecutados. Corresponde a proyectos que la CORDAP financia con los fondos públicos directos o mediante la postulación a otros fondos. Estos recursos también pueden ser incrementados por los privados relacionados con estas iniciativas. Para desarrollar los proyectos CORDAP creó la Sociedad Anónima CORDAP que le permite realizar actividades económicas que la figura jurídica de Fundación no le permitía hacer. Con la participación de CORDAP Fundación y CORDAP S.A. ha creado diversas filiales⁷ como Sociedad Anónima o Cooperativa. Estas sociedades son: Organismo Técnico de Capacitación "OTEC Cordap Ltda."⁸, Cooperativa de Ahorro y Crédito "PARINACOOPT Ltda."⁹, Comercial de Arica y Parinacota S.A. "Sabores de Arica S.A."¹⁰, Agroindustrial de Arica S.A.¹¹. Asimismo, la CORDAP participa directamente en los subsidios habitacionales que focaliza en sectores de escasos recursos.

Respecto de la asignación de recursos, no se ha tenido un criterio único para distribuirlo entre los componentes o entre las provincias, entre el 2002 al 2005. Los criterios varían año a año en función de los ejes estratégicos, los acuerdos en las comisiones temáticas y lo que sancione finalmente el Directorio. Estos recursos asignados pueden durar más de un año, como es el caso, del apoyo a la constitución de la Región Arica-Parinacota (Componente 1) u otros que por su naturaleza son anuales como es la alfabetización digital (Componente 2).

1.6. Antecedentes Financieros

La CORDAP recibe del Gobierno Regional (GORE) de Tarapacá dos tipos de aportes: ordinarios y extraordinarios. Los aportes ordinarios están destinados a financiar la

⁵ Comisiones temáticas: Fomento Productivo, Pesca y Acuicultura, Transporte e Infraestructura, Turismo, Minería, Educación, Vivienda y Social, Arica y Parinacota Región, Cultura, Agricultura y Recursos Hídricos.

⁶ El componente tiene dos tipos de actividades: la primera consiste en estudios y análisis y la segunda consiste en solicitudes de recursos ante autoridades y seguimientos de política.

⁷ En el punto 2.4 se especifican los porcentajes de participación de CORDAP e Inversiones CORDAP S.A.

⁸ Presta el servicio de capacitación de diversa índole y duración: Manejo de internet, formación técnica, emprendimiento, etc.

⁹ Ofrece servicios de depósitos a plazo, cuentas de ahorro, créditos de consumo y créditos a pequeños empresarios.

¹⁰ Su objeto es la "promoción y desarrollo de actividades de comercialización, distribución, almacenamiento y transformación" principalmente de los provenientes de las Provincias de Arica y Parinacota.

¹¹ Su objeto es producir abono vegetal, el compost de beneficio medioambiental y de generación de empleo.

instalación y funcionamiento. Los aportes extraordinarios son recursos para el financiamiento de proyectos y que son aprobados por el Consejo Regional. Se debe mencionar que los proyectos presentados han sido hasta la fecha todos aprobados por el CORE.

Los aportes ordinarios se han mantenido estables en el tiempo. Para el año 2002 fue de \$304 millones y en el periodo 2003 al 2005 se han mantenido en torno a los \$217 millones anuales, alcanzando el último año los \$216 millones. En cambio, los aportes extraordinarios no presentan una tendencia definida. Sin embargo, dichos aportes presentan un incremento para el año 2005 con respecto a los años anteriores.

2. Resultados de la Evaluación

2.1. Diseño

La definición del Propósito es apropiada para resolver el problema que da origen al programa, puesto que apunta al mejoramiento de la situación social, económica y cultural. Sin embargo, el diseño a nivel de Componente se valida parcialmente. La multiplicidad de los servicios ofrecidos a la comunidad le restan eficiencia a la asignación de los recursos .

En cuanto a la lógica horizontal de la MML existen indicadores adecuados para medir los diferentes ámbitos de control y dimensiones de evaluación, aun cuando la mayoría de éstos carece de información para su medición. Así, por ejemplo, a nivel de propósito para los indicadores de eficacia no se tienen los datos de los beneficiarios en su condición de entrada; en calidad solo se tienen encuestas de carácter cualitativo y sólo restringido a la población atendida; en los indicadores de eficacia del componente 2 de proyectos de inversión no se tiene una estimación del total de proyectos ejecutados en relación a los presentados.

