



**GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS**

**PROGRAMA DE FOMENTO A LA
INVERSIÓN PRIVADA
(F. I. PRIVADA)**

**CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN
(CORFO)**

MINISTERIO DE ECONOMÍA

JUNIO 2003

**SÍNTESIS EJECUTIVA – N° 03
PROGRAMA DE FOMENTO A LA INVERSIÓN PRIVADA (ZONAS REZAGADAS)
MINISTERIO DE ECONOMÍA**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 1994-2002
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2003: M\$ 4.848.000**

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 Fin

Contribuir al crecimiento equilibrado de las regiones acordes con la evolución económica del país.

1.2 Propósito

Facilitar la inversión privada en zonas rezagadas en sectores distintos a aquellos en declinación, a través de la entrega de incentivos para la exploración de oportunidades de inversión e instalación de empresas, con el fin de generar nuevos puestos de trabajo.

1.2 Población Objetivo:

La población objetivo del programa son las empresas que potencialmente podrían invertir en las zonas rezagadas o de reconversión productiva, así como los trabajadores que podrían ser contratados por las mismas. Las zonas comprendidas por el programa son¹: Arauco, Arica, Austral y Valparaíso. Las empresas que se benefician de los subsidios, deben realizar proyectos de inversión nuevos o ampliación de los existentes, que contemplen una inversión igual o superior a US\$ 100.000². Además, las empresas no deben tener deudas previsionales, laborales ni tributarias morosas ni protestos sin aclarar.

1.4 Población Beneficiaria

La población beneficiaria son las empresas que han obtenido uno o más de los subsidios contemplados en el Programa así como los trabajadores que han obtenido un puesto de trabajo. El N° total de empresas favorecidas con uno o más subsidios entre 1995 y 2002 es de 535, correspondiendo el 49,7% de éstas a la zona de Arauco, 14,8% a Magallanes 13,8% a Valparaíso, 11% a Aysén y 10,7% a Arica. Estas empresas favorecidas han creado en total 8.838 puestos de trabajo.

¹ Zonas Rezagadas: (1) Zona de Arauco donde se inicia en junio de 1994 e incluye: Comunas de Lota y Coronel de la Provincia de Concepción y la totalidad de la Provincia de Arauco; (2) Zona de Arica que se inicia en enero de 1995 e incluye la provincia de Arica y Paríacota; (3) Zona Austral donde comienza en el año 1996 e incluye: Provincia de Palena en la X región y las regiones de Aysén y Magallanes; (4) Zona de Valparaíso: provincia de Valparaíso donde se inicia en el año 1999.

² Salvo en las comunas de Lota y Curanilahue, Los Alamos y Lebu, en que las inversiones deben ser iguales o superiores a US\$ 50.000.

Descripción General del Diseño del Programa

El Programa inicia su operación en el año 1994 en las zonas denominadas “especiales”, “rezagadas”. Su objetivo es promover, a través de una serie de subsidios, inversiones productivas y de servicios en las zonas mencionadas y fomentar así la creación de nuevas fuentes laborales. Otorga una serie de subsidios a los inversionistas, que les permitan tomar la decisión de invertir en dichas zonas.

El programa subsidia a los inversionistas específicamente en estudios de preinversión, compra de terrenos, inversión en activos fijos inmovilizados y contratación de mano de obra, a través de la reducción de los costos de capacitación y entrenamiento de los nuevos trabajadores que se incorporan al proyecto en ejecución. Además, subsidia a agentes privados que actúan como promotores de inversión para fomentar la instalación de empresas en las zonas especiales. Las empresas pueden acceder a uno o más de estos beneficios simultanea o secuencialmente.

El período de ejecución del mismo está definido hasta el 31 de diciembre del año 2006³.

Los bienes o servicios que entrega el Programa han sido agrupados por la institución en los siguientes 3 componentes:

Componente Subsidio a Estudios de Preinversión: Consiste en un instrumento que financia hasta el 60% del costo de los estudios de factibilidad técnica y/o económica de un proyecto, con un tope máximo de M\$ 6.000 por empresa para el caso de las zonas de Arauco y Arica. En la provincia de Valparaíso y en la Zona Austral se financia hasta el 50% con un tope máximo de M\$ 5.000 por empresa.

