

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA ATRACCIÓN DE INVERSIONES DE ALTA TECNOLOGÍA

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS**

JUNIO 2004

**SINTESIS EJECUTIVA¹ – Nº 03
PROGRAMA ATRACCIÓN DE INVERSIONES DE ALTA TECNOLOGÍA**

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2001-2003

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2004: \$2.317 millones

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

Diversificar la base productiva y exportadora nacional hacia sectores intensivos en nuevas tecnologías.

1.2. Propósito

Materialización de inversiones extranjeras en sectores que desarrollan o usan nuevas tecnologías tales como: Tecnologías de Información y Comunicaciones, Biotecnologías, Nuevos Materiales, con el objeto de generar nuevo empleo calificado y nuevas exportaciones.

1.3. Población Objetivo

Las acciones principales del programa están dirigidas a empresas extranjeras² con nuevos proyectos de inversión de alta tecnología y que contemplen una inversión igual o superior al millón de dólares. A medida que el programa ha ido generando inteligencia de mercado³ se ha podido acotar el universo de empresas, principalmente en base a un proceso de segmentación.

El mercado objetivo de empresas se define a través del componente de marketing del programa, a través del cual se realiza un contacto masivo de empresas y se les clasifica de acuerdo al interés que manifiestan. Las empresas de mayor interés para el Programa son aquellas que tienen proyectos en cartera y una estrategia de negocios hacia Latinoamérica, por lo que la inteligencia de mercado se orienta a la identificación de este tipo de empresas.

¹ Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa Atracción de Inversiones de Alta Tecnología en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES.

El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² El programa entiende como empresa extranjera a dos tipos de empresas: a) Empresas constituidas en el exterior y b) Empresas creadas en Chile, conforme a la ley chilena cuyo capital ha sido aportado mayoritariamente sea directa o indirectamente, a través de empresas constituidas en el exterior.

En esta última acepción, se acepta como empresa extranjera aquella empresa chilena cuyo capital está constituido directa o indirectamente por empresas constituidas en el exterior.

³ Considera el análisis de los elementos que las empresas toman en cuenta para decidir la localización de un proyecto y el estudio de mercado que permita identificar los proyectos de inversión que están en carpeta por parte de los inversionistas y su ubicación geográfica.

La población objetivo del programa para el período 2001-2003 son en total 1.933 empresas.

1.4. Población Beneficiaria

El programa ha beneficiado a un total de 9 empresas en el período 2001-2003, siendo éstas aquellas que han materializado inversión en el país, y por tanto, han recibido subsidios a la inversión. Adicionalmente, en el mismo período el programa ha brindado servicios a un total de 219 empresas, servicios que han consistido en la entrega de información y asesorías relevantes para la evaluación de las oportunidades y condiciones de inversión en Chile.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

El Programa de Promoción y Atracción de Inversiones de Alta Tecnología, implementado por CORFO a través de la División de Inversión y Desarrollo, tiene por objetivo incidir positivamente en la decisión de localizar en Chile proyectos de inversión de alta tecnología no tradicional de empresas extranjeras, a través de un proceso de promoción de inversiones activo y focalizado, ofreciendo un conjunto de incentivos económicos para la realización de estudios de preinversión, para la facilitación de la puesta en marcha de la inversión, para la formación de recursos humanos, para la inversión en activos fijos inmovilizados y para el arrendamiento de inmuebles de largo plazo, asociados a los nuevos proyectos de inversión de alta tecnología que se materialicen en el país. El período de ejecución es de seis años contados desde el 5 de octubre del año 2000.

1.5.1 Componente 1: Promoción y Marketing

Corresponde a la labor de promoción de las ventajas de localización que ofrece Chile en la comunidad de negocios tecnológicos internacionales y entre los ejecutivos de las empresas líderes de negocios tecnológicos, localizadas en los principales conglomerados tecnológicos de clase mundial. El objetivo de esta línea de trabajo es educar y generar un cambio de actitud de ejecutivos de empresas internacionales sobre las ventajas de Chile.

Este componente considera los siguientes productos: i) Identificación y Caracterización del Inversionista (Inteligencia de Mercado) que analiza los elementos que las empresas toman en cuenta para decidir la localización de un proyecto y realiza un estudio que permita identificar los proyectos de inversión que están en carpeta por parte de los inversionistas y su ubicación geográfica. ii) El diseño de los elementos de promoción con el cual se apoyarán las actividades que se desarrollan. iii) Realización de eventos y misiones tecnológicas y la apertura de oficinas internacionales.