2.2. Organización y Gestión

La creación del Comité Ejecutivo en el año 2004 ha permitido que se agilice la toma de decisiones, esto debido a que cuenta con un número menor de miembros (10 integrantes) que el Directorio¹² y además sólo requiere de mayoría simple para establecer acuerdos. Por otra parte, la Secretaría Ejecutiva¹³ tiene la limitación de que está involucrada directamente en la operación de las filiales, restringiendo su apoyo en la realización de los componentes.

Una de las grandes fortalezas de la CORDAP es la participación de los actores locales que se refleja en el reconocimiento que hacen diversos entrevistados. Los agentes valoran la importante cantidad de socios que la integran en el trabajo de las Comisiones y en las periódicas sesiones del Directorio y Comité Ejecutivo. Por ejemplo, el Directorio registra un promedio anual de 15 a 16 reuniones por año y el Comité Ejecutivo registra 2 reuniones mensuales.

La CORDAP participa en múltiples programas con financiamiento público que es adicional a su financiamiento operacional. En algunos casos la CORDAP sule las tareas de algunas instituciones estatales, en otras realiza una labor de tipo complementaria. Se debe considerar hasta qué punto le corresponde asumir estos roles. El caso más representativo es el de los subsidios para viviendas sociales, tarea

¹² Antes el directorio (27 miembros) tenía la facultad de la toma de decisiones para la CORDAP.

¹³ Entendiendo como tal los puestos de Secretario Ejecutivo, Asesor Jurídico, Subgerente de Administración y finanzas y Subgerente de operaciones

que no es asumida ni por los Municipios ni por privados¹⁴. Para otro tipo de actividades, la intervención de la CORDAP puede significar una competencia desleal para iniciativas privadas que no cuentan con recursos públicos. Tal es el caso de la OTEC de la Corporación que realiza cursos con fondos del SENCE¹⁵. Extremando las cosas, podría ocurrir que con subsidios del Estado la CORDAP, se convierta en un operador de diversos servicios públicos – FOSIS, INDAP, CORFO -, sin que otras entidades privadas puedan competirle. Esta situación sólo sería aceptable cuando se quiere apoyar a una entidad específica por razones políticas, estratégicas u otras razones atendibles. Estas suplencias se justifican en la medida que son apoyos de carácter transitorio.

Falta entonces una definición más específica, dentro del contexto institucional, de los criterios que guiarán a la CORDAP para abordar los tipos de apoyos específicos y la apertura de oportunidades para el desarrollo de las provincias. Estos deberían considerar el impacto, importancia estratégica, movilización de recursos, cumplimiento del propósito, acciones que sean de apoyo a las instituciones públicas y no suplencia de funciones y, finalmente no afectar otras iniciativas privadas que no cuentan con subsidios públicos.

No se tiene una base de datos que permita discriminar sobre las características de los beneficiarios y cuantos bienes o servicios han recibido. En general, los sistemas de seguimiento y evaluación han sido débiles, habiéndose hecho un esfuerzo de mejoramiento a partir del año 2004. Lo anterior se refleja en la falta de medición de los indicadores del marco lógico, especialmente de los años 2002 y 2003.

2.3. Eficacia y Calidad

En cuanto a la evaluación del primer componente sólo se logró la implementación de dos medidas en el año 2005¹⁶. Por ser bienes colectivos, estas medidas tienen un impacto positivo sobre la población de las provincias desde un punto de vista cualitativo, al conseguir la creación de nuevas oportunidades para el desarrollo o bien revirtiendo medidas que pueden tener efectos negativos. Sin embargo, otros productos que hoy día sólo aparecen como actividades de estudio y análisis merecen considerarse¹⁷. Estas actividades podrían contribuir a impulsar iniciativas y evaluar otras que lleven a modificaciones de políticas, entre otros resultados. En el año 2002 se realizó un total de 7 estudios y análisis, en el 2004 se efectuaron 2 y 10 en el 2005.