Componente Subsidio a la Instalación de Empresas: Este componente del Programa se orienta al financiamiento de activos fijos inmovilizados, como la compra de terrenos, la compra de maquinarias y equipos y la construcción de infraestructura. El monto del subsidio no puede ser superior al 50% de la inversión total en activos fijos inmovilizados, con un tope máximo de UF 6.000 por empresa para la zona de Arauco, UF 2.000 por empresa para Arica y UF 3.000 por empresa para la Provincia de Valparaíso, aunque en este caso el tope máximo del subsidio no puede superar el 40% del monto de la inversión en activos fijos inmovilizados.

En el caso de la subvención a la primera compra de terrenos en el Parque Industrial de Lota, el monto del subsidio es de 0,5 UF por m^2 , no pudiendo exceder del 80% del precio de venta del bien adquirido y con un límite de UF 2.500 por empresa. Para el subsidio a la compra de terrenos en zonas industriales o turísticas de la Zona Austral, el monto es de hasta 0,30 UF por m^2 , con un tope máximo de UF 2.000 por empresa. En el caso del subsidio a la inversión en inmuebles de interés patrimonial, que incluye la compra, restauración, remodelación o rehabilitación de inmuebles localizados en la comuna de Valparaíso, destinados a proyectos de inversión turísticos, el monto del subsidio no puede exceder del 40% de la inversión, con un tope máximo de UF 3.000.

En el caso del sub componente denominado *Promotor de Inversiones*, este consiste en un incentivo para contactar posibles empresas inversionistas, informarles sobre el programa además de facilitarles los trámites, y en la actualidad, puede ser obtenido por la propia

³ Resolución de fecha 24.10.2002, por la que se aprueba el Reglamento del Fondo de Promoción de Inversiones para las Zonas Productivas Rezagadas o de Reconversión Productiva.

empresa; el monto máximo está fijado en MM\$ 5 por empresa y se define en función del número de empleos que genere el proyecto de inversión.

Componente Subsidio a la Contratación de la Mano de Obra: La subvención que contempla este componente cubre parte de los gastos por concepto de entrenamiento en el puesto de trabajo de los trabajadores nuevos que se contraten a propósito de la materialización de una inversión o la ampliación sustancial de una ya existente. El monto del subsidio es diferenciado, alcanzando a un máximo⁴ de UF 75 por trabajador contratado para todas las zonas, excepto para la comuna de Arauco. Para la comuna de Arauco se estableció una cantidad máxima equivalente a 30 UF por trabajador contratado⁵.

El proceso de producción, en general, comienza cuando el inversionista toma contacto con la Dirección Regional de CORFO, donde se le orienta sobre la información que deberá ser presentada y se le entregan las fichas de antecedentes que deben llenarse. El Director designa a un ejecutivo quien analiza los antecedentes y los presenta a un Comité de Evaluación el que decide si el proyecto se aprueba y el monto al que puede acceder. Si el proyecto es aprobado, se firma el contrato correspondiente entre el representante legal de la empresa y la CORFO, representada por el Director Regional correspondiente. Posteriormente, se ejecutan los pagos de los subsidios de que se trate y con los requisitos adicionales que se establecen para ello (anticipos, cumplimiento previo y otros). Los diferentes componentes del Programa establecen obligaciones de auditoría -ex ante o a posteriori- que permiten evaluar el cumplimiento de los compromisos contractuales suscritos entre las partes.

1.5 Antecedentes Financieros

El programa se financia con recursos propios de CORFO, que alcanza en el año 2003 un total de MM\$4.848. Por otro lado, el gasto efectivo alcanzó en el año 2002 un total de MM\$3.514⁶; lo que representa un 500% más que en el año de inicio del programa (1994)⁷.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

Los problemas globales que plantea la institución, (declinación de ciertas actividades productivas en algunas zonas del país, con la consecuente disminución de las fuentes de trabajo para sus habitantes y los impactos esperados a raíz de la apertura comercial del país) si bien son válidos para justificar el Programa en las regiones VIII, I y V, no son pertinentes para justificarlo en las zonas de Aysén y Magallanes.