1.5.2 Componente 2: Servicios al Inversionista

El servicio consiste en brindar asistencia técnica, coordinar encuentros con actores claves y otro tipo de servicios de apoyo a las empresas que consideran a Chile como una alternativa de localización, hasta que éstas toman la decisión de invertir o no en el país. A las empresas se les entrega información y se les contacta con instituciones públicas o empresas privadas para ayudarlas a evaluar las alternativas de inversión.

1.5.3 Componente 3 : Subsidios

Los incentivos, asignados en la forma de subsidios, operan todos como cofinanciamiento y se entregan a las empresas una vez que éstas llevan a cabo los estudios y proyectos objeto de subsidio. Las empresas pueden volver a postular a los subsidios para nuevos proyectos de inversión.

Estos subsidios son :

Estudios de pre-inversión (HT-1). Cofinancia la realización de estudios de pre-factibilidad, de localización u otros estudios previos necesarios para decidir la materialización de la inversión. El monto del subsidio no puede exceder el 60% del costo total del estudio y tendrá un tope máximo por empresa de US\$ 30.000.

Facilitación de la Puesta en Marcha (HT-2). Cofinancia la ejecución de un plan de trabajo que facilite la puesta en marcha de la inversión. El monto del subsidio es de US\$ 30.000. por empresa.

Formación de recursos humanos (HT-3). Cofinancia la ejecución de un plan de entrenamiento del personal, con una duración máxima de 12 meses desde la puesta en marcha de la inversión, para aquellos trabajadores de una empresa con residencia en el país, contratados para los nuevos puestos de trabajo necesarios para la materialización del proyecto. El monto del subsidio es de hasta US\$ 3.500 en un año por trabajador contratado.

Inversión en Activos Fijos Inmovilizados (HT-4). Cofinancia la materialización de inversiones en activos fijos inmovilizados, preferentemente en parques o condominios tecnológicos. El monto máximo del subsidio no puede ser superior al 40% de la inversión con un tope máximo de US\$ 500.000.

Arrendamiento de Inmuebles en el largo plazo (HT-5). Cofinancia el arrendamiento de inmuebles a largo plazo con un contrato no inferior a cinco años asociados a un proyecto de inversión. El monto del subsidio no puede ser superior al 40% de la renta de arrendamiento de los primeros cinco años, con un tope máximo de US\$ 500.000 por empresa⁴.

Los subsidios no son excluyentes ni están necesariamente relacionados.

1.5.4 Componente 4 : Mejoramiento entorno a la inversión

Consiste en la identificación de variables que dificultan el proceso de atracción de inversión. En la mayoría de los casos se identifica cuál es la institución responsable (la mayoría de las veces es gubernamental) y la resolución de la dificultad es efectuada por la institución que tiene la potestad del tema. En caso contrario, el programa procede a generar un proyecto que resuelva o atenúe el problema, tal es el caso, por ejemplo, de la elaboración de una base de datos de profesionales y técnicos con su correspondiente capacidad de manejo del idioma inglés.

⁴ Este subsidio es complementario con el anterior, por lo que la suma de ambos no podrá ser superior a US\$ 500.000.

1.6. Antecedentes Financieros

El presupuesto total del programa ha sido para los años 2002 y 2003 de \$1.289 y \$1.287 millones respectivamente, montos que se desglosan en una asignación específica al programa y otros gastos realizados por CORFO, destinados a financiar remuneraciones y bienes y servicios de consumo. En este marco la asignación específica al programa en el año 2003 fue de \$1.129 millones de pesos, cifra que representa un incremento de 30% respecto de la asignación específica para el año de inicio del programa (2001).

El gasto efectivo del programa (recursos específicos asignados al programa) fue el año 2002 de \$893 millones y el año 2003 de \$1.049 millones.

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

El programa identifica claramente el problema de crecimiento en el largo plazo en relación a la necesidad de contar con nuevos sectores emergentes capaces de aportar al desarrollo exportador. Por ello se busca incentivar la inversión de empresas de Alta Tecnología, y por esta vía potenciar la absorción y el desarrollo tecnológico, así como la difusión del conocimiento hacia los sectores productivos.