Dentro de un estudio complementario realizado dentro del marco de la presente evaluación, se trató de determinar en qué medida los productos logrados por el componente 1, que son bienes públicos, son atribuibles total o parcialmente a la CORDAP. En él se estableció que se tiene una imagen positiva a nivel de informantes claves sobre su capacidad de influir, al menos, respecto de la constitución de la nueva región. Esto no sucede con otras medidas, que por falta de información más precisa no es posible establecer el grado de contribución específica de la Corporación en el logro de estas medidas.

Los servicios del componente 2 - capacitación, subsidios habitacionales, préstamos - han tenido una importante cobertura en la provincia de Parinacota en que más de un

¹⁴ La labor de entregar subsidios para la vivienda debiera ser asumida por los Municipios.

¹⁵ Para los programas de becas que son postulaciones públicas y competitivas a cursos, la CORDAP puede presentar precios por hora/alumno bastante menores que otras OTEC, puesto que tiene una planta fija, subsidiada por la CORDAP.

¹⁶ Firma del protocolo de colaboración, integración y desarrollo gobierno de la provincia de Arica y Gobierno del Estado de Mato grosso, Brasil y Revocación medida del SII sobre aplicación del IVA a venta de autos usados en Arica

¹⁷ Por ejemplo, Evaluación Ley Arica 1 y 2 y 48 medidas para reactivación o el Estudio Técnico Jurídico refutando interpretación restrictiva en Ley Arica sobre "Valor Agregado Nacional".

quinto de su población ha sido beneficiada, lo que es un logro significativo, en especial si se considera que tiene un alto porcentaje de pobreza. Al hacer el análisis respecto a tipos de población focalizada por programas, las cifras mejoran. La población que recibió vivienda con el subsidio habitacional gestionada y ejecutada por la CORDAP en el período 2002-2005, cubre el 6% del déficit y, proyectada al 2006, alcanzaría a más del 10%. En cuanto a las colocaciones de créditos de la cooperativa PARINACOOOP, el porcentaje de colocaciones sobre el total de socios se incrementó de un 15% en el año 2004 a un 30% en el 2005. En este mismo período el número de socios se quintuplicó, mientras que el número de colocaciones creció ocho veces. El promedio de las colocaciones fue de \$299.000 en el 2004, subiendo a \$500.000 al año siguiente. Datos que indican que son personas que no tienen fácil acceso a otros sectores que otorgan créditos, siendo el aporte de esta filial valioso, tanto en términos de su progresión cuantitativa como respecto del tipo de beneficiarios.

No se cuenta con una base de datos que permita discriminar sobre las características de los beneficiarios y cuántos bienes y servicios han recibido. Sin embargo, ha medido niveles de satisfacción de sus usuarios en la capacitación – la que presenta resultados positivos - de acuerdo a la norma 2728¹⁸. Uno de los principales resultados indica que la CORDAP está contribuyendo a la formación de Capital Social por la vía del trabajo asociativo y la participación. Sin embargo, deben corregirse algunos aspectos de la gestión y organización de la Corporación. La dispersión de los objetivos incide en que la CORDAP no tenga una buena planificación.

Respecto de los indicadores de eficacia para el Propósito – los que se refieren a la variación de los ingresos por ventas de las empresas beneficiarias de proyectos productivos, por una parte, y a variaciones en el ingreso per cápita de familias beneficiarias por la otra – no se tienen datos al respecto debido a que no se han entregado cifras de ingresos por parte de las filiales CORDAP.

2.4. Eficiencia / Economía

Los gastos de administración han representado un alto porcentaje de los gastos totales. Sin embargo, esta relación se ha ido reduciendo de forma sostenida entre el año 2002 y el 2005, donde los gastos de administración representaron un 44% y un 21% respectivamente sobre el gasto total. Los aportes ordinarios si bien se reducen significativamente en el segundo año de ejecución, éstos se mantienen estables los últimos tres años en torno a los \$ 217 millones. Por otra parte, los aportes extraordinarios se incrementaron significativamente en el año 2005 respecto de años anteriores alcanzando los MM\$ 525.