La lógica actual del programa se fundamenta en apoyar la reconversión de zonas geográficas especiales y permitir que los trabajadores beneficiados puedan reubicarse en nuevos puestos de trabajo. Si bien el programa se puede asociar a uno de generación de empleo, debido al alto

⁴ No existen criterios explícitos para determinar si accede al monto máximo u otro menor.

⁵ El monto era menor debido a que en la comuna de Arauco confluyeron una serie de organismos públicos que también aportaban más recursos a las empresas que se instalaban.

⁶ Parte de los recursos utilizados provienen del Programa de Asistencia Técnica y Proyectos de Fomento, oscilando en los años recientes entre un poco más del 50% (años 2000 y 2001) y 35% (año 2002). Fuente CORFO.

⁷ Sólo considera el presupuesto de transferencias (Subtítulo 25), ya que no existe presupuesto asignado previamente en los subtítulos 21, 22 y 31, ni existe un control del programa sobre los gastos en estos ítem.

peso relativo del gasto del componente de subsidio a la mano de obra, en la práctica, su operatoria y los mecanismos contemplados para la asignación de este subsidio lo hacen ser más bien un programa de apoyo a la inversión. Esto último se hace evidente ya que el grueso de los recursos los percibe directamente el inversionista y en un plazo máximo que fluctúa entre los 12 y los 18 meses, con lo cual se constituye, en la práctica, en un subsidio al capital de trabajo de la empresa.

El Programa ha tenido una serie de modificaciones desde su inicio en cuanto a diseño, orientadas a hacer más atractivo el componente subsidio a la mano de obra⁸ y menos limitante el requisito de inversión que hace elegible el proyecto⁹, lo que se asocia más al diseño de programas de generación de empleo que de reconversión productiva. Sin embargo, la última modificación introducida por la Resolución N° 644 del 20.08.2002, parece retomar la racionalidad temporal que contenía inicialmente la definición del componente de subsidio a la mano de obra¹⁰ lo que se refleja en la disminución del monto máximo del subsidio por entrenamiento en el lugar de trabajo a UF 75 y la introducción del límite del 25% del monto de la inversión para el total de los subsidios CORFO que podía obtener el proyecto. De igual manera, el reciente término de la vigencia de este subsidio para la zona de Arica muestra que se están dando pasos en la lógica de que un mecanismo de incentivo a la inversión productiva de zonas en reconversión no puede ser permanente

El Fin del Programa se considera correctamente formulado, sin embargo no se observa lo mismo en cuanto al Propósito, cuya formulación es excesivamente amplia y no especifica concretamente qué se pretende lograr al finalizar el Programa. Los componentes planteados en términos generales, se consideran consistentes y suficientes para lograr el objetivo que nuevas empresas se instalen en las zonas rezagadas en actividades distintas a aquellas en declinación.

2.2 Organización y Gestión

Se evidencia una estructura organizacional simple del Programa, con gran autonomía por parte de las regiones, en las cuales radica el éxito o fracaso del mismo. Esta estructura descentralizada permite agilizar la tramitación de los subsidios.

Existen aproximadamente doce instrumentos de CORFO orientados a la atracción y apoyo de inversiones, innovaciones y mejoras en la gestión de empresas y 4 de SENCE que subsidian la capacitación, que pueden ser utilizados por los mismos beneficiarios del Programa en evaluación.

La coordinación entre los distintos instrumentos CORFO y el Programa evaluado, está asegurada por el nivel de descentralización otorgado a los Directores regionales de CORFO y la transversalidad del trabajo en cada región. Sin embargo, la coordinación entre CORFO y otras instituciones se considera débil, ya que si bien existen instancias de coordinación, éstas no tienen carácter vinculante, por lo cual la posibilidad de realizar un trabajo coordinado (que evite omisiones y duplicaciones) se basa principalmente en la voluntad de las partes.

⁸ El subsidio alcanzó un monto de 110UF durante el período evaluado.

⁹ Originalmente se planteó un monto no inferior a los MUS\$ 300; y se bajo a MUS\$100.

¹⁰ La propuesta original señalaba que la subvención prevista sería decreciente en el tiempo, correspondiendo el 100% del subsidio determinado para las primeras 1.000 ocupaciones, 80% para las segundas 1.000 y, finalmente, 50% para los últimos 1.000 nuevos empleos

No existen criterios establecidos de asignación/distribución de recursos entre las regiones que participan en este programa, la que se realiza de acuerdo a la asignación histórica.