Para elaborar el diseño del programa se realizó un beachmarking de varias agencias de promoción a nivel mundial, enfatizando la experiencia de Irlanda. En este país se creó una Agencia de atracción de inversiones, generando una institución específica para el desarrollo del programa, basada en la constitución de una red de oficinas internacionales y en la cual trabajan actualmente cerca de 300 profesionales.

El programa ha seleccionado sectores específicos hacia los cuales focalizar su acción, coincidiendo con la opinión del medio profesional⁵ en dichos sectores. Sin embargo, el programa no cuenta con una información que concluyan acerca de la importancia estratégica relativa de los distintos sectores.

Los primeros tres componentes (Promoción y Marketing, Servicios al inversionista y Subsidios) son los necesarios y suficientes para el logro del propósito; sin embargo, el cuarto componente Mejoramiento Entorno a la Inversión, requiere de una gran cantidad de actores institucionales para la obtención de logros, implicando un grado bajo de control respecto de las variables en las cuales CORFO puede incidir directamente.

El programa cuenta con indicadores suficientes tanto a nivel de eficacia, eficiencia y economía, los cuales se consideran pertinentes. Sin embargo, se estima necesario definir metas por parte de la institución, y con ello establecer las bases para el monitoreo y evaluación del programa. Considerando estos 3 primeros años de operación, el programa se encuentra en condiciones de definir metas.

En cuando a la dimensión de calidad, considerándose este un elemento estratégico del programa, no se aprecia una política interna del programa para evaluar la calidad del servicio, que no sea la percepción a través de entrevistas realizadas por los propios actores.

⁵ Oscar Muñoz, Libro: "Más Allá del Bosque: Transformando el Modelo Exportador". FLACSO-2001

A juicio del panel el programa ha finalizado su período de marcha blanca, y por tanto, se encuentra en condiciones, en base a la experiencia acumulada, de establecer una mayor rigurosidad en su planeación estratégica, en términos de la población atendida, a metas establecidas y a las variables de control.

2.2 Organización y Gestión

La estructura organizacional del Programa es sencilla y flexible, basada en una jefatura (subgerencia), en 6 ejecutivos de fomento y en un comité de asignación de fondos. Los ejecutivos distribuyen sus actividades en promoción, administración de subsidios, gestión interna, evaluación de los proyectos y sistematización de inteligencia de mercado, y todos ellos participan parcialmente en el componente de servicios al inversionista. El logro del propósito se basa en la relación directa entre los ejecutivos del programa y las empresas potencialmente beneficiarias.

Es difícil establecer categóricamente si la estructura organizacional del programa es la más adecuada para el logro del propósito, aún considerando la experiencia internacional. En este sentido, las agencias internacionales consideradas exitosas en la implementación de este tipo de programas de atracción de inversiones, se basan en la constitución de oficinas externas haciendo uso de un nivel importante de recursos, a diferencia del programa de AT que tiene una presencia bastante menor en el extranjero. En todo caso, la estrategia del programa, entre otras, ha sido suplir la poca presencia internacional con convenios con instituciones y consultoras internacionales para que conozcan el sistema de promoción del programa y lo difundan entre sus empresas clientes.

Los criterios de asignación y mecanismos de transferencia de recursos, así como la modalidad de pago a los beneficiarios está estructurado apropiadamente, existiendo un sistema de desembolsos y de controles adecuados. En particular, los montos de los subsidios se establecen en base a la metodología de Evaluación Social de Proyectos de Inversión⁶ y en función de los resultados de la evaluación, se recomiendan los porcentajes de los subsidios a entregar a cada proyecto. La metodología de evaluación social se considera apropiada.

Por último, el programa no dispone de un sistema de seguimiento adecuado de la marcha de los negocios generados por las inversiones, que de cuenta del logro del propósito en el tiempo. Si bien existe una apropiada metodología de evaluación ex ante, centrada en la generación de valor agregado, no existe un seguimiento de estas variables en el tiempo (salarios, impuestos), lo que impide evaluar el impacto del programa.

2.3 Eficacia y Calidad

La producción del componente de promoción y marketing medida en función del número de empresas contactadas masivamente fue de 1.933 empresas en el período 2001-2003, con un promedio anual de 644 empresas contactadas.