Dadas las características de ambos componentes¹⁹ no fue posible elaborar indicadores de eficiencia por lo que no se pueden obtener conclusiones al respecto. Sin embargo, si es posible obtener conclusiones acerca de los costos promedio de algunas actividades del programa que han representado parte importante de los montos de inversión del Componente 2. En el programa Vivienda Solidaria del SERVIU, la CORDAP recibe 10 UF por cada subsidio adjudicado. Considerando los tres años de participación en el programa el costo promedio por subsidio fue de 9,22 UF. Por lo tanto, la CORDAP muestra eficiencia en el uso de sus recursos, que contribuye a promover la participación ciudadana y movilizar cuantiosos recursos públicos en beneficios de población de bajos ingresos, a la vez que genera excedentes para financiar otras iniciativas. En el caso de la cooperativa de ahorro y créditos

¹⁸ Todas las OTEC deben cumplir con esta norma para dar capacitación con recursos vía SENSE.

¹⁹ Para el Componente 1 se debe cumplir 1 año para su obtención (por ejemplo, la obtención del status de región), mientras que el Componente 2 se caracteriza por ser muy heterogéneo (capacitación, subsidios habitacionales, créditos, etc.).

PARINACOOOP²⁰, la CORDAP invirtió 13 pesos por cada 100 pesos que los socios recibieron en calidad de crédito.

Los estatutos de la Corporación establecen que los aportes extraordinarios que ésta recibe del GORE pueden financiar como máximo el 70% de cada proyecto, requiriéndose que el 30% restante provenga de otras fuentes. No se cuenta con información detallada sobre los montos de estos aportes de las contrapartes o coejecutores de proyectos financiados por la Corporación. Sin embargo, parte de estos aportes provienen de la participación que tiene la CORDAP en algunas de sus empresas filiales. En el caso de PARINACOOOP el aporte de terceros alcanza el 90% del capital. Dichos aportes son mucho menores en el caso de Sabores de Arica, donde los aportes de terceros alcanza el 20%. Para el resto de las filiales prácticamente no existen aportes de terceros ya que el capital se reparte entre CORDAP y su filial Inversiones CORDAP S.A.²¹

Por el lado de economía se tiene que la ejecución presupuestaria ha ido mejorando desde un 88% del presupuesto anual, el año 2002, hasta una ejecución que alcanzó el 100% el año 2005.

2.5. Justificación de la Continuidad del Programa

El diagnóstico que dio origen a la Corporación siguen plenamente vigente, al constatarse que efectivamente las provincias de Arica y Parinacota son área fronterizas deprimidas desde el punto de vista económico y social.

Si las provincias de Arica y Parinacota se constituyen en Región, se logra uno de los productos importantes y por lo que es reconocida la Corporación. En ese momento, tendrá la población las ventajas que significa tener los servicios centralizados y desconcentrados en la ciudad de Arica.

A esto debe agregarse la anunciada creación de la Agencia Regional de Desarrollo que se constituirá como comité CORFO liderado por un Consejo Estratégico Público-Privado presidido por el Intendente y, compuesto por nueve personas – seis representantes del sector público y 3 del área privada.

La creación de la Región y de la Agencia, al parecer inminente, pone a la CORDAP en un nuevo escenario, que debieran afectar sus lineamientos estratégicos o, al menos, su diseño. Debe precisarse que la agencia sería una entidad de carácter público y de coordinación que deberá delinear y validar las estrategias de desarrollo productivo Regional en forma participativa. Por lo tanto, no tendría el mismo status que la CORDAP en cuanto corporación de derecho privado y que puede ejecutar programas de diversa índole. Pero no cabe duda, que la Corporación deberá ajustarse a la nueva realidad institucional en vista a complementar esfuerzos y no duplicarlos.

2.6. Principales Recomendaciones

Diseño

1. El establecimiento de la nueva región Arica y Parinacota provocará un cambio sustancial en el contexto en que se ha desenvuelto hasta ahora la Corporación, en el sentido que tendrá una institucionalidad ubicada en las provincias de su intervención,

²⁰ PARINACOOOP se orienta a dar acceso a crédito a micro y pequeños empresarios en el año 2005.