Los mecanismos de transferencia de recursos en las actividades que se delegan a terceros como la evaluación ex ante de proyectos y el seguimiento de algunas actividades, en las regiones que han delegado estas funciones, se consideran adecuados, ya que se opera a través de la formalización de contratos, en los que se especifican los compromisos de ambas partes y las modalidades condiciones de pago.

La función de seguimiento y evaluación le corresponde por reglamento a la Gerencia de Inversión y Desarrollo, sin embargo ésta no tiene una metodología establecida para ello, que genere información agregada, pertinente y oportuna.

2.3. Eficacia y Calidad

En cuanto a los niveles de producción de los componentes, se mantuvo un importante volumen de recursos destinado al programa, y esos recursos se aplicaron directamente a la producción de los componentes. Los diferentes componentes del programa fueron ejecutados en distinta proporción en las diferentes zonas geográficas en las cuales operó el Programa, no existiendo metas previamente definidas para las zonas ni para los componentes.

En el componente Estudios de Preinversión entre los años 1995 y 2002 las zonas rezagadas han utilizado MM\$ 2.907, financiando en total 598 estudios. En ese período el mayor número de estudios y monto de recursos se concentran en la zona de Arauco (39% y 48% respectivamente), mientras que la zona de Aysén es la que concentra el menor monto y número de estudios con un 5% y un 7% respectivamente.

En el componente Subsidio a la Instalación de Empresas entre 1995 y 2002 se otorgó un total de 79 subsidios por un monto de MM\$ 4.091. Cabe destacar que en la zona de Arauco, el subsidio para la urbanización de terrenos entre 1997 y 2002, favoreció a 21 (27%) empresas, con un costo total de MM\$ 1.818,8 (44%).

El subsidio para la compra de terrenos financió en Lota y Arica 34 operaciones (43%), entre 1995 y 2002, por un valor total de MM\$ 1.383,5 (34%). El restante número de operaciones (30%) y de recursos (22%) se distribuyeron en la Región de Aysén y en Valparaíso.

En el caso del subcomponente denominado Promotor de Inversiones entre 1995 y 2002, se financiaron 96 operaciones, por un total de MM\$ 532.

El componente subsidio a la Mano de Obra que es el más importante en términos de recursos muestra durante el período 1995-2002 un total 6.451 subsidios que benefició a 161 empresas y significó un monto de MM\$ 10.292. Alrededor del 73% de los empleos creados por el Programa corresponden a trabajadores acogidos a este beneficio.

En la zona de Arauco, el componente subsidio a la mano de obra favoreció la incorporación al trabajo y el entrenamiento de 5.101 (79%) personas y significó MM\$ 9.359,5 (91%) entre 1995 y 2002. En Arica, a diciembre de 2002, se habían otorgado 1.197 (19%) subsidios, por un monto total de MM\$ 854 (8,2%). Mientras que entre las zonas de Aysén y Magallanes se financió entrenamiento laboral a 153 (2,0%) trabajadores, por un total de MM\$ 78,5 (0,8%).

En cuanto al objetivo de generar nuevos puestos de trabajo, originalmente se definió una meta de creación de 3.000 puestos de trabajo, en un plazo de cuatro años, la que se modificó posteriormente a 5.000 nuevas ocupaciones, meta que se cumplió el año 2000. A finales del año 2002 el programa ha permitido la creación de 8.838 puestos de trabajo.

El número de empresas favorecidas con uno o más subsidios entre 1995 y 2002 fue de 535, de las cuales el 50% se concentraron en la zona de Arauco, le sigue las zonas de Magallanes y Aysén con un 26%, luego la zona de Valparaíso con un 14% y finalmente la zona de Arica con el restante 11%.