En cuanto al nivel de producción del componente servicios al inversionista, medido en función del número de empresas contactadas 1 a 1 se alcanzó un nivel de 219 empresas contactadas en el periodo, con un promedio anual de 73 empresas. En cuanto a la

⁶ Esta metodología fue desarrollada específicamente para el Programa de Promoción y Atracción de Inversiones en Alta Tecnología por JQ Consultores.

producción medida en función del número de empresas que están en cartera con proyectos de inversión en distinto estado de avance, se tiene un nivel relativamente estable con un promedio anual de 22 empresas atendidas con este componente⁷.

Las empresas beneficiadas con subsidios a la inversión fueron 9 en los 3 años de evaluación, con un aumento importante en el año 2003 (5). Las subvenciones al empleo alcanzaron un total de 510 empleos, con un promedio anual de 170 empleos subvencionados. El total de empleos generados en el período fue de 1.097, con un promedio anual de 365 empleos⁸.

En el período de evaluación, el número promedio de empleos subvencionados por empresa fue de 60, sin embargo, ha tenido fluctuaciones dependiendo de la envergadura de cada proyecto⁹. De los empleos generados en el período el 47,7% fueron subsidiados por el programa.

En el período 2001 – 2003 fueron generados 121 empleos en promedio por cada empresa que materializó inversión, estableciendo una curva creciente durante el período, pasando de 57 empleos generados por empresa en el año 2001 a 124 empleos el año 2003.

La meta declarada de generar 10.000 empleos al terminar el Programa el año 2006 está aún muy lejana, a la fecha sólo se ha alcanzado un 11%. Sin embargo, se observa una tendencia creciente en el número de empleos efectivos generados por año, pasando de 115 empleos totales el año 2001 a 621 empleos el año 2003.

La eficacia del programa es baja en relación a la meta establecida por el programa de lograr 150 millones de dólares de exportación anuales, ya que en el año 2003 sólo se ha alcanzado un 15% de ella¹⁰.

Finalmente, en cuanto a la contribución de este Programa a “*diversificar la base productiva y exportadora nacional hacia sectores intensivos en nuevas tecnologías*”; cabe señalar que la meta y lo logrado en materia de exportaciones representan una proporción muy baja en relación a las exportaciones totales, ya que incluso cumpliendo la meta del programa, dicha proporción no llegaría al 1% del total en el país. Por otra parte, si se toma como referencia lo realizado en Irlanda, se aprecia que las exportaciones de las empresas de la agencia de dicho país representan el 69% de las exportaciones totales.

2.4 Eficiencia y Economía

El gasto total del programa en la producción de los componentes representa en promedio el 84% del total del presupuesto del programa, alcanzando en el año 2003, 1.049 millones de pesos.

Al analizar el gasto por componente, se observa una participación importante del componente promoción y marketing, de aproximadamente 29% del gasto total. Los gastos en personal y bienes y servicios de consumo se consideran como gastos de administración, aunque parte de estos gastos corresponden al componente servicios al

⁷ Las empresas en cartera sólo cambian parcialmente de un año a otro, ya que ingresan nuevas empresas y salen de la cartera empresas que invierten o desisten.

⁸ Corresponden al total de empleos efectivos de las empresas que han sido beneficiadas y han invertido en el país.

⁹ Las subvenciones del programa se dirigen sólo a empleo calificado.

¹⁰ Se constata además por parte del panel, que el programa no cuenta con información sistemática de las exportaciones realizadas por las empresas atendidas.

inversionista debido a que los ejecutivos del programa entregan directamente el servicio de asistencia técnica.

El componente de servicios al inversionista tiene una participación minoritaria en el gasto del programa, no superando el 4% en el período de evaluación. Este gasto corresponde a asesorías contratadas que han sido reemplazadas por el trabajo realizado por los propios ejecutivos del programa, a medida que se ha generado la experiencia suficiente.

El componente de subsidios¹¹ concentra el mayor porcentaje de recursos, alcanzando en el período de evaluación un 56% del gasto total del Programa (M\$1.842.675). Adicionalmente, el costo de los subsidios por empresa beneficiaria disminuyó sistemáticamente en el período de evaluación, pasando de 334 millones de pesos en el primer año a 139 millones de pesos por empresa en el año 2003. Estas subvenciones por empresa son altas en comparación con el programa de fomento a la inversión privada, que subvencionó en promedio con 47 millones a cada empresa en el período 1995-2002.