²¹ Para el caso de la OTEC: CORDAP (75%) y CORDAP S.A. (25%). Para el caso de Agroindustrial de Arica S.A.: CORDAP (10%) y CORDAP S.A. (90%).

accederá más fácilmente a las autoridades y jefes de servicios de entidades públicas desconcentradas, habrá una asignación de recursos de fondos de inversión exclusivo, entre otras medidas, incluyendo una posible nueva institucionalidad como la Agencia de Desarrollo Regional. Este acontecimiento haría necesario realizar una serie de tareas:

- a) Actualizar el diagnóstico sobre los efectos de la nueva institucionalidad en las provincias. En función de lo anterior se debe ratificar, modificar o incorporar los nuevos lineamientos estratégicos, objetivos y metas, de CORDAP precisando el destino de los fondos públicos, para lo cual se debe generar un programa de trabajo conjunto con el nuevo GORE.
- b) Establecer mecanismos de coordinación entre la Agencia y la Corporación en las actividades de fomento productivo.
- c) Identificar los cambios en su estructura legal y organizacional (si fuera necesario) para adaptarlo a los nuevos escenarios.

2. Dentro de las ofertas de servicios que tiene la CORDAP dentro del componente 2 en relación a las líneas estratégicas, definir los criterios para seleccionar los tipos de proyectos que se asumirán – en relación a los fondos públicos - evitando la dispersión de recursos. Este es una selección que debe realizar los integrantes de la CORDAP de acuerdo a la priorización que hagan en relación a sus ejes estratégicos, evitando aquellos que puedan realizar otras entidades privadas que no cuentan con subsidios del Estado y puedan ser competencia desleal para estas iniciativas o que aparezcan supliendo actividades que entidades públicas tienen la obligación de realizar. Por lo tanto, se sugiere como criterio asumir actividades que se consideran prioritarios y donde la intervención de la CORDAP no signifique desincentivar inversiones privadas en la misma área²².

Gestión

1. Se recomienda implementar un sistema moderno de control de gestión para el seguimiento de los proyectos y empresas financiados por la Corporación. Las posibilidades son múltiples y la evaluación no recomienda una en particular, pero la alternativa escogida debe considerar la suficiente capacitación de los profesionales de la Secretaría Ejecutiva encargados del control y seguimiento de proyectos. Esto es imperativo ya que la Corporación maneja una amplia variedad de iniciativas de muy diversa índole, diferentes modalidades de inversión, participación relativa en el financiamiento muy variable, y con objetivos muy variados. Esta situación exige un grado de sofisticación en sus métodos de asignación de recursos, de evaluación y seguimiento de inversiones y de control de gestión, mayor del que actualmente posee. La implementación de este sistema puede constituir un proyecto con financiamiento del GORE.

2. El financiamiento que la Corporación recibe desde el GORE requiere ser modificado. La CORDAP es una institución privada en cuya formación participó el Gobierno, pero que no se entiende como una entidad que deba contar con presupuesto de funcionamiento establecido en forma permanente en la Ley de Presupuestos. Por lo tanto, se debe avanzar en la dirección de disminuir los aportes ordinarios en un plazo de 3 a 4 años, para lo cual se requiere que la Corporación realice esfuerzos en la obtención de recursos a través de otras fuentes y/o a través del incremento de los ingresos de operación de las filiales. Dichas fuentes deben complementar el aporte proveniente de la Ley de Presupuestos a través del GORE. La Corporación debe seguir accediendo a recursos del presupuesto de inversión de éste,

²² En términos económicos se refiere a evitar inversión que provoque "crowding out" de inversión privada.

en la medida que es capaz de generar e implementar proyectos de inversión pertinentes y de calidad.

3. Realizar un estudio de evaluación de impacto de la CORDAP que discrimine entre beneficiarios directos – aquellos que han recibido bienes y servicios – e indirectos – todos los habitantes de las provincias - , entre actores institucionales participantes como socios en la Corporación y otros que están fuera de la CORDAP; entre actores del mundo privado y actores del mundo público.

En este marco se recomienda evaluar el impacto de la capacitación entregada. Para ello no es necesario realizar una encuesta a 7.000 capacitados de un año, sino que podrían seleccionarse entre las 5 áreas temáticas de cursos, aquellas consideradas más relevantes y realizar una muestra no proporcional – considerando, por ejemplo, sector geográfico, área de actividad del alumno, edad, sexo, etc. - que entregue pistas sobre el impacto de la capacitación entregada.

4. Estudiar la alternativa de una colaboración explícita en el programa vivienda entre CORDAP y el Municipio que apunte a fortalecer el rol del Municipio en cuanto entidad que esta cerca de las comunidades y el “know-how” que la Corporación ha desarrollado en torno a la ejecución de los programas de vivienda social.