Por último, de los 478 estudios de preinversión realizados en Arauco, Magallanes y Arica (las tres principales zonas) entre 1995 y 2002, se materializaron un total de 194 (40.5%) proyectos de inversión, observándose diferencias entre zonas, siendo 47,8% en Arauco, 33,8% en Magallanes y 31,8% en Arica. Si bien no existen puntos de comparación ni metas para decidir si este indicador es alto o bajo, llama la atención que el porcentaje de materialización no muestra una tendencia al alza a lo largo de los años, cuando se supondría que hay un aprendizaje respecto a la viabilidad de los estudios que se están cofinanciando

En cuanto a efectos no deseados, se considera que el Programa ha ejercido una presión por financiamiento, desde otras zonas del país. Asimismo, en virtud de la magnitud de los subsidios otorgados, se generan incentivos para que los posibles inversionistas o emprendedores no utilicen ciertos instrumentos de fomento disponibles en otras instituciones o reduzcan su interacción con otras autoridades políticas.

2.4 Economía (desempeño financiero) / Eficiencia

Economía

El presupuesto total asignado durante el período en evaluación para financiar estos instrumentos llega a MM\$ 21.281. Entre los años 1994-2002 el presupuesto ejecutado por la CORFO para este programa, sólo por concepto de transferencias llega a MM\$ 18.570 con una ejecución global para el periodo 1994-2002 de 87%. El porcentaje de ejecución presupuestaria del programa es adecuado al inicio del programa (con un promedio de 89% entre 1994-95), evidenciando una baja posterior (con un promedio de 42% entre 1996-97), que se recupera significativamente (con un promedio de 97% para el período restante) en la medida que se modifican los requisitos de acceso a los diferentes componentes, aumentando con ello su cobertura, y se enfatiza el componente de Subsidio a la Mano de Obra.

Eficiencia

Para realizar el análisis de eficiencia se consideró el gasto del período 1995-2002, el que alcanza un total de MM\$17.821, excluyéndose el año 1994 debido a que CORFO no dispuso de información de número de empresas y trabajadores beneficiados en ese año.

El programa durante el período 1995-2002 entregó un subsidio promedio por empresa beneficiada de MM\$ 33,3.

En cuanto al gasto por componente, el Programa ha privilegiado el componente de Subsidio a la Mano de Obra, llegando a representar un 57,7% aproximadamente del gasto total del programa, en todo el período de ejecución del mismo. En promedio cada empresa que realizó capacitación recibió 64 millones de pesos anuales entre 1996 y 2002 por este concepto.

Por otro lado, de las 255 empresas que realizaron nuevas inversiones o ampliación de ellas el Programa otorgó un subsidio promedio para el periodo, equivalente a MM\$ 70. Del mismo modo, los 8.838 empleos generados tuvieron un costo total promedio unitario de MM\$ 2; y por cada US\$1 millón invertidos¹¹, el Programa realizó un gasto promedio de MM\$ 76,7; lo que equivale a un subsidio del 10,8% de la inversión realizada.

El análisis de los indicadores de eficiencia muestra que el programa en estudio se compara desventajosamente con otros instrumentos de fomento disponibles en el Estado.

El subsidio ProEmpleo administrado por el SENCE equivale a un 40% de un salario mínimo. Es decir, crear empleos de \$200.000 mensuales (salario estimado para los empleos creados en la zona de Arauco) a través del ProEmpleo costaría alrededor de \$40.000 mensuales cada uno. Con lo asignado a cada trabajador de este programa para subsidiar su contratación y entrenamiento en el lugar de trabajo (MM\$ 1,6 como promedio), se podría financiar más de 40 meses de aquel subsidio.

El subsidio a la realización de estudios de preinversión (MM\$ 5 cada uno como máximo) parece muy elevada en comparación con otros instrumentos, incluso de la misma CORFO, ya que se considera que más del 50% de esos estudios no conduce a inversiones ni a creación de empleos. Además, si la inversión se materializa, quienes la promovieron reciben MM\$ 5 más, en promedio.

Pese al aprendizaje que se espera de un programa como éste, los costos unitarios no experimentan bajas significativas a través del tiempo.

No se cuenta con información específica que permita manejar indicadores de eficiencia en el gasto administrativo que se deriva del programa, aunque las estimaciones realizadas con los escasos antecedentes disponibles permiten concluir que los mismos no son significativos como porcentaje del presupuesto comprometido en este programa.