El indicador de eficiencia que relaciona la inversión materializada con el costo total del programa presenta en el período una trayectoria oscilante. En el año 2003 por cada peso que invierte el estado, las empresas de alta tecnología que se instalaron en Chile han realizado aproximadamente una inversión de 3,3 pesos, mientras que para el año 2001 este coeficiente fue de 5,4 y para el año 2002 de 1,8.

El indicador de costo del programa por empleo generado presenta una trayectoria decreciente en el período de evaluación, alcanzando en el 2001 los 8,6 millones de pesos por empleo generado para disminuir en el año 2003 a una cifra cercana a los 1,9 millones de pesos por empleo generado.

En cuanto a la ejecución presupuestaria del programa ésta alcanzó en el año 2002 un 82% de gasto respecto del presupuesto (asignación específica), mejorando su desempeño en el año 2003 alcanzando un 93% del presupuesto asignado. Esta baja ejecución se explica por una parte, debido a modificaciones en los montos de inversión y/o en la programación de éstas y por otra, en las remuneraciones efectivamente pagadas por parte de las empresas que solicitan subsidios. En particular, este último se refiere a la diferencia entre el nivel de remuneraciones promedio estimado para el cálculo inicial de recursos a utilizar en el subsidio de formación de recursos humanos, respecto del nivel de remuneración efectiva pagada por la empresa, y a cambios en la cantidad final de trabajadores que pueden acceder al subsidio. Al respecto, no existe una petición formal de CORFO para que la empresa informe dichos cambios.

2.5 Principales Recomendaciones

1. Realizar una evaluación de impacto del programa. Dicho estudio debe contribuir a dilucidar si se justifica una ampliación del programa de forma de consolidar los resultados alcanzados hasta ahora, en concordancia con la experiencia internacional y el fin del programa.
2. Instalar un comité o grupo asesor formado por profesionales con trayectoria, que puedan al menos una vez al año, analizar las tendencias futuras de los sectores.

¹¹ La administración de subsidios corresponde a las transferencias realizadas a los proyectos beneficiarios del programa, no incluyen gastos de administración.

3. Implementar exigencias de información a las empresas beneficiadas con subsidios con el objetivo de tener una medición sistemática de los logros del programa, y evaluar permanentemente la gestión de éste. La información de resultados debe ser la misma estimada en la evaluación ex-ante. Y sería la siguiente: exportaciones generadas, empleo efectivo, remuneraciones totales, impuestos y pago a proveedores nacionales.
4. Incorporar de manera permanente la evaluación de la calidad de los servicios del programa. En particular, se sugiere la aplicación de una encuesta anual a nivel de usuarios diferenciando según componentes del programa. Debe incluirse en dichos estudios, las oficinas internacionales y las representaciones, de modo de lograr una visión global del funcionamiento del mismo.
5. Incorporar metas de gestión anuales por parte del programa. Se sugiere además, la construcción de indicadores en el ámbito de gestión orientado a resultados intermedios y finales. Asimismo establecer parámetros de comparación con respecto de otros programas nacionales o internacionales.

Además, revisar la meta propuesta del programa en lo que respecta al empleo, ya que debido a la experiencia acumulada, es factible estimar una cifra más adecuada a la realidad del programa.

6. Eliminar el componente Mejoramiento Entorno de la Inversión como componente ya que es un tema que trasciende el ámbito de acción del programa, aún cuando se reconoce la existencia de problemáticas y trabas a los proceso de inversión que dificultan la operación del programa. En este sentido, se recomienda llevar a cabo un estudio sobre las limitaciones del entorno a la inversión para empresas extranjeras en alta tecnología, y comprometer a las instituciones involucradas colocando dichos temas en la agenda pro-crecimiento.
7. Se sugiere evaluar la incorporación efectiva de los demás sectores productivos considerados en el ámbito de acción del programa, así como también la factibilidad de incorporar otros sectores, elaborando un plan de trabajo para cumplir con estos objetivos, y determinar las implicancias que esto puede tener con el diseño organizacional actual. La existencia de un comité asesor puede potenciar este proceso.