2.5 Principales Recomendaciones Priorizadas

Los problemas generales identificados en el diagnóstico inicial, que están dados por la declinación de ciertas actividades productivas y el consiguiente mayor desempleo, siguen existiendo, y más aún, el desempleo se ha generalizado al resto del país. Por lo tanto, programas de este tipo, orientados a fomentar la inversión privada y a desarrollar nuevas actividades económicas a partir de las ventajas competitivas regionales, se consideran plenamente vigentes.

Sin embargo, este programa en particular en su diseño actual, no debería continuar. No obstante, considerando su eficacia y la vigencia de los problemas que le dieron origen, podría mantenerse con modificaciones sustanciales, las que se señalan a continuación.

1. Descontinuar aquellos componentes del Programa que presentan mayor grado de duplicidad con otros instrumentos¹² ya sean de CORFO u otras instituciones. En particular se sugiere que el componente subsidio a la contratación de mano de obra, sea gestionado

¹¹ -Tipo de cambio de \$710 por dólar-

¹² Programa de Promoción y Atracción de Inversiones Empresas de Alta Tecnología, posible duplicación de beneficios si las empresas se instalan en las zonas rezagadas, y Cofinanciamiento de Preinversión.

en un esquema de coordinación más estrecha pero ágil entre SENCE y CORFO. Se trata de que este subsidio sea aportado por SENCE (y no por CORFO) como parte del paquete de incentivos impulsado por esta última institución. La cantidad de recursos liberados por este componente, es tan importante que sería posible ampliar sustantivamente la cobertura de los componentes más directamente asociados a inversión.

2. Redefinir el sentido del Programa, ya que aunque se presenta como uno orientado a la generación de empleos permanentes, en la práctica es uno de incentivo a la materialización de nuevas inversiones en sectores con capacidad de permanencia en el tiempo. Se propone incentivar la inversión en activos fijos, priorizando la materialización de inversión en activos más especializados y menos móviles, por lo que se sugiere mantener y perfeccionar estos últimos instrumentos.
3. Definir los aspectos reglamentarios de un programa orientado a apoyar la inversión en activos menos móviles, para luego invitar a otras instancias interesadas en el desarrollo económico de las regiones, para aportar fondos e incorporarse a las instancias de asignación y evaluación. Esto, además de allegar recursos y reducir duplicidades, permitirá mayor coordinación, complementariedad e impacto del Programa.
4. Establecer objetivos, criterios y procedimientos (y en lo posible formalizar un Consejo que asegure su aplicación) ampliamente conocidos y difundidos para acceder a este tipo de instrumentos. Se sugiere analizar la posibilidad de establecerse un Fondo Concursable para proyectos de inversión donde la decisión puede ser tomada por el Consejo antes mencionado.
5. Reconvertir el Programa desde uno orientado a zonas *deprimidas* a uno focalizado en zonas de *oportunidad*. Se trata de ampliar la cobertura del Programa, incluyendo no solo las zonas que actualmente participan en él, sino todas aquellas que presentan un potencial interesante para desarrollar proyectos de inversión. Esto no debe acotarse a los aportes monetarios que ofrezca el programa, sino que debe quedar explícito al compromiso de los gobiernos regionales y locales que convocan en el sentido de facilitar la instalación de los nuevos proyectos, focalizando esfuerzos de inversión en infraestructura, asignación de personal y tecnología para la simplificación y agilización de trámites necesarios para la operación de los proyectos.
6. Desarrollar una base de datos central que permita tener información actualizada y estandarizada sobre los proyectos beneficiados y su grado de avance, que informe periódicamente el grado de materialización de las inversiones, empleos generados, recursos comprometidos y otros. Definir y calcular indicadores de desempeño del Programa, tanto en el nivel de productos como de impactos los que deben ser medidos periódicamente para monitorear la marcha del programa.
7. Evaluar la tasa de materialización de los estudios de preinversión, así como su pertinencia y utilidad para la realización de las inversiones. En este sentido, se debería establecer algún mecanismo para que aquellas consultoras que hacen estudios que se materializan tengan un incentivo. Se sugiere analizar la posibilidad de crear un fondo para estudios y promoción, donde al acceso al mismo ponderara la tasa de materialización de inversiones de los proyectos anteriormente evaluados por la consultora que postula.